

Accueil des enfants

Anne Tricot

Contexte général

La politique de l'enfance, matière personnalisable, relève des compétences communautaires. Le lien direct entre l'existence d'une offre d'accueil des enfants et l'accès des femmes au marché de l'emploi, voire plus globalement l'égalité hommes/femmes, engage cependant la responsabilité conjointe de tous les niveaux de pouvoir pour en assurer le développement :

- L'Etat fédéral, compétent en matière de politique d'emploi (conciliation des vies professionnelle et privée) et de sécurité sociale.
- Le Gouvernement communautaire, compétent en matière de politique de l'Enfance, en ce compris l'offre d'accueil.
- Le pouvoir régional, compétent en matière de politique de développement des infrastructures d'accueil et de politique de l'emploi.

Indépendamment de la reconnaissance unanime de l'importance du développement de l'offre d'accueil, la division des compétences a autorisé durant de longues années un déni de responsabilité commune, inacceptable face au défi à rencontrer.

En 1993, la Communauté française a transféré aux Régions l'exercice des compétences relatives aux infrastructures d'accueil collectif et aux maisons maternelles tout en conservant les missions de l'ONE, dont la réglementation et la programmation de l'offre d'accueil des enfants de 0-3 ans.

Dépourvue de pouvoir fiscal, la Communauté française s'est cependant rapidement avérée incapable d'assumer le développement nécessaire de l'offre d'accueil subventionné et a dès lors promotionné le développement de formules d'accueil moins onéreuses pour son budget : d'une part, l'accueil à domicile (gardiennes) et, d'autre part, l'accueil collectif en MCAE¹ dont le financement - à la différence de celui des crèches classiques - est assumé par les pouvoirs locaux (fonctionnement) et la Région (personnel d'encadrement APE), la Communauté n'intervenant plus que de façon tout à fait résiduaire².

Quant à la Région wallonne, ce n'est que plus de 10 ans après le transfert de l'exercice des compétences qu'elle a pris conscience de sa responsabilité en matière de financement des infrastructures.

De leur côté, confrontés au manque persistant de places d'accueil vu l'impécuniosité de la Communauté française, les syndicats, dans les années '90, ont obtenu des moyens dans le cadre d'un Fonds (le FESC), financé au départ d'un accord interprofessionnel, à destination

¹ Maisons communales d'accueil de l'enfance.

² ¼ temps d'AS ou infirmière sociale + une subvention de fonctionnement.

de l'accueil des enfants, notamment des 0-3 ans. Obligés de faire des choix de gestion au sein de l'enveloppe fermée, devenue récurrente sur base d'une cotisation sociale affectée, ils ont ensuite ciblé les moyens du FESC en faveur des besoins plus spécifiquement liés à la flexibilité du travail (accueil d'urgence, accueil flexible et accueil enfants malades) et à l'accueil extrascolaire.

Les Régions appelées à la rescousse ont alors sauvé, au travers de la politique régionale de l'emploi, des projets d'accueil 0-3 ans mis en péril et que la Communauté française s'avérait dans l'impossibilité de financer.

En ce qui concerne l'accueil extrascolaire pour lequel la demande n'a cessé de croître, la Communauté française, incapable de financer l'encadrement nécessaire, s'est limitée à promulguer, en juillet 2003, dans le cadre du décret (ATL) portant sur l'ensemble des types d'accueil « durant leur temps libre », des normes indicatives – encadrement et qualification – assorties d'un subventionnement forfaitaire.

Progressivement, la Région wallonne est intervenue de plus en plus dans le subventionnement de l'accueil, 0-3 ans et extrascolaire, par l'affectation d'emplois ACS d'abord, APE ensuite, et de PTP.

En 2002, à Barcelone, le Gouvernement fédéral s'est engagé à atteindre à l'horizon 2010 les objectifs fixés par l'Europe, soit un taux de couverture (nombre de places d'accueil/nombres d'enfants) de 33% pour l'accueil des enfants de 0-3 ans et de 90% pour l'accueil des 3-6 ans.

En 2008, l'accord politique sur la première phase de réforme de l'Etat a engrangé la suppression du FESC au niveau fédéral et la communautarisation des moyens à affecter obligatoirement aux compétences communautaires en matière d'accueil des enfants.

L'accord prévoit le maintien de la cotisation sociale dans la gestion globale, par l'augmentation de la cotisation à l'assurance maladie et le transfert des moyens du FESC vers les Communautés (\pm 30 millions € pour les francophones) via une diminution du financement alternatif octroyé à la sécurité sociale.

Législature 2004-2009 : des avancées

Pour répondre à l'engagement européen, la Communauté française a lancé successivement deux plans de développement de l'offre d'accueil, baptisés **plans « Cigogne »**, en vue de créer 10.000 places supplémentaires à l'horizon 2010, impliquant largement les Régions pour le financement des emplois d'encadrement et des infrastructures.

Lors de la négociation d'une formalisation de concertations régionales - Gouvernement/CESRW - prévues dans la Déclaration commune de juin 2004, les organisations syndicales ont obtenu la création d'un « **partenariat accueil de l'enfance** » articulé avec le plan stratégique portant sur la création d'activités « *associant la Communauté française en raison de sa compétence faitière en la matière* ».

Pour la première fois, ce partenariat a rassemblé autour de la table les différents ministres communautaire et régionaux consacrant, dans leur budget respectif, des moyens à l'accueil des enfants - c'est-à-dire les ministres de l'Enfance, de l'Emploi, des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale, de l'Aménagement du territoire - et les interlocuteurs sociaux interprofessionnels, avec pour objectifs :

- L'augmentation du nombre de places et l'optimisation des moyens affectés à l'accueil de l'enfance.
- L'amplification de l'effet de création de places nouvelles par une coordination/articulation des moyens engagés par la Région (emplois APE, moyens en faveur des infrastructures, moyens dans le cadre du développement des zonings, financement des communes), complémentairement à l'action de la Communauté française et d'autres acteurs potentiels (entreprises).
- Une programmation équilibrée entre les différents types de structures et les différentes sous-régions en privilégiant la diversification de l'offre, en veillant à une affectation prioritaire des moyens là où les besoins s'avèrent les plus criants et en visant à résorber des déséquilibres existants.
- Une meilleure prise en compte des besoins liés au marché du travail sans que cela ne puisse porter atteinte à la qualité de l'accueil offert.
- Un développement de structures dans le respect de dispositions normatives permettant de garantir : la qualité de l'accueil, le libre choix des utilisateurs, l'égalité d'accès pour tous et la professionnalisation du personnel du secteur.

En mai 2006, le Gouvernement wallon et la Communauté française ont conclu une convention qui vise, par les synergies mises en œuvre, à rencontrer l'objectif de Barcelone par la création de 8.000 nouvelles places dans le cadre du Plan Cigogne II et, par ailleurs, l'objectif du Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir de la Wallonie d'augmenter la disponibilité professionnelle des travailleurs par l'octroi d'APE et PTP aux milieux d'accueil de la petite enfance.

En 2007, un Gouvernement conjoint a décidé d'amplifier les synergies et 2 avenants à la convention ont précisé des engagements supplémentaires.

Au 31 janvier 2009, **la Région avait octroyé au secteur de l'accueil des enfants (0-3 ans et extrascolaire) 773 ETP/APE et 505 PTP.**

Plus précisément :

- **176 ETP APE et 101 PTP à l'accueil en milieux collectifs subventionnés, répartis :**
 - 30 PTP affectés au programme « baby-wall »,
 - 165,5 ETP/APE et 71 PTP affectés à l'encadrement des enfants dans le cadre de l'ouverture de nouvelles places prévues par les programmations ONE³ 2004-2005, 2006-2007 et 2008-2010,
 - 10,5 APE affectés dans le cadre du plan SEMA (crèches d'entreprises).
- **88 ETP/APE et 52 PTP affectés à des projets innovants en milieu d'accueil collectif non subventionnés,**
- **110 ETP/APE affectés au renforcement et à la mise en œuvre de projets d'accueil flexible et d'urgence,**
- **110 APE affectés à la garde d'enfants malades,**
- **52 PTP affectés à la construction d'un « portail d'accueil des enfants »** (banque de données actualisée de l'offre d'accueil disponible),
- **300 PTP affectés en appui aux écoles maternelles,**
- **289,3 ETP/APE affectés en renfort de l'accueil extrascolaire.**

³ Planification d'ouverture de nouvelles places en Communauté française.

Par ailleurs, ayant enfin pris conscience du levier que constitue pour le développement de l'offre d'accueil collectif sa compétence de décision en matière de **financement des infrastructures**, négligée jusqu'alors, le Gouvernement wallon a dégagé près de **30 millions** pour la création et l'extension de crèches et MCAE :

- dans le cadre du décret de 2006 relatif aux subventions à certains investissements d'intérêt public, **25 millions €** ont été alloués aux communes pour la création de crèches ou MACE,
- dans le cadre du décret de 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, **2 millions €**, à raison de 500.000 € pour 4 crèches (SPI/ Tihange, Igretec, IEG, Zone d'activité économique de Tournai),
- dans le cadre du budget de l'Action sociale et de la Santé, **2,5 millions €** pour la construction ou l'extension des infrastructures d'accueil collectif dépendant de CPAS et d'ASBL.

Fin 2008, un Gouvernement conjoint Communauté française/Région wallonne décidait de dégager, au niveau de la CF, un montant de **4,8 millions €** - récurrent chaque année - **pour diminuer le poids du coût de l'accueil des enfants 0-3 ans dans le budget des ménages.**

Constats

- **L'avancée réalisée est incontestablement appréciable**

Au 31 décembre 2007 (derniers chiffres officiels de l'ONE), la Communauté française comptait **32.829 places d'accueil** - dont **24.887 en Région wallonne** - pour les enfants de 0 à 3 ans et atteignait **un taux de couverture moyen de 24,8%**⁴.

Parmi les 24.311 places subventionnées, **18.315 se situaient en Région wallonne** parmi lesquelles :

- **9.379 places** chez des accueillantes à domicile conventionnées (sur un total de 9.681 places en Communauté française),
- **2.438 places** en MCAE, soit **plus de 90% du total de places en MCAE**,
- **6.501 places** en crèches⁵, soit **un peu plus de 50% du total** (12.033 places).

N.B. : Au 1^{er} janvier 2009, on estime à près de 1.500 le nombre de places en milieux d'accueil collectifs subventionnés créées depuis juin 2006 en Région wallonne.

- **L'objectif européen de 33% de taux de couverture pour les 0-3 ans ne sera pas atteint mais, surtout, il est insuffisant.**

N.B. : Au Danemark, le taux de couverture est de 68% et en Suède de 75,3% !!!

En 2003, l'objectif fixé était la création de 10.000 places supplémentaires à l'horizon 2010.

⁴ Les dépenses de subventionnement des milieux d'accueil 0-3 ans inscrites au budget de l'ONE s'élevaient à **86 millions € en 2007 (environ 47% du budget de l'ONE)**, l'essentiel étant destiné aux crèches⁴ **pour 11.619 places, dont plus de 5.500 à Bruxelles.**

⁵ Crèches + prégardariennats + 400 places financées par l'aide de la Région wallonne depuis la reprise des projets 0-3 FESC.

8.000 places maximum devraient avoir vu le jour en 2010 dans le cadre des deux plans « Cigogne » successifs pilotés par la Communauté. De plus, le nombre de places à créer, pour satisfaire à l'objectif, aurait dû être revu à la hausse compte tenu de l'évolution plus rapide du nombre des naissances ces dernières années.

Une controverse existe à propos du calcul du taux de couverture. Certains estiment que le taux de couverture en Communauté française est sous-estimé compte tenu de la différence de données prises en compte par rapport à d'autres pays (voire la Flandre).

Quoiqu'il en soit, l'objectif fixé, même si on le considère atteint, est clairement insuffisant. En effet :

- **le taux de couverture est calculé sur base de l'ensemble des places disponibles, subventionnées et non subventionnées, autorisées à pratiquer des prix libres, prohibitifs pour les bas revenus,**
- partant de l'hypothèse qu'une place permet en moyenne d'accueillir 3 enfants, et ce en raison de l'importance de l'emploi à temps partiel parmi les femmes, **l'objectif européen table sur le maintien d'une importante offre de travail à temps partiel, en contradiction avec les objectifs d'égalité homme/femme et de justice sociale.**

- **La photographie de l'offre de places d'accueil au 31 décembre 2007 révèle la persistance d'une disparité dans la répartition de l'offre d'accueil entre les sous-régions (nombre de places, type d'accueil), doublée d'une disparité quant à la proportion de places subventionnées et non subventionnées.**

Ainsi par exemple, le Brabant wallon atteignait un taux de couverture de 38,6% et le Luxembourg de 32,2%, sans que pour autant les besoins ne soient rencontrés dans ces sous-régions en raison de la forte demande de la population et de l'importance de l'offre non-subventionnée (atteignant respectivement des taux de couverture de 13,6% et 11,1%).

Le Hainaut atteignait péniblement un taux de couverture de 21,8% (4,1% taux de couverture non subventionné) et Liège de 23% (6,3% non subventionné).

- **La division des compétences entre la Communauté et la Région est préjudiciable au développement cohérent et équilibré de l'offre d'accueil.**

L'implication de la Région wallonne est de plus en plus déterminante pour le développement de l'offre d'accueil des enfants. En effet :

- les engagements pris à Barcelone nécessitent la création d'infrastructures dont le financement relève entièrement des Régions depuis 1993,
- les plans « Cigogne » I et II, fixant la programmation (c'est-à-dire places bénéficiant d'un subventionnement ONE), reposent pour ce qui concerne l'encadrement des enfants très largement sur des emplois APE⁶,
- en Région wallonne, l'offre en milieu collectif relève en grande partie de MCAE, dans lesquelles l'ONE ne subventionne pas l'encadrement des enfants.

⁶ N.B. : On peut estimer que - compte tenu d'un coût moyen global pour l'ONE par place d'accueil subventionnée en milieu collectif évalué à 6.000 € - le montant quasi équivalent à celui inscrit au budget 2008 de la Communauté pour l'exécution du Plan « Cigogne », affecté désormais chaque année à la diminution du coût de l'accueil pour les ménages, amputera de 800 places l'augmentation potentielle annuelle de l'offre.

Cependant, la Communauté tient les rennes, ce qui engendre des difficultés. Tout récemment, constat était fait qu'une part des moyens dégagés par la Région (APE et infrastructures) à destination de l'accueil 0-3 ans n'avait pu être affectée dans le cadre de la mise en œuvre de la programmation ONE, comme il aurait été logique de le faire. Et ce, non seulement en raison de la difficulté de synchronisation des décisions⁷, mais aussi de l'équilibre à respecter par l'ONE dans la « distribution » de ses « programmations » entre Bruxelles et la Wallonie, mais également entre les différents types d'accueil (collectif /à domicile).

In extremis, un accord a pu être trouvé, chaque partie ayant conscience de l'enjeu politique !

N.B. : Il est actuellement impossible de calculer la part budgétaire supportée par la Communauté française elle-même dans le cadre des plans « Cigogne ».

- **La communautarisation programmée des moyens du FESC sur base d'affectation de moyens fiscaux comporte un risque de perte de pouvoir des interlocuteurs sociaux sur la gestion**, et pendant, de réaffectation partielle des moyens « FESC » au sein du budget global destiné à l'accueil des enfants.

Revendications pour la prochaine législature

Rappelons que l'accessibilité à un accueil des enfants de qualité est un enjeu sociétal, qui conditionne la participation à la vie économique et sociale.

Tout en appréciant la reconnaissance de l'enjeu et l'investissement des pouvoirs publics durant la législature 2004-2009, l'effort consenti est insuffisant l'effort consenti, tant au niveau de la petite enfance que de l'extrascolaire.

Nous revendiquons la poursuite d'une politique volontariste et concertée de développement de l'offre d'accueil des enfants, partie intégrante des politiques de redéploiement économique et d'égalité des hommes et femmes.

Elle rappelle que le développement de ce secteur d'activité est en soi porteur de nombreux emplois.

Convaincue qu'une **régionalisation de la compétence en matière de programmation de l'offre**⁸ permettrait à la Région de développer une politique concertée et cohérente, sur base de priorités de programmation en phase avec les besoins spécifiques de sa population, à défaut de la voir se réaliser, **nous revendiquons pour le moins :**

- Le **maintien et le renforcement du partenariat** « accueil de l'enfance » afin de programmer une évolution concertée de l'offre répondant aux besoins et éviter ainsi des politiques volontaristes éclatées (infrastructures, emploi, aides économiques, pouvoirs locaux...).

Une **attention particulière à la synchronisation** des décisions relevant de l'ONE et de la Région.

- Une implication forte de la Région wallonne au sein de l'ONE.

⁷ Le laps de temps nécessaire pour la construction, après décision d'octroi de moyens par la Région, est incompatible avec le délai à respecter pour l'ouverture des places prévues dans la programmation.

⁸ Moyennant le maintien des missions de réglementation et contrôle des normes qualité à l'ONE.

- Le maintien du pouvoir de décision des interlocuteurs sociaux en ce qui concerne l'affectation des moyens transférés du FESC à la Communauté.
- Une **priorité au développement de l'accueil en milieux collectifs subventionnés**, seul susceptible d'une réelle programmation de son développement tout en étant financièrement accessible à tous les revenus, et capable, parce que reposant sur des équipes, de garantir la qualité tout en répondant aux besoins de plus en plus diversifiés (flexibilité).
- Une **adaptation de la réglementation et du subventionnement des milieux d'accueil** pour répondre aux besoins peu ou pas rencontrés (accueil ponctuel, accueil de courte durée, horaires décalés...).
- La **révision du barème de participation financière des parents aux frais de garde**, de manière à en étaler la progressivité et renforcer l'accessibilité des ménages à faibles revenus :
 - une attention particulière à l'évaluation de la mesure de soutien au pouvoir d'achat des familles prise en 2008.
- Une **harmonisation des exigences de formation** afin de garantir la qualité et le professionnalisme dans les différents types d'accueil :
 - une attention particulière à la clarification et la limitation des intitulés de qualification ainsi qu'à l'information correcte en ce qui concerne les fonctions accessibles aux porteurs des différentes certifications.
- Un **égal subventionnement par l'ONE des nouvelles places créées dans les milieux d'accueil collectifs** en régions wallonne et bruxelloise (suppression de la différence de subventionnement pour les nouvelles places ouvertes en crèches ou en MCAE⁹).

En ce qui concerne spécifiquement l'accueil extrascolaire, la FGTB wallonne demande au Gouvernement wallon de veiller, dans le cadre de l'affectation des moyens (infrastructure, financement des pouvoirs locaux, programme APE) :

- A ajuster l'offre afin de garantir l'égalité d'accès à un accueil de qualité.
- A garantir la pérennité des projets dans le cadre de la communautarisation des moyens du FESC.

Enfin, nous estimons que le Gouvernement wallon devrait prendre l'initiative pour préparer un **accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir**, tous concernés à différents titres, afin de dégager les moyens indispensables au développement d'un secteur considéré par tous comme prioritaire.

En ce qui concerne le soutien fédéral au développement de l'extrascolaire, nous proposons une intervention dans le cadre du Maribel social pour le renforcement de l'encadrement. Elle refuse toute extension des titres-services au champ de l'accueil des enfants.

⁹ Pour rappel, la formule MCAE a vu le jour en Région wallonne à partir du moment où l'ONE n'était plus en mesure de subventionner l'encadrement pour des places supplémentaires. Le personnel d'encadrement en MCAE est financé par la Région. Désormais, des moyens budgétaires sont alloués à l'ONE pour la programmation d'ouverture de places. La Région wallonne davantage pourvue en MCAE ne peut être lésée !