



Analyse du rapport annuel de l'ONE pour l'année 2008, en matière d'accueil de l'enfance

L'article 13, §1^{er}, du décret portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance prévoit que cet organisme transmet au Gouvernement¹ un rapport de ses activités de l'année précédente. Ce rapport doit être transmis au plus tard le 1^{er} septembre. Il est ensuite débattu au Parlement de la Communauté française.

La rédaction du rapport annuel d'un organisme d'intérêt public est un acte essentiel pour l'évaluation des politiques et des actions mises en œuvre par cet organisme. Il y va aussi de la transparence administrative, une des composantes essentielles de la conception de la démocratie qui prévaut dans nos sociétés.

Le rapport de l'ONE pour l'année 2008 est enfin disponible. La présente analyse entend contribuer au débat parlementaire sur le rapport annuel de l'ONE pour l'année 2008, en matière d'accueil de l'enfance. L'analyse est organisée autour de quelques questions classiques en matière d'évaluation des politiques publiques.

1° Les objectifs de Barcelone sont-ils atteints en Communauté française ?

Pour mémoire, au sommet de Barcelone, en 2002, le Conseil européen a fixé comme objectif la mise en place, d'ici 2010, de structures d'accueil pour :

- au moins 90% des enfants âgés entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire ;
- au moins 33% des enfants âgés de moins de trois ans.

L'offre est mesurée par le nombre d'enfants accueillis par rapport au nombre total d'enfants de la même classe d'âge (enfants de moins de trois ans et enfants âgés entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire). Ce rapport est aussi appelé « taux de couverture »².

¹ Le Gouvernement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles.

² Il existe d'autres taux de couverture, comme le rapport entre le nombre de places et le nombre d'enfants de la classe d'âge.

D'après le tableau des taux de couverture établi par l'Office, à la page 86 de son rapport annuel pour l'année 2008 ³ :

- le taux de couverture global se monte à 43% pour la Communauté française (les 5 Provinces wallonnes et le territoire de la Région bruxelloise), dont :
- 21% par les milieux d'accueil subventionnés par l'ONE ;
- 7,4% par les milieux d'accueil non subventionnés (maisons d'enfants et accueillantes à domicile du secteur privé marchand) ;
- 14,6% par les écoles maternelles ⁴.

Autrement dit, les objectifs de Barcelone sont atteints, mais l'offre d'accueil subventionnée par l'ONE n'assure que la moitié (21%) de l'offre totale d'accueil (43%).

Les disparités géographiques restent importantes :

- entre les sous-régions, de 33 % dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale à 57,7 % en province du Luxembourg ;
- entre les deux Régions de la Communauté française : 33% en Région bruxelloise pour 46,6 % en Région wallonne. Et pourtant, l'ONE ne prend en compte que 90% des enfants bruxellois ; autrement dit, en considérant l'ensemble des enfants bruxellois, le taux de couverture en Région bruxelloise descendrait à 29,8% ! ⁵

Dans une autre analyse, nous montrons également combien ces disparités sont et restent fortes entre les communes et entre les quartiers ⁶.

2° Les besoins d'accueil des enfants sont-ils satisfaits ?

Les objectifs de Barcelone visent à harmoniser les taux de couverture entre les différents Etats membres, en partant d'une situation très disparate : par exemple, cinq Etats membres (dont la Belgique) ont dépassé l'objectif de 33% de taux de couverture tandis que huit autres affichent un taux de couverture inférieur ou égal à 10% (essentiellement des pays de l'Europe centrale, dont la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Pologne) ⁷. Les objectifs de Barcelone ne sont donc pas des objectifs de satisfaction des besoins, établis sur la base d'évaluations scientifiques!

³ Tableau des taux de couverture sur base du nombre d'enfants de 0-3 ans présents dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle en octobre 2008.

⁴ Les écoles maternelles ne concernent cependant que les enfants âgés entre deux ans et demi et trois ans.

⁵ Si l'on peut comprendre la motivation « communautaire » de l'ONE de ne prendre en compte que 90 % des enfants bruxellois (qui bénéficient aussi de l'offre d'accueil de Kind en Gezin), il n'est pas possible de l'accepter, ni sur un plan scientifique (mesurer plutôt l'ensemble de l'offre de l'ONE et de Kind en Gezin par rapport au nombre total d'enfants), ni sur un plan politique (la Région bruxelloise accueille une part importante d'enfants de navetteurs, de réfugiés et de sans papiers, ainsi que des enfants francophones résidents en Flandre, notamment dans les 6 communes à facilités de la périphérie bruxelloise).

⁶ Voir l'analyse « Pour des observatoires locaux de l'enfance ».

⁷ Childcare services in the EU - MEMO/08/592 - 3 octobre 2008

A ce stade, force est de constater que le rapport annuel de l'ONE est muet sur l'évaluation des besoins d'accueil. La seule étude scientifique disponible reste celle réalisée par l'Observatoire de l'Enfant de la COCOF en 2004⁸ auprès de la population bruxelloise. Cette enquête montre qu'une demande sur quatre pour un milieu d'accueil subventionné n'est pas satisfaite : 39,3 % des demandes pour une crèche (ou un pré-gardiennat) pour 30,6 % d'utilisation. La tendance de fond est celle observée pour la fréquentation de l'école maternelle : la généralisation du droit à l'accueil pour chaque enfant, fut-ce à temps partiel, indépendamment de la situation socioprofessionnelle du (des) parent(s), dans des milieux collectifs, de qualité, accessibles géographiquement et financièrement. L'effort de création de places d'accueil pour les moins de 3 ans doit donc être poursuivi.

Dans une perspective d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, l'évaluation réalisée au niveau européen⁹ ventile l'indicateur « taux de couverture » en fonction de la durée hebdomadaire de l'accueil exprimée en heures (jusqu'à 30 heures par semaine ou 30 heures et plus par semaine). En effet, il s'agit d'estimer si les milieux d'accueil disponibles permettent l'accès à un emploi à temps plein. Pour l'ensemble de la Belgique¹⁰, environ 2/3 des places sont occupées par des enfants qui fréquentent le milieu d'accueil au moins 30 heures par semaine. Comparativement aux 4 autres pays en tête de la réalisation des objectifs de Barcelone, cette proportion est semblable à celle observée en Suède, largement inférieure à celle observée au Danemark (90 % des places), très supérieure à celles observées en Espagne (45% des places) et aux Pays-Bas (10 % des places). Globalement, l'incidence (négative) sur le taux d'emploi des femmes belges est très faible: -5% environ¹¹.

Par ailleurs, il semble qu'un effort important doive être réalisé pour l'accueil des enfants de trois à six ans, en dehors des heures scolaires : pour cette catégorie d'âge, il manque un « accueil temps libre » disponible, accessible, de qualité, et une continuité entre le monde de l'éducation (école) et le monde de l'accueil, y compris lorsque l'accueil est réalisé dans les établissements scolaires (garderies).

3° Le plan Cigogne de la Communauté française est-il adapté ?

Instauré en 2003, c'est le Plan Cigogne qui a été adopté pour atteindre les objectifs de Barcelone en Communauté française, à l'horizon 2010.

D'après le rapport annuel de l'ONE, page 87, il reste encore à réaliser 2976 places déjà programmées¹² qui s'ajoutent aux 25741 places subventionnées en 2008 (page 103). En

⁸ Humblet P., *L'accueil des enfants à Bruxelles : quels sont les souhaits des familles ?*, Grandir à Bruxelles, n°13, pages 3 à 12, 2004.

⁹ MEMO/08/592 déjà cité

¹⁰ Il n'existe malheureusement pas de données par Communauté.

¹¹ L'indicateur européen représente la différence entre le taux d'emploi moyen des personnes de 25 à 49 ans ayant au minimum un enfant de moins de 12 ans et le taux d'emploi moyen des personnes sans enfant de moins de 12 ans (MEMO/08/592).

¹² 480 places de la programmation 2006-2007 et 2496 places de la programmation 2008-2010.

2010, le total des places subventionnées devrait donc être de 28717 places. A raison de 1,33 enfant par place (voir page 98), il devrait donc y avoir 38194 enfants présents, soit un taux de couverture de 24 % environ en 2010 pour l'accueil subventionné par l'ONE (+ 3 % par rapport à 2008), sous réserve des évolutions démographiques (naissances) en 2009 et en 2010. Globalement, l'accueil subventionné par l'ONE restera insuffisant pour atteindre les objectifs de Barcelone. Se pose donc la question de la contribution du secteur privé à la réalisation des objectifs européens.

Se pose également la question du niveau de décision de la programmation des places. En considérant que les infrastructures et les emplois sont désormais financés essentiellement par le niveau régional, et au vu du succès du « Plan crèches » du Gouvernement bruxellois¹³, la question se pose de formes de régionalisation des programmations de places, tenant compte des politiques publiques qui relèvent des compétences des Régions. Plus généralement, le principe de subsidiarité et la valorisation de l'échelon local dans les politiques de l'enfance, tendances lourdes observées au niveau européen, interrogent la répartition des compétences entre les Régions, la Communauté française et la COCOF en matière d'accueil de l'enfant. Le rapport annuel de l'ONE est quasiment muet sur ce point.

Alain Dubois,
Bruxelles le 28 décembre 2009

Avec le soutien du Service de l'Education permanente du Ministère de la Communauté française

¹³ Plus de 2000 places financées par le secteur public ont été créées en région bruxelloise pendant la législature 2004-2009 (essentiellement entre 2007 et 2009), par le jeu combiné des dispositifs régionaux (tutelle des communes, emploi régional, dispositifs de rénovation urbaine), européens (FEDER, FSE) et communautaires, avec une réduction sensible des disparités entre communes et entre quartiers.