



Lever les obstacles à la création de places en crèche

Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement



Une production du service Études
et Action politique de la Ligue des familles

Octobre 2023

Résumé

Selon le dernier baromètre réalisé par la Ligue des familles, deux familles francophones sur trois jugent « difficile » ou « très difficile » de trouver une place pour leur enfant en crèche.

Pour tenter de répondre à cette problématique, la création de 5240 nouvelles places –dont 2100 à Bruxelles et 3143 en Wallonie– a été programmée d’ici 2026. Leur développement s’inscrit toutefois dans un contexte difficile : l’offre de places en crèche a globalement diminué de 770 places entre décembre 2019 et mars 2023¹, et les syndicats comme les fédérations de crèches dénoncent régulièrement les conditions de fonctionnement des milieux d’accueil de la petite enfance, conditions qui nuiraient à la qualité de l’accueil réalisé mais menaceraient également jusqu’à la poursuite de leurs activités².

Pourquoi est-ce si difficile de développer et maintenir une offre d’accueil ? A quelles difficultés sont confrontés les porteurs de projets de création de places retenus via les programmations et les plans Cigogne ? Quelles problématiques compliquent actuellement le fonctionnement des milieux d’accueil ?

Pour répondre à ces questions fondamentales, la Ligue des familles a rencontré des acteur-ric-e-s de terrain, des mandataires communaux, des représentant-e-s des syndicats, des fédérations de crèches, et des responsables dans les administrations. Il en ressort effectivement que la création de places d’accueil est un projet difficile et complexe, et que les crèches sont soumises des tensions importantes concernant leur fonctionnement quotidien.

Sur base de ces échanges, la Ligue des familles a dressé un ensemble de pistes de travail afin de répondre à ces problématiques qui sont l’objet de cette étude, et qu’elle invite à considérer avec la plus grande attention. Parmi celles-ci :

- mieux informer et accompagner les porteurs de projets quant à la conduite, aux coûts, à la durée et aux aspects techniques, sur base des expériences passées ;
- créer un service public spécialisé dans l’accompagnement de ces projets, alliant une expertise en matière de marchés publics, une expertise sur les aspects techniques et architecturaux, et une expertise en matière de normes d’accueil de la petite enfance ;

¹ Compte-rendu intégral de la Commission de l’Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des femmes du Parlement de la communauté française, 23 mai 2023, p. 28.

² La dernière grève en date a eu lieu le 20 octobre 2023.

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

- améliorer les conditions de travail des puéricultrices, notamment à travers une prise en compte de la pénibilité spécifique à ce métier ;
- assurer un meilleur financement du personnel dédié à l'encadrement : 1,5 ETP pour 7 enfants , au lieu de celui d'1 ETP pour 7 enfants.

En parallèle, demeure la question centrale des moyens affectés à la création de nouvelles places, qui reste cruciale. Sur ce sujet, la Ligue des familles attend que les ambitions concernant le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance soient revues à la hausse, fortement et rapidement.

Pour la Ligue des familles, l'amélioration de l'offre d'accueil de la petite enfance et du soutien public à ce secteur devraient être une préoccupation politique de premier plan et la source de mesures concrètes. Il en va du droit des enfants à bénéficier d'une place, un droit qui est insuffisamment rencontré aujourd'hui. Et de la qualité et du soin apportés à la prise en charge des plus vulnérables d'entre nous, qui méritent toute notre attention, tandis que de trop nombreux jeunes parents doivent inlassablement composer avec le manque de solutions d'accueil qui leur sont offertes et les conséquences qui en découlent.

Table des matières

A. Introduction.....	6
B. Cadre, limites et remerciements	8
1. Un focus sur les milieux d'accueil retenus dans les plans de création de places.....	8
2. Des propositions construites à partir des réalités de terrain.....	8
C. La petite enfance, une matière au cœur de l'architecture institutionnelle francophone	10
1. La création de places d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles	11
2. Le taux de couverture	12
2.1 La programmation.....	13
2.2 Implications des régions bruxelloise et wallonne en matière de création de places d'accueil.....	15
D. Comment faciliter la création de places d'accueil ?.....	20
1. Améliorer certaines modalités lors des appels à projets	20
1.1 Procéder à une actualisation plus régulière des taux de couverture	20
1.2 Limiter les distorsions de chiffres dans le calcul du taux de couverture	20
1.3 Prendre en compte les infrastructures prêtes à l'usage	21
1.4 Améliorer les modalités de communication des projets retenus	22
2. Améliorer la prise en compte des délais de réalisation des projets.....	23
3. Évaluer plus correctement le coût des travaux..	24
4. Prévoir la libération des locaux lors des travaux	24
5. Simplifier et soutenir la gestion des projets.....	25
5.1 Alléger la charge technico-administrative.....	25
5.2 Prévoir une aide spécialisée concernant les marchés publics	27
6. Évaluer l'accompagnement réalisé de la part de l'ONE.....	29

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

6.1 Vérifier l'adéquation des séances préparatoires avec les
besoins réels des porteurs de projets29

6.2 Former spécifiquement les agents accompagnants30

**E. Comment faciliter le fonctionnement des
milieux d'accueil? 33**

**1. Améliorer les conditions de travail du personnel
des milieux d'accueil.....33**

1.1 Reconnaître la pénibilité et soutenir le développement de
mesures spécifiques.....33

1.2 Structurer la mise en place d'équipes de renfort34

1.3 Réduire l'épuisement des responsables d'équipe35

2. Améliorer le financement structurel 36

F. Synthèse des pistes de travail..... 38

G. Conclusion40

A. Introduction

C'est une problématique malheureusement bien connue par les familles francophones belges : il existe un manque patent de places d'accueil de la petite enfance. Dit plus prosaïquement, pour bon nombre de familles, c'est la galère pour trouver une place en crèche pour son enfant au moment adéquat, et qui soit accessible géographiquement et financièrement.

Lorsque l'on écoute les familles qui ont été confrontées à ces difficultés, on perçoit aisément les conséquences très concrètes de ce manque de places d'accueil.

« Nous sommes contraints de penser à réduire notre temps de travail. Heureusement que nous pouvons compter sur nos parents, ce qui n'est pas le cas de tout le monde. Je ne conçois pas que ce soit possible à l'heure actuelle d'avoir autant de mal à trouver un milieu d'accueil. Cela procure beaucoup de stress et de mal être durant la grossesse. »³

De fait, du côté des parents, l'arrivée d'un nouvel enfant s'accompagne ainsi fréquemment d'un stress important et d'une foule de questions non souhaitées a priori. *Comment va-t-on s'organiser pour s'en occuper ? Y a-t-il des personnes disponibles dans notre entourage pour nous épauler ? Comment va-t-on faire pour maintenir notre activité professionnelle ?*

L'incertitude quant au fait d'obtenir une place génère un stress important, et conduit souvent les mamans à prolonger leur congé de maternité par un congé parental (de manière, parfois, à « faire le pont » jusqu'à l'entrée de leur enfant dans un milieu d'accueil), et à réduire voire stopper leur engagement professionnel. Sans compter les heures de recherche, de démarches auprès des crèches repérées, les sollicitations renouvelées, dans l'espoir d'obtenir une précieuse réponse positive.

« Je ne connais pas un seul couple où au moins l'un des deux n'a pas dû réduire son temps de travail, prendre un congé parental, poser des congés, ou une combinaison de ces "solutions", dans un cas la maman a même dû démissionner de son emploi. »⁴

Pourtant, la tendance n'est malheureusement pas à l'amélioration de cette situation. D'après les chiffres transmis par la Ministre de l'Enfance Bénédicte Linard en mai 2023. Entre le 31 décembre 2019 et le 31 mars 2023, le nombre net de places d'accueil de la petite enfance a diminué de 770 unités⁵. Les raisons de cette diminution sont multiples ; peuvent notamment être cités le contexte économique engendrant une augmentation des prix de l'énergie ainsi que l'érosion de l'accueil à domicile.

En miroir, les chiffres récoltés dans les derniers baromètres de la Ligue des familles reflètent une aggravation de la situation vécue par les familles⁶:

- **Trouver une place en crèche semble de plus en plus difficile.** Quand en 2015 40% des parents wallons et 60% des parents bruxellois jugeaient difficile à très difficile de trouver

³ Témoignage de parent interpellant la Ligue des familles via Facebook.

⁴ Témoignage de parent interpellant la Ligue des familles via Facebook

⁵ Compte-rendu intégral de la Commission de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des femmes du Parlement de la communauté française, 23 mai 2023, p. 28.

⁶ Sondage Ipsos. Analyse et chiffres extraits du baromètre 2022 de la Ligue des familles. Disponible en ligne : <https://liguedesfamilles.be/storage/23805/221122-Barom%C3%A8tre-2022-OK.pdf>

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

une place d'accueil pour leur enfant et qu'en 2020 ce chiffre montait à 66% pour toute la Fédération Wallonie-Bruxelles, il était de 67% en 2022. À peine un tiers des parents ont trouvé facilement (29%) ou très facilement (4%) une place.

- **39% des parents n'ont pas pu trouver une place dans une structure de garde au moment qui leur convenait.** Parmi eux, dans 19% des cas, l'un des parents a dû prendre un congé parental, réduire son temps de travail ou arrêter de travailler temporairement ; 16% ont dû confier l'enfant à des proches pour pouvoir reprendre le travail et 4% ont eu recours à une aide payante.

Les conséquences de la pénurie de places d'accueil sont donc importantes et très fréquentes parmi les familles. L'enjeu concret pour ces parents est souvent celui du maintien ou non de l'activité professionnelle, ou bien de la possibilité d'accéder à un emploi, faute de pouvoir déléguer la garde de son enfant à une structure qualifiée.

La Ligue des familles est dès lors allée à la rencontre de porteurs de projets de création de places en Wallonie comme à Bruxelles, de responsables de milieux d'accueil subventionnés, de responsables techniques ou administratifs travaillant dans les administrations, de fédérations de milieux d'accueil, d'associations et de mandataires communaux afin d'identifier les difficultés concrètes se posant sur le terrain et les moyens d'y remédier pour favoriser l'émergence rapide de places d'accueil, aux bons endroits, et persistant dans la durée.

Toutefois, en parallèle de ces pistes de travail qui sont l'objet principal de ce document, demeure la question centrale des moyens affectés à la création de nouvelles places, qui reste cruciale. Sur ce sujet, la Ligue des familles attend que les ambitions concernant le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance soient revues à la hausse, fortement et rapidement.

Rappelons aussi qu'avant d'être un levier permettant aux parents de mener une activité économique, il s'agit d'un droit, pour les enfants, de bénéficier d'un accueil de qualité, et d'un outil précieux pour lutter contre les inégalités sociales. Le fond du débat réside donc dans l'augmentation de l'offre d'accueil, pour que toutes les familles qui souhaitent que leur enfant puisse en bénéficier aient effectivement cette opportunité.

B. Cadre, limites et remerciements

Avant de rentrer dans le contenu de cette étude, quelques mots sont nécessaires sur les objectifs qui lui ont été assignés, l'angle qui a été retenu, ainsi que pour remercier les différentes personnes et institutions qui ont accepté de témoigner pour faire part de leurs réalités de travail.

1. Un focus sur les milieux d'accueil retenus dans les plans de création de places

Nous avons volontairement choisi d'orienter cette étude vers les milieux d'accueil subventionnés, qui appliquent une tarification progressive en fonction des revenus. Les milieux d'accueil pratiquant une tarification forfaitaire, aussi fréquemment appelée « non subventionnés »⁷, n'en font pas partie.

Les familles sont par ailleurs généralement particulièrement en recherche de ces places dans des crèches appliquant la participation forfaitaire parentale (PFP) : cela offre la garantie pour une très large majorité de parents de payer un prix soutenable financièrement pour le budget dont ils disposent. Et l'immense majorité des places qui ont été créées ces dernières années en Fédération Wallonie-Bruxelles l'ont été grâce à des mécanismes de subventionnement public, qui ne sont accessibles qu'aux crèches subventionnées.

Il importe de préciser que les milieux d'accueil non subventionnés méritent également une attention particulière, car ils rencontrent des difficultés majeures actuellement. Certaines des mesures mentionnées dans ce document permettent d'y répondre en partie, mais il serait nécessaire de consacrer une étude à part entière à ces milieux d'accueil et à leurs problématiques spécifiques.

2. Des propositions construites à partir des réalités de terrain

La problématique du manque de places d'accueil est en effet connue depuis de nombreuses années, particulièrement d'un point de vue « méta » ; la démarche réalisée ici se veut la plus proche possible des réalités de terrain, afin de contribuer à identifier les difficultés pratiques qui nuisent au développement et au maintien de l'offre de places d'accueil.

Afin de pouvoir s'appuyer sur les savoirs, réalités et expériences du terrain, cette étude (dans les volets développant les difficultés et pistes de solution particulièrement) a été alimentée et enrichie grâce à de nombreux entretiens menés auprès de responsables de milieux d'accueil situés en régions bruxelloise et wallonne. Des responsables techniques et/ou administratifs travaillant dans les administrations et des associations ont aussi été rencontrés afin d'alimenter notre travail, ainsi que des mandataires communaux.

Cette étude ne prétend en ce sens pas dresser un relevé exhaustif des difficultés auxquelles sont confrontés les responsables des projets de création de places ou les responsables des milieux d'accueil. Elle vise à refléter les principales difficultés rencontrées sur le terrain dont nous ont fait

⁷ Cette appellation n'est pas/plus tout à fait correcte : Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté en mars 2022 un projet d'arrêté qui permet depuis lors à tous les milieux d'accueil, y compris ceux qui étaient non-subventionnés, d'accéder à un subside permettant de financer le personnel de direction, à concurrence d'un mi-temps ou d'un temps plein, selon la capacité d'accueil.

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

part les différent-e-s interlocuteur-trice-s, et à formuler des propositions d'action concrètes qui pourront rendre leur travail moins difficile. Enfin, il est nécessaire de préciser que les propos de ces interlocuteur-ric-e-s ont été anonymisés, et que les analyses et conclusions qui en sont tirées ne les engagent ni à titre personnel ni au titre de leur(s) institution(s).

Nous tenons à remercier chaleureusement pour leur disponibilité, leur confiance et leur aide :

- Madame Sabine Lejeune, responsable de plusieurs milieux d'accueil en région liégeoise ;
- Madame Françoise Guillaume, responsable de milieu d'accueil à Vaux-sur-Sure ;
- Madame Andréa Remâcle, responsable de milieu d'accueil à Tenneville ;
- Madame Audrey Jacquart, responsable associative à Farciennes ;
- Madame Mina Oualdihadj, responsable de l'asbl Crèches de Schaerbeek ;
- Mesdames Aurélie Meys et Catherine Devos, du Service Petite Enfance de la commune d'Ixelles ;
- Madame Sandrine Pironnet, directrice de l'ASBL La Galipette à Saint-Georges-sur-Meuse ;
- Madame Chantal Wyart, directrice de crèches dans la commune de Seraing ;
- Madame Carine Hermal, échevine en charge de la petite enfance à Wavre ;
- Madame Isabelle Casani, responsable au sein de l'asbl Village des Benjamins à Grâce-Hollogne ;
- Madame Ariane Bauwens, directrice du CPAS de Chaumont-Gistoux ;
- Mesdames Hélène Feller et Mathilde Mortier, ainsi que Monsieur Didier Brumagne, pour le service Administration et infrastructures de la Cocof ;
- Madame Anne Bouchoms, pour le service Rénovation Urbaine au sein d'Urban.brussels ;
- Monsieur Nicolas Boroukhoff, directeur de l'asbl Renovas à Schaerbeek ;
- Monsieur Pierre Sabot, du service Rénovation urbaine de l'administration communale d'Ixelles ;
- Madame Fabienne Borguet, architecte au sein du service Infrastructures de l'administration communale de Schaerbeek ;
- La File, la Fédération des Initiatives Locales pour l'Enfance ;
- Unessa, Union En Soins de Santé, fédération de milieux d'accueil de la petite enfance ;
- La Cosege, Coordination des services d'accueil d'enfants de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

C. La petite enfance, une matière au cœur de l'architecture institutionnelle francophone

En Fédération Wallonie-Bruxelles, toute structure réalisant l'accueil régulier d'enfants de 0 à 6 ans doit être autorisée par l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). Cette autorisation est conditionnée au respect de normes de qualité quant au fonctionnement de la structure d'accueil, son organisation, et à la qualité de l'accueil. C'est également l'ONE qui est responsable de l'agrément et du contrôle des structures d'accueil de la petite enfance.

L'ONE est un organisme sous la tutelle de la Ministre de l'Enfance de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dont l'action est pilotée à travers des contrats de gestion pluriannuels.

La dernière déclaration de politique communautaire stipulait l'intention du gouvernement en ce qui concerne la création de places d'accueil de la petite enfance pour la législature 2019-2024⁸ :

« Améliorer l'offre d'accueil de la petite enfance et tendre, en concertation avec les pouvoirs locaux et les acteurs de terrain, vers un taux de couverture minimum de places d'accueil dans toutes les communes tenant compte des demandes (avec un taux minimum de places avec des tarifs liés aux revenus des parents), en programmant en priorité les nouvelles places dans les communes et quartiers qui n'atteignent pas ce taux, en tenant compte également des situations de pauvreté et de monoparentalité ».

Soulignons, pour la Ligue des familles, qu'il s'agit d'intentions positives pour améliorer l'offre d'accueil plus spécifiquement en ce qui concerne la stratégie de ciblage des territoires plus faiblement couverts, et la prise en compte d'indicateurs de pauvreté et de monoparentalité : ne pas avoir de place d'accueil pour son enfant est un frein important à l'exercice d'une activité professionnelle, particulièrement pour les familles monoparentales.

Reste toutefois que des intentions aux actes, comme l'a démontré la mise en œuvre des multiples plans Cigogne par le passé⁹, de nombreuses difficultés peuvent surgir entre le moment où est arrêtée la décision d'augmenter l'offre des places et l'ouverture concrète des milieux d'accueil concernés, jusqu'à l'établissement d'un modèle économique pérenne.

Avant d'aborder plus en détail ces difficultés, il est utile préalablement :

- De faire un état des lieux de l'offre actuelle en matière d'accueil de la petite enfance ;
- De faire le point sur les différents plans, passés ou actuel, en matière de création de places d'accueil ;
- De décrire plus spécifiquement le contexte institutionnel francophone qui conditionne l'opérationnalisation des plans de création de places d'accueil de la petite enfance.

⁸ Déclaration de politique communautaire 2019-2024, p. 27.

⁹ Le second plan Cigogne (2015-2018) a notamment été marqué par la nécessité de relancer plusieurs fois le processus de sélection des projets, faute de candidats suffisants et/ou d'abandon des projets retenus.

1. La création de places d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles

Selon le dernier rapport d'activité de l'ONE¹⁰, il existait, en 2021, 46 222 places d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles. Parmi celles-ci :

- 34 422 étaient des places subventionnées par l'ONE, et appliquaient donc des tarifs proportionnels aux revenus). Ces places, qui représentent environ $\frac{3}{4}$ de l'offre d'accueil, sont en général les plus recherchées par les parents, car elles assurent pour nombre de familles un prix soutenable pour leur budget, et ne prévoient pas le paiement lors des jours de congé du milieu d'accueil ou de maladie de l'enfant.
- Et 11 800 n'étaient pas subventionnées par l'ONE, et appliquaient donc des tarifs forfaitaires.

L'offre d'accueil varie chaque année : des projets aboutissent, des crèches sont créées, mais des fermetures ou des arrêts d'activité ont également lieu. L'année 2019 a par exemple été un « pic » au niveau de l'offre avec 46 975 places, mais l'offre a depuis lors diminué pour atteindre 46 222 places en 2021. Et la situation ne s'est pas améliorée depuis lors : en mai 2023, la Ministre de l'Enfance Bénédicte Linard, interrogée au Parlement sur l'évolution des chiffres en matière d'accueil de la petite enfance, a indiqué qu'en nombre absolu l'offre avait diminué entre décembre 2019 et mars 2023 :

« [...] La perte de places globale est estimée à 770 places entre le 31 décembre 2019 et le 31 mars 2023. Ce résultat est net; il tient compte des ouvertures et fermetures de nouveaux milieux d'accueil, des diminutions et augmentations de capacité et de l'évolution vers des capacités égales à un multiple de sept, ce dernier facteur ayant permis la création d'environ un millier de places selon les estimations de l'ONE »¹¹.

Différents phénomènes peuvent expliquer ces fluctuations qui sont multifactorielles. Certaines tendances de fond ou facteurs conjoncturels peuvent être identifiés :

- **Des évolutions relatives aux métiers de l'accueil de la petite enfance**, par exemple en ce qui concerne le métier d'accueillante à domicile (parfois appelé « gardienne » auparavant) : ce type de carrière attire beaucoup moins de personnes aujourd'hui que par le passé, ce qui conduit de fait à une diminution progressive (suite des arrêts d'activité, qu'ils soient contraints ou souhaités) de ce profil d'accueil, malgré la transition du modèle conventionné vers le modèle salarial, qui offre une meilleure protection sociale et économique. C'est aussi le cas de manière plus générale du métier de puéricultrice-eur qui attire moins que par le passé. Nous reviendrons également sur cette dimension ultérieurement.
- **L'inflation et les indexations successives** ont compliqué la situation financière de nombreuses structures subventionnées comme non subventionnées ces derniers mois (donc après les chiffres repris plus haut qui sont extraits des rapports d'activités de l'ONE de l'année 2021). Les plus fragiles économiquement, du côté non subventionné en particulier, n'ont parfois pas pu surmonter l'augmentation de certains coûts ou frais, ce qui a pu conduire certaines d'entre elles à devoir mettre la clé sous le paillasson. Des mesures

¹⁰ Données tirées du *Rapport d'activité 2021* de l'Office de la Naissance et de l'Enfance. Disponible en ligne : <https://www.one.be/public/cest-quoi-lone/rapports-one/rapports-dactivite/>.

¹¹ Disponible en ligne : <https://archive.pfwb.be/1000000020d504f>.

ont été prises¹² afin de pallier aux situations les plus périlleuses pour la continuité du service, sans toutefois, d'après les témoignages recueillis, que la situation soit solutionnée durablement, y compris dans l'accueil subventionné. Nous aborderons aussi ces difficultés par la suite.

2. Le taux de couverture

Pour rendre compte le plus objectivement de l'adéquation entre l'offre (ces 46 222 places) et les besoins, on utilise un indice appelé *taux de couverture*. Le taux de couverture décrit le nombre de places disponibles pour 100 enfants en âge de fréquenter un milieu d'accueil. En Fédération Wallonie-Bruxelles, en moyenne ce sont 37,4% des enfants âgés de 0 à 2,5 ans qui sont en situation de fréquenter un milieu d'accueil¹³. Ce qui revient à dire qu'il n'y a, en moyenne, pas de place disponible pour environ six enfants sur dix. Au niveau européen, le taux de couverture moyen est de 47,1%. La Fédération Wallonie-Bruxelles se situe donc en deçà.

L'indice que représente le taux de couverture est toutefois à prendre avec du recul car, comme toutes les moyennes, il peut dissimuler de fortes variations, particulièrement sur un territoire aussi étendu que celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Dans le cas présent, le taux de couverture par arrondissement peut osciller par exemple entre 50,4% à Marche-en-Famenne et 23% à La Louvière ; quant au taux de couverture des milieux d'accueil appliquant la participation forfaitaire parentale, qui est proportionnelle aux revenus, il est par exemple de 24% en région bruxelloise tandis qu'il est de 42,6% à Marche-en-Famenne¹⁴. À une échelle de territoire plus fine, celles des communes, ces variations sont encore beaucoup plus fortes, n'étant plus atténuées par des effets de calcul que produit le recours à des moyennes. En 2021, par exemple, à Bruxelles, le taux de couverture pouvait varier de 18% à Anderlecht (dont 14,4% d'accueil subventionné) à 66,5% à Etterbeek (dont 31,2% d'accueil subventionné) ; et en Wallonie, également à titre d'exemple, Farciennes offrait un taux de couverture de 7,5% exclusivement subventionné, tandis que La Hulpe ou Ottignies atteignaient respectivement 99,1% et 100,9% (dont 64,3% et 47,2% de subventionné)¹⁵.

Ces quelques chiffres attestent de fortes disparités dans l'offre. Et un taux extrêmement élevé, tel que ceux cités pour Ottignies et La Hulpe, ne garantit pas aux parents de trouver une place : d'une part, parce que ces taux comprennent des places prévues quelquefois pour certaines catégories de personnes (les employés d'une structure hospitalière par exemple), d'autre part parce qu'en pratique les parents des autres territoires proches ou fort connectés sur le plan de la mobilité sollicitent la plupart du temps toutes les structures possibles dans l'espoir d'avoir une place, sans uniquement se cantonner à leur commune de résidence ou de travail.

Nous reviendrons, dans la partie consacrée au retour des acteurs de terrain, sur différentes limites que présente le taux de couverture tel qu'utilisé actuellement pour déterminer l'adéquation de l'offre et des besoins locaux.

¹² Arrêté du Gouvernement de la Communauté française visant à octroyer aux milieux d'accueil de l'enfance un subside de renforcement en vue de garantir leur accessibilité et portant diverses dispositions en faveur de la qualité de l'accueil publié le 27 mai 2022.

¹³ Notons qu'une place d'accueil peut bénéficier à plusieurs enfants. Ainsi, le nombre d'enfants inscrits en janvier 2021 était de 51 561 pour les quelque 46 222 places disponibles. Rapport d'activité *L'ONE en chiffres 2021*, p. 31.

¹⁴ Chiffres de l'année 2020, les données détaillées n'étant pas disponibles pour l'année 2021. Rapport d'activité de l'ONE *L'ONE en chiffres 2020*, p. 29.

¹⁵ Ces taux de couverture plus détaillés pour l'année 2021 nous ont été transmis, à notre demande, par l'ONE.

Dans les plans de création de places d'accueil, c'est le taux de couverture (à une échelle de territoire la plus réduite possible) qui est le principal indicateur permettant de déterminer où il est le plus pertinent d'attribuer les subsides facilitant le développement de l'offre d'accueil.

2.1 La programmation

La programmation désigne le mécanisme d'attribution des financements de nouvelles places d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Concrètement, la programmation consiste en l'organisation d'un appel à projets de création de places d'accueil. Il vise à déterminer objectivement selon quelles priorités seront sélectionnés les projets de création de places subventionnées sur l'ensemble du territoire, de sorte qu'un classement puisse être établi, et l'affectation des moyens, déterminée.

La logique à l'œuvre est celle d'une enveloppe fermée –afin que le périmètre budgétaire puisse être contrôlé– attribuée selon la pertinence des projets présentés par les acteurs de terrain. Cette pertinence est appréciée à travers les critères de programmation.

La liste des critères de programmation est proposée par le Comité de programmation de l'ONE. Le Comité de programmation, dans une logique paritaire, est composé de 15 représentants nommés par le Gouvernement¹⁶. Ces critères sont ensuite soumis à la tutelle politique, c'est-à-dire le ou la Ministre de l'Enfance, qui peut choisir de les approuver ou de les modifier¹⁷.

Les plans de création de places d'accueil

Pour revenir sur le plan de l'organisation institutionnelle, les politiques publiques en matière de création de places d'accueil s'organisent à travers des plans (mieux connus sous le nom de *Cigogne*), lesquels sont parfois accompagnés d'accords de coopération entre les niveaux communautaire et régionaux. Il est en effet apparu que l'impact de ces plans était nettement plus important lorsqu'ils étaient élaborés et déployés de manière coordonnée entre, principalement, la communauté et les régions.

Au total, ce sont quatre plans « Cigogne » de création de places de la petite enfance qui ont déjà été initiés en Fédération Wallonie-Bruxelles. Lors des deux premières moutures des plans Cigogne, les appels à projets n'étaient pas réalisés en collaboration avec les régions. Il était donc sans doute plus difficile pour les porteurs de projets de s'organiser pour solliciter des co-financements, à la fois en ce qui concerne les infrastructures et les emplois nécessaires au fonctionnement des crèches. Il a également pu arriver que davantage de places soient programmées qu'il n'en soit sollicité dans les projets remis, avec pour conséquence un solde de places finançables non utilisées.

Voici un bref historique¹⁸ qui retrace les plans Cigogne mis en œuvre en Fédération Wallonie-Bruxelles à ce jour:

¹⁶ Ces représentants (15 effectifs et 15 suppléants) sont issus d'organisations représentatives des travailleurs, des employeurs et des familles.

¹⁷ Consulter la liste complète des critères retenus dans le dernier plan Cigogne en Wallonie et à Bruxelles est possible en ligne, voir <https://www.one.be/professionnel/milieus-daccueil/plan-cigogne-5200/>.

¹⁸ Tel que renseignés sur le site de l'ONE et dans les rapports d'activité de l'ONE. Voir notamment *L'ONE en chiffres 2021*, disponible en ligne : https://www.one.be/fileadmin/user_upload/siteone/PRESENTATION/Rapports_d_activite/RA-ONE-en-chiffres-2021.pdf.

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

- **Le 1^{er} plan Cigogne** est lancé en 2003, et visait à atteindre les objectifs fixés par l'Europe à Barcelone, à savoir un taux de 33% de couverture. 10 000 places d'accueil nouvelles sont ambitionnées à terme. Il ne prévoyait aucun financement relatif aux infrastructures.
- **Le 2^e plan Cigogne** est lancé en 2005, visant à créer 8000 places en 5 ans. Le plan, porté par des politiques davantage coordonnées avec les régions et les pouvoirs locaux, prévoit cette fois un financement pour certains emplois et des aides pour les infrastructures, mais exclusivement destiné aux ASBL et aux CPAS.
- **À Bruxelles, un plan Crèches** est lancé en 2007, permettant une progression du taux de couverture à 31,7% en 2009, alors qu'il était de 27% en 1995. Ce plan sera cependant suspendu en 2011 suite à un recours devant la Cour Constitutionnelle. Un nouveau plan Crèches est approuvé par le gouvernement bruxellois en 2012. Il vise alors la réalisation de 73 projets pour un total de 1934 places pour 2015.
- **Le 3^e plan Cigogne** (2014-2022) est adopté en 2013, et visait à créer 14 849 places en 9 ans, selon 3 phases tant des milieux subventionnés que non-subventionnés, collectifs et familiaux:
 - Le volet 1, qui concernait la création de 2049 places en 2014, ne prévoyait aucun financement relatif aux infrastructures.
 - Le volet 2, qui concernait la création de 6400 places entre 2015 et 2018, visait la création de 5097 places subventionnées ;
 - Il sera complété par un volet 2bis visant spécifiquement les subrégions du Hainaut et de Liège pour un total de 525 places; un financement dédié aux infrastructures est prévu à destination notamment des ASBL, CPAS, et des communes.
 - Le volet 3, qui prévoyait la création de 6400 places de 2019 à 2022.
- **Le 4^e et dernier plan en date, le plan Cigogne +5200**, dont les places ont été attribuées à raison de :
 - 3143 places réparties en Wallonie en 2 volets :
 - 1757 réparties dans les 39 communes identifiées dans le Programme National de Réforme pour la Belgique ;
 - 1386 places réparties dans les différents arrondissements de la région wallonne.

Cet appel à projets a rencontré un succès tel que les autorités ont décidé conjointement d'augmenter de 15% le nombre de places prévues initialement, afin de s'assurer, autant que faire se peut, que d'ici 2026, le nombre minimal de places financées puisse réellement s'ouvrir, car certains projets retenus n'aboutissent pas (pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons notamment dans la suite du document). Pour le Volet 1, toutes les candidatures ont donc été sélectionnées et une augmentation de 15% des places a été fixée pour le Volet 2¹⁹.

- 2100 places réparties à Bruxelles en 2 volets :
 - 876 places attribuées à des projets bénéficiant de décisions régionales de financement des infrastructures²⁰ ;
 - 1224 places réparties sur l'ensemble du territoire de la région bruxelloise.

Ce plan est toujours en cours. La période ultime de clôture pour les projets retenus est en août 2026.

¹⁹ Extrait du site internet du Service public de Wallonie : <http://actionsociale.wallonie.be/petite-enfance/plan-equilibre-2021-2026>

²⁰ Nominativement recensées dans l'article 11 de l'annexe 2 du Contrat de gestion 2021-2025 de l'ONE.

2.2 Implications des régions bruxelloise et wallonne en matière de création de places d'accueil

La Fédération Wallonie-Bruxelles a donc été amenée à coopérer avec d'autres niveaux de pouvoirs afin d'augmenter l'efficacité de la planification publique. Ce sont ici, comme développé plus haut dans ce document, principalement les régions bruxelloise et wallonne qui sont concernées.

Les apports des régions se concentrent principalement sur deux dimensions majeures étroitement en lien avec le coût que représente la création et le fonctionnement des milieux d'accueil de la petite enfance :

- La première concerne **la réalisation des infrastructures** respectant la législation en matière d'accueil de la petite enfance, qu'il s'agisse de l'adaptation de bâtiments préexistants ou de la création de nouveaux. Il s'agit alors de subsides orientés vers l'investissement conséquent que représentent de tels travaux.
- La seconde concerne **le financement complémentaire à celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles d'une partie des emplois** –tels que les postes ACS²¹ ou APE²²– contribuant au fonctionnement des structures d'accueil ; ce financement peut concerner directement des postes liés à l'encadrement des enfants (postes de puéricultrice-ur-s par exemple) et/ou des postes techniques nécessaires au fonctionnement routinier des milieux d'accueil (cuisinier-ère-s, personnel d'entretien...).

Les deux régions disposant de leviers politiques spécifiques ; nous aborderons dans la section suivante les principales mesures et les principaux outils qui ont été mis en place de part et d'autre par chacune de ces deux entités.

Ce sont en effet les niveaux communautaire et régional qui possèdent les compétences centrales dans la réalisation et le pilotage des plans de places d'accueil ; ils sont au centre de la section suivante qui décrit plus précisément ces compétences et leur mécanisme de mise en œuvre.

Par ailleurs, mentionnons que d'autres niveaux de pouvoir sont également impliqués dans les questions de petite enfance : c'est particulièrement le cas du niveau communal qui est souvent partie prenante soit en tant que pouvoir organisateur, soit en tant que soutien aux associations qui détiennent la gestion quotidienne des milieux d'accueil.

Articulation des politiques communautaires avec les politiques régionales

Les situations étant différentes à Bruxelles et en Wallonie, nous présenterons successivement la manière dont chaque région réalise la coordination de ses compétences avec celles, communautaires, relevant directement de la petite enfance.

L'administration centrale au niveau communautaire en matière de petite enfance est l'Office pour la Naissance et l'Enfance, l'ONE. En matière de petite enfance, « *L'ONE est chargé d'autoriser, de subventionner, d'accompagner et de contrôler ces milieux d'accueil. Il informe également les*

²¹ Les personnes engagées sous le statut ACS (Agent contractuel subventionné) travaillent dans le secteur non-marchand à Bruxelles. L'employeur reçoit un subside s'il engage un chercheur d'emploi (moyennant différentes conditions visant notamment à l'insertion socioprofessionnelle) qui peut bénéficier de ce type de contrat.

²² Les aides à la promotion de l'emploi sont des subsides octroyés aux employeurs du secteur non-marchand (socio-culturel, santé, action sociale...), des pouvoirs locaux (administrations communales, CPAS, organismes régionaux et communautaires) et de l'enseignement situés en Wallonie et qui engagent.

parents et contribue à la création de nouvelles places d'accueil via les Plans Cigognes adoptés par le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles »²³. Nous ne reviendrons pas dans les descriptions régionales sur le rôle de l'ONE, qui est commun à toute la Fédération Wallonie-Bruxelles, bien que l'institution soit de fait amenée à collaborer directement ou indirectement avec l'ensemble des acteurs qui y sont présentés.

Situation à Bruxelles

Le cadre institutionnel bruxellois peut être qualifié de « complexe, multiscalaire et traversé à Bruxelles, dans le cadre d'une matière largement personnalisable, par les logiques communautaires »²⁴.

Les principaux rôles politiques à Bruxelles peuvent être résumés comme suit²⁵ :

- **Les Communautés flamande et française** sont compétentes pour l'agrément, le subventionnement, l'accompagnement, le contrôle et l'évaluation de l'accueil, respectivement par *Kind&Gezin* et par l'*ONE*.
- **La Commission Communautaire Francophone** (Cocof) est compétente en matière de subventionnement d'infrastructures publiques et associatives, et en ce qui concerne le soutien des milieux d'accueil (notamment à travers l'Observatoire de l'enfant, la formation, le financement de projets innovants).
- **La Commission communautaire commune** (Cocom) est compétente, quant à elle, pour autoriser l'accueil de jeunes enfants par des institutions bruxelloises dont la langue d'organisation est le français et le néerlandais ou une autre langue, et si le milieu d'accueil est exploité par une personne physique qui n'a pas volontairement adressé une demande d'autorisation à l'ONE ou à Kind en Gezin, seule la Cocom peut lui imposer l'obligation de disposer d'une autorisation.
- **La Vlaamse Gemeenschap Commissie** (VGC) est compétente en tant que régie locale pour l'accueil des bébés et des enfants, pour le subventionnement d'infrastructures et de certains milieux d'accueil visant une accessibilité renforcée, ainsi que pour le soutien des milieux d'accueil (formation, accompagnement, projets innovants).
- **La Région de Bruxelles-Capitale** est compétente pour le subventionnement des infrastructures (contrats de quartiers, contrats de rénovation urbaine) et des emplois (postes ACS).
- Enfin, ajoutons que **les communes** sont quant à elle concernées en tant que pouvoirs organisateurs (PO) et interviennent également dans le soutien et le (co)financement des crèches (infrastructures, réalisation des études, des plans, des marchés publics, initiatives, prêts ou affectation de locaux, délégation de la gestion...).

Dans ce contexte complexe, plusieurs structures ont été créées pour déployer ou soutenir la mise en œuvre des politiques régionales. C'est le cas notamment d'Iriscare, d'Urban.brussels et de Perspective.brussels, dont voici les rôles en qui concerne la petite enfance :

- **Iriscare** est un organisme d'intérêt public (OIP) bicommunautaire qui est responsable de la gestion d'une série de compétences, notamment pour vérifier et, le cas échéant, autoriser les milieux d'accueil bicommunautaires bruxellois ainsi que les milieux d'accueil organisés dans une langue étrangère.

²³ Contrat de gestion de l'ONE 2021-2025, p. 19. Disponible en ligne : https://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/49398_002.pdf

²⁴ P. Humblet, G. Amerijckx, S. Aujean, M. Deguerry, M. Vandenbroeck et B. Wayens, « Les jeunes enfants à Bruxelles : d'une logique institutionnelle à une vision systémique », Brussels Studies, Notes de synthèse. Disponible en ligne: <http://brussels.revues.org/1299>, p.2.

²⁵ Idem.

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

- **Urban.brussels** est un organisme public notamment compétent en ce qui concerne la gestion des programmes opérationnels tels que les Contrats de quartier (ou Quartiers Durables) et la Politique de la Ville. Ces contrats permettent de (co)financer les infrastructures. Dans chaque contrat de quartier, la possibilité d'inclure au moins une infrastructure d'accueil de la petite enfance doit être étudiée, en s'appuyant sur l'état des lieux dressé par le service École de Perspective.brussels. Cette infrastructure pourra être nouvellement créée ou pourra renforcer le nombre de places d'accueil d'une infrastructure existante rénovée dans le cadre du CQD.
- **Perspective.brussels** est un organisme public chargé de remplir de nombreuses missions, dont plusieurs concernent plus directement la petite enfance lors des projets de création de places d'accueil :
 - La collection, le développement et le traitement de données territoriales ou socio-économiques (utilisées par exemple pour l'évaluation du taux de couverture selon les quartiers afin de vérifier la pertinence des projets et l'adéquation de l'offre aux besoins locaux) ;
 - Et en matière de soutien et d'accompagnement aux projets qui participent au développement de la région, par exemple en ce qui concerne la qualité du bâti.
- **Actiris** est l'Office Régional Bruxellois de l'Emploi : il est compétent pour l'attribution des postes ACS.

Situation en Wallonie

En Wallonie, la gestion bicommunautaire propre aux institutions bruxelloises n'est pas d'application, ce qui diminue de fait le nombre d'intervenants politiques ou institutionnels en matière de création de places d'accueil.

Cependant, on y retrouve similairement l'implication des entités communautaires, régionales et communales :

- **La Communauté française** est compétente pour l'agrément, le subventionnement, l'accompagnement, le contrôle et l'évaluation de l'accueil, missions dont est chargé l'*ONE*.
- **La Région wallonne** est compétente pour le subventionnement des infrastructures et des emplois (postes APE).
- **Les communes** sont quant à elle concernées en tant que pouvoirs organisateurs (PO) et interviennent également dans le soutien et le (co)financement des crèches (infrastructures, réalisation des études, des plans, des marchés publics, initiatives, prêts ou affectation de locaux, délégation de la gestion...).

Les plans Cigogne coïncident parfois avec d'autres plans élaborés par les pouvoirs publics. Nous ne reviendrons pas ici sur l'ensemble de ceux qui ont pu être convergents avec les précédents plans Cigogne, mais il nous paraît utile de mentionner ceux qui, actuellement, s'inscrivent en complémentarité ou sont directement liés avec les programmations de places d'accueil.

Get Up Wallonia

Le plan *Get Up Wallonia*, initié en avril 2020, comprend 51 actions et 18 mesures. Parmi ces dernières, la mesure IV.3. *Assurer l'égalité de genre et combattre toutes les discriminations* mentionne que « *la construction de 5.465 places d'accueil de la petite enfance supprimerait partiellement certains freins à l'entrée/au maintien sur le marché de l'emploi (principalement les femmes).* »²⁶.

²⁶ https://dirupo.wallonie.be/files/%255BRapport%255D%20-%20Get%20up%20Wallonia%20-%20Rapport%20du%20conseil%20strate_gique%20au%20Gouvernement%20wallon.pdf p. 72.

Lever les obstacles à la création de places en crèche Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

La fiche 35, qui décrit l'opérationnalisation de cette mesure, définit trois axes de travail²⁷ :

- Une programmation plus ciblée : grandes villes et zones rurales.
- Une révision de la participation financière des parents : contribution progressive.
- Une réflexion sur un continuum de l'éducation des enfants âgés de 0 à 6 ans : structure commune.

Figure également parmi les actions répertoriées la perspective d'initier une réflexion sur le niveau de qualification et de formation des accueillant(e)s pour enfants, et d'organiser une nouvelle filière de bachelier en éducation de la petite enfance – mesure qui était également présente dans la déclaration de politique communautaire 2019-2024²⁸. Un projet qui a effectivement vu le jour ces derniers mois : les premières inscriptions sont attendues pour l'année 2023-2024²⁹.

Plan National pour la Reprise et la Résilience (PNRR)

Le plan de relance pour l'Europe est financé par le budget à long terme de l'Union européenne pour la période 2021-2027 et *Next Generation EU*, un instrument temporaire destiné à stimuler la reprise économique dans les pays européens.

Approuvé en juin et juillet 2021 par les autorités européennes, le plan belge (établie après concertation avec les acteurs sociaux et régionaux) comprend un total de 35 projets de réformes et 105 d'investissements. Un financement estimé à 5,9 milliards d'euros est accordé. Ce plan est structuré en six axes :

- Le climat, durabilité et innovation ;
- La transformation numérique ;
- La mobilité ;
- Le social et le vivre-ensemble ;
- L'économie du futur et la productivité ;
- Les finances publiques.

L'ensemble des réformes et des investissements doivent être mis en œuvre dans un délai serré, le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience prévoyant qu'ils soient achevés d'ici août 2026. C'est ce délai qui détermine notamment celui maximal pour l'ouverture des places d'accueil wallonnes du plan 5200+.

Le PNRR explique que parmi les impacts attendus, « *la création de nouvelles places en crèche améliorera l'accès des femmes au marché du travail, en particulier pour celles qui sont à la tête de familles monoparentales* »³⁰.

Il détaille aussi que « *80% des structures d'accueil nécessitent une rénovation énergétique : 331 crèches (12557 places) et 162 maisons communales d'accueil de l'enfance (2701 places) existent en Wallonie. D'après le SPW Intérieur et Action Sociale (IAS), environ 3500 places ont été rénovées*

²⁷ P. 278.

²⁸ Déclaration de politique communautaire 2019-2024, p.27.

Le plan Équilibre 2021-2026²⁹ de la Région wallonne, en cours de réalisation, comprend les projets et financements définis dans le le Plan National pour la Reprise et la Résilience (PNRR) et Plan de Relance de la Wallonie (PRW).

²⁹ <https://www.cosege.be/wp-content/uploads/2023/04/23-06-12-CSG-Liste-des-consortiums-bachelier.pdf>

³⁰ Plan national pour la reprise et la résilience – Belgique, Cabinet du Secrétaire d'État à la Relance et aux Investissements Stratégiques, en charge de la Politique Scientifique, juin 2021, p. 14. Disponible en ligne :

<https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf>

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

dans le cadre des programmes «Cigogne». Environ 11758 places n'auraient donc pas été concernées par une rénovation et sont à rénover en vue d'assurer leur transition énergétique»³¹.

C'est ce plan qui finance les 1757 places du volet 1 du plan Cigogne 5200+ en Wallonie : « L'appel à projets sera ouvert aux 35 communes qui connaissent cumulativement un faible taux d'emploi des femmes, un taux élevé de ménage de type monoparental, un faible revenu par habitant et un taux de couverture faible (sous les 33% de places subventionnées). »³².

Ce rappel synthétique des niveaux pouvoirs (ou des plans d'action) potentiellement impliqués permet d'emblée de constater, si besoin en était, la complexité de l'organisation publique dans le domaine de la petite enfance.

Parmi les conséquences principales qui en résultent figure notamment la quantité importante de temps et d'énergie qui doit être consacrée à la coordination des modes de fonctionnement des administrations et des pouvoirs publics³³ en matière de politique de création de places d'accueil.

Et, sur le terrain, en dehors de la réalisation des projets proprement dite (achats de terrain, plans...), cela engendre également une grande complexité pour les porteurs de projets. C'est notamment l'objet des sections suivantes qui traitent successivement d'une part des conditions de réalisation des nouvelles places d'accueil, et d'autre part des conditions de fonctionnement des milieux d'accueil.

³¹ Idem.

³² Idem, p. 402.

³³ P. Humblet, G. Amerijckx, S. Aujean, M. Deguerry, M. Vandenbroeck et B. Wayens, « Les jeunes enfants à Bruxelles : d'une logique institutionnelle à une vision systémique », Brussels Studies, Notes de synthèse. Disponible en ligne: <http://brussels.revues.org/1299>.

D. Comment faciliter la création de places d'accueil ?

1. Améliorer certaines modalités lors des appels à projets

1.1 Procéder à une actualisation plus régulière des taux de couverture

Le « taux de couverture » subventionné de la commune³⁴, c'est-à-dire le nombre de places pour 100 enfants en âge de fréquenter un milieu d'accueil, est le principal critère d'appréciation pour déterminer l'ordre de classement des projets lors des plans de création de places. Or, sur le terrain, la situation évolue vite. Ces derniers mois, des communes ont par exemple connu les fermetures de plusieurs milieux d'accueil. Ces fermetures ont considérablement changé l'offre locale : on devine sans peine que la perte de plusieurs dizaines de places altère le taux de couverture dont peuvent bénéficier les familles.

« Je trouve que le recensement de l'offre d'accueil sur le terrain ne se fait pas de manière assez régulière. [...] Par exemple, pour tout ce qui est service de gardiennes, les gardiennes qui arrêtent pour cause de maladie, parce qu'elles souhaitent arrêter la fonction, etc., je ne suis pas sûre que l'info soit remontée aussi vite que ça auprès de l'ONE, en tout cas sur notre territoire. Avant de rendre le projet, l'ONE avait en tête qu'il y avait X gardiennes sur notre territoire. Sauf que depuis le dernier recensement, il y en avait plein qui avaient arrêté. Et donc moi, moi je trouvais important de pouvoir au moins mentionner ça comme critère de recevabilité de notre projet. »

Il serait pertinent que le taux de couverture de référence utilisé pour déterminer quels territoires sont prioritaires pour le développement de nouvelles places soit le plus récent possible. Il peut en effet se produire qu'entre le moment T où se déroule le classement des projets et celui de recueil des données, un écart de 1 à 2 ans existe (en fonction des données officielles dont dispose l'ONE). Réduire cet écart permettrait de réduire les chances que les critères d'attribution ne correspondent pas/plus à la réalité.

→ La Ligue des familles recommande de procéder à une évaluation du dispositif de collecte des taux de couverture pour étudier comment actualiser les données plus rapidement.

1.2 Limiter les distorsions de chiffres dans le calcul du taux de couverture

Le taux de couverture, au niveau local, peut aussi se révéler trompeur quant à l'offre de places de la petite enfance dont disposent effectivement les habitants à proximité. C'est typiquement le cas lorsque des structures importantes intègrent des crèches dont une partie voire la totalité des

³⁴ Ou d'un quartier, en région bruxelloise.

places est réservée aux enfants du personnel qui y travaille. Cela peut par exemple se produire dans le cas de structures hospitalières.

En pratique, cela peut créer une distorsion importante dans le taux de couverture qui est alors « gonflé », tandis qu'une partie (parfois très conséquente) des places vont surtout vers le personnel de l'établissement, lequel n'habite pas forcément aux alentours du lieu de travail, résultant en un taux supérieur à la réalité de l'offre accessible aux habitants par rapport aux statistiques. Or, comme explicité ci-dessus, il s'agit du critère principal dans l'attribution des points permettant de classer les projets de création de places d'accueil.

- Une réflexion devrait être menée sur la meilleure manière d'intégrer les données quant à l'offre de places d'accueil destinée tout ou en partie au personnel d'une organisation : elles peuvent par exemple être isolées des chiffres locaux, ou pondérées en fonction de l'ouverture ou non au grand public et/ou aux résidents locaux.

1.3 Prendre en compte les infrastructures prêtes à l'usage

Il existe aussi différentes situations, préalablement à l'appel à projets, où des infrastructures déjà prêtes ne sont pas retenues parmi les projets qui seront financés.

« On nous disait qu'on avait un trop bon taux de couverture. Ce qui est effectivement très difficile à expliquer puisqu'on a une attente de plus de 100 familles qui sont [...] complètement dépitées par la situation. Et la difficulté supplémentaire à laquelle on est confrontés, c'est qu'on n'a donc pas été retenus dans le cadre du plan Cigogne, mais en plus, on avait des locaux qui, contrairement à d'autres qui doivent être construits d'ici 2026, nous, les locaux étaient entièrement terminés. Ils sont prêts à être ouverts. »

« Ces deux locaux vont être vides et le CPAS avait imaginé de faire une extension de sa propre crèche dans ses locaux. Les locaux sont construits, les locaux sont tout à fait adaptés, ils sont conformes, puisque c'était déjà une occupation « petite enfance ». Et donc dans l'appel à projets, on avait demandé qu'on profite de ces bâtiments-là pour faire une extension de la crèche existante. Je crois qu'on pouvait augmenter de 14 places, et ça n'a pas été retenu, non plus. »

- Il serait souhaitable que soit étudiée la manière dont des projets d'extension de crèches dont les infrastructures sont prêtes « clé sur porte » puissent faire l'objet d'un financement spécifique, indépendamment des autres critères, de sorte de ne pas se priver de nouvelles places dont les coûts ont déjà été au moins partiellement assumés et qui pourraient émerger rapidement. Cela ne doit pas devenir un incitant à développer des infrastructures en dehors de toute programmation de places, mais temporairement, dans une situation de pénurie importante de places, cela pourrait être pris en compte pour augmenter plus rapidement le taux de couverture.

1.4 Améliorer les modalités de communication des projets retenus

Dans plusieurs témoignages, des difficultés se sont produites quant à la communication de la décision d'attribution des places au terme de l'appel à projets.

Certains porteurs de projets ont appris que leur projet était retenu par voie de presse avant toute communication officielle (et se sont réjouis) ; cette information était cependant prématurée, car la liste des projets présentés comprenait ceux étant validés par le Service Public de Wallonie, et non la liste finale officiellement retenue par l'ONE.

Pour d'autres, la notification annonçant officiellement que leur projet était bien retenu leur est arrivée avec un mois de retard. Or, ce document est impérativement nécessaire pour mener les démarches utiles auprès des banques et des assurances. Le délai d'un mois, qui peut sembler relativement court ou peu impactant, peut toutefois représenter un laps de temps conséquent dans ces projets où les délais de réalisation sont en pratique très serrés.

« Quand on a été désignés et qu'on a su qu'on était sélectionnés, on l'a su fin décembre, mais oralement. Déjà, on a reçu les notifications avec un mois de retard, fin janvier. Or, tout ça aurait pu être préparé en amont quand même. [...] Sauf qu'on a cette épée de Damoclès où on nous dit tout le temps « Attention, hein, parce que si vous ne respectez pas les délais d'ouverture, vous serez pénalisés ! ». Mais de leur côté, ils nous mettent un mois dans la vue sans aucun problème, la fleur au fusil. Et ils te disent que toi, tu seras pénalisé. Mais un mois dans un projet tel que celui qu'on est en train de monter, on est déjà tout juste au niveau des délais, c'est hyper important parce que les banques, toutes les démarches à faire par rapport au bureau d'architectes, etc. tant qu'on n'a pas de notification officielle, on ne bouge pas. On a besoin de ces documents-là, sinon on ne sait rien faire ! Alors après, tu reçois ta notification, et puis on te dit « Les explications avec toutes les procédures, ce que vous devez faire, vont suivre ». Et tu reçois ça fin février ! Dans l'intervalle, personne de l'ONE, pas de coordinatrice accueil désignée. Et donc c'est parce que nous on a eu la chance d'avoir de l'expertise... mais pour des petits opérateurs, c'est insensé ! ».

Enfin, chez d'autres acteurs de terrain, la notification est arrivée après la date à laquelle le milieu d'accueil aurait dû être ouvert selon les engagements pris lors de l'appel à projets

« Les bâtiments sont prêts, je n'ai plus qu'à avoir une autorisation, les subventions, et moi j'ouvre en fait. On m'avait dit également la même chose : « Pas de panique, tout va bien aller parce que c'est rare [d'avoir des bâtiments déjà opérationnels], on ne va pas attendre 2026, ça va aller ». Sauf que là, j'ai quand j'ai eu la confirmation, la décision de l'ONE comme quoi mon dossier était retenu, je devais m'engager à ouvrir pour le 31 mars. Nous sommes le 6 juin. Et je ne sais encore rien ! »

→ Une amélioration des procédures semble indispensable afin que, dans le futur, la communication que leur projet est retenu et la transmission des notifications officielles

vers les parties prenantes soit la plus rapide et transparente possible, afin de s'assurer de ne pas mettre en difficulté les porteurs de projets sur le terrain ni retarder l'émergence de nouvelles places.

2. Améliorer la prise en compte des délais de réalisation des projets

Des interlocuteur·rice·s nous ont rapporté qu'en raison de leur inexpérience en matière de création de places (et de manière plus générale, de gestion de projet de construction ou de rénovation), les délais annoncés dans le projet qu'ils avaient remis en vue de la sélection lors de l'appel à projets étaient trop optimistes. D'autres, plus expérimenté·e·s, nous ont rapporté « *que c'est très long, la création d'une crèche. Si on se rate, on perd deux ans* ».

« En fait, c'est un projet qui grosso modo doit ouvrir d'ici décembre 2024. Et là on vous dit « Dans un an et demi ? Mais c'est impossible ! ». Alors qu'on a l'impression qu'un an et demi comme ça, de l'extérieur, c'est un délai qui est qui est certes c'est enfin qui en tout cas pas ridicule pour envisager la construction, l'extension d'une crèche. Enfin, nous, on a été optimistes. [Et puis, la personne de référence qui avait l'expertise et] qui travaillait la commune, qui s'occupait de tout ce qui est un marché public, est devenue bourgmestre dans une autre commune. Et lui, c'était vraiment notre partenaire. Il a géré le projet de A à Z C'est lui qui a géré en tout cas un autre projet ici de A à Z et il va s'en aller dans quelques semaines. »

Par exemple, dans le cadre d'un bail emphytéotique, qui permet d'avoir l'usage d'un terrain dont la propriété est communale, il faut compter souvent sur des semaines de délais pour permettre de mener à bien la réalisation du bail dans le respect de la législation. Il semble qu'il est assez fréquent, avec de nouvelles constructions, que les délais s'allongent du fait des procédures administratives ou démocratiques, ce qui est d'après les retours reçus souvent sous-estimé préalablement par les porteurs de projets qui n'y ont jamais été confrontés auparavant. Ou, d'après des exemples réels qui nous ont été rapportés, les délais peuvent rapidement s'allonger de manière moins prévisible dans le cas où une pollution des sols est découverte, où un mur s'écroule, où un arbre ne peut être abattu qu'en dehors des périodes de nidification, ou encore lorsqu'une décision pour l'octroi de subsides (qui n'est pas le fruit d'un retard, mais simplement de la procédure elle-même) se fait attendre et bloque le chantier.

« Par exemple, on a eu un problème avec la crèche qu'on a ouverte l'année passée. [...] C'est une crèche où le projet était vraiment excellent, où tout et tout allait bien. Et puis à un moment, il y a eu un mur mitoyen qui s'est effondré, si je me souviens bien. Et donc on a dû négocier avec le voisin. Ça a pris du temps. Ensuite, parfois on tombe sur des entrepreneurs défaillants. Ou ils n'ont peut-être pas le personnel qu'il faut, ou ils ne respectent pas les délais, ou ils amènent des surcoûts... Enfin des tas de choses. Donc on a dû changer d'entrepreneur et on a même dû prendre un avocat. Mais ça, évidemment, ça retarde le chantier. »

« Il y a un appel d'offres, un marché public qui est mené pour revenir à l'entrepreneur, et ils soumettent leur dossier, il est validé, il commence à les travaux, on se rend compte que ça va pas. Et puis là. Il faut encore recommencer tout ça. [...] On ne sait jamais trop à l'avance comment ça va se passer. »

Conséquence principale : de possibles retenues sur les subsides prévus de la part de l'ONE. Ajoutons, à l'endroit des autres porteurs de projets, que les délais d'ouverture font partie des critères de programmation. Indiquer des délais qui ne sont pas réalistes –même de bonne foi– désavantage potentiellement d'autres projets qui ont peut-être mieux appréhendé la durée de réalisation des préparatifs et travaux.

« Les délais prévus par l'ONE pour la réalisation des projets sont courts : bien sûr il faut ouvrir dès que possible, mais dès qu'un élément prend plus de temps que prévu, tout devient très très juste. »

- Pour éviter de tels écueils, il serait souhaitable de pouvoir demander anticipativement un accompagnement de l'ONE et/ou de l'administration régionale pour préparer les projets, afin donner toutes les garanties de réussite et de gagner du temps une fois qu'ils ont été retenus. Cette demande pourrait être traitée par le pôle de soutien décrit au point 5.5.2.

3. Évaluer plus correctement le coût des travaux

Comme nous l'avons vu précédemment, le coût des projets de création de places d'accueil a considérablement augmenté ces dernières années. On peut notamment citer les matériaux, qui sont globalement plus chers, les terrains en milieu urbain plus difficiles à acquérir, et les normes énergétiques supérieures. Les moyens financiers qu'il est nécessaire de mobiliser initialement pour réaliser des projets similaires sont donc plus importants que par le passé.

Conjointement à ces augmentations conjoncturelles, les porteurs de projets doivent fréquemment réajuster les fonds prévus pour réaliser leurs projets. En effet, entre le budget prévu via les marchés avec les entrepreneurs et le coût final, il n'est pas rare selon les interlocuteur·rice·s rencontré·e·s de voir une augmentation de 30% par rapport au budget initialement prévu. Cela s'explique notamment par les délais longs entre la décision de principe initiale et la réalisation finale des projets (qui peuvent atteindre 7 à 9 ans lorsqu'il s'agit de nouvelles crèches), et par la complexité technique des projets qui amène à devoir réaliser des travaux plus importants que prévu et/ou à recourir à des expert·e·s dont les compétences particulières sont indispensables.

Alors que les moyens communaux sont encore plus resserrés qu'auparavant, il serait regrettable que les communes soient dissuadées de consacrer une partie de leur budget à ce type de projets, d'autant que les communes sont très représentées dans les projets retenus lors des dernières programmations.

- Il serait utile de mieux informer anticipativement les porteurs de projets des coûts moyens par place sur base des projets réalisés dans le passé dans des configurations similaires, en ce comprises les hausses de coûts des projets entre l'estimation initiale et montants finaux, et de permettre de procéder à une première analyse technique.

4. Prévoir la libération des locaux lors des travaux

Dans certains projets de création de places d'accueil, c'est une extension et/ou un réaménagement des locaux qui est notamment envisagé. D'après certain·e·s intervenant·e·s, un

aspect du projet n'avait jamais été pris en compte au préalable, bien qu'il soit presque évident : comment va-t-on prendre en charge les enfants le temps des travaux ?

« Notez bien que c'est « marrant », parce que dans tous les projets et dans toutes les réunions qu'on a eues, que ce soit moi ou mes autres collègues, il n'y a jamais eu la question même de la part de l'ONE, ni de la part du SPW de « Où on va mettre les enfants ? » [...]. Je le dis en tant qu'anecdote parce que nous on a réglé ce problème, mais je trouve ça un peu « marrant » quand même que chez les principaux intéressés [l'administration], il n'y a jamais personne qui a posé la question. »

« Personne n'a posé la question de savoir ce qu'on ferait des enfants pendant les travaux. »

- Tant pour les porteurs de projets que pour les autorités qui sélectionnent les projets, il semble nécessaire que soit intégrée systématiquement la question d'un éventuel changement de local lors de la réalisation des travaux, et des solutions qui peuvent être aménagées, afin d'anticiper les problèmes techniques et logistiques que cela peut poser. Cela concerne également l'information aux familles.

5. Simplifier et soutenir la gestion des projets

5.1 Alléger la charge technico-administrative

Un élément récurrent parmi les différents témoignages recueillis concerne la complexité technico-administrative des projets, une fois qu'ils ont été retenus via l'appel à projets. Elle est très importante et nécessite des qualifications techniques particulières.

Dans les communes, ces compétences sont généralement déjà présentes : soit au sein d'un service dédié aux projets architecturaux (dans les grosses communes particulièrement), soit au sein du corps administratif, de sorte que des personnes qualifiées sont mobilisables pour soutenir la réalisation du projet.

Ce n'est pas le cas des structures privées comme les asbl. La gestion technique et administrative du projet se révèle, d'après les témoignages recueillis, beaucoup trop lourde. Des responsables de structures –qui réalisent au demeurant déjà de l'accueil d'enfants, soit pour des enfants plus âgés, soit qui gèrent des crèches– nous ont confié s'être arraché les cheveux ou avoir été conduit·e-s au *burn out*.

« On va reprendre notre petit bâton de pèlerin et se reconnecter à la fameuse plateforme que nous avons toutes rencontrée quand on a dû introduire nos projets dans le plan Cigogne. [...] Je dois vous dire que vraiment c'était très, très lourd. Alors que moi j'avais une partie sans infrastructure puisque les locaux sont prêts. Donc on nous avait dit « Mais sans infrastructure, vous serez prioritaires, et puisque vous n'avez pas d'infrastructure donc de travaux à financer c'est très facile ! ». Au niveau des documents et des champs à remplir, c'est franchement pas du tout le cas. »

Le projet de création de places vient en effet « en plus » du fonctionnement quotidien des autres activités déjà en route. La charge de travail est donc importante pour ces personnes, qui sont aux prises avec des matières techniques et une gestion de projet complexe, dans laquelle le respect des délais et du budget sont à surveiller en permanence, tout en étant en lien avec de multiples parties prenantes.

« Pour les architectes, c'est un boulot difficile parce qu'il est à chaque fois unique : le rêve d'un concept de crèche « clé sur porte » n'existe pas en réalité. Les moindres détails comme la place d'un meuble, la visibilité depuis plusieurs endroits, l'ergonomie d'un meuble, les sources de bruit et de lumière... sont évalués sous l'angle des aspects pratiques. »

Dans certains cas, un soutien local (via la commune notamment) a pu être obtenu pour épauler ces responsables. Du point de vue des acteurs associatifs, les appels à projets sont conçus en considérant que les porteurs de projets sont des acteurs communaux, et ne prennent pas assez en compte les réalités et moyens des associations.

« Les bureaux d'architectes, ils ont souvent envie de faire du « beau », alors que les sous sont comptés et les normes nombreuses. Il faut les cadrer étroitement et les rencontrer préalablement. »

Consciente de ces difficultés, la Ministre Valérie De Bue (pour ce qui concerne la Région wallonne), avait ouvert un marché de services visant la mise en œuvre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage à destination des porteurs de projets sélectionnés. Ce marché de service, malgré une seconde relance, n'a pas pu aboutir, car les offres reçues par les prestataires ne rencontraient pas les critères de qualité attendus ou étaient excessivement coûteuses. La Ministre a dès lors indiqué que c'est le SPW qui officiera en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage, et le subventionnement relatif aux travaux a été majoré de 5% afin de soutenir davantage les porteurs de projets.

Si l'initiative que constitue ce marché de services est à souligner, on ne peut que regretter qu'il n'ait pas abouti ; et la majoration du budget prévue pour les acteurs de terrain ne compense pas, d'après les personnes rencontrées, la perte d'expertise technique qui était un adjuvant précieux dans la conduite du projet.

Le suivi du chantier est également particulièrement technique et chronophage : les associations n'ont pas les ressources pour gérer cela correctement.

- Il serait souhaitable qu'un pôle de soutien pérenne soit développé par les pouvoirs publics à destination des porteurs de projets afin de permettre :
- la préparation des dossiers en vue des candidatures lors des appels à projets ;
 - l'accompagnement technique des projets sélectionnés. La création de nouveaux milieux d'accueil prenant fréquemment entre 4 et 9 ans, on peut considérer qu'une demande suffisamment conséquente justifie la constitution d'un tel pôle qui puisse offrir ses services aux porteurs de projets en matière de petite enfance, l'expertise technique étant déjà très probablement présente au sein des administrations régionales, la spécialisation sur ce type de projets permettant un gain significatif quant à l'efficacité dans la réalisation des dossiers et travaux, en prévoyant notamment des déplacements pour le suivi du chantier.

Autre piste de travail : dans les projets de rénovation ou d'extension de bâtiments existants, alors qu'il s'agit de la même infrastructure, et parfois des mêmes équipes, il faut rentrer un dossier

complet « comme si on partait de zéro ». Cela nécessite un gros boulot administratif qu'il est sans doute possible d'alléger.

- Il serait souhaitable d'étudier comment alléger au maximum la procédure administrative dans les projets d'extension ou de rénovation de bâtiments lorsqu'il s'agit de continuer les activités d'accueil de la petite enfance déjà réalisées, particulièrement lorsque ce sont des équipes déjà en place qui vont poursuivre leur activité d'accueil.
- Les plateformes en ligne, dont Callista, semblent être conçues surtout pour les communes, et sont très difficiles à appréhender pour les non-initiés. Il serait utile d'étudier comment simplifier ces démarches, particulièrement pour les petits pouvoirs organisateurs et les asbl, en prenant soin d'écouter les difficultés auxquelles il-elle-s peuvent être confronté-e-s car c'est une source d'épuisement et de frustration importante en matière de gestion de projet.

5.2 Prévoir une aide spécialisée concernant les marchés publics

Les marchés publics sont l'un des points les plus épineux mentionnés par les personnes que nous avons rencontrées. Le fait de ne pas tout à fait bien maîtriser les procédures de marchés publics peut en effet poser de graves problèmes aux porteurs de projets, engendrant d'importants retards, des coûts majorés, et d'éventuels litiges juridiques.

« Donc j'ai contacté des bureaux d'avocats spécialisés [dans les marchés publics] –parce que moi [directrice de crèche], comment veux-tu que je ponde un cahier de charges de ce type-là ? Moi, je suis pas juriste, hein ! Et donc je suis tombée sur quelqu'un qui m'a dit « Ah, mais vous savez Madame, pour désigner un bureau d'avocat, vous devez aussi faire un marché public ! ».

À l'instar des éléments présentés relevant de la complexité technico-administrative (voir plus haut), ce sont principalement les associations qui sont concernées par les difficultés dans la réalisation des marchés publics.

« Dans notre cas, le SPW³⁵ avait indiqué que le fait que le soumissionnaire le plus avantageux ait oublié de remettre l'un des éléments du dossier n'invalidait pas sa candidature. Ce qui s'avérera finalement faux... et il faudra tout recommencer. »

Mais elles ne sont pas les seules : les communes aussi, bien qu'elles soient au quotidien confrontées à la mise en œuvre de tels marchés, peuvent être relativement peu expérimentées pour des projets architecturaux complexes et spécifiques que sont les crèches.

« Les tutelles wallonnes et ONE ont donné un avis différent sur l'erreur –purement administrative, une signature manquante sur l'un des documents– concernant le prestataire retenu ; du coup, perte de 6 mois, validation erronée... C'était la seule offre. Voilà, [...] vous êtes hors délai par rapport aux critères de subventionnement et de cofinancement, et donc vous vous retrouvez en fait avec un projet qui non seulement ne se déroulera pas comme prévu, avec des délais qui

³⁵ L'administration wallonne

sont doublés facilement, et un prix qui sans doute augmente de façon vertigineuse. »

Le cahier des charges doit inclure de la manière la plus précise et complète possible tous les éléments pertinents permettant d'arbitrer l'attribution du marché. Cela nécessite une importante préparation en amont incluant une connaissance fine des mécanismes liés à la réalisation des marchés publics, ainsi qu'une connaissance fine des contraintes et attendus spécifiques à la réalisation des milieux d'accueil.

« Les marchés publics doivent être approuvés par la Région wallonne. Et donc on était en cours de projet, avec les architectes, on avait déjà commencé une partie des travaux. Et puis il y a des entrepreneurs qui devaient être désignés pour la suite. On a soumis les marchés publics et les cahiers de charges qui avaient été élaborés à la Région wallonne. [...] C'était au mois de juillet, juste avant les congés. Et les travaux devaient commencer au mois d'août. Notre marché a été refusé par la région pour une clause substantielle d'irrégularité... Et la cause, c'était que l'architecte, qui avait analysé et réceptionné les documents, s'était rendu compte qu'il manquait un document chez pratiquement tous les entrepreneurs. Et il a consulté tous les autres entrepreneurs pour demander qu'ils ramènent le papier. Et ils ne pouvaient pas. Et donc on a dû annuler le marché et recommencer tout. Voilà à quoi on est confrontés. Bah je t'assure que quand tu vis ça, tu fais un tour, tu vas promener et tu te dis « Allez on ne fait plus rien ! ». Ok, on connaît la règle... Mais ces règles-là sont tellement rigoureuses et tellement strictes que même en s'y connaissant et en se faisant accompagner... Parce qu'ici, c'était quelqu'un qui s'y connaissait quand même un peu. Il y a cette angoisse, cette crainte qui te poursuit tout au long du projet de ne pas savoir si ton projet ne va pas être refusé à un moment donné. »

Cela explique pourquoi, parmi certaines communes rencontrées, la préparation de ces marchés est réalisée méticuleusement en articulant les trois dimensions que sont les aspects techniques en matière de construction, les normes « petite enfance » de l'ONE, et la pratique des usagers de la future structure.

« Il vaut mieux se faire accompagner par un bureau d'études spécialisé au risque de se planter plus tard, avec de gros délais et/ou des conséquences financières importantes. »

Cette méthode de travail est recommandée par des acteur-ric-e-s très expérimenté-e-s dans la réalisation de nouvelles structures d'accueil, car elle permet de se prémunir contre de nombreux problèmes futurs dans la réalisation du projet.

- Il serait utile de permettre un accompagnement technique pour les porteurs de projets qui en font la demande. Les avantages pourraient être nombreux : réaliser des économies d'échelle en évitant le gaspillage d'énergie et de temps sur le terrain, minimiser le risque de voir apparaître des erreurs dans la gestion des projets, accumuler et capitaliser les expériences et autres pratiques positives, et bien entendu faciliter la gestion et le succès de ces projets. Un tel accompagnement devrait se faire en incluant la participation des équipes de terrain au projet afin que celui-ci soit optimalement pensé quant aux pratiques d'accueil.

- Idéalement, de l'avis d'acteur-riche-s expérimenté-e-s que nous avons rencontré-e-s, ce service d'accompagnement devrait proposer les trois casquettes suivantes, impliquées ensemble de manière variable, mais coordonnée et cohérente, selon les besoins/projets :
- Un service « marchés publics », spécialisé dans ceux liés à l'accueil de la petite enfance
- Un service rôdé quant à l'élaboration du projet d'accueil, au fonctionnement des subsides de l'ONE, aux ressources humaines, etc.
- Un service technique spécialisé : architecte, organisation bâtiment, dimensions énergétiques et environnementales...

6. Évaluer l'accompagnement réalisé de la part de l'ONE

6.1 Vérifier l'adéquation des séances préparatoires avec les besoins réels des porteurs de projets

Avant la remise des dossiers par les porteurs de projets, l'ONE propose différentes séances d'information visant à informer le plus complètement possible les candidat-e-s et à répondre aux éventuelles questions qu'il-elle-s se posent.

Lors de la récolte des témoignages, nous avons reçu des retours variables sur ces séances : certain-e-s s'en sont montré-e-s satisfait-e-s, d'autres nettement moins.

« Si tu es opérateur et que tu veux ouvrir ton lieu d'accueil, tu dois suivre des séances préparatoires avec l'ONE. On n'a pas eu de réponse claire de savoir si c'était obligatoire ou pas. Certains nous disaient « Si vous ne le faites pas, vous n'aurez pas votre autorisation. », et d'autres disaient que ça ne l'était pas, mais dans le doute, on l'a fait, parce qu'on s'est dit « On ne va pas prendre le risque. »

« On s'est trouvées face à des interlocuteurs... Franchement, j'aurais dû enregistrer [...] C'était à pleurer. À pleurer. [...] On avait imaginé quelque chose d'interactif. En fait, on s'est trouvé face à deux coordinatrices accueil qui nous ont lu la brochure infrastructure. [...] À la 2^e séance, c'était sur le projet d'accueil, c'était quand même un petit peu plus dynamique, mais on n'a quand même rien appris. Et la 3^e, c'était sur le management, donc toutes les procédures, les autorisations, la gestion d'équipe la description de fonction, et cetera. Et on nous a lu de manière monocorde tous les documents qu'on avait déjà reçus. On a perdu 2 heures, donc ça fait 6 heures en tout. Mais c'était dantesque, hein ? »

Parmi les motifs d'insatisfaction quant à ces séances ou à la communication autour de ces séances qui nous ont été communiqués figurent :

- Sur la forme, un manque de clarté sur le caractère obligatoire ou non de ces séances : est-il indispensable d'y participer ? Cela procurera-t-il une forme d'avantage dans la préparation et/ou la sélection du dossier qui sera introduit par la suite ?
- Sur le fond, le caractère parfois inintéressant et peu dynamique : c'était « de la lecture de slides, basés sur les brochures » déjà transmises aux porteurs de projets. Il n'y avait

presque aucune interaction durant la séance, telle une présentation froide ex cathedra ». Avec pour résultat l'apparition de tensions parfois vives vis-à-vis des présentatrices, la manifestation d'un désappointement voire de « coups de gueule » de la part des participant.e-s, la mobilisation inutile d'équipes entières pour l'occasion...

- Il serait utile de préciser plus clairement aux porteurs de projets le caractère obligatoire ou non de ces séances d'information et de procéder à une évaluation du dispositif au regard de leurs attentes et besoins.

6.2 Former spécifiquement les agents accompagnants

Lors de la préparation des projets, d'après les témoignages recueillis, l'accompagnement réalisé par l'ONE -c'est le-a coordinateur-trice accueil qui réalise principalement ce travail- se passe généralement bien.

Ce qui peut être problématique, c'est qu'il est arrivé dans certains projets que la personne responsable de l'accompagnement change d'avis au cours du projet, ou ne soit pas suffisamment expérimentée, ce qui peut évidemment poser des difficultés lorsqu'il faut déterminer des aspects techniques, ou connaître le cadre normatif concernant l'accueil des très jeunes enfants.

« On est accompagnés, comme chaque structure, et c'est fait par zone géographique [...] Et bien nous, on a eu la « perte » d'une dame qui avait des compétences, qui a recentré ses activités sur d'autres lieux. Donc on a eu une autre dame, qui venait du Hainaut, mais qui ne faisait pas ce travail-là [auparavant]. Et donc, c'est presque notre personnel qui a dû faire son écolage. Et là c'est le monde à l'envers, si je puis dire, puisque la fonction de cette personne, c'est précisément de pouvoir épauler. [...] Et là, maintenant, on vient de changer, on est en pleine transformation de milieux d'accueil. Et c'est de nouveau une autre personne... C'est peut-être la faute à « pas de chance ». [...] À part ça, l'ONE, c'est parfois difficile de recevoir des réponses. Ils ne sont pas toujours très réactifs, et quand on a besoin de réponses rapides et claires, on n'a pas toujours la réponse au moment voulu. »

Par ailleurs, les personnes responsables de l'accompagnement ne seraient pas nécessairement formées à la lecture de plans d'architecte ; cela les placerait dans des situations pas toujours évidentes, aux limites de leurs compétences, dans certaines réunions de gestion de projets de création de places. Également, dans certains témoignages, c'est le caractère excessivement formaliste des critères d'autorisation qui est dénoncé :

« Je ne dis pas que l'ONE ne doit pas être regardant sur certains aspects de la qualité, mais je trouve qu'elles [les coordinatrices de l'ONE] vont beaucoup trop loin, par exemple, par rapport à ce futur lieu d'accueil où les espaces sont prêts. On crée 3 places cet été, donc [...] on va devoir déménager une de nos structures d'accueil dans cet espace. Ça tombe super bien, parce qu'il va y avoir des travaux cet été, et que pour impacter un minimum les enfants, on déménage le milieu d'accueil temporairement. C'est un dossier assez lourd. Ce que j'essaie de nommer, c'est qu'à la fois l'ONE est très sensible et soutient les initiatives liées à la qualité de l'accueil des enfants, et en même temps, nous met des embûches administratives énormes. [...] On donne tous

les papiers et ce n'est pas encore suffisant. J'ai un document des pompiers qui sont passés sur le futur lieu d'accueil. Ce document dit que le lieu est favorable, sous réserve de quelques éléments. J'ai ça aussi pour d'autres crèches en activité actuellement, hein, tout n'est jamais OK, il y a toujours des petites choses à revoir, parce que les matières liées aux pompiers, à la prévention des incendies, évoluent. Et bien tout à coup, une chambre ne peut plus être utilisée pour les enfants, [...] même quand les pompiers mettent que le rapport est favorable pour accueillir des enfants, elles [les coordinatrices] vont considérer que comme il y a des points qu'il faut encore améliorer - même si le pompier considère que ça n'empêche pas l'accueil des enfants, mais qu'il faudra les corriger dans l'année- on nous refuse l'autorisation. [...]. Elle [la coordinatrice] n'est pas venue visiter les locaux parce qu'on lui avait dit « Écoutez, votre collègue est déjà venue, elle a trouvé ça formidable », mais elle se réfugie derrière le rapport des pompiers. Et donc moi, j'ai dû passer mon temps à faire comprendre aux pompiers que s'ils ne changeaient pas leur phrase dans le rapport, alors que le rapport est favorable, ça allait bloquer les places d'accueil. Le pompier a dit « OK, je vais changer parce que je ne vais quand même pas empêcher ça », mais je trouve que l'ONE va au-delà de ses prérogatives, si le service incendie considère que le local est OK [...]. Il y a un excès, je trouve. On veut nous aider à créer des places d'accueil et à la fois, il y a tellement de formalisme... Et je ne dis pas que c'est la dame sur le terrain, hein, je veux dire que la « pauvre », elle a elle-même des consignes. »

Enfin, dans certains cas, la fonction de coordinateur-trice accueil a été vacante durant plusieurs mois cruciaux pour l'accompagnement des projets ; et lorsque la personne retenue entrait en fonction, elle ne disposait pas toujours de l'expérience requise pour pouvoir répondre aux questions, nombreuses, des porteurs de projets.

« Il se fait qu'en province de Luxembourg il manque une coordinatrice accueil, qui n'est pas remplacée. [...] Et donc nous, on dépend de la coordination suprarégionale de Libramont. [...] On est 4, 5 communes à ne toujours pas avoir de coordinatrice accueil parce qu'ils ne trouvent pas de coordinatrice accueil. »

« Le gros problème de cette programmation-ci, parce j'en ai vécu plusieurs, c'est l'absence totale d'accompagnement de l'ONE. On ne trouve plus personne, on n'a plus d'interlocuteur. »

- Il pourrait être pertinent de vérifier l'adéquation des qualifications des personnes chargées de l'accompagnement des projets pour les former, le cas échéant, aux dimensions de tels projets qu'elles maîtriseraient moins ;
- Il serait sinon utile de s'assurer que de telles compétences sont bien présentes dans la cellule d'accompagnement des projets de création de places qui serait créée pour soutenir les porteurs de projets (voir autres propositions) ;

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

- Il serait pertinent qu'en cas de vacance du poste de coordinateur.trice accueil, des mécanismes compensatoires en matière d'accompagnement de projet soient prévus pour ne pas laisser « seuls » les porteurs de projets.

E. Comment faciliter le fonctionnement des milieux d'accueil?

1. Améliorer les conditions de travail du personnel des milieux d'accueil

1.1 Reconnaître la pénibilité et soutenir le développement de mesures spécifiques

Lors de plusieurs rencontres, les responsables de milieux d'accueil nous ont fait part des gros problèmes de santé qui touchent les travailleur·euse·s, particulièrement en fin de carrière. C'est principalement le mal de dos qui est évoqué, du fait des mouvements incessants pour tenir et porter les enfants, ainsi que la charge mentale que représente la puériculture d'un groupe d'enfants au quotidien.

Cela engendre un absentéisme plus fréquent et de courte durée qui est particulièrement difficile à gérer pour les responsables d'équipes. D'après les interlocuteur·rice·s rencontré·e·s, le taux de présence effectif des puéricultrices est de 70%. Les raisons sont multiples: les maladies, les congés, les récupérations, les formations sont autant de motifs conduisant le personnel à ne pas pouvoir être présent.

Cela a pour conséquences principales une instabilité dans les équipes, des remplacements et des recrutements très fréquents, un coût financier important pour les structures d'accueil, et une charge de travail supplémentaire pour les équipes comme les responsables d'équipe.

Concernant la question plus spécifique des absences pour maladie, fondamentalement, « *le problème reste le financement* » trop faible, de l'avis de plusieurs responsables rencontré·e·s³⁶. Les équipes sont sous pression en permanence ; quand il y a une absence, les autres « portent », et une fois la personne de retour, ce sont celles qui sont restées qui sont à leur tour sujettes à des absences en raison de l'épuisement. Il faut donc « bricoler » en permanence pour avoir des équipes complètes.

Dans certaines communes, des mesures spécifiques ont été adoptées, par exemple :

- La mise en place d'un package salarial un peu plus attractif pour attirer et fidéliser les puéricultrices : chèques-repas de 8€/j, et un minimum 37 jours de congé avec des jours supplémentaires en fonction de l'ancienneté.
- La mise en place d'une politique ciblée en matière de ressources humaines pour soutenir et motiver les équipes, et un suivi renforcé de l'absentéisme, ce qui a conduit à la décision d'instaurer à titre d'essai une prime de 600€ brut/mois si aucun jour d'absence ne s'était produit au cours du mois précédent.
- Une procédure accélérée de remplacement pour permettre un recrutement le plus rapide possible, avec un poste ouvert en permanence, car les besoins ne sont jamais structurellement couverts.

³⁶ Nous proposons des mesures concernant le financement dans la section 3.2 Améliorer le financement structurel, et nous centrerons ici sur la pénibilité et l'absentéisme plus spécifiquement.

Ces initiatives témoignent des réponses que tentent d'apporter les employeurs aux difficultés d'absentéisme et de recrutement. Cette tendance peut toutefois conduire au développement de conditions de travail variables d'une structure à l'autre, en fonction des moyens dont disposent les pouvoirs organisateurs, avec à terme le risque de voir une concurrence se développer entre les crèches, et des difficultés de recrutement davantage renforcées.

D'après les interlocuteur-ric-e-s rencontré-e-s, un constat semble évident : la carrière de puéricultrice-teur n'attire plus, ou en tout cas beaucoup moins que par le passé. Toutefois, ce constat semble ne pas être aussi aigu dans l'ensemble des crèches. Dans certains territoires, les difficultés rencontrées ailleurs ne semblent pas se présenter avec la même intensité. Ajoutons qu'il semble que le type de contrat (à durée déterminée ou non) influence fortement l'intérêt des candidat-e-s.

Voici les principaux facteurs cités au cours des entretiens sur lesquels il semble prioritaire d'agir :

- Les rémunérations trop basses et peu évolutives ;
 - Les carrières ne permettant qu'une faible mobilité professionnelle, que ce soit parmi les fonctions propres au secteur ou en dehors du secteur de l'accueil proprement dit ;
 - Les horaires peu commodes sur le plan de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle ;
 - Les taux d'occupation et d'encadrement³⁷ élevés alourdissant la charge de travail pour le personnel sur le terrain ;
 - La pénibilité du métier engendrant des maladies ou des problèmes de santé tels que le mal de dos ;
 - Les contrats à durée déterminée (de remplacement) attirant moins de candidat-e-s ;
 - Et plus spécifiquement, le métier des accueillantes à domicile, qui bien qu'il soit mieux encadré que par le passé, peine particulièrement à attirer des candidat-e-s.
- Il est nécessaire de procéder à une amélioration significative des conditions de travail dans le secteur de la petite enfance, particulièrement relativement aux points repris ci-dessus.
- Il serait souhaitable de développer, en reconnaissant la pénibilité du métier, des aménagements de fin de carrière, car les problématiques de santé (telles que les problèmes de dos) et psychosociales rendent l'exercice d'une fonction à temps plein très difficile dans la durée.

1.2 Structurer la mise en place d'équipes de renfort

Face à ces difficultés récurrentes à avoir des équipes en suffisance, de nombreuses structures ou réseaux de crèches ont mis en place des équipes de puéricultrice-ur-s pouvant officier dans plusieurs lieux. Cela permet plus facilement de remplacer ponctuellement le personnel absent, sans devoir (dans des délais souvent très courts) mettre en place des changements de lieux et d'organisation de travail, engendrant un travail de coordination plus important.

Ce type de « réserves de personnel » pouvant travailler selon les besoins dans plusieurs lieux d'accueil s'est développé dans de nombreux endroits, avec des variations. Chaque structure qui y recourt a défini ses propres règles pour garantir que le fonctionnement soit optimal. Par exemple, certaines crèches ne recourent plus à la dénomination « puéricultrices volantes » et préfèrent

³⁷ Le taux d'occupation est le rapport entre les places théoriquement disponibles dans une crèche et celles effectivement occupées (sachant qu'une place peut par exemple être occupée par plusieurs enfants présents à temps partiel). Certain-e-s interlocuteur-ric-e-s nous ont indiqué que lorsque qu'une place était occupée par plusieurs enfants, cela augmentait en pratique la charge de travail des puéricultrice-ur-s.

parler plutôt « d'équipe de renfort », une appellation qui leur semble moins péjorative et plus valorisante.

La mise en place de telles équipes présentes de manière structurelle nécessite ou conduit fréquemment à un travail de réflexion autour des balises et du cadre permettant un fonctionnement efficace et respectueux tant de la qualité de l'accueil que des conditions de travail des puériculteur·rice·s.

Voici un exemple de protocole mis en place dans un groupe de crèches :

« Il y a une préparation en amont. On ne sait pas quand elle [la puéricultrice] viendra, mais elle vient déjà se familiariser avec l'établissement, avec l'équipe. Elle vient observer, donc il y a des journées en amont qui sont utilisées pour cela. [...] [Dans le cas d'un remplacement] ce sera celle qui était déjà venue rencontrer les directions, rencontrer les équipes, visiter les locaux qui viendra. Elle ne va jamais travailler seule, il y a tout un canevas. [...] Ca peut être intéressant de s'en inspirer. [...] Elle ne va jamais faire ni les ouvertures, ni les fermetures, parce que comme elle connaît moins bien les enfants, on ne veut pas qu'elle soit seule avec les enfants. Donc elles travaillent au moins à deux. Mais ça soulage aussi [beaucoup l'organisation du travail] quand même. »

- Il peut être pertinent de proposer un recueil de bonnes pratiques en la matière pour aider les structures à mettre en place une équipe de renfort avec un fonctionnement optimal, respectueux du personnel et des enfants et/ ou un accompagnement concernant la gestion du personnel et de l'absentéisme.
- En cas de difficultés récurrentes liées aux remplacements dans les milieux d'accueil ne faisant pas partie d'un groupe ou un réseau de crèches, proposer un cadre de collaboration ajustable selon les besoins permettant à plusieurs crèches « isolées » de travailler ensemble au déploiement d'une telle équipe de renfort.
- Ces propositions de mesures, si elles sont mises en œuvre, doivent être associées à un meilleur financement du secteur permettant une amélioration des conditions de travail et le financement de ces postes de renfort.

1.3 Réduire l'épuisement des responsables d'équipe

Il est très difficile pour de nombreux·ses responsables d'équipes de jongler entre les absences et les présences des personnes qui encadrent des enfants. L'objectif premier reste de maintenir la continuité du service ainsi que la qualité et la sécurité de l'accueil réalisé. Il y a quelques années, la fermeture temporaire ou la limitation des horaires d'accueil étaient exceptionnelles. Aujourd'hui, sans que l'on puisse affirmer que ces situations deviennent monnaie courante côté francophone³⁸, elles ne sont plus aussi rares que par le passé. Et la difficulté à attirer de nouvelles personnes vers les fonctions d'accueil dans la petite enfance pourrait accentuer cette problématique à l'avenir.

La gestion des remplacements représente une charge très lourde et un grand stress au quotidien pour les équipes de direction. Certaines personnes rencontrées nous ont fait part de la « *panique, pour les responsables d'équipes, de recevoir un message Whatsapp le dimanche annonçant une*

³⁸ D'après des retours de parents, ces situations sont devenues plus fréquentes dans les crèches néerlandophones, où la pénurie de puéricultrices est plus aiguë encore.

absence pour le lundi matin ». Dans l'une des communes rencontrées, la seule gestion de l'absentéisme occupe une personne à temps plein.

Les responsables sont parfois « rongé·e·s » à la longue par l'attention et le stress que représente le maintien de la continuité de l'accueil, avec comme lignes rouges de maintenir la qualité et la sécurité de l'accueil, soulager au maximum les équipes, et éviter le plus possible des situations de fermeture ou de limitation de l'accueil. Ceci en parallèle de la gestion de projets de création de places qui sont –comme expliqué plus haut dans ce document– souvent particulièrement chronophages et énergivores. Pour certain·e·s des responsables rencontré·e·s, cette charge de travail les amène à considérer un changement de carrière à court ou moyen terme.

- Comme développé plus haut (cf. D.1.1 Reconnaître la pénibilité et soutenir le développement de mesures spécifiques), une amélioration concrète des conditions de travail dans le secteur devrait permettre une présence plus régulière des puéricultrice·eur·s au travail, et donc réduire la gestion des remplacements pour les responsables.

2. Améliorer le financement structurel

D'après plusieurs personnes interrogées, beaucoup de subsides sont destinés à soutenir l'investissement pour la création de places, et trop peu concernent le fonctionnement des structures d'accueil une fois qu'elles ont ouvert leurs portes.

Les montants consacrés aux investissements peuvent de leur côté être amortis sur 30 ans ; les frais de fonctionnement sont quant à eux parfois difficiles à évaluer dans les projections.

« [...] Donc si tu cumules les difficultés financières... Déjà, d'arriver à payer, à financer ton projet, ton infrastructure, avec les difficultés financières de fonctionnement... Bah tu sais... comment veux-tu que les opérateurs se lancent ? Il faut être cinglé [rires], ou convaincu, ou vraiment décidé au sein d'un pouvoir organisateur d'une commune [sur le fait] que la petite enfance est vraiment quelque chose de prioritaire et que tu décides d'en faire une priorité, de le financer en tant que tel. Mais sinon... »

La problématique de l'absentéisme important, évoqué plus haut dans ce document, conduit à devoir engager davantage de personnel que ce qui est strictement nécessaire à l'encadrement, ce qui entraîne un coût financier important. Suivant les rencontres que nous avons réalisées, le taux réel nécessaire pour faire tourner les crèches est de 1 ETP pour 5 enfants (compte tenu des absences pour les formations, les maladies, etc.), ce qui est bien supérieur au financement prévu par l'ONE de 1 ETP pour 7 enfants. Et reste également supérieur au financement attendu par le secteur de l'accueil de la petite enfance de 1,5 ETP pour 7 enfants, même si celui-ci permettrait déjà une amélioration significative de la situation des milieux d'accueil subventionnés.

« Le problème principal, il n'y a pas de secret hein, c'est le financement. Et donc, je l'ai dit en commençant, les moyens manquent... et les bras manquent. On est en train de se concentrer sur la qualité de l'accueil, mais la qualité de l'accueil, elle passe par le nombre de bras ; et le financement actuel, pour cela, c'est complètement insuffisant. »

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

Ces difficultés concernant les moyens financiers conséquents qui doivent être consacrés à assurer le fonctionnement du milieu d'accueil, en plus des moyens attribués par la Fédération Wallonie-Bruxelles et/ou les subsides à l'emploi régionaux, nous sont revenues systématiquement.

« J'ai des contacts avec [une institution] qui a augmenté sa capacité. Là, ils sont passés de 24 places à 63. À chaque fois que je vois le responsable, il me fait une tête « comme ça ». « Ah, Madame, qu'est-ce qu'on perd comme argent ! », il me dit. Et je lui dis : « Je vous l'avais dit ». La commune [...], ils ont monté leurs crèches, il y a des années, et ils avaient prévu un étage supplémentaire pour pouvoir augmenter la capacité. Et ils sont restés à la capacité initiale d'une vingtaine de places parce que ça leur coûte un pont. Et ils m'ont dit [la même chose]. [...] Ils m'ont dit « On ne va jamais augmenter la capacité ici. »

D'après ces retours, ces moyens oscillent entre 30 et 50% des coûts de fonctionnement. Ce sont des montants considérables qui nécessitent une compensation permanente des structures parentes, qu'elles soient publiques ou privées, pour lesquelles l'activité d'accueil de la petite enfance représente un coût financier important, amenant certaines d'entre elles à s'interroger sur l'opportunité de maintenir ce service d'accueil dans le futur.

- Il est primordial d'assurer le financement du taux d'encadrement dans l'ensemble des milieux d'accueils subventionnés d'1,5 ETP pour 7 enfants de manière à soulager financièrement les milieux d'accueil, à réduire la charge de travail des puéricultrice-eur-s sur le terrain, à améliorer l'attractivité de leur fonction, à favoriser un accueil de qualité des enfants (qui risque sinon d'être mis en péril du fait de l'épuisement des accueillant-es), et à assurer la pérennité des milieux d'accueil.

F. Synthèse des pistes de travail

En matière **de projets de création et/ou d'extension de places** d'accueil de la petite enfance, la Ligue des familles recommande de :

- Pour améliorer la manière dont se déroulent les appels à projets lors des programmations :
 - Évaluer le dispositif de collecte des taux de couverture en vue d'augmenter la vitesse d'actualisation des données, afin de prendre en compte les fermetures et créations de places les plus récentes lors de la programmation de nouvelles places.
 - Prendre en compte la spécificité des places d'accueil qui ne sont pas (ou pas totalement) accessibles au grand public (crèche d'hôpital, de grande entreprise...) dans le calcul du taux de couverture : elles peuvent par exemple être isolées des chiffres locaux, ou pondérées en fonction de l'ouverture ou non au grand public et/ou aux résidents locaux.
 - Temporairement, en cas de manque de places aigu, prévoir un financement spécifique pour les nouvelles places en crèches dont les infrastructures sont prêtes « clé sur porte », indépendamment des autres critères de programmation, de sorte de ne pas se priver de nouvelles places dont les coûts ont déjà été au moins partiellement assumés et à faire émerger des places très rapidement.
 - Communiquer les notifications officielles de sélection des projets vers les parties prenantes de manière plus rapide et transparente, afin de ne pas mettre en difficulté les porteurs de projets sur le terrain ni retarder l'émergence de nouvelles places.
- Pour donner de meilleures chances aux projets d'aboutir :
 - Constituer un pôle technique permanent visant à l'accompagnement des projets de création de places :
 - Un service « marchés publics », spécialisé dans ceux liés à l'accueil de la petite enfance
 - Un service rodé quant à l'élaboration du projet d'accueil, au fonctionnement des subsides de l'ONE, aux ressources humaines, etc.
 - Un service technique spécialisé : architecte, organisation bâtiment, dimensions énergétiques et environnementales...
 - Proposer grâce à ce pôle technique une première analyse technique lors de la préparation des projets, afin donner toutes les garanties de réussite et de gagner du temps une fois qu'ils ont été retenus (coûts moyens par place sur base des projets réalisés dans le passé dans des configurations similaires, en ce comprises les hausses de coûts, et procéder à une première analyse technique quant aux principaux obstacles) et que démarre l'accompagnement proprement dit.
 - Intégrer systématiquement la question d'un éventuel changement de local pour les enfants lors de la réalisation des travaux, et les solutions qui peuvent être aménagées.
 - Alléger au maximum la procédure administrative dans les projets d'extension ou de rénovation de bâtiments lorsqu'il s'agit de continuer les activités d'accueil de la petite enfance déjà réalisées, particulièrement lorsque ce sont des équipes déjà en place qui vont poursuivre leur activité d'accueil.
 - Simplifier les démarches administratives (dont celles en ligne), particulièrement pour les petits pouvoirs organisateurs et les asbl, en prenant soin d'écouter les difficultés auxquelles il-elle-s peuvent être confronté-e-s.
 - Évaluer le dispositif actuel d'accompagnement des porteurs de projets par l'ONE et :

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

- Examiner son adéquation avec les besoins réels (en ce comprises les séances d'information) ;
- Adapter la formation des personnes chargées de l'accompagnement des projets ;
- En cas de vacance du poste de coordinateur.trice accueil, prévoir des mécanismes compensatoires en matière d'accompagnement de projet pour ne pas laisser « seuls » les porteurs de projets.

En matière de **fonctionnement des milieux d'accueil**, la Ligue des familles recommande de :

- Procéder à une amélioration significative des conditions de travail dans le secteur de la petite enfance.
- Mettre en place des aménagements de fin de carrière, car les problématiques de santé (telles que les problèmes de dos) et psychosociales rendent l'exercice d'une fonction à temps plein très difficile dans la durée.
- Proposer un guide et un financement pour aider les milieux d'accueil à mettre en place une équipe de renfort disponible en cas d'absence des puériculteurs.trices. En cas de difficultés récurrentes liées aux remplacements dans les milieux d'accueil ne faisant pas partie d'un groupe ou un réseau de crèches, proposer un cadre de collaboration ajustable selon les besoins permettant à plusieurs crèches « isolées » de travailler ensemble au déploiement d'une telle équipe de renfort.
- D'assurer le financement du taux d'encadrement dans l'ensemble des milieux d'accueils subventionnés d'1,5 ETP pour 7 enfants. de manière à soulager financièrement les milieux d'accueil, à réduire la charge de travail des puéricultrice-ur-s sur le terrain, à améliorer l'attractivité de leur fonction, à favoriser un accueil de qualité des enfants (qui risque sinon d'être mis en péril du fait de l'épuisement des accueillant-e-s), et à assurer la pérennité des milieux d'accueil.

G. Conclusion

Pour deux parents sur trois résidant à Bruxelles ou en Wallonie, trouver une place en crèche pour leur enfant est jugé « difficile » ou « très difficile ». Et pour cause : nombre d'entre eux doivent s'armer de patience et de ténacité pour espérer obtenir une place pour leur enfant – particulièrement à un tarif correspondant à leurs revenus, et au moment où ils le souhaiteraient, avec toutes les conséquences que cela implique sur la vie privée et professionnelle des parents.

Ne tournons pas autour du pot : la solution adéquate réside dans l'augmentation de l'offre de places d'accueil. C'est d'ailleurs l'optique qui a logiquement présidé depuis une vingtaine d'années en Fédération Wallonie-Bruxelles, menant à la mise en place de différents plans Cigogne, élaborés au fil du temps en concertation avec les régions bruxelloise et wallonne.

Toutefois, malgré les efforts consentis jusqu'à présent, la situation demeure critique pour les familles. Et le nombre de places d'accueil a baissé de 770 places entre 2019 et 2021, selon des chiffres provisoires cités par la ministre Bénédicte Linard au parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ces constats ont conduit la Ligue des familles à se rendre à la rencontre des acteurs de terrain du secteur subventionné. Pour ceux aux prises avec la création de nouvelles places, dont les projets ont été retenus via la programmation, le chemin se révèle semé d'embûches. Ce sont des projets très complexes, dont la durée s'étale sur plusieurs années, dont les coûts peuvent varier fortement, et qui font appel à des compétences techniques précises.

Les difficultés ne s'arrêtent cependant pas à l'ouverture des portes des nouvelles structures : une fois en fonctionnement, elles doivent faire face à un financement qui laisse fréquemment 30 à 50% du budget annuel non couvert par la Fédération Wallonie-Bruxelles et les subsides régionaux. Ce différentiel doit être comblé par des instances tierces, qu'elles soient publiques (locales) ou privées, pour permettre de maintenir l'activité d'accueil.

Et au-delà du volet purement financier, les responsables d'équipes sont en pratique contraint·e·s de jongler en permanence entre recrutements et remplacements pour assurer une continuité dans l'accueil. Un exercice épuisant, tant pour le personnel que pour les responsables, et qui ne favorise pas la qualité de l'accueil, dans un contexte où la carrière de puéricultrice·eur attire continuellement moins de candidat·e·s qu'auparavant.

Les extraits des témoignages que nous avons recueillis et présentés dans ce document sont éloquentes : les coûts et la complexité inhérents à la création de nouvelles places, ainsi que l'épuisement des équipes et le financement insuffisants représentent actuellement d'importants freins. Des freins qui amènent certains pouvoirs organisateurs à s'interroger sur l'intérêt de développer leur offre d'accueil, ou sur celui d'investir dans la petite enfance. Un paradoxe, alors que les besoins sont criants, et les parents trop souvent laissés sans solution d'accueil accessible.

Différentes pistes de travail sont détaillées dans ce document pour tenter de répondre à ces problématiques. Nous ne reviendrons ici que sur les pistes majeures, que la Ligue des familles invite à considérer avec la plus grande attention :

- mieux informer et accompagner les porteurs de projets quant à la conduite, aux coûts, à la durée et aux aspects techniques, sur base des expériences passées ;
- créer un service public spécialisé dans l'accompagnement de ces projets, alliant une expertise en matière de marchés publics, une expertise technique sur les aspects

Lever les obstacles à la création de places en crèche
Faciliter le développement, améliorer le fonctionnement

techniques et architecturaux, et une expertise en matière de normes d'accueil de la petite enfance ;

- améliorer les conditions de travail des travailleur-euse-s de terrain, notamment à travers une prise en compte de la pénibilité spécifique à ce métier ;
- assurer un meilleur financement du personnel dédié à l'encadrement : 1,5 ETP pour 7 enfants, au lieu de celui d'1 ETP pour 7 enfants.

Pour la Ligue des familles, l'amélioration de l'offre d'accueil de la petite enfance et du soutien public à ce secteur devrait être une préoccupation politique de premier plan et la source de mesures concrètes. Il en va du droit des enfants à bénéficier d'une place, un droit qui est insuffisamment rencontré aujourd'hui. Il en va également de la qualité et du soin apportés à la prise en charge des plus vulnérables d'entre nous, qui méritent toute notre attention, tandis que de trop nombreux jeunes parents doivent inlassablement composer avec le manque de solutions d'accueil qui leur sont offertes et les conséquences qui en découlent.

Octobre 2023

Damien Hachez

d.hachez@liguedesfamilles.be

