



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2012–15, décembre 2012
www.ftu.be/ep

Rôles et difficultés des maisons d'enfants dans l'accueil de la petite enfance en Belgique francophone

Communément appelées les « crèches privées », les maisons d'enfants sont des structures d'accueil en collectivité reconnues mais non subventionnées par l'ONE. Ce secteur, qui représente fin 2011 près de 7000 places d'accueil dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, connaît de grosses difficultés financières et est en quête de reconnaissance et de valorisation par les autorités publiques compétentes. Cette note d'éducation permanente présente la situation particulière des maisons d'enfants dans le champ de l'accueil de la petite enfance, après avoir présenté les grandes caractéristiques et les enjeux qui traversent le secteur dans son ensemble.

1. OFFRE D'ACCUEIL : LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES

Au cours des trente dernières années, l'évolution progressive des besoins des parents et des pratiques des professionnels ont engendré une diversification des types de milieux d'accueil de la petite enfance. Ce développement s'est accompagné d'un effort constant visant à promouvoir la qualité et la sécurité des dispositifs mis en place. C'est pourquoi tout milieu d'accueil en dehors du milieu familial de l'enfant doit respecter des conditions de base pour être autorisé par l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). L'ensemble des structures d'accueil ont ainsi pour mission commune d'organiser l'accueil en vue de permettre à la fois aux enfants de s'épanouir et aux parents de mieux concilier vie privée et vie professionnelle.

Au-delà de cet objectif commun, il existe néanmoins différents types de structures d'accueil, dont les conditions de fonctionnement, les tranches d'âge des enfants accueillis et les capacités varient.

Dans l'ensemble, on distingue les milieux d'accueil collectifs et familiaux, qui peuvent être autorisés, agréés voire subventionnés par l'ONE. Dans les milieux d'accueil collectifs subventionnés, on retrouve notamment les crèches et les crèches parentales. Les services d'accueillantes conventionnées constituent le pendant familial du secteur subventionné. Ces structures peuvent être publiques

(rattachées à des communes, CPAS, provinces) ou associatives (asbl, associations de fait). Les structures d'accueil non subventionnées – privées à but lucratif – qu'elles soient collectives (maisons d'enfants, notamment) ou familiales (accueillantes autonomes) bénéficient d'une simple autorisation si elles satisfont à une exigence minimale de fonctionnement.¹ Ce mode de garde est relativement développé en Belgique : en 2011, il représente 28% de la totalité des places dans la Fédération Wallonie-Bruxelles et 33% dans la partie flamande. En Belgique francophone, le mode de garde majoritaire est la garde collective.

Tableau I – Les différents types de structures d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles		
<i>Mieux d'accueil 0-3 ans</i>	<i>Statuts</i>	
	Autorisé et/ou agréé, mais non subventionné	Autorisé, agréé et subventionné par l'ONE
Collectif	Maison d'enfants (ME)	Crèche
	Halte d'accueil	Crèche parentale
		Prégardiennat
		Maisons communales d'accueil de l'enfance
Familial	(co-)accueillante autonome	Service d'accueillantes conventionnées

2. ACCESSIBILITÉ : UNE PÉNURIE DE PLACES D'ACCUEIL

Fin 2011, la Fédération Wallonie-Bruxelles comptait 39686 places d'accueil (ONE, 2011) réparties entre 28474 places subventionnées par l'ONE (crèches, pré-gardiennat, maisons communales d'accueil de l'enfance) et 11212 places non subventionnées (maisons d'enfants, haltes accueil et co-accueillantes autonomes).

Le taux de couverture – c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'enfants en âge de fréquenter les milieux d'accueil (entre 3 mois et 2.5 ans) et le nombre de places d'accueil – équivaut en 2011 à 28.2% pour l'ensemble de la Région Wallonie-Bruxelles, contre respectivement 27.8% 2010. Selon ce calcul, et malgré une légère hausse du taux global depuis l'année précédente (création d'environ 1000 places subventionnées et de 500 places non subventionnées en un an), les objectifs européens de 33% (objectifs dits de Barcelone) ne sont pas atteints.

Il y a néanmoins une autre manière de faire le calcul de ce taux de couverture : il s'agit de prendre en compte, au dénominateur, tous les enfants entre 0 et 3 ans et au numérateur, toutes les formes d'accueil, y compris l'accueil d'enfants de 2.5 ans à 3 ans à l'école – qui est de l'ordre de 90% dans la Fédération Wallonie-Bruxelles. On obtient dans ce cas un taux de couverture de 43.8%, ce qui est au-delà des 33% fixés par les objectifs de Barcelone.

Sur base de ce dernier calcul, un bilan récent établi par les instances européennes (Math, 2009) souligne que la Belgique fait partie des cinq pays européens qui dépassent l'objectif de 33%, avec le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne.

¹ Les conditions minimales de fonctionnement concernent notamment les locaux, les normes d'encadrement et la formation du personnel.

Même si le bilan de l'année 2011 est positif en termes de nombre de places créées, il reste indéniable que tous les besoins ne sont pas couverts. La politique d'accueil se heurte à une insuffisance de places d'accueil de qualité et financièrement accessibles au regard de la demande. Ainsi, moins d'un enfant sur cinq accède à une place d'accueil de qualité subventionnée. De plus, les taux de couverture varient fortement d'un arrondissement à l'autre ou d'une commune à l'autre tandis que le besoin réel en places n'évolue pas de la même manière. Aussi constate-t-on de graves disparités au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles, surtout à Bruxelles, confrontée à un véritable boom démographique. Les chiffres l'attestent : le taux de couverture à Bruxelles est de seulement 23% tandis qu'il atteint 45% dans le Brabant Wallon et 33% dans la province de Namur, par exemple (ONE, 2011).

En dépit de l'augmentation et de la diversification croissante des modes d'accueil collectif et familial de la petite enfance ces dernières années, l'offre d'accueil reste donc bien insatisfaisante en 2012. L'enquête citoyenne de la Ligue des familles menée au printemps dernier a mis en lumière que plus de six parents sur dix (65%) ont besoin d'une place régulière au moins une fois par semaine. 17% des parents ont cherché mais n'ont pas trouvé de place en crèche et/ou chez une accueillante. Moins d'un enfant sur trois peut, en effet, espérer trouver une place d'accueil. Globalement, sept parents sur dix jugent qu'il est très difficile de trouver une place pour leur enfant.

Deux plans successifs – Cigogne I et II – ambitionnaient de créer 8000 places en 5 ans, dont environ 3000 sur la période 2008-2010 pour atteindre le taux de couverture de 33% fixé par les objectifs de Barcelone. À leur terme, le bilan reste mitigé. Notons que les structures d'accueil non subventionnées n'étaient pas concernées par ces deux appels à projet publics.

L'objectif de la nouvelle programmation de 2013 – le plan Cigogne III – est de 16000 nouvelles places pour 2022, soit 1600 places chaque année pendant dix ans. À la différence des deux plans précédents, celui-ci vise à créer 13000 places en milieux d'accueil subventionnés contre 3000 places en milieux d'accueil non subventionnés (maisons d'enfants et accueillantes autonomes). Selon La Ligue des familles, malgré ces efforts, ce plan couvrira à peine l'augmentation des besoins. Une légère amélioration du taux de couverture est prévue (environ 7%), mais elle reste bien inférieure à la demande estimée pour 2022.

3. LA SITUATION PARTICULIÈRE DES MAISONS D'ENFANTS EN BELGIQUE FRANCOPHONE

Depuis une quinzaine d'années, le manque accru de places d'accueil dans le champ de la petite enfance au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles et les subventions limitées accordées à ce secteur par ladite Fédération ont eu notamment pour conséquence la création et l'ouverture de nombreuses structures d'accueil collectif non subventionnées, à savoir les maisons d'enfants ou « ME ». Ces milieux d'accueil collectif ne représentent pas moins de 6795 places parmi les 11212 places du secteur non subventionné. Or, leur viabilité et leur accessibilité financières sont au centre de nombreuses préoccupations.

Ce secteur a vu émerger des structures d'accueil de type collectif aux formes et statuts variés. Une de ses principales caractéristiques tient effectivement dans la diversité des formes de maisons d'enfants qu'il recouvre, tant au niveau des statuts juridiques, que de la taille et/ou du mode de fonctionnement. Derrière cette dénomination commune se cachent ainsi des milieux d'accueil aux réalités parfois bien différentes.

Distinguons d'abord deux grands types de maisons d'enfants selon que celles-ci sont autonomes ou, à l'inverse, adossées à une institution publique – comme une province, une commune, un CPAS, une école, etc. – ou à une entreprise privée. La plupart des ME appartiennent au premier type ; elles fonctionnent de manière indépendante ou sous la forme d'une association. Ce sont elles qui rencontrent le plus de difficultés de viabilité financière. Le second type de maisons d'enfants,

appelées parfois « les fausses ME », en opposition aux « vraies ME » autonomes, sont moins nombreuses que les précédentes. Elles dépendent le plus souvent d'un pouvoir organisateur extérieur. Elles sont, au moins partiellement, subventionnées par l'institution dont elles émanent, ce qui les rend financièrement moins fragiles que les maisons d'enfants ouvertes de manière autonome.

Soulignons ensuite que les ME peuvent prendre différentes formes juridiques. On trouve ainsi des ME sous forme d'ASBL, d'indépendants et de SPRL, SCRL, notamment.

À ces différences, il faut en ajouter d'autres liées à leur propre mode d'organisation et de fonctionnement : certaines développent des partenariats entre elles ou avec d'autres acteurs locaux par exemple. Ces différences ont des implications sur le mode de gestion de la ME – sous la tutelle ou non d'un conseil d'administration, par exemple, sur l'accès ou non aux diverses sources de financement et de subsides, ou encore sur la configuration des structures de coûts de fonctionnement (mise à disposition ou non de locaux et possibilité d'obtenir du personnel bénévole/stagiaire).

Le principal aspect qui caractérise la situation des ME a trait aux difficultés financières qu'elles rencontrent compte-tenu du sous-financement structurel du secteur en regard des coûts importants de mise en œuvre et de fonctionnement auxquels elles doivent faire face. Les maisons d'enfants sont largement dépendantes des apports financiers extérieurs – participation financière des parents et subsides éventuels. Ces apports extérieurs, qui constituent les principales rentrées financières, voire les seules, ne sont souvent disponibles qu'à *posteriori*, une fois que l'activité est lancée. Or, l'ouverture d'une ME implique des frais de démarrage importants comme le financement d'une infrastructure et de matériel adaptés aux normes de l'ONE, notamment. De nombreuses ME doivent être financées sur fonds propres ou par des emprunts lors du démarrage, ce qui limite les candidats potentiels à l'ouverture de telles structures.

Au-delà de cette fragile fiabilité financière, une seconde caractéristique des ME tient à l'hétérogénéité des qualifications et des profils de leur personnel de direction. Comme le souligne notamment une récente recherche-action menée pour l'ONE (Pirard et *al.*, 2012), les formations donnant accès aux fonctions de direction dans le secteur de l'accueil de la petite enfance et dans le secteur non subventionné en particulier sont peu uniformisées. Malgré l'importance stratégique de ce poste pour le développement d'une qualité d'accueil, il n'existe pas de référentiel métier, ni de référentiel de compétences officiellement validés.

Le secteur des maisons enfants est actuellement confronté à une instabilité, voire à une réelle précarité financière, en raison notamment d'un manque de rentabilité structurelle des activités comme d'un manque d'homogénéité des statuts, des conditions de viabilité des structures et des conditions d'accessibilité au métier de directeur de ME.

Pour soutenir ce secteur, l'ONE a mis récemment en place en plan d'action en sept axes de travail (ONE, 2011). L'absence d'un modèle unique de maison d'enfants rend délicate l'élaboration et la mise en œuvre de pistes d'action soutenant, de façon équitable, l'ensemble du secteur. Cet exercice est d'autant plus difficile que le rôle de l'ONE vis-à-vis des structures d'accueil non subventionnées se limite traditionnellement à un rôle d'information et d'accompagnement des futurs responsables, d'autorisation d'ouverture et de contrôle des structures d'accueil existantes.

Un des axes essentiels d'action a pris la forme d'un dispositif-pilote de coaching à destination de futurs directeurs de ME. Mis en place en 2011 et 2012, celui-ci visait à soutenir la création et le développement des maisons d'enfants, et ce en étroite collaboration avec les coopératives d'activités COOPAC/Azimet pour la Wallonie, ILES asbl pour Bruxelles, l'IFAPME et le SFPME. Cet accompagnement professionnel avait pour objectif de permettre à une trentaine de promoteurs désireux d'ouvrir une maison d'enfants de mener à bien leur projet d'accueil à court et à long terme. Si un tel dispositif de formation complémentaire a toute sa pertinence dans un contexte où domine

l'hétérogénéité des qualifications de base et de profils donnant accès aux fonctions de direction, il est très probable que ce soutien ne soit pleinement efficace qu'à condition qu'il soit accompagné d'améliorations plus générales concernant les conditions générales d'exercice du métier dans ce secteur non subventionné de l'accueil de la petite enfance.

Périne BROTCORNE

RÉFÉRENCES

- Ligue des familles, *L'accueil des enfants de 0 à 3 ans avant leur entrée à l'école*, Enquête de la menée auprès d'un panel de parents en 2012, Le Ligeur n°07, 14/03/2012.
- Math A., « Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi. Que reste-t-il des engagements de Barcelone ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars 2009.
- ONE, *Rapport d'activités 2011*.
- Pirard F. (dir.), *Formations initiales dans le champ de l'accueil de la petite enfance*, Rapport recherche-action n°114, ONE, juillet 2012.

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur
+32-81-725122
Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep
Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles