

Etat des lieux de l'accueil de l'enfance dans le canton de Neuchâtel

Premières conclusions

1 Lancement d'un état des lieux romand de l'accueil de l'enfance dans le canton de Neuchâtel

PRo enfance a organisé le 26 mai 2016 une rencontre à Neuchâtel. Une dizaine de personnes, représentant l'accueil collectif pré et parascolaire et l'accueil familial de jour, se sont réunies. L'objectif était de définir les principaux atouts, enjeux et obstacles du canton pour ces trois domaines d'activité.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un état des lieux suisse romand de l'accueil de l'enfance, qui se déroulera sur la période 2016-2019. Cet état des lieux contribue à valoriser les compétences existantes et à renforcer le réseau. Il vise par ailleurs à soutenir une politique publique de l'accueil de l'enfance sur le plan local et national.

Une rencontre se déroulera également dans les autres cantons romands. Cette première étape permettra au Conseil stratégique de PRo Enfance d'échanger sur les conclusions en novembre 2016 et à préciser la suite des démarches à mener.

2 Contexte neuchâtelois

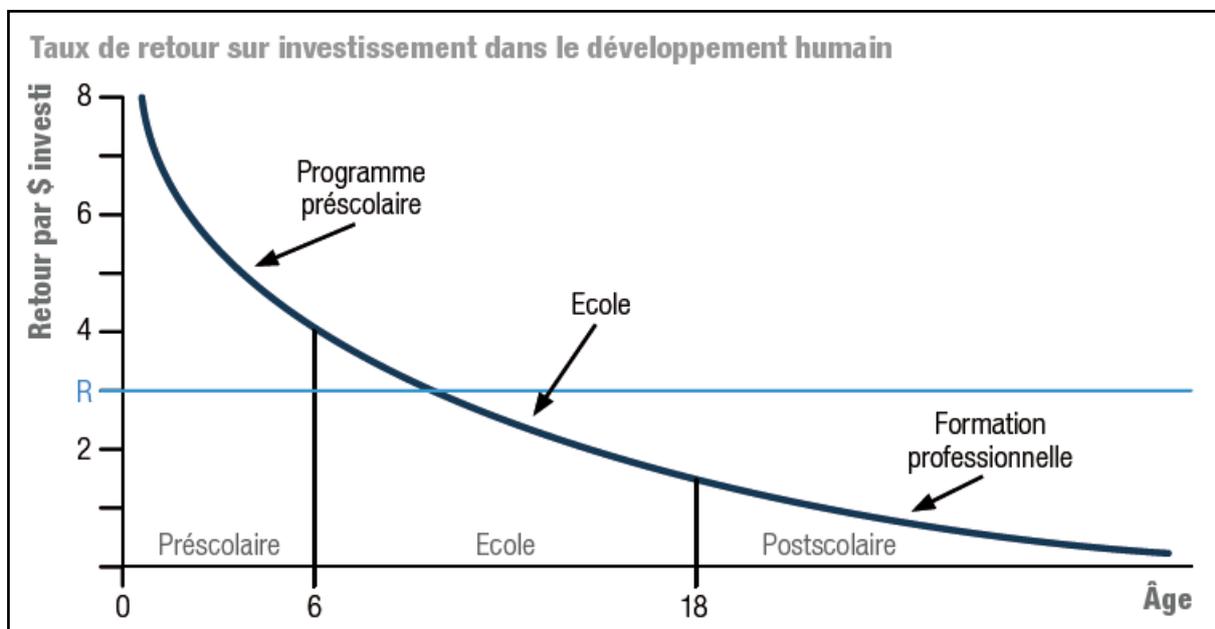
Concernant le canton de Neuchâtel, le nombre de places et la qualité de l'offre pour les trois types d'accueil sont en progression depuis une dizaine d'années. Ce développement rapide constitue une force pour le canton, tout comme la richesse et la diversité du type de crèches (publiques et privées) et des parents accueillants de jour (PAJ).

Toutefois, si une vague de professionnalisation du domaine a pu être observée, les efforts à entreprendre pour répondre à l'évolution de notre société demeurent encore nombreux. De plus, au regard des votations de juin 2015 sur la loi neuchâteloise de l'accueil extrafamilial des enfants (LAE2), la situation reste fragile. En effet, lors des débats, certains ont tenu des propos tels que « Les mamans étant capables de s'occuper des enfants, une professionnalisation de l'accueil de l'enfance n'est donc pas nécessaire ».

Lors de la rencontre organisée par PRo Enfance, l'accueil de l'enfance est rapidement apparu comme offre contribuant à la socialisation des enfants, une ouverture pour l'intégration des enfants de langue étrangère ou une opportunité pour faciliter le passage à la scolarité. Quelles sont donc les bonnes pratiques relevées par les participant-e-s pour répondre à ces missions ? Quels sont les enjeux ? Quels sont les obstacles ? Quelles sont les réponses pouvant être apportées ?

Les obstacles évoqués renvoient généralement à un même enjeu transversal, à savoir un manque de reconnaissance à l'égard de l'accueil de l'enfance. Pour que ce domaine ne soit plus perçu essentiellement comme une solution de garde des enfants, devant prioritairement permettre aux familles de concilier vie privée et vie professionnelle, un changement de paradigme est indispensable. Celui-ci implique de légitimer le travail éducatif, social, préventif et intégratif fourni par l'accueil extrafamilial et d'assurer ainsi la qualité des prestations. Une telle vision implique par ailleurs une prise en compte réelle des enjeux sociétaux tels que les mutations familiales, les situations de précarité pour une part importante de la population, l'égalité de chances, l'intégration des enfants ou les besoins de cohésion sociale.

Pour que la qualité de l'offre d'accueil puisse être garantie, la question de son financement a aussi été abordée à plusieurs reprises. Afin de dépasser les exigences budgétaires, pour que ces dernières n'empêchent pas de trouver de nouvelles réponses favorables aux besoins du terrain, il a été proposé de se référer aux études démontrant que l'accueil de l'enfance ne constitue pas un coût mais un investissement. A titre d'exemple, le graphique de J. Heckmann a été évoqué :



La plupart des enjeux et constats avancés sont apparus identiques pour l'accueil familial de jour (AFJ). Comparativement aux structures collectives, des réponses différenciées sont néanmoins à apporter. Le parcours de formation des parents d'accueil, par exemple, n'est ni similaire à celui des éducatrices ES, ni à celui des assistantes socio-éducatives CFC. Par ailleurs, l'accueil familial de jour étant aussi concerné par la professionnalisation de l'accueil de l'enfance, le renforcement des liens avec l'accueil de la petite enfance et du parascolaire a aussi été exposé comme un enjeu pour le canton de Neuchâtel.

Enfin, aboutir à une vision générale de l'accueil de l'enfance a été évoquée en tant qu'enjeu à mettre en avant au niveau romand. Une telle approche permettrait de dépasser les questionnements propres au cadre cantonal neuchâtelois.

3 Enjeux, bonnes pratiques et actions possibles

Ci-après les obstacles, les bonnes pratiques et les actions possibles soulevées par la dizaine de personnes qui s'est réunie à l'initiative de PPro Enfance. Ces différents axes ont été regroupés en trois chapitres principaux. Ces derniers concernent la reconnaissance de la mission éducative, sociale, préventive et intégrative de l'accueil de l'enfance, les moyens pour favoriser l'égalité des chances de tous les enfants et de toutes les familles ainsi que la professionnalisation du domaine pour répondre aux missions de l'accueil de l'enfance.

Reconnaissance de la mission éducative, sociale, préventive et intégrative de l'accueil de l'enfance

Renforcer la prévention

Obstacles

- Toutes les structures n'ont pas les mêmes standards concernant l'importance de la prévention.
- Manque de temps pour réfléchir aux enjeux et déposer des projets auprès de fonds spécifiques.
- Le canton réunit sous le même office la protection de l'enfant et le financement de l'accueil de l'enfance. Ce fonctionnement peut provoquer des conflits d'intérêt. Inversement, il facilite la coordination et la prise en considération des exigences budgétaires.

Bonnes pratiques

- Soutien du canton pour la sensibilisation relative à la précarisation des familles (nouvelle directive no 13), en particulier pour des familles monoparentales et le domaine parascolaire.
- Fond COSM disponible pour des projets en matière d'intégration, géré par le [Service de la cohésion multiculturelle](#).
- Le concept pédagogique de l'Office fédéral extrafamilial (OAEF) pour la création d'une institution (document de référence : Projet pédagogique). L'accueil familial de jour (AFJ) réfléchit à développer ce concept à l'attention des parents d'accueil.
- Meilleure reconnaissance de l'AFJ suite à une structuration de ce domaine (procédures validées par l'OAEF, évaluation, soutien par 4 coordinatrices éducatives, loi identique pour l'AFJ et les institutions).

Actions possibles

- Définir des arguments pour contribuer à un changement de paradigme : l'accueil de l'enfance n'offre pas uniquement des lieux de garde, mais joue aussi un rôle éducatif, social, préventif et intégratif (inclusion de tous les enfants, notamment pour les enfants de familles migrantes, apprentissage du français, participation à la vie sociale du lieu, etc.).
- Se référer à des initiatives émanant d'autres cantons, par exemple aux possibilités d'interventions d'un pédiatre et d'infirmières dans les structures d'accueil de Genève.
- Identifier les offices responsables de l'accueil de l'enfance dans les différents cantons et effectuer une comparaison des avantages et des limites.
- Diffuser systématiquement les informations en matière de prévention auprès de tous les acteurs, au-delà des membres de l'Association neuchâteloise des directeurs/trices des institutions pré/parascolaires (ANDIP).

Garantir une accessibilité des offres d'accueil

Obstacles

- Listes d'attente faute de places d'accueil en nombre suffisant.
- Focalisation portée sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, excluant ainsi les besoins de certains enfants et de leurs familles.
- Conditions insuffisantes pour l'accueil des enfants à besoins spécifiques, notamment pour ceux qui n'ont pas été diagnostiqués (par ex. trouble du comportement), faute de places en structures spécialisées.
- Manque de disponibilité pour déposer des projets auprès du fond canton/communes pour l'accueil des enfants à besoins spécifiques et diagnostiqués par un médecin.

Coordonner les transitions entre les offres d'accueil pour favoriser la continuité éducative

Obstacles

- Manque de coordination au niveau des transitions entre le préscolaire, le parascolaire et la scolarité.
- Absence de reconnaissance de la contribution éducative et préventive pour les modalités d'accueil préscolaire, parascolaire et scolaire.
- Absence d'une politique de continuité pour les enfants 0-18 ans.

Equité des moyens pour favoriser l'égalité des chances de tous les enfants et de toutes les familles

Assurer des moyens identiques aux structures d'accueil

Obstacles

- Inégalités des moyens accordés pour appliquer les cahiers des charges des directions. De ce fait, d'importantes différences apparaissent entre les communes du canton (salaires ; temps de travail pour l'accueil des enfants ; temps de travail hors enfants pour mettre en œuvre des projets pédagogiques, pourvoir à des suivis individuels ; accéder à la formation continue ; encadrer le personnel ; améliorer la qualité des structures).

Bonnes pratiques

- Politique familiale pro-active du canton de Neuchâtel, incluant la [loi sur l'accueil des enfants \(LAE\)](#) entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Cette dernière regroupe l'accueil en institution et l'accueil familial de jour.
- Le dynamisme et le financement du canton concernant l'accueil familial de jour.

Actions possibles

- Constituer un partenariat avec les communes.
- Introduire une grille salariale au niveau du canton en lien avec une politique de l'emploi.
- Etablir une directive relative au temps de travail nécessaire au déroulement des différentes missions des directions.

Offrir des taux d'encadrement permettant d'atteindre les objectifs fixés par le canton

Obstacles

- Le taux d'encadrement pour le parascolaire, prévu par la LAE (18 enfants/1 adulte dès 6 ans), n'est pas suffisant. Ce taux ne prend pas en considération, par exemple, le fait que les classes scolaires peuvent bénéficier du soutien d'une assistance socio-éducative. Cette possibilité d'appui n'est pas admise pour le parascolaire.
- La qualité de l'accueil parascolaire est dépendante de sa professionnalisation.

Actions possibles

- Redéfinir le taux d'encadrement pour le parascolaire, en considérant les réalités de ce domaine d'activité.

Professionnalisation du personnel pour répondre aux rôles éducatifs, sociaux, préventifs et intégratifs de l'accueil de l'enfance

Assurer des conditions de formation permettant de maintenir et développer la qualité de l'accueil de l'enfance

Obstacles

- Conditions insuffisantes pour la formation continue y compris pour les formateurs intervenant au sein de l'Ecole Pierre-Coullery (échanges au sein des équipes, accès à un catalogue, etc.).
- Manque de moyens pour assurer l'encadrement des apprentis selon les exigences légales.
- Buts des stages (stages probatoires ASE, stages probatoires ES, stages en formation) insuffisamment définis pour offrir un suivi adapté.
- Places de travail permettant d'accéder à la filière d'éducateur/trice de la petite enfance en emploi en nombre insuffisant. Le canton priorise les formations en dual CFC ce qui amène les institutions à ne pas soutenir suffisamment la formation ES en emploi.
- Situation préoccupante concernant la diminution du nombre d'inscriptions pour la formation EDE ES en pratique emploi. Celle-ci est en lien avec le manque de places de travail et de praticiens-formateurs. Elle concerne également les cantons du Jura et de Berne ainsi que, dans une moindre mesure, le canton de Fribourg (des chiffres précis peuvent être obtenus auprès de l'Ecole Pierre-Coullery).

Bonnes pratiques

- Regroupement des filières CFC d'assistantes socio-éducatives et d'éducatrices de l'enfance ES favorisant les synergies au sein de l'Ecole Pierre-Coullery.
- Formatrices de l'Ecole Pierre-Coullery possédant des expériences diverses et des liens étroits avec le terrain.
- Engagement des institutions pour la formation et la collaboration avec l'Ecole Pierre-Coullery.
- Formation de quatre modules pour l'accueil familial de jour (Offre de la Croix-Rouge et offre interne à l'AFJ).
- Accès à des formations continues dès 2016 pour le secteur de l'accueil familial de jour.

Actions possibles

- Octroyer du temps pour la formation continue, y c. pour les formateurs intervenant de l'Ecole Pierre-Coullery.
- Octroyer des moyens suffisants pour encadrer les apprenti-e-s, les stagiaires et les personnes en formation.
- Redéfinir la politique du canton en matière de formation afin d'assurer la relève des éducatrices de l'accueil de l'enfance en pratique emploi ES.

Définir une politique de l'emploi pour répondre à la pénurie du personnel et assurer une politique sociale de l'accueil de l'enfance

Obstacles

- Conditions de travail démotivantes pour mener à bien les missions de l'accueil de l'enfance.
- Difficultés chroniques pour engager des éducatrices ES malgré le nombre de personnes sortant des écoles. L'une des explications porte sur des salaires insuffisants provoquant l'émigration du personnel vers d'autres cantons (une assistante socio-éducative CFC dans le Jura gagne par exemple davantage qu'une éducatrice de l'enfance niveau tertiaire ES dans le canton de Neuchâtel). Les recommandations salariales de l'ANDIP, généralement appliquées faute de convention collective de travail, ne suffisent pas à elles seules.
- Subventionnement insuffisant des salaires amenant les institutions à engager des assistantes socio-éducatrices CFC, voire des stagiaires non payées, au lieu d'éducatrices ES. Ceci conduit non seulement à un nivellement vers le bas des salaires, mais aussi à une perte de la qualité de l'accueil.
- Nombre de remplaçants, dans tous les cas au niveau parascolaire, insuffisant. De plus, ce personnel n'est souvent pas prévu au budget.
- Différents niveaux de formation non pris en considération du fait des salaires identiques entre l'AFJ et les structures d'accueil.

Bonnes pratiques

- Très bonne collaboration entre les partenaires actifs au niveau de l'accueil de l'enfance, offrant ainsi un soutien apprécié.
- Partenariat pour les trois formes d'accueil avec l'[Association neuchâteloise des directeurs/trices des institutions pré/parascolaires \(ANDIP\)](#).
- Le rôle de cohésion et de partenaire incontournable de l'ANDIP dans les négociations cantonales.
- Flexibilité concernant l'organisation interne des structures d'accueil.
- Professionnalisation du parascolaire et de l'accueil familial de jour.

Actions possibles

- Offrir des conditions de travail motivantes permettant d'assurer la qualité de l'accueil de l'enfance.
- Introduire une grille salariale en définissant et distinguant clairement les missions et la complémentarité entre les trois domaines de l'accueil. Cela implique aussi de différencier, pour le secteur des institutions d'accueil collectif, le type de formation obtenu.
- Préciser la complémentarité entre les filières ES et CFC - en incluant la question des stages.
- Soutenir les institutions qui voudraient former des éducatrices de niveau ES, notamment en renforçant la reconnaissance du rôle de ces dernières.
- Inclure dans les budgets le personnel remplaçant.