



Pourquoi
**l'offre d'accueil
de la petite enfance**
reste-t-elle
insuffisante?

Etude réalisée par Alain Dubois



cefe

centre d'expertise et de ressources pour l'enfance



Pourquoi l'offre d'accueil de la petite enfance reste-t-elle insuffisante?

Etude réalisée par Alain Dubois
2016

Avec le soutien de
la Fédération Wallonie-Bruxelles



Illustrations de couverture: Christine Achery

Sommaire

Introduction	7
1. Les initiatives de terrain qui tentent de rencontrer les besoins d'accueil	9
1.1. L'accueil atypique	9
1.2. Les initiatives des pouvoirs locaux	14
1.3. La part des entreprises	21
1.4. Au terme de ce premier chapitre	25
2. Les décisions politiques en relation avec l'accueil des enfants	28
2.1. L'accueil de l'enfant : une compétence des Communautés... et éclatée entre différents niveaux de pouvoir	28
2.2. La fin du FESC	33
2.3. Un exemple de rigidité réglementaire : l'échec du soutien de Bruxelles-Economie-Emploi à la création de places par des entreprises	40
3. Bilan et perspectives	43
3.1. Malgré tout, la situation belge n'est pas (si) mauvaise	43
3.2. Les grandes évolutions de l'accueil dans les deux Communautés, en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie	45
3.3. Trois interpellations	49
3.3.1. Première interpellation	49
3.3.2. Deuxième interpellation	52
3.3.3. Troisième interpellation	53
Pour conclure : pourquoi l'offre d'accueil de la petite enfance reste-t-elle insuffisante ?	55
Remerciements	58
Bibliographie	63

Introduction

Notre étude pour l'année 2016 revisite dix ans de recherches et d'analyses autour de la question de l'accueil des enfants. Loin d'un inventaire complet, nous reprenons ici les travaux les plus significatifs, susceptibles de répondre à la question: « pourquoi l'offre d'accueil de la petite enfance reste-t-elle insuffisante? ».

A notre sens, cette question appelle trois niveaux de réponses :

- le niveau des initiatives de terrain, bien présentes mais trop timides pour couvrir les besoins non satisfaits par l'offre d'accueil subventionnée par l'ONE¹ ;
- le niveau politique, dont les décisions, réelles mais mal coordonnées, et surtout prises sous les contraintes budgétaires, peinent à dégager l'horizon ;
- le niveau des orientations culturelles de la société où l'on sent les résistances à reconnaître un « droit à l'accueil » pour chaque enfant.

Chacun de ces niveaux d'analyse fait l'objet d'un chapitre distinct.

¹ Office de la naissance et de l'enfance, organisme d'intérêt public de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles), chargé de l'autorisation, de l'agrément et de l'octroi de subventions aux milieux d'accueil de la petite enfance.

Le premier chapitre concerne les initiatives de terrain, celles des associations, celles des pouvoirs locaux et celles des entreprises.

Le deuxième chapitre analyse les décisions politiques en matière d'accueil de l'enfant. Nous y montrons que la compétence « enfance », formellement attribuée aux Communautés, est en réalité éclatée entre plusieurs niveaux de pouvoirs. La longue saga de la suppression du FESC a (momentanément ?) rompu l'espoir d'une politique publique qui articule sécurité sociale et accueil de l'enfance. Enfin, l'excès de la réglementation applicable par l'ONE a fait échouer les initiatives de la Région bruxelloise pour soutenir la création de places d'accueil par les entreprises.

Le troisième chapitre tente un bilan et des perspectives. Si l'offre d'accueil en Belgique n'est pas si mauvaise, comparée à celle de la plupart des Etats européens, il manque un décret spécifique de la Communauté française qui consacre un droit à l'accueil pour chaque enfant.

1. Les initiatives de terrain qui tentent de rencontrer les besoins d'accueil

1.1. L'accueil atypique

Dès la création du CERE en 2006, nous avons l'intuition que de nouvelles formes d'accueil de l'enfant se développaient à côté ou en marge des formes connues et reconnues par l'ONE². En mars 2007, dans notre étude sur les conditions d'enfance en Région de Bruxelles-Capitale³, nous avons pointé l'existence d'un troisième secteur de l'accueil, « qui se développe à la faveur des politiques de rénovation urbaine, à l'aide de financements régionaux (contrats de quartier, emplois subventionnés) et/ou européens ». Ce troisième secteur, encore modeste, offrait déjà, fin 2007, 292 places sur le territoire de la Région bruxelloise.

L'expression « troisième secteur » désigne une offre d'accueil à vocation sociale ou culturelle, qui vient s'ajouter à l'offre des crèches communales et à celle des associations, plutôt issues du secteur de la santé. Ce troisième secteur fonctionne avec la liberté du « privé » (notamment pour la fixation des prix), le sens du service au public et la créativité du secteur

² Les formes d'accueil connues et reconnues par l'ONE sont celles de la réglementation applicable : crèches, préguardiennats, maisons d'enfants, services d'accueillantes...

³ CERE, *Les conditions d'enfance en Région de Bruxelles-Capitale. Indicateurs relatifs à la petite enfance et aux familles*, Bruxelles, mars 2007, pp. 31 - 32.

associatif : on y pratique l'accueil à temps partiel, l'accueil d'urgence, l'extra-scolaire, l'accueil enfants - parents, sur fond d'approche sociale (aide à la recherche d'emploi) ou culturelle (rencontres au sein du quartier).

Nous avons ainsi été amenés à définir cet accueil atypique autour de cinq lignes de force⁴ :

Des pratiques atypiques

Ce sont les pratiques d'accueil et le type de solutions proposées qui peuvent être caractérisées (ou non) d'atypiques, et non les milieux d'accueil eux-mêmes. Parler de demandes ou de besoins atypiques ne peut s'envisager sans faire référence à une norme, ce qui, nous semble-t-il, a peu de sens dans le contexte actuel ; qu'est-ce qu'un besoin classique ?

Un projet

Un milieu d'accueil atypique se définit par la spécificité de son projet (social, éducatif) sur l'enfant et sur sa famille, et non par l'étendue de ses horaires d'ouverture. Cette dernière n'est en réalité qu'un des moyens de mise en œuvre du projet. Il va de soi, par exemple, que proposer un accueil à horaire étendu ne signifie « pas seulement réorganiser les emplois du temps (...) mais aussi créer une atmosphère familiale pour les enfants qui restent tard le soir⁵.»

⁴ Dusart, A. F., *Accueil atypique en Communauté française. A la recherche des conditions optimales d'accueil, vers une politique d'égalité d'accès pour tous*, CERE, 2007, pp. 31- 33.

⁵ Schallenberg-Diekmann, R., *On ne peut pas faire plaisir à tout le monde ! La diversité dans l'approche de situation*. In : *Enfant d'Europe*, n°13, octobre 2007, pp.15 - 16.

L'irréductibilité à une catégorie prédéterminée

Ces deux premières dimensions renforcent le constat selon lequel l'accueil atypique n'est pas réductible à une catégorie déterminée et figée de milieux d'accueil⁶ ; on observe en effet aussi des pratiques d'accueil atypique dans certains milieux d'accueil dits classiques, de type crèche par exemple.

L'ancrage local

Les milieux d'accueil atypiques se caractérisent par leur ancrage dans les réalités locales et l'adaptabilité des réponses apportées aux besoins identifiés sur le terrain ; ceci explique d'une part les différences observées selon l'implantation géographique et sociale du milieu d'accueil, et d'autre part l'évolution de celui-ci au fil du temps (car les besoins évoluent).

Un nouveau paradigme en matière de lieux d'accueil de l'enfance

C'est sans doute la ligne de force la plus importante car elle fonde toute l'approche sous-jacente à l'accueil atypique. On assiste en effet à un renversement de perspective dans la définition de la qualité des pratiques d'accueil. La question n'est pas uniquement de définir les conditions nécessaires auxquelles on ne peut déroger pour assurer un accueil de qualité, mais plutôt de définir et d'assurer la qualité de l'accueil compte tenu des conditions disponibles. Le point de départ est la situation de l'enfant et de sa famille (par exemple, la structure familiale, les contraintes professionnelles des parents) à partir de laquelle on va mettre en place les conditions optimales d'accueil pour cet enfant et sa famille.

⁶ En référence à la catégorie « 8 » de l'arrêté Milieux d'accueil (tout autre MA)

On est loin d'une définition purement normative de la qualité des pratiques d'accueil qui s'appuierait sur une connaissance *a priori* de l'enfant et de ses besoins et définirait des conditions idéales d'accueil, avec le risque d'évincer les familles dont la situation ne permettrait pas d'atteindre ces conditions idéales. Il ne s'agit pas de balayer les normes car elles ont leur raison d'être, mais bien de les réinterroger en fonction des situations et de redéfinir le cadre: « L'identification des situations d'accueil spécifiques met en évidence la nécessité d'assouplir les normes sinon le risque serait grand que la norme devienne l'écart ⁷ ».

Ceci ne signifie pas qu'il n'y a aucune contrainte, aucune balise, aucune restriction :

Attention, on ne va pas pour autant faire n'importe quoi, il y a un minimum de critères incontournables. Par exemple, un bébé de deux mois ne pourra pas être accueilli de façon trop irrégulière. Pour l'accueil irrégulier, il y a une sorte de consensus : pas avant l'âge d'un an (...) De même, ce n'est pas un accueil sans contraintes horaires, mais ces contraintes sont conçues en fonction des besoins. Par exemple, en se calquant sur les horaires de formations.

Souplesse ne veut pas dire que tout est permis : on a des demandes par rapport aux parents. Par exemple, le souper. Il y a des parents qui sont un peu limite point de vue horaire ; ils trouvent que leur enfant devrait déjà avoir soupé quand ils viennent le rechercher, alors qu'ils retournent dans le quart d'heure. Ben nous, c'est ok si on a le temps, sinon c'est priorité aux enfants qui restent. Alors on a trouvé une solution, c'est de dire « ok, il peut souper ici, mais c'est vous qui vous en occupez ». (Extraits d'entretien CERE avec des personnes-ressources du secteur de l'accueil)

⁷ Mony, M., Vers une reconnaissance des diversités. In : *Quel accueil demain pour la petite enfance ?*, Eres, 2007, pp.121-126-

Ce renversement de perspective va forcément de pair avec un autre regard porté sur les parents, comme l'illustre le témoignage ci-dessous :

Crèche flexible, ça ne veut pas dire que les gens viennent n'importe quand. On croit que ce sont ces enfants-là qui passent le plus de temps en crèche. Eh bien, pas du tout ! A la limite, c'est le contraire ! Ces parents-là se posent énormément de questions, il y a beaucoup de culpabilité... Les postiers qui amènent leur enfant à 4h du matin, eh bien à midi, cet enfant il est parti ! La durée du temps en crèche n'est pas nécessairement plus longue ! (Extrait d'entretien CERE avec des personnes-ressources du secteur de l'accueil)

Cette optique de travail peut être mise en parallèle avec « l'approche de situation », inspirée de la *Pédagogie des Opprimés* de Paolo Freire et qui se base sur « la complexité et les contradictions des situations des enfants et des familles pour organiser le travail pédagogique. » Pédagogues, enfants et parents déterminent quelles sont les situations-clés dans la vie de l'enfant, afin de « déterminer la manière dont la routine quotidienne dans le lieu d'accueil doit être structurée pour que l'enfant se sente bien. Toutes les parties concernées par le bien-être de l'enfant analysent la situation ensemble⁸ ».

⁸ Schallenberg-Diekmann R., On ne peut pas faire plaisir à tout le monde ! La diversité dans l'approche de situation. In : *Enfant d'Europe*, 13, 2007, pp.15 - 16.

1.2. Les initiatives des pouvoirs locaux

La pénurie de places d'accueil a conduit certaines communes à prendre en main leur destinée et à formuler des politiques locales de l'enfance. Parmi les initiatives que le CERE a accompagnées, notons la création d'un observatoire local à Saint-Josse-Ten-Noode (SJTN), à l'initiative d'une coordination communale associant le Collège des bourgmestre et Echevins, l'ONE (coordination accueil) et les associations actives sur le territoire communal.

Ce type d'initiative s'appuie généralement sur la confection d'un état des lieux raisonné de la situation. En voici quelques extraits pour cette initiative particulière :

La commune de SJTN est la plus densément peuplée de la Région de Bruxelles-Capitale : elle compte 22.034 habitants au kilomètre carré (2009⁹), soit plus du triple de la moyenne de la Région bruxelloise (6.617 hab/km²). Seule la commune de Saint-Gilles montre une densité approchante (18.091 hab/km²)¹⁰.

Suivant le *Monitoring des quartiers* établi par l'IBSA¹¹, le territoire de la commune peut être subdivisé en cinq quartiers, dont :

- deux quartiers appartiennent intégralement au territoire communal, Saint-Josse Centre et le Botanique ;
- trois quartiers sont partagés avec des communes limitrophes, Brabant (Schaerbeek), Haecht (Schaerbeek) et Nord (Bruxelles-Ville et Schaerbeek).

⁹ Sauf indication contraire, les données citées dans ce rapport sont issues du *Monitoring des Quartiers* (IBSA).

¹⁰ Densité de population en 2009 (hab/km²)

¹¹ Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

Les quartiers de Saint-Josse Centre, Brabant et Haecht sont les plus densément peuplés avec, respectivement :

- 28.938,67 hab/km² (Centre)
- 21.744,38 hab/km² (Brabant)
- 23.289,48 hab/km² (Haecht)

[...]

En 2009, la part des moins de 3 ans y représente 5,64%, soit la troisième place de la Région, derrière Molenbeek (6,12%) et Koekelberg (6,02%). Au niveau des quartiers, la part des moins de 3 ans est la plus élevée dans le Quartier Nord (6,42%).

Ces premières données tendent à montrer un territoire communal réduit mais contrasté, avec :

- un centre très peuplé, où la part des moins de 3 ans est importante ;
- des quartiers périphériques partagés avec les communes de Schaerbeek et de Bruxelles-Ville, où la part des moins de 3 ans est importante mais sans se démarquer très (trop) fort des quartiers adjacents de ces communes ;
- un quartier Nord, moins densément peuplé, mais coupé des autres quartiers adjacents, et où la part des moins de 3 ans est la plus importante.

[...]

Le chômage des jeunes est toujours supérieur à 40% (!) :

- Nord (44,5%)
- Brabant (45,42%)
- Haecht (44,52%)
- Centre (41,95%)

En moyenne, à SJTN, 4 enfants sur 10 (42,9%) naissent dans une famille sans aucun revenu du travail : ce taux est le plus élevé de la région bruxelloise !

Les enfants de SJTN naissent également souvent dans des familles nombreuses (plus de 5% de l'ensemble des ménages, le deuxième taux de la Région après Molenbeek).

Par contre, les naissances chez une mère isolée (13,8% en 2002) paraissent moins élevées que dans la Région (15,4% en moyenne), même si la part des ménages monoparentaux (12,13%) est légèrement supérieure à la moyenne régionale (10,76%)¹².

Cette part de ménages monoparentaux est significativement supérieure dans deux quartiers :

- Nord (13,44%)
- Haecht (12,88%)

[...]

Suivant le dernier bilan des places d'accueil 0-3 ans établi par le CERE et le VBJK¹³ au 31.12.2011 dans le cadre du plan crèches, la commune de SJTN offre 237 places d'accueil, dont 198 autorisées par l'ONE et 39 par Kind & Gezin.

L'essentiel de cet accueil est collectif (225 places sur 237), 12 places étant autorisées dans le cadre familial (accueillantes à domicile).

Ceci s'explique par :

- l'exiguïté des logements privés, lesquels n'offrent pas les m² disponibles requis par l'ONE (et éventuellement par Kind en Gezin) pour l'accueil à domicile ;

¹² Ce fait est à considérer en regard du chômage des jeunes : la donnée administrative dissimule peut-être partiellement des stratégies à l'égard des statuts d'isolé – cohabitant – chef de ménage ?

¹³ VBJK (Expertisecentrum voor kinderopvang)

- mais sans doute également par des barrières culturelles et sociales, notamment la langue habituellement parlée par les candidates accueillantes potentielles;
- sans parler des éventuelles difficultés relationnelles qui pourraient exister entre les usagers (ou demandeurs de places d'accueil) et les accueillantes.

L'accueil paraît très accessible socialement (contribution parentale en fonction des revenus): 187 places (sur 237) appliquent le barème en fonction des revenus (ONE / Kind & Gezin), sans compter les places « à tarification sociale » qui peuvent être estimées à une vingtaine de places¹⁴.

Le taux de couverture est de 15,77% (2011), soit la moitié de celui estimé pour la Région (31,43%): seules les communes de Molenbeek (13,59%) et de Koekelberg (15,41%) font « moins bien ».

La confection de tels états des lieux permet alors la réalisation de recommandations, lesquelles nourrissent un débat entre les acteurs publics et associatifs concernés pour aboutir à un plan d'action politique.

Voici un bref aperçu de nos recommandations :

- > Vérifier l'accessibilité des habitants (familles et enfants) de SJTN aux milieux d'accueil du quartier Nord ;
- > Sous réserve du point 1., développer prioritairement l'accueil dans les quartiers « Brabant » et « Haecht », les moins couverts ;

¹⁴ Il s'agit de places non subventionnées par l'ONE ou par Kind & Gezin mais qui, bénéficiant d'autres subsides publics (Actiris, FESC, CPAS,...), appliquent un tarif accessible pour les parents.

- > Développer des partenariats avec la commune de Schaerbeek (et avec la commune de Bruxelles-Ville) pour organiser l'accueil des moins de 3 ans dans les 3 quartiers partagés (Brabant, Haecht, Nord) et pour développer l'accès à l'école maternelle ;
- > Considérant le taux de chômage en général et le taux de chômage des jeunes en particulier, adapter les projets d'accueil vers le « multi-accueil » (accueil d'enfants à temps différents dans les mêmes structures), notamment par la suppression ou l'assouplissement de « la règle des 12 présences mensuelles » dans les crèches et développer des partenariats avec Actiris pour l'accueil des enfants de parents en formation professionnelle ou qui trouvent un emploi ;
- > Envisager le développement de l'accueil à domicile en partenariat avec les offreurs de logement et le secteur du logement social (problématique des surfaces disponibles dans les logements privés) ;
- > Favoriser l'émergence de projets d'accueil à finalité culturelle dans une perspective d'égalité des chances entre les enfants ;
- > Assurer la pérennité des milieux d'accueil en projet, dans le cadre des programmations ONE (et Kind en Gezin) et dans le cadre des programmes régionaux (plan crèches – sous réserve de sa continuation! – et programmes de rénovation urbaine) ;
- > Adopter un plan d'accès aux espaces verts (publics) pour les enfants.

En prenant de telles initiatives, les pouvoirs locaux doivent abandonner un tant soit peu leur rôle traditionnel dans les milieux d'accueil de l'enfant, celui de pouvoir organisateur de crèches, pour devenir de véritables animateurs de la concertation sociale et de la démocratie locale.

C'est ce que nous avons tenté de construire avec la commune d'Etterbeek, en 2013 :

Le monitoring identifie 6 quartiers à Etterbeek (Jourdan, Chasse, Wavre-St-Julien, St-Pierre, Porte de Tervueren et St-Michel), dont 4 sont partagés avec d'autres communes bruxelloises :

- Jourdan (avec Ixelles)
- Wavre-St-Julien (avec Auderghem)
- Porte de Tervueren (avec Bruxelles, Schaerbeek et Woluwé-St-Lambert)
- St-Michel (avec Woluwé-St-Pierre)

Le taux de couverture total de la commune (0,53 place par enfant de moins de 3 ans ou 53%) est supérieur à la moyenne bruxelloise (un peu plus de 31%), mais :

- la disparité entre quartiers est relativement forte (entre 38% à St Michel et 83% à Jourdan) ;
- le quartier Jourdan offre peu de places réellement accessibles aux habitants (maisons d'enfants liées aux institutions européennes?) : 12% ;
- le taux de places à tarification sociale (application du barème de l'ONE ou de celui de Kind & Gezin, ou forfait bas) est le plus faible (50,54%) de la Région (71,78% en moyenne régionale) : Forest (52,01%) et St Gilles (54,14%). C'est probablement l'indice d'une part significative de l'accueil assurée par des maisons d'enfants privées dont une partie relève de Kind & Gezin ;
- deux quartiers n'offrent pas ou quasiment pas de places accessibles aux habitants et dont la contribution parentale

est fonction des revenus des parents : Jourdan (0%)¹⁵ et St Michel (10%).

Le taux de natalité de la commune (15,97 p.m.) est légèrement inférieur à la moyenne régionale (17,48). Quant à la croissance démographique estimée pour la période 2010-2020, elle semble plus marquée pour la tranche d'âge 3-5 ans (+ 9,36%) que pour la tranche des 0-3 ans (+ 6,88%).

(...)

Vu la part importante du secteur privé de l'accueil et la faible part de l'accueil subventionné organisé par la commune, il semble utile de positionner le pouvoir communal en « chef d'orchestre » d'une politique locale de l'enfance: réunir les partenaires (les autres pouvoirs organisateurs et les associations intéressées... et intéressantes) au sein d'une concertation locale.

Cette concertation locale pourrait se voir confier :

- l'évaluation de la situation de l'accueil, tant du côté de l'offre (quantité, accessibilité géographique et sociale, satisfaction des besoins des habitants...) que du côté de la demande et des besoins ;
- un rôle d'avis et de proposition, d'initiative ou à la demande du pouvoir communal (par exemple, la diversité des projets et des règlements d'ordre intérieur est-il de nature à satisfaire la population locale?)

¹⁵ Il semble qu'il y ait une erreur dans le *Monitoring* qui mentionne une part de 85,52 % de places accessibles et selon le revenu dans le quartier Jourdan. Ce pourcentage est incohérent par rapport aux autres données.

1.3. La part des entreprises

Les entreprises sont régulièrement citées comme des partenaires incontournables du développement de places d'accueil d'enfants même si les résistances, notamment syndicales, sont fortes. Il s'agit de concilier le recrutement et le bien-être du personnel d'une part, la liberté de choix des parents et le bien-être des enfants d'autre part. La flexibilité fait peur, particulièrement lorsque la crèche peut apparaître comme un moyen de pression pour des heures supplémentaires ou des horaires inconfortables.

La Communauté française tente de réguler les initiatives des entreprises dans le cadre du dispositif SEMA¹⁶ : les entreprises peuvent créer ou réserver des places d'accueil en contribuant à un « fonds » géré par l'ONE. Ces contributions donnent droit à une déduction fiscale censée diminuer le coût pour l'entreprise. Au décompte final, les initiatives sont peu nombreuses et mobilisent peu d'entreprises privées.

Dès 2007, le CERE a contribué à l'analyse de l'opportunité et de la faisabilité de crèches dans les gares (ou à proximité), dans le cadre d'un marché public lancé par B-Holding (SNCB). Cette grande entreprise publique était (et est) confrontée au défi de pallier au remplacement d'une grande partie de son personnel et donc de recruter de nouveaux collaborateurs, de nouvelles collaboratrices. La question se posait de la création de crèches, pour attirer du personnel à recruter et leur permettre de faire face aux horaires inconfortables et aux déplacements. Dans la foulée, l'idée de sonder les voyageurs a émergé, sur le modèle d'initiatives prises à l'étranger, dans des pays anglo-saxons et au Japon.

¹⁶ Synergies entreprises – milieux d'accueil

Trois enquêtes ont été menées :

- une enquête par questionnaire auprès du personnel ;
- une enquête auprès des voyageurs, via internet ;
- une enquête auprès des voyageurs, sur six lignes empruntées par des navetteurs, aux heures de pointe.

Pour le personnel de la SNCB, la proximité du domicile et la question des horaires d'accueil constituent les deux centres de gravité des préoccupations exprimées par le personnel interrogé, en charge d'au moins un enfant de moins de trois ans. La moitié des questionnaires ont été complétés et retournés. Une nette majorité de femmes (86%) se montre intéressée par la proposition de l'entreprise, principalement dans le personnel universitaire, le personnel des ventes, de la conduite et de l'accompagnement des trains.

L'enquête a également montré une « sous-culture à dominante masculine » : les hommes du personnel des voies et signalisations se déclarent peu intéressés ; ils font majoritairement appel à leur conjoint ou à leur famille.

Les voyageurs se déclarent intéressés par l'offre de crèches dans les gares (ou à proximité), pour autant que les conditions d'accueil soient identiques à celles des autres crèches : prix, horaires, qualité.

Malgré les conclusions très positives de l'enquête, il a fallu attendre plusieurs années pour voir une initiative associant la SNCB à deux autres partenaires, l'ONE et la Ville de Liège, dans la gare des Guillemins, en 2012¹⁷. Un partenariat du même type, proposé à Charleroi, dans le

¹⁷ Faniel, A., *Crèche dans les gares: réflexions sur le projet pilote de la crèche dans la gare des Guillemins « les petits voyageurs »*, CERE, octobre 2015, analyse d'éducation permanente 2015/5

cadre de locaux mis à disposition par la SNCB avait été décliné par la ville!

La rigidité de la réglementation SEMA et le faible répondant des pouvoirs locaux expliquent sans doute le peu d'initiatives prises par les entreprises qui, pour la plupart, indiquent également que l'accueil des enfants n'entre pas dans leur core business. Il s'agit plutôt de faire face à des problèmes spécifiques, par exemple en termes d'horaires de travail, voire, comme dans l'exemple de la SNCB, de satisfaire une partie de sa clientèle.

Le dispositif SEMA

Aux fins d'utiliser la possibilité ouverte par la déduction fiscale des frais de création de places d'accueil par les entreprises soumises à l'impôt des sociétés (ISOC), le Gouvernement de la Communauté française a modifié la réglementation générale des milieux d'accueil. Cette modification est connue sous l'appellation « plan SEMA » (pour synergies entreprises milieux d'accueil).

Le « plan SEMA » trouve son fondement dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil, spécialement les articles 116 à 119, 133 et 134, 139 à 142.

La réservation de places dans un milieu d'accueil prend la forme d'une convention entre un ou plusieurs employeurs et un milieu d'accueil.

L'article 116, §1er, alinéa 3, dudit arrêté dispose : « Un employeur ne peut réserver une (des) place(s) au sein d'un

milieu d'accueil susvisé que dans le cadre d'une telle convention de collaboration ».

La base légale en Fédération Wallonie-Bruxelles interdit donc toute réservation de places par une entreprise en dehors du dispositif SEMA.

La déduction fiscale de la création de places d'accueil par les entreprises soumises à l'ISOC (impôt des sociétés)

Les sociétés, les commerçants et les titulaires de professions libérales peuvent déduire, à titre de frais professionnels, les sommes versées en vue de participer au financement de crèches d'entreprises. La déduction vaut tant pour les sommes versées pour créer des places que pour celles versées pour maintenir les places existantes.

Les conditions suivantes doivent être respectées :

- le milieu d'accueil doit être agréé, subsidié ou autorisé par l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), Kind en Gezin ou le gouvernement de la Communauté germanophone ;
- les sommes doivent financer des frais de fonctionnement ou des dépenses d'équipement¹. Elles ne peuvent englober l'intervention financière que les parents payent au milieu d'accueil.

La déduction est limitée à 8.060 euros par place créée ou maintenue².

¹ A l'exclusion donc des investissements

² Source : Service public fédéral des Finances, contacté le 10 février 2016. Il s'agit du plafond 2016 (exercice fiscal 2017).

Au taux actuel de l'impôt des sociétés (ISOC), soit 33,99%, y compris la contribution de crise de 3%, le bénéfice fiscal net de la mesure peut être estimé à 2.739 euros par an par place.

1.4. Au terme de ce premier chapitre

De nouvelles initiatives d'accueil de l'enfant voient le jour: elles complètent plus qu'elles ne se substituent à l'offre d'accueil traditionnelle. Ce troisième secteur de l'accueil (ou accueil atypique) pose les bases d'une nouvelle conception de l'accueil de l'enfant et mobilise des financements alternatifs pour vivre ou survivre. Il est étonnant que la réglementation générale des milieux d'accueil de la Fédération Wallonie-Bruxelles ne leur accorde pas plus de crédit(s) car ces milieux d'accueil répondent à la diversité des besoins des familles, au-delà des besoins de garde liés à l'emploi et au travail.

Certaines haltes accueil, qui appartiennent souvent à ce « troisième secteur », se sont regroupées et fédérées au sein de la CHACOF¹⁸ qui affirme qu'elles « peuvent être considérées comme des sas d'entrée conduisant les familles vers de nouveaux possibles (repandre une formation, améliorer les relations entre parents et enfants, etc.). [...] Elles ont développé des pratiques diversifiées et adaptables, [...] caractérisées par les éléments suivants :

- l'ancrage local (contacts réguliers avec les autres acteurs de proximité) ;
- la flexibilité des pratiques (adaptation en fonction des besoins et des demandes) ;

¹⁸ Coordination des haltes-accueil de la Communauté française ASBL

- la polyvalence et la mixité des équipes ;
- l'accompagnement des familles ;
- la proposition d'espaces et de moments à investir pour favoriser la participation et la construction de normes collectives (espaces parents-enfants, participation à l'amélioration de l'accueil, etc.) ;
- le développement de dynamiques de proximité et de solidarité (entre parents, notamment) ;
- la fonction sociale de l'accueil¹⁹ ».

Du côté des pouvoirs locaux, villes et communes, on peine à endosser le costume du « chef d'orchestre » en lieu et place de celui de pouvoir organisateur de crèches et autres milieux d'accueil. Certaines communes font exception, souvent lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes spécifiques : la pénurie de places sur le territoire communal, comme à Saint-Josse ; la faible part de l'accueil subventionné, comme à Etterbeek. Pourtant, des expériences étrangères montrent que les grandes villes ont particulièrement intérêt à créer des concertations locales et à animer la démocratie locale.

La ville de Lyon (France) a formulé dès 2002 un Projet social et éducatif en concertation avec tous les acteurs de la petite enfance : « Dans un premier temps, la Ville s'est attachée à développer la dimension sociale de son projet en travaillant sur la diversification des modes d'accueil et l'adaptation aux besoins des familles²⁰ ».

Cette politique publique innovante montre combien le niveau politique local est important pour développer l'offre d'accueil,

¹⁹ Source: Chacof, sur le site www.maisonmedicale.org (dernière consultation: le 14 décembre 2016).

²⁰ www.lyon.fr/page/enfance-et-education/la-petite-enfance-a-lyon.html

en intégrant par exemple les acteurs sociaux et services du « troisième secteur ».

A Lyon toujours, des Points d'accueil et d'information petite enfance (PAIPE), dans chaque arrondissement, sont des lieux d'information et de ressources pour informer les familles, les conseiller et les orienter, enregistrer les demandes d'accueil dans les crèches « qu'elles soient en gestion municipale ou associative » (c'est nous qui soulignons!).

Depuis 1986, la ville de Genève, applique une politique générale de la petite enfance. En 2002, un Bureau d'information petite enfance (BIPE) a vu le jour. La Ville offre de nombreux services en fonction des besoins spécifiques des enfants :

- espaces parents-enfants ;
- éveil à l'expression créative ;
- éveil aux langues ;
- intégration des enfants à besoins spéciaux ;
- projets intergénérationnels ;
- ...²¹

Les entreprises s'investissent moins que ce qui était attendu dans la création de places d'accueil pour la petite enfance : ce n'est pas leur core business et les résistances sont fortes. Il semble également que les parents et les familles privilégient l'accueil à proximité du domicile, rarement au sein ou à proximité de l'entreprise. Il ne faut pas fermer la porte pour autant : l'exemple de la SNCB (B-Holding) démontre que de grandes entreprises peuvent contribuer à des solutions innovantes, en partenariat avec les pouvoirs publics.

²¹ www.ville-geneve.ch/themes/petite-enfance-jeunesse-loisirs/petite-enfance/

2. Les décisions politiques en relation avec l'accueil des enfants

2.1. L'accueil de l'enfant : une compétence des Communautés... et éclatée entre différents niveaux de pouvoir

L'accueil de l'enfant est un secteur à l'intersection de nombre de politiques publiques mises en place par des autorités différentes (fédérale, communautaires, régionales...). Le centre de gravité de la compétence en matière d'enfance (et partant d'accueil de l'enfant) n'en réside toutefois pas moins dans le giron communautaire. Ainsi le prévoient la Constitution et les lois spéciales, comme l'a souligné la Cour d'arbitrage dans son arrêt 104/2004 du 16 juin 2004.

Aux termes de l'article 5, §1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières personnalisables sont, en matière d'aide aux personnes, « la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants. »

Il se déduit de ces dispositions que les communautés sont compétentes pour l'aide et l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux enfants, en ce compris la politique d'accueil des enfants, soit que cette aide et cette assistance soient données directement, soit qu'elles se fassent par la voie d'associations et d'institutions, ainsi que, pour l'aide morale et sociale à la famille, notamment par l'agrément et le subventionnement des services d'aide aux familles, des centres de formation d'aides familiales et des maisons maternelles.

Toutefois, la loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas empêché le niveau fédéral d'agir :

- par l'institution de la déduction fiscale des frais de garde à l'impôt des personnes physiques (décembre 1988) ;
- par l'institution de la déduction des interventions des entreprises à l'impôt des sociétés, déjà citée ;
- par différentes mesures en matière d'emploi, comme le maribel social²² ;
- en intervenant dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale pour organiser le statut fiscal et social des accueillantes d'enfants à domicile.

Seules les interventions du FESC²³ ont fait l'objet de contestations d'une entité fédérée ou d'associations défendant la compétence exclusive des Communautés,

²² Le maribel social globalise des réductions de cotisations sociales dans des fonds institués à cette fin de manière à créer de nouveaux emplois avec le produit de la mesure

²³ Fonds des équipements et des services collectifs, institué au sein de l'ONAFS (Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés)

essentiellement de la Communauté flamande, depuis la communautarisation de la politique de l'enfance. Nous y revenons plus loin dans ces lignes.

Chacune des communautés a fait le choix de confier la compétence à un organisme ou un service public :

- l'ONE pour la Communauté française ;
- Kind & Gezin pour la Communauté flamande,
- le DKF (Dienst für Kind und Familië) pour la Communauté germanophone.

Malheureusement, le transfert de l'accueil de l'enfant aux Communautés en 1980 s'est opéré alors que les besoins et la demande d'accueil s'exprimaient : les moyens transférés ne permettaient pas et ne permettent pas de rencontrer cette situation nouvelle.

En Communauté française, le choix a été fait de transférer toutes les matières sociales (dites personnalisables) à la Région wallonne et à la COCOF, pour la Région bruxelloise, à l'exception de quatre compétences :

- l'aide à la jeunesse ;
- l'aide sociale aux détenus ;
- certains aspects de la promotion de la santé ;
- les missions confiées à l'ONE.

Ce choix a deux conséquences :

- la concentration de la politique de l'enfance au sein de l'ONE : il n'est quasiment pas possible à la Communauté française d'agir en dehors des missions confiées à l'ONE ;
- la séparation du financement des crèches entre les subsides de fonctionnement, assurés par l'ONE, et les subsides aux infrastructures, confiés à la Région wallonne et à la COCOF.

Ce transfert des compétences à la Wallonie et à la COCOF n'a pas permis de résoudre l'épineuse question du financement de la création de nouvelles places d'accueil : les Régions, wallonne et bruxelloise, ont dû et doivent intervenir pour soutenir la création de nouvelles places d'accueil. Elles le font essentiellement dans le champ des compétences liées à l'emploi : emplois ACS, PRIME et PTP. Aujourd'hui, il n'existe quasiment plus d'emploi de puéricultrice créé en dehors des programmes de résorption du chômage !

La complexité et la précarité du système empêchent de répondre aux besoins d'accueil et aux attentes du secteur : par exemple, la demande d'une hausse de qualification des emplois d'encadrement des enfants reste lettre morte.

Confrontée à un « boom démographique » sans précédent, la Région bruxelloise a imaginé un « plan crèches », lancé le 22 mars 2007. Pour l'essentiel, il s'agissait de subventionner les communes dans le domaine des infrastructures pour aider à la création de places. Ce faisant, la Région a attisé les divergences de conceptions entre Flamands et francophones : pour les premiers, la compétence enfance appartient exclusivement aux Communautés et les interventions régionales sont dès lors « illégales » ; pour les seconds, le fédéralisme s'entend comme le jeu croisé des compétences dévolues aux uns et aux autres.

La première conception a gagné devant la plus haute juridiction, la Cour constitutionnelle, qui a annulé le plan crèches bruxellois. Depuis, la Région agit au départ de ses commissions communautaires, la COCOF (Commission communautaire française) et la VGC (Vlaamse gemeenschapscommissie).

L'arrêt 184/2011 de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a eu à connaître de la légalité du « plan crèches » de la Région de Bruxelles-Capitale : le financement de crèches communales.

Sans entrer dans le détail de l'arrêt 184/2011 rendu à ce propos et qui, pour l'essentiel, annule ledit « plan crèches » au motif que le financement des crèches ne peut pas être considéré comme traduisant l'exercice par la Région « de sa compétence relative au financement des missions remplies par les communes », la Cour constitutionnelle rappelle que :

« [...] sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la politique familiale au sens de l'article 5, §1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 est une matière qui est réglée par plusieurs législateurs.

La Communauté flamande est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté.

La Commission communautaire française (c'est nous qui soulignons) est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

La Communauté française reste compétente pour régler ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

La Commission communautaire commune est, quant à elle, compétente pour régler les aspects de cette matière qui échappent aux trois législateurs décrets précités. La Région de Bruxelles-Capitale n'est, par contre, pas compétente pour régler cette matière.»

2.2. La fin du FESC

Le CERE a réservé plusieurs analyses à la situation du FESC. Nous en reproduisons une ci-après, laquelle n'a pas perdu de sa pertinence même si entre-temps, le FESC a été supprimé et ses moyens attribués aux trois Communautés.

Donc, malgré le transfert de la compétence « enfance » aux Communautés, le niveau fédéral avait maintenu le Fonds (Fesc) au sein de la sécurité sociale. L'arrêt 104/2004 de la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) n'avait d'ailleurs pas contesté l'existence de ce Fonds et de ses interventions, pour autant que ces dernières puissent être comprises comme une « prestation familiale », perçue directement par les milieux d'accueil pour le compte des familles.

La fin du FESC et surtout le transfert à un niveau (les Communautés) différent des niveaux compétents pour les allocations familiales (la Flandre, la Wallonie, la Communauté germanophone et la COCOM-Commission communautaire commune pour la Région bruxelloise) empêche l'émergence d'une politique de l'enfance intégrée à la politique familiale et aux allocations familiales. Bref, l'éclatement des compétences est encore renforcé !

Le FESC (Fonds des équipements et des services collectifs) : derrière ce nom un peu barbare se cache une des institutions de la sécurité sociale qui intervient dans le financement de l'accueil des enfants.

Le FESC n'a pas d'identité juridique distincte de l'ONAFS (Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés). Ce Fonds a été créé à la fin des années soixante avec les bonis du secteur des allocations familiales. A l'époque, la croissance économique et le travail des femmes alimentent les caisses plus que ce qui est redistribué aux familles en allocations familiales et en allocations de naissance. Dès 1974, le FESC intervient dans le financement des crèches en fonction des journées de présence des enfants de travailleurs salariés. Il sera mis fin à ces interventions à la fin des années nonante, sous la pression des organisations sociales et politiques flamandes qui défendent la thèse de la compétence exclusive des Communautés en matière d'accueil de l'enfant. Comme nous allons le voir, cette thèse sera battue en brèche par la Cour d'Arbitrage, malheureusement trop tard...

Aujourd'hui, le FESC est alimenté par une cotisation de 0,05% perçue sur la masse salariale des employés, des ouvriers et des fonctionnaires des différentes entités : seuls les indépendants ne contribuent pas au système.

Quatre types d'accueil sont concernés :

- l'accueil extrascolaire ;
- l'accueil flexible (en dehors des heures dites régulières de travail) ;
- l'accueil d'enfants malades dont les parents travaillent ;
- l'accueil d'urgence des enfants dont les parents trouvent un emploi ou entrent en formation.

Ce Fonds est donc important pour aider les parents de jeunes enfants à entrer sur le marché de l'emploi ou à y rester. C'est un instrument intéressant pour augmenter le taux d'activité, un des objectifs essentiels de la stratégie de Lisbonne au niveau de l'Union européenne, un objectif repris dans la note du formateur. En mai dernier, la Commission communiquait d'ailleurs sur ce thème en affirmant : « Le soutien aux familles est indispensable pour réaliser les objectifs de Lisbonne ».

Mais voilà, intégré à la Sécurité sociale dans le régime des allocations familiales, le FESC dérange celles et ceux qui y voient une entrave à l'exercice plein et entier de la compétence de la Communauté flamande en matière familiale. En cette matière, la Cour d'arbitrage a pourtant également rendu un arrêt en 2004, rejetant la demande du Gouvernement flamand de déclarer que le FESC intervient dans une matière exclusivement communautaire, l'accueil des enfants. A certaines conditions, les interventions du FESC sont bel et bien compatibles avec l'exercice

des compétences des Communautés en matière d'accueil des enfants. Y aurait-il de bons et de mauvais arrêts de la Cour d'arbitrage? L'arrêt sur le FESC ne vaut-il pas l'arrêt sur Bruxelles-Halle-Vilvorde?

Veut-on maintenant, comme le formateur, parler de coopération renforcée entre les Régions, les Communautés et le niveau fédéral? Pour faire droit à l'Arrêt précité, à l'initiative du Ministre des Affaires sociales du Gouvernement sortant, Rudy Demotte, la Chambre a adopté un nouvel article de loi qui prévoit la conclusion d'un Accord de coopération entre les Communautés et le Fédéral, pour organiser les interventions du FESC. Cet Accord n'est toujours pas conclu. La première note du formateur était bien loin de cette volonté de coopération en prévoyant purement et simplement la défédéralisation du FESC, c'est-à-dire le transfert de ses missions aux Communautés. En attendant, ces dernières auraient reçu un pouvoir de codécision dans l'attribution des moyens du Fonds.

Et maintenant, parlons de responsabilisation des Communautés et des Régions, comme le souhaite le formateur! Les interventions du FESC sont financées par une cotisation sociale sur la masse salariale. Fin des années 90, le FESC a été confronté à un grave problème de financement: les dépenses excédaient les recettes. Avec l'accord des Communautés – y compris de la Communauté française pourtant désargentée à l'époque! –, la cotisa-

tion a été étendue aux personnels de tous les niveaux de pouvoir. Cette dépense nouvelle pour les entités fédérées s'ajoutait à la reprise de toutes les crèches qui avaient été ouvertes grâce aux subsides du FESC. Pour la Communauté française, cela représentait plusieurs millions d'euros et plusieurs centaines d'emplois. Avec l'aide des deux Régions, wallonne et bruxelloise, les emplois ont été globalement sauvés et les frais de fonctionnement intégralement compensés.

Alors, soyons sérieux! S'il y a bien un dossier dont le traitement répond aux vœux du formateur (respect des compétences, coopération entre entités, responsabilisation des Communautés et des Régions), c'est bien le dossier du Fonds des équipements et des services collectifs. Vouloir défédéraliser ce Fonds sans autre forme de procès est incohérent par rapport au projet annoncé aux citoyens par Yves Leterme : « Nous devons augmenter la qualité de vie en créant les conditions permettant à nos citoyens de trouver un équilibre nouveau entre emploi, famille, soins, formation, engagement et autres activités » (Première note du formateur, « La force des gens »).

Et si, malgré tout, quelque chose devait être fait, ce serait étendre la cotisation aux travailleurs indépendants dont les enfants sont les bannis du système. Et peut-être, comme en France, imaginer des interventions différenciées, négociées avec les acteurs de terrain et les décideurs politiques régionaux. Si la Flandre a besoin de plus d'accueil

flexible, c'est également le cas des communes wallonnes et bruxelloises plus développées économiquement. Si Bruxelles a besoin de plus d'accueil d'urgence pour assurer la formation des chômeurs, c'est également le cas de plusieurs grandes villes flamandes et wallonnes. Et si le Hainaut a besoin d'accueil extrascolaire, cela est vrai dans toutes les zones du pays où les travailleurs doivent se déplacer pour trouver de l'emploi.

Revenons un instant au système français. Les caisses d'allocations familiales (CAF) négocient des « contrats » avec les opérateurs d'accueil de l'enfant, en fonction des besoins du territoire, des ressources des habitants et de la réalité socio-économique et culturelle du terrain. Les subventions sont négociées avec les autres pouvoirs publics, les départements et les communes. Pour arriver à un tel système en Belgique, il conviendrait sans doute de revoir la composition des organes des caisses d'allocations familiales, de les ouvrir aux syndicats, aux organisations familiales et à la société civile.

Quant à la communautarisation du FESC, ce n'est pas la seule issue possible dans l'hypothèse d'une défédéralisation. Deux solutions alternatives peuvent être envisagées :

La régionalisation

Cette solution est la plus cohérente en considérant les interventions du FESC comme des prestations de sécurité

sociale, et dans la perspective éventuelle d'une défédéralisation des allocations familiales.

En effet, dans la mesure où ces prestations concernent des enfants et qu'il n'est pas possible jusqu'à présent d'identifier l'appartenance communautaire des personnes, il serait logique et cohérent que la Région bruxelloise gère ces prestations pour ne pas attiser les tensions communautaires. Les Régions pourraient également donner les orientations voulues en fonction de leurs besoins et de leur marché du travail (notamment une priorité à l'accueil d'urgence vu le taux de chômage à Bruxelles; et en Wallonie, la priorité à l'accueil extrascolaire dans les zones rurales – voir ci avant).

Le transfert de l'exercice de la compétence sur les moyens du FESC à la Région wallonne et à la COCOF

Cette solution trouve sa cohérence dans les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin: pour faire bref, l'exercice de toutes les matières personnalisables a été transféré de la Communauté française à la RW et à la COCOF, à l'exception des missions confiées à l'ONE, de l'aide à la jeunesse, de l'aide sociale aux détenus et de certains aspects de la politique de santé.

En tout état de cause, le devenir concerté, responsable et coopératif du FESC sera donc le signe de la véritable volonté politique de maintenir une Belgique fédérale, solidaire et prospère.

2.3. Un exemple de rigidité réglementaire : l'échec du soutien de Bruxelles-Economie-Emploi à la création de places par des entreprises

En marge du « plan crèches » bruxellois, cette Région a pris d'autres initiatives pour soutenir la création de places d'accueil, par exemple le soutien de Bruxelles-Economie-Emploi à la création de places par les entreprises. Nous reprenons ici des extraits du rapport remis à l'administration dans le cadre d'un marché public octroyé au CERE.

La Région de Bruxelles-Capitale a créé un dispositif relatif à l'aide aux entreprises destinée à l'accueil de la petite enfance, dans le cadre d'une ordonnance organique relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique. En quelques mots, une aide de 3.000 euros par an et par place d'accueil réservée ou créée est allouée à une entreprise bénéficiaire qui la ristourne à un milieu d'accueil, agréé par l'ONE ou Kind & Gezin. Cette aide peut être portée à 6.000 euros par an et par place pour les travailleurs infra ou moyennement qualifiés.

La pratique de ce dispositif a montré ses limites, en ce que notamment des entreprises ont été démarchées pour créer ou réserver des places d'accueil peu ou pas occupées.

Toutefois, tout projet de réforme du dispositif se heurte aux règles répartitrices de compétences, lesquelles disposent notamment que les Communautés sont seules compétentes pour autoriser, contrôler, agréer, subventionner et fixer la tarification des milieux d'accueil de la petite enfance. D'autres niveaux de pouvoir agissent dans le respect de ces règles, par exemple le niveau fédéral avec la déduction fiscale

des frais de garde ou la fixation du statut social et fiscal des accueillantes d'enfants. La porte n'est donc pas fermée.

En l'état, l'aide aux entreprises destinée à l'accueil de la petite enfance est conçue comme un subside de 3.000 euros par an et par place d'accueil, octroyée à une entreprise (personne morale, indépendant ou titulaire d'une profession libérale), qui remplit les conditions suivantes :

- avoir conclu une convention de collaboration avec un milieu d'accueil ;
- le milieu d'accueil doit être agréé par l'ONE ou par Kind & Gezin, situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- la place qui est réservée doit avoir pour effet d'augmenter la capacité d'accueil.

La base légale en Fédération Wallonie-Bruxelles interdit toute réservation de places par une entreprise en dehors du dispositif SEMA: il s'ensuit que le dispositif régional d'aide aux entreprises destiné à l'accueil de la petite enfance, *en l'état*, n'est pas applicable à la réservation de places d'accueil dans des services agréés par l'ONE! A une exception près, laquelle résulte d'ailleurs d'une déclaration incomplète d'un milieu d'accueil, toutes les réservations de places sont actuellement réalisées dans des services contrôlés par Kind & Gezin.

Par ailleurs, là où l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2008 relatif à l'aide aux entreprises destinée à l'accueil de la petite enfance pose le principe d'une aide aux entreprises (subvention), laquelle est « ristournée » au milieu d'accueil, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française pose le principe d'une contribution des dites entreprises à un Fonds

institué au sein de l'ONE. Le produit des contributions des entreprises est censé permettre la création de nouvelles places d'accueil.

La Communauté flamande n'interdit pas la réservation de places par des entreprises dans des services d'accueil de la petite enfance.

La nouvelle réglementation, adoptée en 2013, tend même à créer un continuum entre les services d'accueil « sans subsides » (de Kind & Gezin) et les services « subventionnés », en effaçant progressivement la coupure entre secteur « marchand » et « non marchand ». En effet, en suivant l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 novembre 2013, il est possible de différencier quatre catégories de services d'accueil :

- les services qui relèvent entièrement du secteur privé marchand (geen subsidies) ;
- les services qui reçoivent un subside de base (578,37 euros par an et par place d'accueil en collectivité) et sont libres de fixer le montant des contributions parentales ;
- les services qui reçoivent le subside de base précité *mais* qui doivent appliquer un barème des contributions parentales en fonction des revenus des parents (inkomenstarief) ;
- les services qui appliquent l' « inkomenstarief » précité et accueillent un certain pourcentage d'enfants socialement prioritaires et qui reçoivent pour cela un subside « plus » complémentaire.

Nous avons ici un bel exemple d'un frein au développement de la capacité d'accueil francophone créé par la réglementation communautaire, en l'espèce la réglementation SEMA !

3. Bilan et perspectives

3.1. Malgré tout, la situation belge n'est pas (si) mauvaise...

Cette analyse, extraite d'une conférence à la Chaire Max Bastin²⁴, propose une évaluation de la situation en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles.

Nous remarquons tout d'abord que la situation quantitative de l'accueil de l'enfant en Belgique n'est pas mauvaise considérée du point de vue de l'Union européenne : nous nous situons dans le peloton de tête, derrière le Danemark et la Suède, à un niveau comparable à celui de la France et des Pays-Bas. Pour ce dernier Etat, nous pointons cependant l'importance de la part de l'accueil à temps partiel, une conséquence du marché de l'emploi néerlandais où le travail à temps plein ne semble guère favorisé : une hausse des temps de travail prestés entraînerait inmanquablement une baisse du taux de couverture²⁵ aux Pays-Bas, par accroissement de la demande.

²⁴ La Fondation Travail-Université asbl a créé la Chaire Max Bastin dans le but d'apporter une contribution significative à l'étude des questions sociales, du travail et de la sécurité sociale. Depuis la création du Centre interdisciplinaire de recherche travail, état et société (CIRTES), les activités de recherche, les colloques, etc. de la Chaire Max Bastin sont présentées dans les pages du portail de ce centre. Voir <http://www.uclouvain.be/317154.html>

²⁵ Le taux de couverture mesure le rapport entre les places d'accueil disponibles et le nombre d'enfants en âge d'être accueillis.

Le taux de couverture est d'environ 40% en Flandre (4 places pour 10 enfants de moins de 3 ans) et d'un peu moins de 30% pour la Communauté française. Nos analyses précédentes ont déjà montré que pour la Région bruxelloise, le taux de couverture est légèrement supérieur à 30%, en cumulant les places autorisées par Kind en Gezin et par l'ONE.

Bien plus, et pour être complet, l'ONE propose un taux de couverture « corrigé » : il s'agit de mesurer le nombre d'enfants inscrits (plutôt que les places d'accueil!) par rapport au nombre d'enfants de 0 à 3 ans. Ce taux « corrigé » est évidemment plus favorable et atteint 42,3% pour l'ensemble de la Communauté française.

En tout état de cause, le défi européen lancé à Lisbonne pour la période 2000-2010 semble quasi atteint en Belgique : offrir une place d'accueil pour trois enfants de moins de 3 ans sur 10 ! Evidemment, il ne s'agit pas d'une mesure de la satisfaction des besoins d'accueil mais plutôt une tentative d'homogénéiser l'offre d'accueil des enfants dans l'Union européenne ! Il reste beaucoup de chemin à parcourir pour offrir une place d'accueil à chaque enfant, en regard des bénéfices estimés, pour chaque enfant et pour la collectivité toute entière²⁶.

²⁶ Dans son ouvrage réalisé avec Bruno Palier, *Trois leçons sur l'Etat-Providence*, Gosta Esping-Andersen démontre que c'est au cours de la période préscolaire (0 à 6 ans) que les retours sur les investissements éducatifs sont les plus élevés. Un nouveau paradigme, dit de « l'Etat d'investissement social », apparaît : Alain Villemeur en a tracé les contours dans un article publié par la revue *Futuribles*, n°397, novembre 2013, « La protection sociale, un investissement d'avenir ».

3.2. Les grandes évolutions de l'accueil dans les deux Communautés, en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie

Tableau de référence

Accueil des enfants de moins de 3 ans, en Belgique (2012)					
	Kind & Gezin		ONE		
	Flandre	Bruxelles	Wallonie	Bruxelles	Belgique *
Total des places	82.332	7.500	30.665	9.309	129.806
part de Bxl / Comm		8,35%		23,29%	
Places subventionn.	47.735	2.421	21.611	6.724	78.491
part de Bxl / Comm		4,83%		23,73%	
Subv / Total places (en %)	57,98%	32,28%	70,47%	72,23%	60,47%
Chez une gardienne (en % du total)	37.080 45,04%	195 2,60%	12.671 41,32%	345 3,71%	50.291 38,74%
Places privées (en collectivité)	34.597 28.536	5.034 4.873	9.054 6.078	2.585 2.517	51.270
(en % du privé)	82,48%	96,80%	67,13%	97,37%	
dont haltes accueil (en % du privé)			1191 13,15%	451 17,45%	
Places privées IKG (en % du total)	12.068 14,66%	1.067 14,23%			
(en % du privé)	34,88%	21,20%			
Taux de couverture**	39,70%		28,30%		
Taux de couv. corrigé***			42,30%		
* hors Communauté germanophone					
** par Communauté					
*** pour la Communauté française, l'ONE considère le rapport entre les enfants inscrits et les places					

En analysant le tableau ci-avant, il est possible de formuler les constats suivants :

> En Communauté française, 7 places sur 10 sont subventionnées par les pouvoirs publics, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, tandis qu'en Communauté flamande, la part de l'accueil subventionné est inférieure à 60% en Flandre et à 33% (!) à Bruxelles (pour les services qui relèvent de la Communauté flamande). Considérant que les places d'accueil du secteur « privé » sont moins stables, moins durables²⁷, l'offre d'accueil à Bruxelles pourrait souffrir de la fermeture de « crèches » privées, lesquelles relèvent en majorité de Kind & Gezin! Nous en parlons abondamment et régulièrement dans les travaux du CERE²⁸;

> L'offre d'accueil au domicile d'une gardienne (accueillante d'enfants) est du même niveau en Wallonie (41%) et en Flandre (45%), très faible à Bruxelles (moins de 4% des places). La réponse à la question du statut professionnel, social et fiscal des accueillantes d'enfants sera déterminante pour maintenir l'offre d'accueil d'enfants à un niveau suffisant pour satisfaire la demande et rencontrer les besoins. Ce point est à l'ordre du jour de la Déclaration de politique du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;

> La Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale se démarquent de la Wallonie en matière d'accueil en collectivité d'initiative privée (les crèches privées ou maisons d'enfants): 82% de l'accueil privé est collectif en

²⁷ Leur ouverture et leur fermeture sont soumises à des décisions purement privées, prises par les pouvoirs organisateurs.

²⁸ Lire nos études et analyses en éducation permanente à ce propos : <http://www.cere-asbl.be/spip.php?rubrique62>

Flandre, plus de 95% à Bruxelles. La question du soutien public au secteur privé est posée : la Flandre a commencé à y répondre avec le système IKG²⁹, lequel permet une prise en charge d'une partie des contributions parentales à certaines conditions³⁰. Plus d'un tiers de l'accueil privé en Flandre bénéficie du système IKG ; un cinquième à Bruxelles (toujours pour l'accueil qui relève de la Communauté flamande).

Bref, la Flandre semble avoir opté pour un soutien public au secteur privé de l'accueil, dans des structures collectives, tandis que la Communauté française reste marquée par la prééminence du secteur subventionné, plus coûteux pour les pouvoirs publics, avec une part importante de pouvoirs organisateurs issus des communes et des CPAS. La réalité démographique et urbaine de Bruxelles risque d'accroître les tensions sur l'offre d'accueil, disponible, accessible financièrement et adaptée aux besoins de la population. A ce propos, l'urgence de reconnaître et de soutenir les haltes accueil³¹ constitue un horizon indépassable à Bruxelles et en Wallonie : elles offrent désormais plus de 1 600 places d'accueil !

Par ailleurs, les travaux du CERE montrent la nécessité de réduire les écarts de couverture entre les quartiers : en Région de Bruxelles-Capitale, le taux de couverture par

²⁹ Inkomensgerelateerde kinderopvang

³⁰ Pour faire bref, l'application du barème des contributions parentales fixé par la Communauté flamande (Kind & Gezin), en fonction des revenus, ceci pour assurer le maximum d'accessibilité financière pour les parents qui doivent s'adresser au secteur privé de l'accueil.

³¹ Les haltes accueil sont des services de type collectif qui ont pour projet d'assurer un accueil souvent à temps partiel dans une perspective sociale (accessibilité financière), un fonctionnement flexible (spécialement en terme d'horaire) et un projet de type culturel ou éducatif.

quartiers varie de 4% à plus de 100%, comme le montrent les indicateurs que nous avons construits avec l'IBSA³² dans le cadre du monitoring des quartiers³³. L'ONE semble résister à la prise en compte du quartier comme unité d'analyse de l'offre d'accueil : il est vrai que cette méthode bouscule les habitudes, notamment parce qu'elle oblige à prendre en compte les enfants résidents de moins de trois ans sur une échelle infra-communale, une donnée qui n'est pas immédiatement disponible à l'Office (ONE). La question du quartier pose éventuellement celle d'une base géographique commune pour la Wallonie et Bruxelles, mais pas nécessairement ! En effet, l'important est que la même unité géographique soit utilisée au sein de chaque Région.

Enfin, une réforme de la réglementation en vigueur pour les milieux d'accueil d'enfants est annoncée. Il nous semble que la diversité des projets et des pratiques doit être mieux prise en compte : n'est-il pas temps de « contractualiser » les relations entre l'administration (l'ONE) et les services (les milieux d'accueil) pour améliorer, en fonction des projets, la qualité ou l'accessibilité, l'efficacité ou le choix des parents ?

Poser la question c'est y répondre !

³² Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

³³ <https://monitoringdesquartiers.irisnet.be> (dernière consultation : le 25 septembre 2014)

3.3. Trois interpellations

Tout au long de nos travaux sur la politique de l'accueil de l'enfant, nous avons croisé des services, des acteurs locaux et des acteurs sociaux, notamment Vie féminine et la FSMI (Fédération des services maternels et infantiles). Il s'ensuit trois interpellations qui s'articulent autour de la nécessité d'un décret spécifique pour l'accueil des enfants !

3.3.1. Première interpellation

Malgré les réels efforts des pouvoirs publics pour augmenter l'offre en places d'accueil pour la petite enfance, la pénurie continue à exercer ses effets. Certaines sous-régions, certaines localités, certains quartiers sont plus touchés que d'autres... et c'est évidemment là que les pressions et les tensions sont les plus fortes.

Nous continuons à défendre et à revendiquer *le droit à une place d'accueil de qualité pour chaque enfant.*

Celles et ceux qui doutent de la pénurie et du fait qu'elle affecte certaines zones plus que d'autres peuvent examiner les cartes et les tableaux du monitoring des quartiers³⁴ qui a été établi pour la Région de Bruxelles-Capitale³⁵. La carte qui suit montre que le taux de couverture régional (environ 33% ou 0,33 place par enfant de la tranche d'âge) varie, suivant les quartiers,

³⁴ <https://monitoringdesquartiers.irisnet.be/>

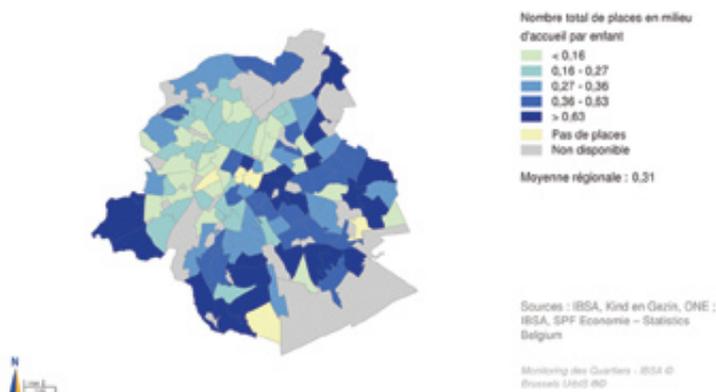
³⁵ Evidemment, les réalités sont identiques en Région wallonne! Voir notamment :

<http://www.gembloux.ulg.ac.be/eg/capru/revues/10-les-thematiques-traitees/42-laccueil-a-la-petite-enfance-fait-defaut-en-milieu-rural>

entre 4% (0,04 place par enfant de la tranche d'âge!) et plus de 100%.

Dans un livre récent³⁶, le sociologue Gosta Esping-Andersen examine le devenir de l'État-Providence dans nos sociétés postindustrielles vieillissantes. A son estime, la question des enfants et de l'égalité des chances tient une place essentielle dans les actions à entreprendre pour maintenir et renouveler la protection et la sécurité sociales. L'accueil et l'éducation du jeune enfant (EAJE) constituent un investissement dans l'avenir, « non seulement pour protéger les individus contre les aléas de la vie, mais pour les aider à rester maîtres de leur destin tout en répondant aux défis économiques de demain ».

Nombre total de places en milieu d'accueil par enfant 2011



³⁶ Esping-Andersen, G., Palier, B., *Trois leçons sur l'État-Providence*, Paris, Seuil, 2008

Un consensus s'est dégagé dans notre secteur pour reconnaître les trois fonctions des milieux d'accueil et d'éducation du jeune enfant, sous le label EAJE :

- une fonction sociale (protéger les individus contre les aléas de la vie), qui trouve son fondement dans l'égalité entre tous les enfants, promue notamment dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- une fonction éducative (aider les enfants à rester maîtres de leur destin), motivée par la continuité entre la famille, l'accueil et l'enseignement, particulièrement autour des objectifs de confiance en soi, de développement de la personne et d'émancipation sociale ;
- une fonction économique (tout en répondant aux défis économiques de demain), qui permet aux mères et aux pères de pouvoir être disponibles pour leurs activités professionnelles ou d'intégration, dans un cadre d'égalité entre les femmes et les hommes !

En effet, les milieux d'accueil existants et à venir remplissent ces différentes fonctions qu'il convient de reconnaître :

- dans la diversité des formes d'accueil (crèches, haltes accueil, accueil à domicile, accueil parents-enfants, ...)
- et dans la pluralité des priorités et des projets (si chaque milieu d'accueil doit développer les 3 fonctions, il va de soi que l'ordre des priorités peut varier : par exemple, entre un accueil de quartier qui développe des services pour les parents en formation d'une part, une crèche d'un hôpital qui offre des heures flexibles d'autre part !).

3.3.2. Deuxième interpellation

L'EAJE doit faire l'objet d'un décret spécifique (distinct du décret relatif à l'ONE) pour fonder toute l'importance de cette politique. En effet, comme dans d'autres politiques publiques, il convient de distinguer les objectifs poursuivis des administrations et des organismes chargés de leur mise en œuvre. Nous parlons d'un droit à l'accueil qui remplit les fonctions sociale, éducative et économique.

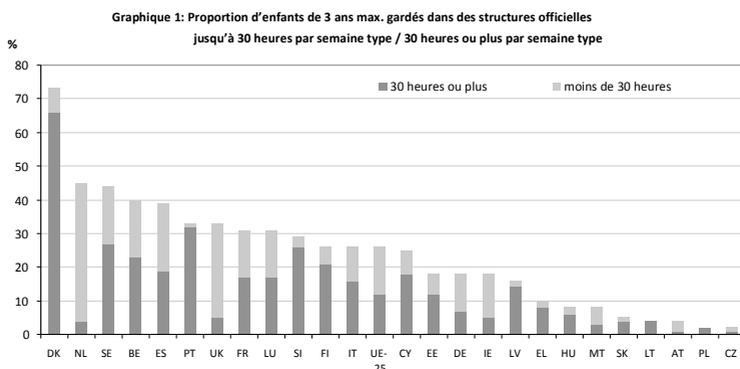
L'accueil des enfants de moins de 3 ans est à l'heure actuelle réglementé par le Gouvernement de la Communauté française. Les services et projets qui ne peuvent pas rentrer dans une catégorie (par exemple, les haltes accueil) ne peuvent pas prétendre à l'agrément et à l'octroi de subventions par l'ONE. Ce système, assez rigide, n'est ni suffisamment ouvert à l'innovation sociale ni aux initiatives prises par d'autres pouvoirs publics. Il s'agit de repenser le dispositif sur le mode d'autres politiques comme le décret « missions » dans l'enseignement obligatoire ou le décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente. Les catégories de milieux d'accueil doivent progressivement laisser la place à des objectifs et à des axes d'action, en permettant la plus grande diversité possible dans les modalités concrètes de l'accueil : il faut faire de la place à l'accueil à temps partiel, à l'accueil d'urgence, au multi accueil, à l'accueil parents-enfants, aux crèches de quartier, aux services d'accueil d'enfants malades, à l'accueil extrascolaire d'enfants de moins de 6 ans dans les services...

3.3.3. Troisième interpellation

Tous les mouvements et les associations concernés par la préparation et la rédaction du projet de décret y seront associés, avant un véritable débat parlementaire. C'est la seule méthode qui, selon nous, donnera toute son importance et sa crédibilité à notre secteur.

Comme le montre le graphique suivant, c'est le Danemark qui, au sein de l'Union européenne, atteint le meilleur taux de couverture de l'accueil des enfants de moins de 3 ans :

Source: Eurostat, EU-SILC 2006, données provisoires



Selon Sylvie Rayna³⁷ (F), la situation favorable de l'EAJE dans les pays scandinaves en général et au Danemark en particulier, s'explique par les éléments suivants :

³⁷ http://www.mission-maternelle.ac-aix-marseille.fr/references/articles/acc_europe.html

- > Dans les pays scandinaves, le droit à un service d'accueil concerne également les enfants de moins de 3 ans (OCDE, 2001).
- > La question de l'accueil périscolaire ne se pose pas puisque les services d'accueil des 0-7 ans ont une grande amplitude horaire et annuelle, et que de surcroît les parents de jeunes enfants peuvent bénéficier d'aménagements horaires.
- > Dans ces pays fortement décentralisés, des variations peuvent cependant exister sur le territoire, en Norvège, principalement, où le secteur privé est important. Au Danemark, la loi oblige les municipalités à satisfaire la demande parentale.
- > Ces services, initialement réservés aux enfants de parents qui travaillent (ou qui étudient) et payants, s'ouvrent à tous et la gratuité gagne du terrain, en commençant par les enfants les plus âgés, comme en Suède. (Karlsson-Lohmander et Pramling, 2002).

Pour conclure : pourquoi l'offre d'accueil de la petite enfance reste-t-elle insuffisante ?

L'offre d'accueil de la petite enfance reste insuffisante :

> Parce qu'elle ne peut se développer que si des initiatives de création de places existent concrètement sur le terrain ! Les acteurs émergents les plus créatifs, que nous avons repérés dans des formes « atypiques » d'accueil, sont insuffisamment soutenus par les pouvoirs publics. Ces initiatives arrivent à mobiliser des moyens alternatifs aux subsides habituels octroyés par l'ONE, au prix d'une précarité et d'une incertitude pour l'avenir ! La situation évoque Cronos dévorant ses fils ;

> Parce que les pouvoirs locaux hésitent à abandonner leur rôle traditionnel de pouvoir organisateur de crèches pour emprunter les voies de la concertation et de la démocratie locale. Des tentatives existent mais nous sommes encore très loin de politiques publiques locales de l'enfance, comme à Genève ou à Lyon. On attend plus et mieux, surtout des grandes villes wallonnes et bruxelloise, pour développer un accueil de la petite enfance qui réponde aux besoins diversifiés des familles et des enfants ;

> Parce que la réglementation applicable par l'ONE est extrêmement rigide et qu'elle enferme les initiatives sociales ou économiques dans des costumes qui ne sont pas taillés pour elles ! L'échec du plan SEMA est un bon exemple des conséquences de ces rigidités réglementaires ;

> Parce que la politique de l'accueil de l'enfance se confond avec « les missions confiées à l'ONE ». Dès lors, il n'y a pas en Communauté française un soutien suffisant, et indépendant de l'ONE (!), de tous les acteurs d'une politique publique : coordinations, fédérations, associations familiales, chercheurs, structures d'appui à la création de places... L'ONE ne pourra plus longtemps cumuler tous les rôles et monopoliser toutes les compétences et tous les programmes d'action. C'est une question d'efficacité... et de démocratie participative : les voix critiques ou alternatives, dont celle du CERE, sont étouffées financièrement ;

> Parce que les pouvoirs régionaux qui viennent en appui de la politique de l'enfance de la Communauté française, agissent dans le cadre de compétences limitées : l'emploi, le soutien aux entreprises... Est-il acceptable que l'emploi des puéricultrices dépende quasi exclusivement de la résorption du chômage ? Poser la question, c'est y répondre ;

> Parce que les compétences concernées par l'accueil de l'enfance sont éclatées : la Communauté française pour l'ONE et la reprise des missions du FESC ; la Région wallonne et la COCOF pour les infrastructures et l'équipement ; les Régions pour l'emploi ; La Région wallonne et la COCOM pour les allocations familiales, récemment transférées !

- > Parce que les choix politiques (l'accueil organisé de préférence dans des structures collectives d'initiative publique) ne sont pas assumés budgétairement, et qu'ils pénalisent les projets associatifs, alternatifs, l'accueil à domicile et les initiatives privées ;

- > Parce qu'il manque un décret de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui affirme un droit à l'accueil dans le cadre d'un véritable EAJE (éducation et accueil du jeune enfant) tel qu'il est préconisé par des organismes internationaux comme l'OCDE. Il faut cesser de confondre le contenant et le contenu, l'organisme de référence (l'ONE) et l'objectif politique (le droit à un accueil diversifié pour toutes les familles et tous les enfants).

Remerciements

L'objet de cette étude a été imaginé et concerté avec Annick Faniel, la nouvelle administratrice déléguée du CERE. Lors de nos conversations préliminaires, nous avons été attentifs à ne pas mettre en cause l'ONE dans la situation de pénurie de places d'accueil de la petite enfance. En effet, nous pensons que le problème principal est posé par le caractère rigide de la réglementation applicable par l'ONE ; la responsabilité en incombe principalement au Gouvernement de la Communauté française qui arrête ladite réglementation.

Nous voulions également rendre justice aux membres du personnel de l'ONE, soucieux d'une administration moderne et en prise avec les nouvelles réalités de terrain : je pense ici particulièrement à Patrick Bollu, ancien coordinateur pour la Région de Bruxelles, et à Jean-Paul Delporte, ancien directeur des milieux d'accueil subventionnés.

Cette précision n'altère en rien une des remarques finales de l'étude : il n'est pas souhaitable qu'un même organisme conseille les pouvoirs organisateurs, autorise, agrée, contrôle, octroie des subventions, prépare les décisions politiques relatives aux réglementations qu'il est chargé d'appliquer et oriente les activités de recherche et de formation pour le secteur pour lequel il est compétent.

Catherine Gillet a été la cheville ouvrière du « plan crèches » de la Région de Bruxelles-Capitale : elle a contribué à la création de plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de places créées sur le territoire régional. Catherine s'est également impliquée dans la construction des indicateurs

« petite enfance » du monitoring des quartiers tenu par l'IBSA (Institut bruxellois de statistiques et d'analyse). Elle a eu notamment l'intuition d'un indicateur qui permette d'intégrer « l'accueil atypique » lorsque les places d'accueil sont réellement accessibles financièrement à toute la population. Enfin, elle a représenté le CERE lors de la création de la CHACOF (Coordination des haltes accueil de la Communauté française).

L'idée du « plan crèches » bruxellois a germé lorsque je travaillais encore pour le compte de l'agence Alter: Xavier Bodson, Catherine Daloze, Janaki Declaire, mais également Thomas Lemaigre et Donat Carlier, ont mis leur créativité au service de différentes études menées dans le cadre de cette agence de presse et d'innovation sociale.

Charles Picqué, alors Ministre Président de la Région de Bruxelles-Capitale, a été l'ardent défenseur de ce plan crèches dont il a confié la coordination au CERE. Après l'arrêt de la Cour constitutionnelle annulant le plan, il nous a confié la réforme du décret de la COCOF pour le soutien aux crèches, achevée par le Ministre-Président Rudi Vervoort. Avec la complicité d'Eric Luna, conseiller, et l'assentiment de Julie Lumen, directrice de cabinet adjointe, nous avons pu faire passer plusieurs idées dans cette réforme: notamment l'extension du nouveau plan crèches au secteur associatif et la prise en compte de la réalité sociale et démographique des différents quartiers.

Plus récemment, j'ai eu la chance de travailler dans le cadre d'un marché public lancé par Bruxelles-Economie-Emploi pour la réforme de leur soutien aux entreprises dans la création de crèches: Geert Rochtus et Stéphanie Sauvage, au sein de l'administration, Gaëtan Van Loqueren, au cabinet du Ministre de l'Economie, et le Ministre lui-même,

Didier Gosuin, m'ont réservé une écoute attentive et permis de travailler sans tabou.

Dans d'autres cabinets ministériels et à d'autres époques, je dois au moins mentionner: Frédéric Raynaud, Laurent Monniez, Ileana Rosselli, Catherine François, Isabelle Grippa, Nicolas Chapaux, Benoît Parmentier, Denis Stokkink, Virginie Vandeputte, Silvana Pavone... et j'en oublie tant d'autres.

Plusieurs bourgmestres et échevins bruxellois se sont impliqués dans des initiatives en faveur de l'accueil de l'enfance sur le territoire de leur commune: je pense notamment à Martine Payfa (Watermael-Boitsfort), Vincent De Wolf (Etterbeek), Nathalie Gilson (Ixelles), Claire Vandevivere (Jette), Michel De Herde (Schaerbeek), avec lesquels j'ai eu le plaisir de collaborer.

Michel Colson, au Parlement francophone bruxellois, Christiane Vienne, au Sénat, et Florence Reuter, à la Chambre, ont été des parlementaires attentifs à nos travaux. Je n'oublie pas des conversations plus anciennes avec, notamment, Jacky Moraël et Marie Nagy.

Cette étude ne souligne pas suffisamment l'action de la maison d'enfants d'Actiris pour la création de places en faveur des enfants de demandeurs d'emploi en formation: Vanessa Gomez et Anne Gilles connaissent toute l'estime et l'admiration que je leur porte. L'initiative de la création de places dans des structures existantes est une innovation incroyable. Parmi les crèches partenaires de la maison d'enfants d'Actiris, j'ai une pensée particulière pour les Amis d'Aladdin à Schaerbeek, dirigée par Mélody Nenzi et Amélie De Bruyn.

Delphine Chabbert, secrétaire politique de la Ligue des familles, ne manque jamais une occasion de porter le débat sur la place publique. Dans une vie professionnelle antérieure dans cette même Ligue, j'ai eu le privilège de travailler avec Dominique Reunis et Brigitte Mendiaux. C'est avec Brigitte que j'ai signé la première étude de la pénurie dans les milieux d'accueil.

Myriam Gerard, ancienne secrétaire de la CSC de Bruxelles, Myriam Djegham, du MOC de Bruxelles, Hafida Bachir, présidente de Vie féminine, Anne Teheux et Geneviève Dresse, de la FSMI, sont des compagnes fidèles du combat pour un accueil de l'enfance, de qualité, disponible, accessible et diversifié.

Au sein du CERE, Anne-Françoise Dusart a porté des projets de recherche essentiels : sur l'accueil atypique, mentionné dans cette étude, mais également sur l'accueil des enfants malades et la diversité. Au préalable, au sein du cabinet de la Ministre de l'enfance, elle a participé au sauvetage des crèches préalablement subventionnées par le FESC et rédigé le premier arrêté du Gouvernement posant la qualité de l'accueil.

Au sein de l'équipe du CERE, il me faut encore mentionner et remercier Jean-Michel Wislet, Christine Acheroy et Soraya Amouri. Soraya est une relectrice attentive et exigeante de nos travaux.

Je termine ces remerciements en évoquant la figure de Pierre-Dominique Schmidt. Sa confiance et son amitié au sein du cabinet ministériel qu'il dirigeait ont permis la réalisation de réformes importantes dont les effets ont malheureusement été réduits par la suite. Je pense notamment à la présence de représentants de la Région

wallonne et de la COCOF au conseil d'administration de l'ONE qui permettait une meilleure coordination des politiques régionales et communautaire.

Mes dernières pensées vont aux membres de l'AG du CERE qui soutiennent l'équipe : Caroline, Pascal, Vinciane, Solveig, Harry et Myriam.

Alain Dubois

Bibliographie succincte

CULOT, Geneviève, La fréquentation d'une halte-accueil, objectif « mieux-être! » Fédération des maisons médicales, mars 2014

DUSART, Anne-Françoise, MOTTINT, Joëlle, Les conditions d'enfance en région de Bruxelles-Capitale. Indicateurs relatifs aux enfants et aux familles, CERE, Bruxelles, mars 2007

DUSART, Anne-Françoise, GILLET, Catherine, MOTTINT, Joëlle, WISLET, Jean-Michel, Accueil atypique en Communauté française : à la recherche des conditions optimales d'accueil, vers une politique d'égalité d'accès pour tous, CERE, Bruxelles, décembre 2007

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, PALIER, Bruno, *Trois Leçons sur l'État-providence*, Le Seuil, collection « La République des idées », Paris, 2008

FANIEL, Annick, Crèche dans les gares : réflexions sur le projet pilote de la crèche dans la gare des Guillemins « les petits voyageurs », CERE, Bruxelles, octobre 2015

MONY, Myriam, « Vers une reconnaissance des diversités », in : *Quel accueil demain pour la petite enfance ?*, Eres, 2007

MOTTINT, Joëlle, WISLET, Jean-Michel, Accueil atypique en Communauté française: à la recherche des conditions optimales d'accueil, vers une politique d'égalité d'accès pour tous, CERE, Bruxelles, décembre 2007

SCHALLENBERG-DIEKMANN, Régine, « On ne peut pas plaire à tout le monde ! La diversité dans l'approche de situation », in : *Enfants d'Europe*, n°13, octobre 2007

VILLEMEUR, Alain, « La protection sociale, un investissement d'avenir », in : *Futuribles*, n°397, novembre 2013

Pourquoi l'offre d'accueil de la petite enfance reste-t-elle insuffisante ?

Trois niveaux sont envisagés.

Tout d'abord, celui des transformations des milieux d'accueil de la petite enfance, à l'initiative des professionnels ou des pouvoirs organisateurs. Nous avons observé le « multi accueil » (plusieurs enfants à temps partiel se partagent la même place), le développement de nouvelles initiatives (comme les haltes accueil) que nous avons regroupées dans le concept de « troisième secteur de l'accueil », la formation de coordinations locales, souvent à l'initiative des communes.

Ensuite, nous envisageons le niveau politique. Malgré l'adoption de plans pour développer l'offre, celle-ci stagne, notamment à Bruxelles et dans les quartiers défavorisés. La création de places n'arrive pas à compenser le boom démographique. La petite enfance est également « victime » des aléas de la politique politicienne : la suppression du FESC, les recours des uns à l'encontre des initiatives politiques des autres... tout cela n'aide pas au développement quantitatif et harmonieux de l'accueil de la petite enfance.

Enfin, comme nous l'avons travaillé avec Vie féminine notamment, il manque un décret pour l'accueil de la petite enfance qui donne (enfin) ses lettres de noblesse à cette politique, à l'instar de ce qui a été fait pour l'école, la culture, l'éducation permanente, la jeunesse. En l'absence de ce décret, nous restons loin d'un véritable EAJE (éducation et accueil du jeune enfant), préconisé par les grands organismes internationaux comme l'OCDE.

