

Yves Oestreicher

# De l'offre et de la demande de crèches

## Comment s'explique l'essor récent des crèches et maisons relais à Luxembourg ?

Le phénomène ne passe pas inaperçu. Depuis plusieurs années, le nombre de crèches, foyers scolaires, maisons relais et autres structures d'encadrement éducatif augmente massivement. Les initiatives sont aussi bien communales que commerciales.

Pourtant, l'existence de crèches à Luxembourg ne date pas d'hier. La crèche de Luxembourg par exemple, établie au plateau Altmünster à Luxembourg-Ville, a été fondée en 1898 avec pour mission d'aider les familles les plus démunies en accueillant les enfants dont les mères poursuivaient un travail rémunéré. Plus récemment, à partir du début des années 1980, des crèches dites « conventionnées » ont vu le jour sous l'impulsion de financements proposés par le ministère de la Famille. Dans une cinquantaine de localités du pays, des ASBL se sont ainsi progressivement constituées, à l'initiative de bénévoles ou de responsables communaux, afin de gérer un(e) ou plusieurs foyers de jour et garderies pour enfants. En règle générale, c'était la commune qui mettait à disposition les locaux. Le fonctionnement de ces structures était réglé par une convention annuelle avec le ministère de la Famille et, depuis 1998, la loi dite « asft<sup>1</sup> » fixait les conditions d'organisation de leurs activités. Leurs principaux objectifs étaient la création d'offres locales s'adressant en priorité aux enfants de familles monoparentales ou de parents poursuivant tous les deux une activité professionnelle et à faibles revenus ainsi

qu'aux enfants ayant besoin d'une opportunité de s'accoutumer à une vie de groupe ou d'apprendre la langue luxembourgeoise, tout comme aux enfants présentant de légers troubles du comportement, des retards de développement ou des handicaps.

---

### Entre 1980 et 2004, les crèches et foyers de jour conventionnés ont d'abord constitué un instrument de politique sociale

---

Parallèlement, une offre commerciale s'est mise en place aux endroits stratégiques où elle pouvait s'attendre à une clientèle suffisamment solvable pour garantir son fonctionnement. Ces structures s'adressaient en majorité aux enfants non scolarisés.

Entre 1980 et 2004, les crèches et foyers de jour conventionnés ont d'abord constitué un instrument de politique sociale en faveur d'abord des familles en difficulté ou dites « fragilisées ». Le nombre de places était relativement faible et la participation financière des parents a été fixée en relation avec le revenu et la composition du ménage. En 2004, il y avait entre 4 000 et 5 000 places, gestionnaires associatifs et commerciaux confondus, pour environ 75 000 enfants dans la tranche d'âge de 0 à 12 ans.

Sur le plan communal, le besoin croissant de places était connu et il ne fallait guère convaincre les responsables communaux qu'une offre appropriée de services d'encadrement éducatif pour enfants présenterait un attrait important pour leur localité. Du point de vue du résident, rien que la certi-

tude de pouvoir disposer d'une place dans une crèche en cas de besoin peut considérablement influencer le choix en matière d'organisation et de planification de la vie, aussi bien sur le plan familial que professionnel. En d'autres termes, l'existence d'une offre de places avait de fortes chances de générer une demande et d'attirer de nouveaux résidents.

Toutefois, entre 2001 et 2004, alors que les listes d'attente de familles à la recherche d'une place ne cessaient de s'allonger, le développement de nouvelles structures stagnait. Il devenait évident que le modèle des crèches conventionnées était inapproprié pour stimuler la création des places nécessaires pour couvrir les besoins existants et ne constituait pas une réponse appropriée aux objectifs formulés par la « stratégie de Lisbonne ».

Le cadre réglementaire était trop restrictif pour tenir compte de la multitude de situations et des spécificités locales. Surtout les exigences en matière d'infrastructures étaient trop peu flexibles pour pouvoir adapter des locaux, sans grandes transformations, aux besoins d'encadrement des enfants. Par ailleurs, depuis des années, les services de cantine, d'accueil ou d'aide aux devoirs étaient organisés dans certaines communes, du moins dans les plus grandes. Elles avaient été établies selon des dispositions applicables à des infrastructures scolaires, différentes de celles relatives aux structures d'encadrement éducatif : ceci contribuait à la confusion des responsables communaux dans leurs projets de développement de structures scolaires et d'encadrement éducatif. Par ailleurs, la situation de

---

Yves Oestreicher est économiste et directeur administratif auprès de l'Entente des foyers de jour ASBL, regroupement de 70 organismes gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, conventionnés avec l'État.

pénurie des places avait conduit à un effet de réduction de la flexibilité de l'offre. Les structures, dans le but de servir d'abord les enfants les plus nécessiteux et d'atteindre de bons taux d'occupation, furent incitées à servir en priorité les familles demandant des places à temps plein, avec pour conséquence que les familles souhaitant une place à temps partiel ou à horaire flexible se virent obligés soit de s'inscrire pour une place à plein temps, soit de chercher une autre solution de garde.

Le gouvernement formé à la suite des législatives de 2004 a stimulé la création de places d'encadrement pour enfants scolarisés via les maisons relais. Au même moment, la responsabilité politique pour toutes les activités d'encadrement éducatif en dehors des heures de classe fut rassemblée au sein du ministère de la Famille. Le projet était ambitieux, non seulement en termes budgétaires, où des engagements financiers renforcés de la part des communes furent exigés dans le cadre de conventions par ailleurs nettement moins contraignantes que par le passé. L'autonomie communale en matière d'organisation était définie de manière très large. Le nouveau règlement imposait aux gestionnaires de proposer au moins les prestations suivantes : accueil des enfants en dehors des heures de classe pendant au moins 200 jours et 500 heures par année, services de restauration pour enfants comprenant le repas de midi et des collations intermédiaires, surveillance des prestations d'animation et des activités à caractère socioéducatif, accompagnement pour la réalisation des devoirs à domicile. Après trois ans, la quasi-totalité des communes avait mis en place un ou plusieurs services de maisons relais, soit en régie directe, soit via une association locale, soit encore en sous-traitant l'activité à l'un des grands prestataires du secteur social proposant un service d'encadrement éducatif au niveau national. En 2009, 18 200 places en maison relais existaient, comparées aux 6 000 places au total dans des crèches conventionnées et commerciales et services d'assistance parentale.

Les maisons relais ont été critiquées à différents égards, notamment en ce qui concerne la taille des groupes d'enfants accueillis à certains moments de la journée, réduisant la qualité du service éducatif. En plus, la croissance rapide impliquait un besoin impor-

tant en personnel à courte échéance, pour des horaires souvent variables et complémentaires à l'horaire scolaire. En résultat inévitablement un recours à du personnel ne disposant pas toujours d'une qualification éducative et la création d'un nombre élevé de postes à temps partiel pour des contrats de très courte durée. L'offre d'une flexibilité excessive du service a pu rendre impossible un travail éducatif conséquent – le personnel se voyait souvent réduit à une activité de garde.

La participation financière des parents aux services de maisons relais n'était pas réglée de façon homogène dans tout le pays. Afin de permettre une transition des anciens tarifs locaux de cantines scolaires et des services d'aide aux devoirs vers une nouvelle grille nationale, les responsables communaux ont déterminé le prix à payer par les parents sur base de forfaits. Ceux-ci étaient relativement bas afin de préserver une mixité sociale des enfants accueillis et pour des raisons de simplification administrative.

En mai 2008, le gouvernement annonce l'introduction des chèques-services accueil (CSA) pour familles avec enfants, en défaveur d'une augmentation générale des allocations familiales. Cette mesure, par laquelle un accès subventionné à une prestation en nature est proposé, a été critiquée notamment en raison de la limitation aux résidents et donc de l'exclusion des frontaliers. Ainsi, à partir de mars 2009, les familles ont pu se doter de cartes CSA pour chaque enfant de 0 à 12 ans. Dans la mesure des places disponibles auprès de services d'encadrement conventionnés et commerciaux, elles ont pu bénéficier de 3 heures d'encadrement éducatif gratuites par enfant et par semaine, un tarif social déterminé tenant compte du revenu des parents pour les autres heures, de même que des repas à faible prix. La participation financière des parents a été dégressive en relation avec le nombre d'enfants, pour arriver à la gratuité de l'encadrement à partir du 4<sup>e</sup> enfant de la famille.

Du point de vue de l'utilisateur, le CSA s'est donc appliqué sans grandes distinctions aux structures commerciales et conventionnées. Via un contrat de collaboration avec le ministère de la Famille, les crèches commerciales ont pu adhérer au système et ainsi facturer à l'État la différence entre leur prix de

vente affiché, plafonné à 7,5 euros par heure d'encadrement. La participation financière des parents est déterminée selon les règles du CSA. De cette façon, le risque commercial a été largement réduit, étant donné que toutes les familles résidentes ont pu bénéficier des aides proposées par le CSA. Il en résulte qu'entre 2009 et 2011, le nombre de places dans des structures commerciales a été multiplié par 2,5, pour atteindre 5 800 places. Cela par rapport à un accroissement moyen du secteur de l'encadrement éducatif pour enfants de 58 %. Actuellement, la tendance de croissance demeure. Reste à voir si la réduction du plafond du prix de l'heure payée aux structures commerciales de 7,5 à 6 euros, qui s'appliquera à partir de septembre 2012, aura un impact sur l'offre. Cette mesure d'économie pourrait avoir pour conséquence que le coût de l'encadrement pour les enfants différera selon qu'ils sont inscrits dans une structure conventionnée ou commerciale. On peut également supposer que les nouvelles exigences en matière de sécurité résultant du règlement grand-ducal sur les établissements classés de 2012 ainsi que les projets de modification de règlements grand-ducaux relatifs aux conditions d'attribution d'agrément et à la qualité du service vont freiner à moyen terme l'élan de création de nouvelles crèches.

Finalement, des moyens considérables ont été investis pour créer un nombre élevé de places sur les sept dernières années et deux tiers des détenteurs de cartes CSA en bénéficient<sup>2</sup>. On doit donc admettre qu'une part des besoins d'encadrement exprimés par les parents ne pourra pas être satisfaite à ce stade-ci. De même, les parents n'ont à l'heure actuelle pas nécessairement le choix de la structure éducative correspondant au mieux à leur besoin, non seulement en termes de localisation ou d'heures d'ouverture, mais également en matière de contenus éducatifs. Enfin, il y aura lieu de définir les développements quantitatifs futurs du secteur en gardant à l'esprit que les structures ont pour mission d'assister les parents dans leur rôle éducatif, tout en évitant de se substituer à eux. ♦

1 Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique

2 Déterminé sur base des données statistiques de 2010.