



# Évolution des maisons relais pour enfants au Luxembourg

## Défis à relever en termes de qualité d'éducation et de soutien dans le domaine de l'éducation non formelle

Anette Schumacher, Sandra Biewers-Grimm & Helmut Willems

### Éducation non formelle – Développement historique de la structure d'accueil MRE *Maison Relais pour Enfants*

Alors qu'il y a encore quelques années, l'éducation et la garde d'enfants en dehors de la sphère scolaire au Luxembourg s'effectuaient en grande partie au sein de la famille, la dernière décennie a connu un important transfert de la socialisation depuis la famille vers les établissements d'accueil et d'éducation, en particulier les maisons relais pour enfants (MRE). Ces MRE sont des structures de garde de jour ouvertes, gérées par des professionnels et destinées à accueillir des enfants en âge scolaire entre quatre et douze ans, qui leur offrent une prise en charge flexible en termes d'horaires en dehors des heures d'école. Comme les familles sont de plus en plus nombreuses à se tourner vers cette offre d'accueil institutionnelle, le nombre d'enfants inscrits est désormais supérieur à 50.000 (cf. MENJE, 2020). En outre, ces dernières années, la priorité a été donnée à la mission éducative, la mission d'accueil se voyant de plus en plus reléguée au second plan (Neumann, 2014). Compte tenu de ces profonds changements intervenus dans le secteur de l'accueil de jour des enfants, il nous paraissait intéressant, dans le cadre du présent rapport sur l'éducation, de nous pencher sur l'évolution de la structure d'accueil MRE, ainsi que sur ses ambitions en termes de qualité de prise en charge et de soutien et, par ailleurs, d'analyser le cadre de référence national, sa mise en œuvre et les défis associés.

Au début des années 1980, les premiers foyers de jour subventionnés par l'État ont fait leur apparition au

Luxembourg. Ils avaient pour objectif premier d'aider les ménages monoparentaux, ainsi que les enfants et familles socialement défavorisés (Achten & Bodewing, 2017). L'admission d'un enfant dans une telle structure était, initialement, uniquement régie par des critères sociaux. Sous l'impulsion des politiques sociales et économiques de l'Union européenne dans les années 1990, qui cherchaient à atteindre progressivement les objectifs de parité homme-femme et d'emploi par une augmentation du taux d'activité des femmes, la politique familiale au Luxembourg a également évolué. Les décisions du Conseil européen de Lisbonne (2000) et de Barcelone (2002) ont ainsi joué un rôle déterminant dans le soutien public au développement des structures d'accueil des enfants au Luxembourg. « Avec la maison relais, introduite pour la première fois en 2005, les pouvoirs publics ont présenté un concept structurel, garant de la mise en place d'un modèle généralisé d'accueil pour enfants au niveau communal au Luxembourg. » (Schumacher & Kirchen, 2020, p. 9). Cependant, la forte demande de places conjuguée à une offre publique limitée a conduit à un marché de la garde d'enfants difficile à cerner et peu réglementé (Achten & Bodewing, 2017). En conséquence, les conditions-cadres structurelles (p. ex. normes en matière de locaux, nombre d'enfants pris en charge) et les qualifications professionnelles des assistants parentaux ont été fixées par la loi en 2007. En 2009, l'introduction du chèque-service accueil a notamment permis un élargissement de l'offre



d'accueil de jour des enfants. Le soutien financier de l'État a permis à davantage de parents d'accéder à ces structures et a offert aux prestataires une plus grande sécurité financière, le tout entraînant un accroissement supplémentaire de l'offre de garde, notamment dans le secteur privé.

Cette expansion quantitative du secteur s'est accompagnée de débats publics et politiques sur la qualité de la prise en charge. En 2012, le gouvernement a pris ses premières dispositions légales dans un but de définir l'accueil des enfants d'un point de vue qualitatif, dispositions qui ont débouché par la suite sur divers projets législatifs en matière d'assurance de la qualité dans le domaine de l'éducation non formelle.

L'année 2017 a été marquée par l'introduction du cadre de référence national sur l'éducation non formelle des enfants et des jeunes. Celui-ci s'entend comme « la partie majeure de différents dispositifs d'assurance qualité dans les structures d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les maisons des jeunes » (MENJE & SNJ, 2018, p. 11). Les objectifs pédagogiques et les normes de qualité qui y sont définis fixent un cadre contraignant pour la mise en œuvre du travail pédagogique dans les services de jeunesse, les établissements d'éducation et d'accueil pour enfants scolarisés et enfants en bas âge, ainsi que pour l'activité des assistants parentaux, et sont ainsi destinés à garantir un niveau de qualité spécifique (ibid.). Outre des possibilités d'éducation diversifiées et des approches systématiques de l'assurance qualité, leur mise en œuvre aspire à créer et à promouvoir des conditions-cadres adéquates visant au bien-être des enfants pris en charge dans les établissements.

En décembre 2019, le secteur conventionné comptait 41.241 places, contre 14.505 places dans le secteur privé et 2.551 places via l'assistance parentale pour l'éducation non formelle des enfants au Luxembourg (MENJE, 2020).

## Développement qualitatif – Programmes et stratégies

Les structures d'accueil pour enfants sont désormais considérées comme des établissements d'éducation non formelle constituant un partenariat avec le système éducatif formel. En conséquence de cette nouvelle conception, les structures d'accueil sont désormais te-

nues de décrire leur potentiel éducatif au sens du cadre de référence national et d'en rendre compte (loi du 24 avril 2016 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse<sup>1</sup>). De plus, les établissements doivent disposer d'un concept pédagogique écrit et tenir un journal des activités pédagogiques mises en œuvre en leur sein. En outre, chaque structure est soumise à évaluation par des agents régionaux externes qui, entre autres, veillent au respect du cadre de référence national, agissent à titre consultatif et soutiennent le personnel dans le cadre du développement qualitatif (Biewers et al., sous presse). Pour pouvoir accepter les chèques-service accueil (qui leur permettent de couvrir une grande partie de leurs frais), les établissements doivent démontrer qu'ils mettent en œuvre les stratégies de développement qualitatif du gouvernement. Celles-ci englobent avant tout les caractéristiques de l'éducation non formelle énoncées dans le cadre de référence national (cf. 2018) et axées sur la conception éducative d'un « enfant/jeune compétent » : base volontaire, ouverture, participation, orientation vers la personne, apprentissage par l'exploration, orientation vers le processus, apprentissage en partenariat, relation et dialogue.

Ces aspects de l'apprentissage non formel s'entendent comme des sources de motivation et visent à inculquer le goût de l'apprentissage, contribuant ainsi à la fois à la réussite éducative et au bien-être des enfants dans une structure d'accueil. Toutefois, la mise en œuvre de ces principes au sein des MRE fait face à un certain nombre de défis.

*« En 2009, l'introduction du chèque-service accueil a notamment permis un élargissement de l'offre d'accueil de jour des enfants. Le soutien financier de l'État a permis à davantage de parents d'accéder à ces structures et a offert aux prestataires une plus grande sécurité financière, le tout entraînant un accroissement supplémentaire de l'offre de garde, notamment dans le secteur privé. »*

1 : Loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale. Loi du 24 avril 2016 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil ».



## Sélection d'aspects inhérents à la qualité du soutien – Résultats d'une étude récente

Selon une étude universitaire (Schumacher & Kirchen, 2020) sur le bien-être des enfants dans une grande MRE (environ 600 enfants pris en charge), même si la plupart des parents et des enfants sont très satisfaits de leur relation avec le personnel, si beaucoup d'enfants fréquentent volontiers la MRE et si le personnel est très impliqué dans la prise en charge et la réalisation des objectifs d'éducation non formelle, la taille d'une MRE peut cependant compliquer la mise en œuvre de certains objectifs liés à la qualité du soutien.

L'étude montre qu'un soutien et une prise en charge individuelle dans une grande MRE sont difficilement réalisables dans la mesure souhaitée par les parents. Ainsi, le soutien individuel, le développement des apprentissages et l'acquisition de compétences sociales ne répondent que de façon très limitée aux attentes des parents, même si le concept pédagogique ouvert de la MRE entend tout à fait favoriser la participation et l'apprentissage par l'exploration. Ce phénomène pourrait s'expliquer par la lourde charge de travail signalée par le personnel dans le cadre de l'enquête ; les répondants ont indiqué ne pouvoir consacrer en moyenne que 6,8 % de leur temps de travail à des activités pertinentes d'un point de vue pédagogique, la majeure partie de leur temps (30,5 %) étant consacrée à la surveillance, ainsi qu'à l'organisation et à des tâches administratives (23,4 %). Plus de la moitié du personnel éducatif interrogé estime que les enfants ne reçoivent pas suffisamment d'attention émotionnelle, et plus des deux tiers sont d'avis que les enfants ne bénéficient pas d'un soutien suffisant en raison d'un manque de temps au sein de la MRE.

Bien que la plupart des enfants apprécient de fréquenter la MRE, ils indiquent qu'ils aiment mieux être à la maison, préfèrent le cadre scolaire à la MRE et considèrent le niveau de bruit ambiant élevé et le manque de possibilités de se retirer durant l'accueil comme très pesants.

## Défis à relever en termes de qualité de la prise en charge et du soutien

Pour s'engager dans des initiatives d'éducation formelle et non formelle, les enfants doivent se sentir à l'aise et en sécurité. Cependant, pour qu'ils se sentent à l'aise, ils ont besoin de liens sécurisants et d'une sécurité affective et physique, d'être exposés le moins possible à du stress, d'être suffisamment stimulés, de voir leurs besoins reconnus et satisfaits, et de jouir d'un environnement propice à combiner soutien et accueil dans la joie et la bonne humeur. En tant qu'établissement d'accueil et d'éducation non formelle exerçant une influence croissante sur la socialisation de nos enfants, la MRE devrait être en mesure de remplir ces missions en offrant des conditions appropriées. Dans cette optique, le cadre de référence national offre certainement une bonne base de départ. Ce cadre permet en outre aux établissements de développer une plus grande conscience de leurs propres approches et exigences éducatives, et de créer une certaine transparence quant à la qualité qu'ils offrent tant vis-à-vis de l'extérieur qu'en interne. D'un autre côté, la pratique montre que les objectifs fixés dans le cadre de référence ne sont que partiellement mis en œuvre. La principale raison en est la dotation en personnel, qui ne correspond pas au ratio professionnel-enfant (travail direct avec les enfants) et qui est perçue par de nombreux professionnels comme insuffisante. Si l'on considère l'environnement de travail réel et les missions incombant aux éducateurs, « il s'avère souvent que le spectre de tâches à accomplir par le personnel éducatif ne correspond que partiellement à la réalisation du cadre de qualité, ainsi qu'à la conception personnelle du rôle de l'éducateur » (Schumacher & Kirchen, 2020, p. 169).

D'autres facteurs, tels que des infrastructures inadéquates, des processus organisationnels compliqués, une répartition des rôles floue, la rotation du personnel et des niveaux sonores élevés, peuvent constituer des conditions venant compliquer la mise en œuvre de la qualité visée par le cadre de référence. Par exemple, les enfants ont souvent trop peu d'occasions de se retirer

*« les répondants ont indiqué ne pouvoir consacrer en moyenne que 6,8 % de leur temps de travail à des activités pertinentes d'un point de vue pédagogique, la majeure partie de leur temps (30,5 %) étant consacrée à la surveillance, ainsi qu'à l'organisation et à des tâches administratives (23,4 %). »*



dans un endroit calme, le personnel doit fréquemment consacrer une grande partie de son temps à des tâches non éducatives et n'est donc pas en mesure de répondre systématiquement aux attentes des enfants et des parents, ce malgré un engagement sans faille. La MRE joue néanmoins un rôle capital pour les parents et les enfants au Luxembourg. C'est la raison pour laquelle elle nécessite des conditions-cadres adéquates afin de pouvoir relever à l'avenir avec succès les défis liés à la mise en œuvre du cadre de qualité.

#### Références

- Achten, M. & Bodeving, C. (2017). Die Qualitätsentwicklung im non-formalen Bildungsbereich in Luxemburg. Dans N. Klinkhammer, B. Schäfer, D. Harring & A. Gwinner (Eds.), *Qualitätsmonitoring in der frühkindlichen Bildung und Betreuung* (p. 111–133). München: Deutsches Jugendinstitut.
- Biewers, S., Meiers, C. & Schumacher, A. (sous presse). *Soziale Arbeit und Sozialpolitik in Luxemburg – Entwicklungen und Reformprozesse*.
- MENJE. (2020). Rapport d'Activité, 2019. Luxembourg: MENJE. <https://men-public.lu/fr/publications/rapports-activite-ministere/rapports-ministere/rapport-activites-2019.html>.
- MENJE & SNJ. (2018). *Nationaler Rahmenplan zur non-formalen Bildung im Kindes- und Jugendalter*. Luxembourg: MENJE & SNJ.
- Neumann, S. (2014). Bildungs-kindheit als Professionalisierungsprojekt. Zum Programm einer kindheitspädagogischen Professionalisierungs(folgen)forschung. Dans T. Betz & P. Cloos (Eds.), *Kindheit und Profession* (p. 145–159). Beltz Juventa: Weinheim/Basel.
- Schumacher, A. & Kirchen, J. (2020). *Zwischen pädagogischen Angeboten, Betreuungsinteressen und Bildungsauftrag*. Luxembourg: Universität Luxemburg.