



**Contribution au « Groupe Wallonie-Bruxelles »  
Sous-groupe « matières personnalisables »**

**La politique de l'enfance**

Mai 2008

En tant que compétence de la Communauté française, on peut considérer que la politique de l'enfance<sup>1</sup> se fonde entièrement dans les missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE).

En effet, outre la Constitution (article 128), cette compétence résulte de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, en son article 5, attribue aux Communautés la politique de l'aide aux personnes<sup>2</sup>, laquelle comprend notamment la politique familiale, en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants.

L'exercice de la compétence en matière de politique d'aide aux personnes<sup>3</sup> a été transféré à la Région wallonne et à la COCOF<sup>4</sup>, à l'exception, notamment, de ce qui relève des missions confiées à l'ONE, resté dans le giron communautaire. Toutefois, on pourrait se demander si les développements ultérieurs des missions de l'ONE, reformulées en 2002 par décret, sont bien restés dans les limites de ce qui relevait de l'ONE en 1993. On partira du principe que oui.

Au sens des missions confiées à l'ONE<sup>5</sup>, la politique de l'enfance recouvre deux grands domaines d'action : l'accueil (de l'enfant) et l'accompagnement (qui recouvre l'ancienne PMI – protection maternelle et infantile).

C'est de l'accueil de l'enfant dont il sera essentiellement question dans la présente contribution.

Pour envisager les principes de « l'architecture institutionnelle souhaitable »<sup>6</sup> de la politique de l'enfance, nous proposons d'exposer préalablement les trois changements majeurs qui affectent le champ de l'accueil de l'enfant :

1. le changement de paradigme, c'est-à-dire des conceptions et des rôles attribués aux milieux d'accueil d'enfants ;
2. les décisions et interventions politiques des différents niveaux de pouvoir au sein de l'Etat fédéral ;
3. les difficultés pratiques et les problèmes concrets, posés par ces décisions et interventions, notamment en regard de l'évolution des actions de terrain.

<sup>1</sup> Vue comme un tout, distinct de l'enseignement ou de l'aide à la jeunesse par exemple.

<sup>2</sup> De même que la politique de santé.

<sup>3</sup> De même que la politique de santé, dont l'exercice de la compétence sera transféré à l'identique avec, pour ce qui nous concerne, la même exception pour ce qui relève des missions confiées à l'ONE.

<sup>4</sup> Et ce au 1<sup>er</sup> janvier 1994, par (notamment) le décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. L'exercice d'autres compétences fut également transféré en même temps.

<sup>5</sup> Article 2 du décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE ».

<sup>6</sup> Pour reprendre l'expression de la demande formulée aux experts de l'Observatoire de l'Enfant (mail de Felipe van Keirsbilck à joindre en annexe)

## **Le changement de paradigme**

Les systèmes d'accueil de jeunes enfants des pays européens (et des pays de l'OCDE) sont actuellement marqués par des évolutions socio-économiques, politiques et sociales qui amènent à un changement de paradigme, c'est-à-dire des conceptions et des rôles attribués aux milieux d'accueil d'enfants.

Longtemps la fonction économique de l'accueil a joué un rôle central en contribuant à la disponibilité des forces de travail et en permettant d'augmenter la flexibilité du marché du travail dans une triple optique d'émancipation féminine, d'égalité des chances entre hommes et femmes en matière d'emploi et d'amélioration de la situation financière des ménages. La fonction éducative, reconnue institutionnellement depuis la fin des années 1990, a mis en exergue des exigences en matière de qualité de l'accueil éducatif des enfants. Plus récemment, la diversification culturelle, sociale et économique des situations de vie et des formes familiales nécessite de développer une fonction sociale des milieux d'accueil en prenant deux formes distinctes, bien qu'étroitement liées. Fonction de soutien aux familles ou à la « parentalité », en offrant aux parents des lieux où ils sont mis en présence d'autres pratiques éducatives que les leurs et en leur permettant de se construire des repères pour éduquer leur enfant. Fonction de lien social ensuite, certains milieux d'accueil donnant aussi aux parents la possibilité de s'investir à des degrés divers et donc de (re-)trouver une utilité sociale.

Aujourd'hui la fonction économique est reconnue par les objectifs de Barcelone (2002) de l'Union européenne. Comme l'Europe a récemment reconnu sa mission de promotion et de protection des droits des enfants qui, comme citoyens, doivent bénéficier de certains droits, les états ont une responsabilité publique et doivent rencontrer des objectifs qualitatifs qui concernent cette fois les fonctions éducative et sociale des services à l'enfance, accessibles à tous les enfants, quelles que soient les situations familiales et professionnelles des parents. Il n'existe pas à l'heure actuelle de politique de l'enfance actualisée qui tienne compte intégralement de ces changements.

## **Les décisions et interventions politiques**

Par ailleurs, la politique de l'enfance résulte de l'action des différents niveaux de pouvoir, agissant dans le cadre de leurs compétences et de leurs options. La politique de l'enfance n'est pas le monopole d'un niveau de pouvoir.

### Au niveau fédéral

1. l'instauration (décembre 1988) et l'extension de la déductibilité fiscale des frais de garde pour les parents ;
2. la déduction fiscale des interventions des entreprises (qui permet le dispositif SEMA en Communauté française) ;
3. l'évolution du FESC (cotisation de 0,05% des charges patronales, règlement spécial, moratoire, suppression et transfert aux Communautés) ;
4. le maribel social dans le secteur non-marchand ;
5. l'instauration de la CP 322 ;
6. le statut de l'accueillant(e) d'enfants autonome et/ou conventionné(e) ;
7. les dispositions fiscales relatives aux accueillantes indépendantes et aux maisons d'enfants (crèches privées).

### Au niveau communautaire

1. le décret ONE (Onkelinx) et le décret ONE (Nollet) : modification des missions ;
2. le décret relatif à l'accueil durant le temps libre (ATL), c'est-à-dire l'accueil extrascolaire ;

3. le Fonds de solidarité et de développement de l'accueil institué au sein de l'ONE notamment pour organiser les interventions compensatoires aux missions « classiques du FESC »;
4. la nouvelle réglementation relative aux milieux d'accueil ;
5. les contrats de gestion de l'ONE et la programmation de places d'accueil ;

#### Au niveau régional wallon, dans l'exercice des compétences propres de la Région

1. les Fonds « Anselme » et « Mathot » au sein du Fonds des communes (qui ont permis la création des MCAE <sup>7</sup> avant leur reprise par l'ONE) ;
2. la politique de résorption du chômage (PTP, FBIE et ACS puis APE).

#### Au niveau régional wallon, dans les compétences dont l'exercice a été transféré

Les subsides aux infrastructures.

#### Au niveau régional bruxellois, dans l'exercice des compétences propres de la Région

1. Le plan crèches du Gouvernement bruxellois ;
2. La politique de résorption du chômage (ACS et PTP) ;
3. Le complément d'intervention au dispositif SEMA (en cours, sur proposition Cerexhe).

#### Au niveau de la COCOF, dans les compétences dont l'exercice a été transféré

Les subsides aux infrastructures (Décret entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005) selon des taux progressifs d'intervention dans le financement en fonction de la situation socio-économique des institutions et de leur situation géographique (EDRLR).

#### Au niveau de la COCOF, dans son pouvoir d'initiative

L'Observatoire de l'Enfant a été créé par le Collège de la COCOF (1991) avec pour objectif de faire progresser les réflexions et débats sur les questions liées aux politiques de l'enfance. <sup>8</sup>

Trois experts permanents et reconnus internationalement <sup>9</sup>. Alain Dubois, Perrine Humblet et Vincent Lorant sont chargés de veiller à la cohérence scientifique du travail et des recommandations qui en émanent : ils ont fondé en 2006 une asbl – le CERE (Centre d'expertise et de ressource pour l'enfance).

L'Observatoire de l'enfant vise à établir des liens forts entre recherches, politiques et mise en œuvre sur le terrain par l'adoption de pratiques de recherches souples et dynamiques menées en partenariat avec les différents acteurs politiques, administratifs ou avec les professionnels et les usagers. Tout ceci fait l'objet d'une stratégie de communication systématique des résultats par le biais d'une publication bi-annuelle « Grandir à Bruxelles » et du site [www.grandirabruxelles.be](http://www.grandirabruxelles.be) .

Depuis 2001, Grandir à Bruxelles est partenaire du magazine « Enfants d'Europe », créé dans la continuation des travaux du Réseau européen des modes d'accueil de l'enfant (1985/1995), actuellement produit dans 12 pays (Angleterre, Italie, Espagne, Hollande et Belgique néerlandophone, Danemark, France et Belgique francophone, Allemagne, Portugal, Suède et Pologne) et participe à la réflexion initiée dans ce cadre pour développer une approche européenne de l'accueil de l'enfant.

---

<sup>7</sup> Maisons communales d'accueil de l'enfance.

<sup>8</sup> Ce programme d'action a été épinglé comme novateur par l'OCDE dans son premier rapport 'Starting Strong' (2000) qui proposait un examen comparatif de différentes politiques de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants.

<sup>9</sup> Notamment par l'OCDE.

Les grandes tendances qui semblent se dessiner sont les suivantes :

- subventions aux personnes (usagers) plutôt qu'aux services, en tout cas au niveau fédéral ;
- politique active de l'emploi ;
- visée de développement économique en Wallonie ;
- visée de politique urbaine en Région bruxelloise ;
- visée normative en Communauté française / visée de privatisation en Flandre.

### **Difficultés pratiques et problèmes concrets rencontrés : l'exemple de l'accueil de l'enfant en Région de Bruxelles-Capitale**

- Infrastructures : les travaux sont financés par la COCOF (et plus récemment par la Région bruxelloise dans le cadre du 'Plan crèches' visant à augmenter l'offre d'accueil dans la région) mais les normes sont édictées par la Communauté française (Arrêté<sup>10</sup> pris sans concertation avec ces deux interlocuteurs et sans étude d'incidence sur les investissements nouveaux induits et sur les éventuelles fermetures de milieux d'accueil prévisibles du fait des normes exigées et des délais de mise en conformité) ;
- Normes différentes pour la création et la gestion des milieux d'accueil par l'ONE et K&G : ceci aboutit à une progression extrêmement rapide de l'accueil néerlandophone à Bruxelles et au fait qu'en 2007, 43 % de l'accueil privé collectif est sous contrôle de K&G alors que ¾ de ces places sont identifiées comme francophones ;
- Progression récente et rapide d'un 'troisième secteur de l'accueil' (utilisant les ressources régionales) notamment du fait du développement des Contrats de quartier, novateur, calqué sur les besoins des habitants, mais fragile car n'entrant pas dans les conditions de subventionnement et de programmation de l'ONE ;
- Programmation des places d'accueil par l'ONE (voir nouveau contrat de gestion) non concertée avec les principaux financeurs actuels de l'accueil (région : emplois et infrastructures 'plan crèches' ; COCOF : infrastructures)
  - calcul des taux de couverture interrégionaux : pour Bruxelles, seuls 90 % des résidents sont pris en compte (auparavant 80 %), sans tenir compte par ailleurs de l'important pourcentage de navetteurs qui occupent des places bruxelloises ni de l'importance des sans papiers ...
  - répartition intercommunale non concertée
  - critères non concertés

### **En guise de conclusion et de recommandations**

- › Pour s'inscrire dans le nouveau paradigme de l'accueil de l'enfant, la politique de l'enfance doit progressivement garantir le droit à une place d'accueil pour chaque enfant <sup>11</sup>, indépendamment de la situation socio-professionnelle des parents.

Tenant compte du fait que les Régions wallonne et bruxelloise ainsi que la COCOF à Bruxelles sont devenues les principaux « financiers » des places d'accueil, il convient a minima que la programmation des milieux d'accueil soit conduite suivant les priorités de ces pouvoirs publics. La fonction de programmation peut également être entièrement déléguée aux deux Régions, ou à la Région wallonne et à la COCOF.

---

<sup>10</sup> Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation des modalités fixées par l'Office de la Naissance et de l'Enfance en vertu de l'article 18 de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil.

<sup>11</sup> Cette place d'accueil ne doit pas forcément être garantie à temps plein, mais au moins un jour par semaine, sur le modèle de ce qui développe en France dans le cadre du « multi-accueil » .

Dans l'état actuel de la répartition des compétences entre la Communauté française, les deux Régions et la COCOF, l'ONE conserverait le contrôle des milieux d'accueil, pour autant que la réglementation applicable soit concertée avec les autres entités.

L'octroi des subventions aux milieux d'accueil d'enfants pourrait également évoluer vers un mode contractuel, négocié entre les pouvoirs organisateurs (les communes majoritairement) et les autorités régionales, tenant compte à la fois des autres ressources disponibles (le maribel social, par exemple) et des besoins spécifiques de la population et des enfants concernés.

Par ailleurs, la tranche d'âge de la naissance à cinq ans, avant l'âge de la scolarité obligatoire, devrait faire l'objet d'une approche globale, tenant compte des fonctions économique, sociale et éducative de l'accueil, ainsi que des aspects de prévention et de santé publique.

Enfin, le niveau régional paraît le mieux adapté à une association des partenaires sociaux et des acteurs du secteur à sa gestion et à son animation.

Alain Dubois (ISFSC) et Perrine Humblet (ESP-ULB),  
Experts à l'Observatoire de l'Enfant de la COCOF,  
Fondateurs du Centre d'expertise et de ressources pour l'enfance - ASBL

Avec l'aide de  
Jean-Michel Wislet et Catherine Gillet, chargés de mission au CERE

Et de  
Patricia Vincart (Observatoire de l'Enfant)