

Bruxelles, le 20 octobre 2014.

Avis 2014 / 03

Avis relatif à l'accessibilité du secteur de l'accueil 3-12 ans

Initiée en 2011 suite à une sollicitation du Conseil d'administration de l'Office¹, la question de **l'accessibilité des structures d'accueil de l'enfance** a été mise à l'ordre du jour des travaux du Conseil dès le début de l'année 2012. Le choix de cette thématique, annoncée officiellement par le Président du Conseil d'Avis lors de la journée de clôture des « Etats généraux de l'enfance » (24.04.12), a porté dans un premier temps sur le secteur de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans.

Le Conseil d'avis a donc remis un avis relatif à l'accessibilité du secteur 0-3 ans (cf Avis 2013/02²). Dans la poursuite de ses travaux, le Conseil d'avis souhaite à nouveau attirer l'attention sur les conditions de réalisation de l'accessibilité reprises dans l'avis 0-3 ans qui gardent toute leur pertinence pour le secteur 3-12 ans.

En 2012, des journées d'études, des campagnes d'information et des recherches ont été menées sur le thème de l'accessibilité par un grand nombre d'associations et autres organisations du secteur qui ont sans conteste alimenté les travaux du Conseil d'avis.

Fort de l'Avis 2013/02 qui lui a été transmis, et soulignant la qualité du travail réalisé, le Conseil d'administration de l'ONE a demandé à ce que ce processus soit poursuivi en complétant l'analyse déjà menée par un état des lieux des questions d'accessibilité se posant pour le secteur de l'accueil des enfants de 3 à 12 ans, d'en dégager les enjeux et de formuler des propositions d'adaptations.

Durant 2013 et début 2014, le travail de réflexion et de consultation mené par le Conseil d'avis s'est organisé autour de différentes auditions d'acteurs clés du secteur (représentants institutionnels et travailleurs de première ligne), de présentations de recherches et d'une revue de la littérature³.

Le Conseil d'avis rejoint par ailleurs les recommandations formulées dans le manifeste « *Pauvreté et extrascolaire, quelles priorités ?* »

Cet Avis 2014/03 finalisé le 20 octobre 2014 sur l'accessibilité du secteur 3-12 ans doit permettre d'alimenter la réflexion au sein de l'Office ainsi qu'auprès de la Ministre de tutelle afin d'orienter les futures dispositions relatives au secteur. A cet égard, le Conseil d'avis souligne l'opportunité que présente le regroupement des compétences Enseignement et Enfance au sein du même portefeuille ministériel.

¹ La réflexion sur l'accessibilité des milieux d'accueil trouve son origine dans une demande d'avis formulée par le Conseil d'Administration de l'ONE relative à la nouvelle circulaire PFP (cf Avis 2012/01 rendu en juin 2012).

² http://www.one.be/fileadmin/user_upload/presentation/Avis_2013_02_Accessibilite_MILAC_0_3_ans.pdf.

³ L'Accueil temps libre en FWB (OEJAJ, 2013) / Synthèse du rapport sous l'angle de l'accessibilité Ecoles de devoirs, états des lieux des réalisations, des besoins et des enjeux (OEJAJ, 2011)

Introduction

Par « accueil 3-12 ans », on entend, au sens le plus large, l'accueil d'enfants en âge scolaire, en dehors des heures scolaires et du cadre familial : avant et après les heures d'école, le mercredi après-midi, le week-end et pendant les congés ou les vacances scolaires. Cela englobe les activités autonomes encadrées, les animations éducatives, culturelles, sportives ou autres, qu'elles prennent place dans l'enceinte de l'école ou en dehors de celle-ci.

A titre d'exemple, un enfant pourra fréquenter, **en période scolaire**, la garderie organisée au sein de son école, une école de devoirs, un accueil extrascolaire organisé à l'extérieur de l'école, un club de sport le soir, une académie de musique le mercredi après-midi.

Ce même enfant pourra fréquenter, **en période de congés ou de vacances scolaires**, un mouvement de jeunesse, un centre de vacances (avec ou sans hébergement), un accueil « extrascolaire » (tel que financé par le FESC), un stage sportif ou culturel, un atelier organisé par centre d'expression et de créativité...

Ce secteur se caractérise indéniablement par une hétérogénéité des missions, des opérateurs (communes, écoles, associations sportives ou de jeunesse, centres culturels, etc.), des ministres compétents, et une diversité des sources de financement. Une diversité qui entraîne souvent des paradoxes et des incohérences entre les ambitions émancipatrices et bien-traitantes de l'accueil et son organisation effective.

Par ailleurs, le secteur 3-12 ans, particulièrement dans son aspect « avant/après l'école » est encore trop souvent considéré comme une garderie qui ne nécessite pas de qualifications particulières pour les personnes qui s'occupent des enfants. On constate encore beaucoup de statuts précaires et de déficits en formation dans le secteur.

Développer un véritable projet d'accueil qui tienne compte des enfants dans leur dimension individuelle et collective nécessite du temps, des compétences et un statut professionnels, de l'accompagnement et la mise en place d'un temps de réflexivité sur les pratiques éducatives.

L'accueil des enfants 3-12 ans est, selon le Conseil d'avis, un enjeu essentiel en termes de bien-être et d'éducation qui contribue au renforcement de la justice sociale, et cela, avant d'être une nécessité en termes de conciliation des temps pour les parents⁴.

Les milieux d'accueil des enfants sont des lieux d'éducation où se jouent des enjeux d'égalité de genre, de cohésion sociale, de mixité, de découverte des différences et d'apprentissage de la citoyenneté.

Cet accueil devrait être, non seulement un moment d'épanouissement pour l'enfant (de détente, de jeu, de découverte, etc.), mais aussi constituer un formidable espace éducatif, d'expérimentations, de diversité sociale et d'apprentissage du vivre ensemble. En ce sens, ces lieux d'accueil constituent un important levier de réduction des inégalités entre enfants.

Pour toutes ces raisons, la question de l'accessibilité à ces services et structures d'accueil de l'enfance 0-12 ans est fondamentale.

⁴ Le budget ATL (enveloppe fermée) est actuellement de 12,4 millions d'euros/an : moitié pour les coordinations, moitié pour les opérateurs. Le budget global, incluant les EDD et CDV s'élève à 17,6 millions d'euros/an.

A. Constats :

Aujourd'hui, en Fédération Wallonie-Bruxelles, **le droit à l'accueil 3-12 est loin d'être une réalité pour tous les enfants** et ce manque touche en particulier les populations les plus défavorisées de la société.

Tout comme le secteur de l'Enseignement, l'accueil 3-12 ans relève d'un intérêt primordial pour le bon développement de l'enfant. Comme indiqué dans le préambule du « Manifeste *Pauvreté et extrascolaire, quelles priorités ?* », « *L'accueil extrascolaire constitue un des moyens de rendre effectifs les droits fondamentaux contenus dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant pour tous les enfants. Qu'il soit mis en œuvre par des autorités publiques ou des acteurs associatifs, l'accueil extrascolaire relève d'une mission d'intérêt public, au même titre que l'enseignement* ».

Selon le Conseil d'avis, **divers constats empêchent un meilleur accueil pour les 3-12 ans :**

1. **Le secteur ne bénéficie pas d'un cadre réglementaire global et contraignant.** L'accueil des 3-12 ans connaît des réglementations distinctes et en même temps, de nombreuses zones de flou et de vide juridique. Il est actuellement régi par trois décrets dans le champ de compétences ONE. Trois décrets adoptés au cours des dix dernières années: il s'agit des décrets « Centres de vacances » (CDV), « Accueil Temps libre » (ATL) et « Ecoles de devoirs » (EDD). Ils proposent des cadres d'agrément et de subventionnement sur base volontaire et ne s'imposent donc qu'à ceux qui souhaitent s'y conformer.

2. **La diminution du temps scolaire, sans mise en place par les pouvoirs publics de temps organisés et financés pour prendre en charge les enfants en dehors du cadre réglementaire scolaire strict.** Cette évolution a rendu difficilement conciliables l'accompagnement des enfants et les obligations professionnelles de la plupart des parents. Le recours à la solidarité familiale (grands-parents, tantes ou oncles, frères et sœurs plus âgés, ...) n'étant pas toujours possible, l'importance de l'aspect « garde » a par trop oblitéré les enjeux sociétaux et d'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, le temps de midi reste bien souvent le parent pauvre où seule la surveillance des enfants est assurée. Il est nécessaire de revoir la réglementation, pour fixer des normes au niveau du personnel, des cadres.

3. **La demande en matière d'accueil des 3-12 ans est en hausse depuis deux décennies.** Cette hausse s'explique notamment par l'évolution des structures familiales et par les exigences dictées par le marché du travail, en particulier l'extension des horaires de travail et l'allongement des temps de trajets domicile/travail. Ainsi, on constate ces dernières années une véritable explosion de la demande d'accueil des enfants, à laquelle le secteur ne peut répondre, particulièrement pour les 2,5 à 6 ans. La quasi-totalité des structures doivent refuser des enfants par manque de places et/ou de moyens. La pénurie se fait aussi particulièrement sentir dans les écoles de devoirs.

4. **Les enfants des familles pauvres ont globalement peu l'occasion de participer aux activités de loisirs, culturelles, artistiques et sportives.** De multiples obstacles se cumulent et entravent leur accès aux initiatives mises en place : manque d'information, frein financier, difficultés d'accès géographiques, barrières psychologiques et/ou liées aux conditions de vie (nécessité de gérer l'urgence), freins culturels... Les quartiers défavorisés ne sont pas toujours bien desservis, ce qui rend plus rare et plus difficile la participation à des activités extérieures et la rencontre d'autres publics. Pourtant, il existe, du côté des populations en situation de pauvreté et de grande pauvreté, un grand besoin d'accueil. Citons notamment l'exiguïté des logements dans lesquels vivent ces populations, et le manque d'espaces verts caractérisant les quartiers qui concentrent un grand nombre de familles pauvres.

5. **Certaines zones sont largement déficitaires en structures et services d'accueil.** Cette pénurie peut s'expliquer notamment par les réalités géographiques (milieu rural), institutionnelles

et le sous-financement qui caractérisent le secteur mais aussi du fait des priorités politiques développées localement. L'ensemble des cadres légaux est sous-financé (ATL, EDD, CDV)⁵ et n'offre que des moyens de fonctionnement subsidiaires. Les moyens alloués au travers des trois décrets cités ci-dessus ne permettent, à eux seuls, à aucune structure de survivre. , excepté en appliquant des tarifs élevés pour les parents. Les subsides octroyés par l'ONE ne permettent à aucune structure de répondre aux besoins du secteur. D'autres financements doivent être recherchés : communes, FESC, Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés (FIPI), la cohésion sociale à Bruxelles, etc. Ces montages complexes ont pour corollaire une addition de contraintes administratives, d'exigences diverses, dues à une absence de coordination de pouvoirs subsidiaires et une incertitude quasi-permanente quant à la viabilité des différentes structures.

6. Le manque d'accès tient également au **coût de l'accueil qui peut peser lourd dans le budget des familles**. En effet, l'accueil de la petite enfance n'est pas le seul qui engendre des frais importants pour les parents. Le coût de l'accueil des enfants en âge scolaire peut aller de la gratuité jusqu'à plusieurs dizaines voire centaines d'euros/mois. Ce Coût varie selon le type de pouvoir organisateur, le cadre réglementaire et le subventionnement du service, le type d'accueil, la qualification du personnel,... En ATL, les opérateurs agréés doivent appliquer une PFP de maximum 4 euros pour un accueil de moins de 3 heures. Un montant qui exclut déjà certaines familles en situation de pauvreté.

7. **La marchandisation de certaines activités** les rendent de facto inaccessibles financièrement pour bon nombre de familles. Ainsi, de nombreux organismes proposent des activités onéreuses aux familles aisées. A côté de cela, un accueil « pour tous » se développe, jonglant avec les divers cadres et les multiples « maigres » subventions accessibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Au sein des écoles elles-mêmes, cet accueil à deux vitesses va croissant : des activités payantes (créatives, sportives, musicales, etc.) sont parfois proposées aux enfants sur le temps de midi et après la fin des cours.

Il en va de même durant les périodes de congés scolaires où la « dualisation » des activités et des publics est renforcée. Par exemple : stages à plus de 150 euros/semaine versus plaines de vacances à moins de 25 euros/semaine.

8. **L'absence d'accès à des infrastructures adaptées aux besoins des enfants** lors de ces temps. L'accueil des enfants avant et après les heures de cours s'organise encore bien souvent au sein des bâtiments scolaires. Il est important de remarquer que l'adéquation des locaux n'est pas optimale pour des activités extra-scolaires.

Le partenariat entre le monde de l'enseignement et le monde de l'accueil n'est pas toujours simple à mettre en place autour de cette question des locaux : aménagement, horaires de mise à disposition, nettoyage... Le Conseil relève néanmoins positivement que la DPC envisage de renforcer ces coopérations.

Le Conseil d'avis souligne qu'il est difficile pour les enfants dont les parents travaillent de pouvoir se rendre physiquement aux activités extrascolaires organisées en dehors de l'école.

Enfin, le Conseil d'avis constate le **lien incontournable que le secteur de l'accueil 3-12 ans a avec l'école.**

Celle-ci occupe une place centrale dans l'organisation d'une journée d'un enfant et conditionne les rythmes qui lui sont imposés. L'école influence de facto les temporalités parentales et celles des professionnels amenés à prendre en charge les enfants. Lorsqu'il s'agit de l'accueil des 3-12 ans, l'alliance éducative passe par la relation et la collaboration indispensables avec les professionnels de l'école (les enseignants, la direction).

L'organisation des journées se caractérise par un extrême morcellement, laissant à chaque acteur peu de temps pour mettre en œuvre un projet pédagogique de qualité et peu de places pour des éléments tels que le sport, la musique, la créativité, pourtant essentiels à un développement harmonieux des enfants..

En même temps, les lieux d'éducation non-formelle de l'extrascolaire ont parfois dû pallier certains problèmes que l'école a trop souvent « externalisé » (remédiation, devoirs, etc.).

La question spécifique des classes d'accueil en maternelle interpelle fortement le Conseil d'avis. Les besoins d'articulation propre à cette période de transition feront l'objet d'un avis particulier ultérieurement.

L'accueil des enfants de 3 à 12 ans doit être pensé comme un temps qui renforce l'accès à la culture, aux découvertes, aux apprentissages non formels,... Ce temps réduit par voie de conséquence les inégalités entre enfants et soutient la mixité sociale à travers la diversification de l'offre organisée au niveau local entre acteurs et avec les tissus associatifs et culturels locaux (en ce compris pour les déplacements des enfants).

B. Recommandations :

Les autorités publiques ont un rôle essentiel à jouer dans l'accessibilité des milieux d'accueil 3-12 ans. Elles doivent garantir une excellente et égale qualité de l'accueil, peu importe les différents lieux fréquentés par les enfants tout au long de l'année (application de la CIDE - notamment pour l'extrascolaire : art.2, 18, 29, 31), en évitant toute marchandisation du secteur.

Dans ce cadre, concernant l'accueil des enfants de 3 à 12 ans, le Conseil d'avis fait les recommandations suivantes :

- Mener rapidement une **réflexion sur les rythmes des enfants**. Il s'agit d'articuler au mieux le temps dévolu à la scolarité avec les autres espaces-temps d'éducation de l'enfant et envisager les liens à développer avec les autres acteurs intervenant dans les temps des enfants (école, parents, ATL, EDD, CDV, acteurs associatifs et culturels,...). Cette réflexion devrait se réaliser en revisitant les rythmes scolaires dans une ouverture de l'Enseignement aux partenariats éducatifs,... Enfin, elle devrait permettre d'aboutir à une refonte globale de l'accompagnement de l'enfant dans une perspective de développement de son bien-être.

Une manière de rencontrer la préoccupation sur les rythmes et les congés scolaires⁶ présente dans la déclaration de politique communautaire du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles⁷, serait d'ouvrir un dialogue ONE/opérateurs ATL/enseignement.

Dans la droite ligne de cette réflexion, le Conseil propose d'envisager de⁸ :

- **réorganiser les journées des enfants** afin d'améliorer la prise en compte de leurs rythmes et leur confort. Il s'agit de réaménager la journée autour de séquences d'apprentissage (moins tôt le matin, une pause de midi plus longue, une vraie pause pour le goûter et une séquence de cours jusque 17h) ; d'intégrer les devoirs dans le temps scolaire ; d'intégrer le temps de midi dans le temps d'accueil (opérateurs extrascolaires) et d'en prévoir le financement. Bien entendu, envisager ce scénario suppose une modification dans la gestion et l'organisation des temps de midi, des prestations des instituteurs et des enseignants. Cela requiert une concertation avec le monde de l'enseignement pour éviter d'entraîner un alourdissement de la tâche des enseignants (temps de prestation devant la classe, nombre d'élèves en classe, etc.).

⁶ Cf la récente étude développée par la Ligue des familles et présentée à son Université d'été

⁷ « Déclaration de politique communautaire 2014-2019, *Fédérer pour réussir* », p.17

⁸ L'estimation du coût financier de cette mesure doit pouvoir être réalisé. Quelle est le coût d'une journée scolaire ? Un allongement du temps scolaire entraînerait-il de facto une augmentation budgétaire ? De quel montant ? Le pilotage de cette recherche pourrait être confié au Conseil d'avis. (L'OEJA a déjà entrepris une recherche dans cinq communes sur les pourvoyeurs de financement dans l'ATL. L'ISBW a également mené une analyse sur l'estimation du coût de l'extrascolaire).

- **réorganiser le temps des vacances des enfants.** Il s'agit de proposer une modification du calendrier des congés scolaires. Il est proposé de pratiquer une alternance entre sept semaines de classe et deux semaines de congé, avec un long congé de sept semaines l'été. Le nombre de jours d'école restant stable.

Vu les implications d'une telle réforme par delà les seuls secteurs de l'enfance et de l'enseignement, une concertation large devra être organisée notamment via les Conseils Economiques et Sociaux régionaux.

Il convient aussi de garantir l'accueil des enfants pendant ces périodes de vacances nouvellement réparties.

- **Aménager les textes réglementaires régissant le secteur 3-12 ans** pour permettre de lever le cloisonnement entre différents « sous-secteurs » (ATL, ADD, CDV). Ce « saucissonnement » ne correspond en effet pas aux temps vécus par les enfants. Une meilleure cohérence et une simplification des dispositifs est indispensable.

- Permettre la véritable mise en œuvre du **Code de Qualité de l'ONE** dans le secteur 3-12 ans. Pour ce faire, un refinancement des enveloppes budgétaires consacrées aux 3-12 ans doit être opéré afin de créer, soutenir et développer la qualité et l'accessibilité des milieux d'accueil. Il s'agit notamment de porter une attention particulière aux enfants avec des besoins spécifiques et à leur famille : pauvreté, situation de handicap,... Le temps d'accueil en dehors de l'école ne se résume pas à une « garderie » mais doit disposer des moyens nécessaires à la mise en place d'un véritable projet d'accueil tenant compte du moment spécifique qu'il constitue pour l'enfant (temps libre de détente, autres missions et modalités que l'école, etc.) dans des infrastructures aménagées à cet effet.

- Assurer une **réforme du FESC⁹ qui maintienne les services et les structures d'accueil des enfants de 3 à 12 ans.**¹⁰ En effet, le FESC, jusqu'au 31.12.2014, a permis de subventionner des emplois dans un secteur très mal financé. A partir du 01.01.2015, c'est l'ONE qui en gèrera les moyens, avec de nouvelles modalités de fonctionnement prévues en 2017 (un avant-projet d'arrêté est en préparation à ce propos).

- En matière d'infrastructures, **aménager les lieux d'accueil afin qu'ils répondent aux besoins et aux missions de cet accueil.** Par ailleurs, des collaborations devraient être développées entre les opérateurs de l'accueil et les infrastructures publiques pour favoriser l'épanouissement des enfants, particulièrement ceux en âge scolaire : piscines, centres culturels et sportifs... afin que ces lieux d'accueil répondent aux besoins des enfants en matière de locaux et de leur aménagement, en lien avec le Code de Qualité.

- Poursuivre la **professionnalisation du secteur.** Le Conseil se réjouit du chantier mené par l'ONE sur les formations initiales dans le secteur 0-12 ans. Les recommandations qui, nous l'espérons, en seront issues permettront la définition de dispositifs de formation adaptés aux exigences du métier. La reconnaissance des compétences requises s'inscrit dans une démarche de qualification du personnel et donc la professionnalisation du secteur en tant que secteur éducatif à part entière. Cette professionnalisation va de pair avec un statut professionnel pour les travailleurs. Il convient d'offrir les conditions nécessaires pour permettre aux accueillant(e)s extrascolaires d'exercer un véritable métier nécessitant une formation initiale et continue, reconnu par les autres acteurs (écoles, parents) et permettant une évolution de carrière¹¹.

⁹ Fonds des Equipements et Services Collectifs

¹⁰ Voir à ce propos les revendications de la Plate-forme FESC qui s'est constituée pour la sauvegarde des projets et des emplois financés.

¹¹ Cette réflexion doit se mener dans une perspective sectorielle (fonction publique, accords du non-marchand, CP 332, CP329,...) sur les fonctions et, notamment à travers des filières de coordination des formations existantes et de valorisation des expériences acquises.

- Renforcer les rôles du **coordinateur ATL et du responsable de projet**. Certaines communes n'ont pas de coordinateur ATL qui remplisse réellement les fonctions pour lesquelles il a été engagé. Les responsables de projets devraient également être subventionnés.

- Encourager le **développement d'une offre de qualité et diversifiée dans le secteur des « Centres de vacances »**. Ces lieux doivent être accessibles à tous tant au niveau financier que géographique et bénéficier d'une meilleure diffusion informative auprès des parents.

- Promouvoir le « **Droit aux vacances et aux loisirs** » pour tous les enfants. Contre les inégalités et les exclusions grandissantes, particulièrement des familles les plus précarisées, ce droit participe au développement de l'éducation à la citoyenneté et répond par l'action aux enjeux d'une véritable mixité sociale. Les vacances collectives combattent le repli sur soi, contribuent à construire une éducation à l'Autre et permettent de s'approprier des savoirs en complémentarité avec les autres espaces d'éducation que sont l'école et la famille.