



ACCUEIL ET DROIT OPPOSABLE

FAUT-IL CONTRAINDRE L'ÉTAT A GARANTIR
UNE PLACE D'ACCUEIL POUR CHAQUE ENFANT?

Une production du service Études
et Action politique de la Ligue des familles

Avril 2019

la ligue
des familles
citoyenparent

RESUME

De nombreuses recherches le montrent : l'accueil de la petite enfance a un impact positif et durable sur le développement de l'enfant ainsi que sur la lutte contre les inégalités.

La Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant stipule que les États doivent accompagner les parents dans l'exercice de leurs responsabilités parentales et assurer la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. Malheureusement, en Fédération Wallonie-Bruxelles pour de nombreux enfants, l'accès à un milieu d'accueil est rempli d'obstacles.

Le secteur de l'accueil de la petite enfance souffre d'un manque de financement. Les places manquent et les structures d'accueil doivent se reposer sur la participation financière des parents et/ou sur des co-financements pour continuer à exister. De plus, les responsables politiques semblent ne pas toujours prendre conscience de l'importance d'investir dans le secteur de l'enfance et restent concentrés sur la fonction de garde de l'accueil avec pour objectif de permettre aux parents de travailler.

Dans ce cadre, la Ligue des familles se questionne sur la pertinence d'un « droit opposable à l'accueil » qui obligerait l'État à garantir une place d'accueil pour chaque enfant.

Dans les pays où ce droit existe, le congé parental est plus long qu'en Belgique et les taux de couverture¹ sont plus importants. Pour la Ligue des familles, le droit opposable à l'accueil ne peut pas fonctionner sans un investissement public important, des voies de recours accessibles, un congé parental plus long et mieux rémunéré ainsi que des places d'accueil accessibles et en nombre suffisant.

La Ligue des familles défend donc avant tout l'universalisme de l'accueil par l'ouverture de plus de places accessibles et de qualité, l'accompagnement individualisé des parents et l'analyse des besoins exprimés et non exprimés en matière d'accueil.

¹ Le taux de couverture correspond au nombre de places d'accueil existantes par rapport au nombre d'enfants en âge de les fréquenter sur un territoire déterminé.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	2
CONTEXTE.....	4
L'ACCUEIL : UN DROIT DE L'ENFANT.....	4
UN MANQUE DE FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'ACCUEIL.....	4
UN MANQUE DE PLACES D'ACCUEIL	4
UN DROIT OPPOSABLE À L'ACCUEIL	5
TOUR D'HORIZON DU DROIT OPPOSABLE	5
FRANCE : UNE RÉFLEXION QUI N'A PAS ABOUTI.....	5
PAYS NORDIQUES : UN DROIT GARANTI PAR LES MUNICIPALITÉS	6
ALLEMAGNE : UN DROIT OPPOSABLE DEPUIS 2013	6
LES LIMITES DU DROIT OPPOSABLE	6
UN DROIT CONSTITUTIONNEL DIFFICILE À GARANTIR.....	6
UN DROIT MAIS À QUEL TYPE D'ACCUEIL ?	7
UN DROIT POUR TOUS OU POUR UNE CATÉGORIE DE FAMILLES ?.....	7
CONCLUSION	7

CONTEXTE

La petite enfance est une période charnière durant laquelle le jeune enfant se développe aussi bien physiquement et psychologiquement que socialement. De nombreuses études dévoilent l'impact positif et durable de l'accueil de la petite enfance sur le développement de l'enfant mais également sur le décrochage scolaire, l'exclusion du marché de l'emploi, etc.

Des recherches montrent par ailleurs que l'accueil de la petite enfance de qualité favorise l'égalité des chances. C'est pourquoi la Ligue des familles ne cesse de réclamer que l'accueil fasse l'objet d'une politique forte et que les pouvoirs publics investissent plus largement dans ce secteur.

L'ACCUEIL : UN DROIT DE L'ENFANT

La Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant datant du 20 novembre 1989, ratifiée par la Belgique, stipule dans son article 18 que les Etats doivent accompagner les parents dans l'exercice de leurs responsabilités parentales et assurer la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants.

Malheureusement, pour de nombreux enfants, l'accès à une structure d'accueil est rempli d'obstacles. Par manque de structures accessibles financièrement et géographiquement ou répondant à leurs besoins, de nombreuses familles s'en détournent. Ce qui devrait alors être perçu comme un service vecteur d'égalité des chances devient dès lors inaccessible à une série d'enfants, amplifiant ainsi les inégalités sociales.

UN MANQUE DE FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'ACCUEIL

En Fédération Wallonie-Bruxelles, le secteur de l'accueil de la petite enfance souffre d'un manque de financement. Les structures d'accueil ne sont pas subsidiées à 100% par la Fédération Wallonie-Bruxelles et doivent largement se reposer sur la participation financière des parents et/ou sur des cofinancements.

Les responsables politiques semblent ne pas toujours prendre conscience de l'importance d'investir dans le secteur de l'enfance et restent concentrés sur la fonction de garde de l'accueil avec pour objectif de permettre aux parents de travailler.

Une réforme des milieux d'accueil est prévue. Un décret a été voté début 2019 mais n'est malheureusement pas suffisamment ambitieux. Ce sont des arrêtés qui définiront les contours de cette réforme et qui dévoileront l'ambition des pouvoirs publics en matière d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles.

UN MANQUE DE PLACES D'ACCUEIL

Le Baromètre des parents de la Ligue des familles de 2018 montrait que 44% des parents rencontraient des difficultés à trouver une place d'accueil et que 41% des familles de la catégorie socioéconomique inférieure fréquentaient les milieux d'accueil contre 78% de la catégorie supérieure.

Il manque donc non seulement de places d'accueil mais en plus les familles les plus fragilisées n'ont pas un accès identique aux milieux d'accueil que les familles les plus nanties

UN DROIT OPPOSABLE A L'ACCUEIL

La notion de droit opposable signifie juridiquement qu'un droit est reconnu et qu'il peut être « opposé » à une autorité. L'autorité est alors contrainte de permettre au droit de s'exercer de manière effective.

En matière d'accueil de la petite enfance, appliquer la notion de droit opposable signifie qu'une place d'accueil doit être octroyée à tous les enfants ou à une partie d'entre eux selon des critères définis. Pour ce faire, les moyens à mettre en place peuvent être divers : création de places, création de places

accessibles financièrement, géographiquement ou à un public spécifique, obligation d'informer les familles, obligation d'accueillir un certain public, etc. L'objectif doit quant à lui bien être celui que toute demande d'accueil (exprimée ou non) obtienne satisfaction.

L'avantage du droit opposable est que les politiques publiques ont une obligation de résultats et pas uniquement de moyens.

TOUR D'HORIZON DU DROIT OPPOSABLE

FRANCE : UNE REFLEXION QUI N'A PAS ABOUTI

En France, en 2007, une réflexion a été engagée sur la mise en place d'un droit opposable en matière d'accueil de la petite enfance pour permettre aux parents de concilier plus facilement leurs vies professionnelles et familiales².

Dans ce cadre, Michèle Tabarot, alors Députée, a été chargée en 2008 de rédiger un rapport³ pour développer l'offre d'accueil de la petite enfance tout en maîtrisant les dépenses. Ce rapport a révélé un manque de places et préconisait certaines mesures pour la mise en œuvre d'une opposabilité du droit à l'accueil à partir de 2012.

Le rapport prévoyait que de 2009 à 2012, des modes de garde innovants pour les 2-3 ans (jardins

d'éveil) soient créés pour libérer des places d'accueil pour les plus petits. Le droit opposable concernait donc dans un premier temps les 2-3 ans.

L'idée était d'ouvrir le droit opposable à partir de 2015 à tous les enfants selon les places d'accueil disponibles en mettant en place un numéro d'appel ainsi qu'un site Internet pour aider les parents dans leur recherche d'accueil et pour les informer sur les places disponibles et les structures existantes.

Parallèlement, le rapport proposait de réformer le congé parental pour que les parents puissent s'occuper à temps plein de leurs enfants jusqu'à 6 ou 12 mois avec une prestation de 67% du salaire brut plafonné à 1.800 €/mois.

Ce rapport visait un droit opposable à l'accueil en plusieurs phases mais n'a malgré tout pas fait l'unanimité au sein du Gouvernement alors en place. L'opposabilité aurait coûté trop cher. La notion de droit opposable à l'accueil s'est alors transformée

² METAYER K., *Le droit opposable à un mode de garde : quel impact pour les associations et l'accueil de la petite enfance ?* UNIOPSS et CNAR, 2009.

³https://www.reseau-enfance.com/IMG/pdf/Rapport_Tabarot.pdf

en un droit des parents à l'information sur les modes d'accueil existants.

La France a délaissé ce projet et a conclu qu'il fallait progresser en recensant systématiquement les besoins ainsi que l'offre et en mettant en place un service individualisé d'information et d'orientation des familles.

PAYS NORDIQUES : UN DROIT GARANTI PAR LES MUNICIPALITES

Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, le congé parental a une durée d'un an, est bien rémunéré (autour de 80% du salaire) et est ouvert aux deux parents. À la fin de ce congé, les municipalités ont l'obligation de fournir une place en milieu d'accueil à l'enfant⁴.

Dans ces pays, les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants sont assimilés (0 à 6 ans). Un seul ministère traite la question de l'enfance. Un système intégré qui offre plus de cohérence entre les structures d'accueil et le système éducatif, plus de moyens pour les moins de 3 ans et une meilleure formation du personnel d'accueil.

Des petites variantes existent mais globalement ces pays garantissent depuis les années 90 une place d'accueil à tous les enfants âgés de 0 à 6 ans (âge

à partir duquel la scolarité devient obligatoire). Des textes de lois contraignent les communes à offrir une place d'accueil pour tous les enfants vivant sur leur territoire. A ce jour, l'objectif semble réalisé dans presque toutes les communes de ces pays.

ALLEMAGNE : UN DROIT OPPOSABLE DEPUIS 2013

Depuis 2013, les autorités locales doivent offrir une place d'accueil à tous les enfants âgés de 1 an à 3 ans dont les parents travaillent ou sont en formation.

Les parents qui ne bénéficient pas d'une place d'accueil à moins de 30 minutes de leur domicile peuvent porter plainte. De 2013 à 2014, 242 parents auraient porté plainte contre une municipalité (pour 2 millions d'enfants de moins de 3 ans recensés).

Les places d'accueil peuvent être attribuées aussi bien en milieu d'accueil collectif que familial. Les parents ne peuvent donc pas choisir leur milieu d'accueil et les tarifs appliqués sont loin d'être homogènes d'une ville à l'autre⁵. Néanmoins, l'Allemagne offre une prime de 150 € aux parents de jeunes enfants qui n'auraient pas recours à un mode d'accueil subventionné.

LES LIMITES DU DROIT OPPOSABLE

Si le droit opposable a cet intérêt indéniable de reconnaître à chaque enfant le droit de bénéficier d'une place d'accueil et de lui permettre de profiter des plus-values de l'accueil précoce, il n'empêche qu'il se heurte à quelques difficultés.

UN DROIT CONSTITUTIONNEL DIFFICILE A GARANTIR

Pour transformer l'accueil de la petite enfance en un droit opposable, il faudrait considérer que le droit à

une place d'accueil est au plus haut dans la hiérarchie des droits. Il devra donc s'inscrire dans la Constitution pour devenir une vraie obligation et permettre aux citoyens d'exiger réparation en cas de non-respect de leur droit.

De ce fait, si l'accueil devient un droit opposable, il va falloir offrir des voies de recours aux citoyens en cas de non-respect de leur droit. Les définir sera une étape essentielle : comment, contre qui, avec quels délais et quelles pénalités pour qui ?

⁴ OCDE. *Petite enfance, grands défis : les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*. 2017.

⁵ SALLES A., *La politique familiale allemande : des difficultés à prendre le virage*. Allemagne d'aujourd'hui. 2013.

On le sait, les procédures de recours en justice sont longues, l'accès à la justice est lié au capital socio-culturel et représente un coût parfois difficile à supporter. Ce qui viendrait à pousser certains parents à tout simplement renoncer à leurs droits.

A côté de cela, vu le contexte actuel de pénurie de places d'accueil, un juge qui trancherait en faveur d'un citoyen alors que l'offre d'accueil n'est pas suffisante obligerait l'État à payer des pénalités de manière récurrente sans que cela aboutisse automatiquement à une solution pour la famille concernée.

UN DROIT MAIS A QUEL TYPE D'ACCUEIL ?

Bénéficier d'un droit à une place d'accueil ne suppose pas forcément un droit à bénéficier d'une place d'accueil de qualité et accessible géographiquement ou financièrement.

Le droit opposable ne règle pas à lui seul la question de définir à quel type de place d'accueil l'enfant a droit, où et à quel prix.

On peut se questionner dès lors sur la possibilité des parents à pouvoir refuser une place d'accueil qu'on leur aurait assignée en cas d'inaccessibilité géographique ou financière et des conséquences pour eux.

CONCLUSION

La notion de droit opposable se heurte à toute une série de difficultés opérationnelles aux conséquences variées⁶. L'application d'un droit opposable à l'accueil de la petite enfance est un vrai choix de société qui implique bien plus que de contraindre l'État à octroyer une place d'accueil et à l'enfant d'en bénéficier.

Dans les pays où l'accueil est un droit opposable, le congé parental est plus long qu'en Belgique, les taux de couverture sont plus importants et les pouvoirs locaux sont des acteurs clés.

Partant de ce constat, pour la Ligue des familles, un droit opposable ne peut fonctionner que si :

La question de la qualité se pose également. Tous les enfants devraient bénéficier d'une place d'accueil certes mais de qualité pour que les missions et bienfaits de l'accueil soient pleinement remplis.

On ne peut malheureusement pas faire l'économie de ces réflexions dans le cadre d'une analyse sur le droit opposable à l'accueil, parce que ces éléments ont de réelles conséquences pour les familles.

UN DROIT POUR TOUS OU POUR UNE CATEGORIE DE FAMILLES ?

On peut se questionner sur la pertinence d'un droit à une place d'accueil pour tous les enfants. En effet, entre les personnes qui ne souhaitent pas bénéficier d'une place d'accueil et celles qui ont les moyens de trouver des alternatives à l'accueil, il y a une série de parents qui galèrent pour trouver une place d'accueil accessible financièrement.

La question est donc soulevée de savoir s'il ne faudrait pas privilégier dans un premier temps un droit opposable pour les parents issus de catégories socioéconomiques inférieures ou les familles monoparentales pour lesquelles les bénéfices de l'accueil sont plus importants, puisque vecteur d'égalité des chances et de lutte contre les inégalités sociales.

- L'investissement public est conséquent ;
- Le droit est clairement défini ;
- Les voies de recours sont accessibles à tous ;
- Le congé parental est plus long et mieux rémunéré pour les deux parents qu'actuellement ;
- Le taux de couverture en places d'accueil accessibles et de qualité augmente.

Avant de se prononcer sur un droit opposable à l'accueil, il apparaît pour la Ligue des familles différentes priorités d'action :

- Créer des places et exiger comme finalité un taux de couverture à 50% dans toutes les communes ;

⁶ ROUVILLOIS F., *Faut-il s'opposer au droit opposable ?* Fondation pour l'innovation politique. 2007.

- Optimiser le taux d'occupation des places existantes en favorisant l'accueil plus flexible ;
- Accompagner et informer de manière individualisée les parents sur l'accueil de la petite enfance ;
- Analyser les demandes exprimées et non exprimées en places d'accueil ;
- Offrir un congé parental plus long et mieux rémunéré pour les deux parents ;
- Réfléchir à un programme éducatif commun 0-6 ans.

A l'heure d'écrire ces lignes, il apparaît clairement pour la Ligue des familles que ce qui est fondamental, c'est de privilégier un accueil de la petite enfance « universel » qui supposerait un engagement des pouvoirs publics sur les différentes priorités citées plus haut.

Avril 2019

Amélie Hosdey-Radoux

a.hosdeyradoux@liguedesfamilles.be