



Où ouvrir prioritairement de nouvelles places en crèche ?

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

Janvier 2025

Résumé

Cette analyse s'inscrit dans une démarche de réflexion et de proposition globale de la Ligue des familles visant à améliorer le plus rapidement et concrètement possible la situation des familles cherchant une place pour leur enfant dans un milieu d'accueil.

Alors que les budgets affectés, par les différents gouvernements, à la création de nouvelles places en crèche ne permettent pas de répondre dans l'immédiat à tous les besoins, il est nécessaire de déterminer où il est prioritaire d'ouvrir les prochaines places.

Jusqu'à présent, le critère principal utilisé est celui du « taux de couverture » en places subventionnées, c'est-à-dire le nombre de places en crèches appliquant des tarifs proportionnels aux revenus des parents par rapport au nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans. Les nouvelles places sont attribuées en priorité aux localités où ce taux de couverture est faible, donc là où il y a peu de crèches financièrement accessibles par rapport au nombre de bébés.

Ce critère reste pertinent pour la Ligue des familles mais il pose une difficulté importante : on n'ouvre plus de nouvelles places dans les zones géographiques où le taux de couverture est certes plus élevé que la moyenne, mais où la demande des parents est aussi particulièrement forte. La Ligue des familles propose dès lors d'affecter une partie des nouveaux budgets dédiés à la création de places (par exemple 10 ou 20%) à l'ouverture de nouvelles crèches dans les zones en tension, où la demande non rencontrée des parents est la plus forte. Pour le solde (80 à 90% du budget), le critère du taux de couverture resterait décisif.

La grille de critères détaillée dans ce document s'inscrit comme une proposition de travail visant à ajuster les politiques en matière de petite enfance aux situations très concrètes vécues dans le secteur, au bénéfice des familles.

Table des matières

A. Un contexte toujours particulièrement difficile pour les familles	4
1. Une diminution du nombre de places en crèche qui place les familles en grandes difficultés.....	4
2. Des conséquences qui affectent particulièrement les femmes.....	4
B. Des chances minimales de voir l'offre améliorée dans certaines communes où la demande est importante	5
C. Pour une adaptation des critères de programmation des places en crèche	5
1. Quels sont les critères d'application jusqu'à présent?	6
2. Quels critères adopter pour ouvrir des places dans les zones de tension ?.....	7
3. Une programmation « classique » à réadapter.	9
4. Une réflexion à poursuivre et affiner	10
D. Conclusion	11

A. Un contexte toujours particulièrement difficile pour les familles

1. Une diminution du nombre de places en crèche qui place les familles en grandes difficultés

Malgré le plan en cours prévoyant la création de 5243 nouvelles places –dont 2100 à Bruxelles et 3143 en Wallonie– d’ici 2026, trouver une place d’accueil pour son enfant reste une épreuve particulièrement difficile pour de très nombreuses familles.

Ainsi, d’après le baromètre 2024 de la Ligue des familles (sondage Dedicated), 61% des parents disent avoir « difficile ou très difficile » à trouver une place dans un milieu d’accueil pour leur enfant. 33% n’en n’ont pas trouvé de places en crèche au moment où ils en avaient besoin, et 23% des parents doivent prendre un congé parental ou réduire voire arrêter leur activité professionnelle faute de place en crèche.

Ces chiffres reflètent un contexte particulièrement difficile pour le secteur de la petite enfance: malgré des mesures visant à stabiliser et développer le secteur, l’offre de places en crèche a globalement diminué de 1284 places entre 2019 et 2022 selon le dernier rapport d’activités de l’ONE, dont 631 entre 2021 et 2022. Ce chiffre est « net » : il tient compte des nouvelles places créées.

2. Des conséquences qui affectent particulièrement les femmes

Cette situation a des conséquences directes et concrètes pour les familles, et singulièrement les mères, qui sont souvent les premières à en subir l’impact sur leurs carrières : il conduit les mères 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 –autant de tâches qui sont majoritairement l’apanage des femmes.

Ainsi, selon les statistiques de notre dernier baromètre des parents (sondage Ipsos réalisé en 2024), 33% des parents n’ont pas pu trouver une place pour leur enfant dans un milieu d’accueil au moment qui leur convenait. Parmi eux, dans 23% des cas, l’un des parents a dû prendre un congé parental, réduire son temps de travail ou arrêter de travailler temporairement. Or, quand un enfant ne va pas à la crèche, dans 53% des cas, c’est sa mère qui s’en occupe (au moins en partie), dans 31% des cas ses grands-parents ou un autre proche, et dans 20% des cas son père. Ces derniers chiffres soulignent, s’il en était besoin, le poids sur les inégalités entre les genres qu’engendre le manque de places en crèche : les femmes (et donc leurs carrières, ainsi que les droits sociaux qui en sont le fruit) sont davantage pénalisées par le manque de solution d’accueil.

B. Des chances minimales de voir l'offre améliorée dans certaines communes où la demande est importante

La Ligue des familles fait partie du comité de programmation de l'ONE¹ qui est chargé d'émettre des avis permettant notamment de baliser, pour les différents gouvernements en exercice, l'attribution des moyens dans le cadre des plans de création de places d'accueil.

Cette analyse s'intéresse précisément à la manière de prioriser les projets de création de places en crèche, du point de vue de la Ligue des familles.

Jusqu'à présent, le taux de couverture subventionné, c'est à dire la proportion de places en crèche appliquant des tarifs proportionnels aux revenus des parents par rapport au nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans dans la commune, demeure le critère principal permettant d'attribuer les financements dans les plans de création de places : s'il est faible, la commune est mieux classée et son projet devient « prioritaire ».

Ces dernières années, de nombreux parents nous ont fait part de leur désappointement de ne pas voir leurs communes être retenues dans le dernier plan de création de places en crèches. En cause : des taux de couverture plus élevés que dans de nombreux autres communes ou arrondissements. En pratique, en effet, les chances de voir ces localités retenues dans les plans de création de places sont effectivement très faibles –alors qu'elles ont sur leur territoire une population avec un taux d'emploi plus élevé qu'ailleurs, particulièrement demandeuse de places d'accueil.

A nouveau, les femmes sont les premières concernées, l'absence de places en suffisance menant nombre d'entre elles à décaler leur reprise du travail ou à reprendre à temps partiel.

La logique d'attribution des moyens en vigueur jusqu'ici se justifie car elle vise à résorber le retard dans l'offre d'accueil, dans une logique d'équité sur l'ensemble du territoire. Cela explique sans doute pourquoi, de longue date, il y a eu consensus sur cette approche (entre les différentes organisations représentées au comité de programmation), en partant du principe que le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance constituait un levier socio-économique et d'égalité des genres.

C. Pour une adaptation des critères de programmation des places en crèche

La Ligue des familles propose de conserver cette règle de distribution des moyens à l'avenir, tout en l'adaptant pour réserver une partie de ce financement afin de pouvoir répondre aux situations où la demande non rencontrée est la plus forte. Dans un contexte de perte de places, de difficultés renforcées pour les familles, et alors que la création de nouvelles places représente des projets longs (souvent 7 à 9 ans au total²), l'enjeu est de pouvoir avancer simultanément vers la résolution de plusieurs problématiques, parmi lesquelles la résorption des territoires où le taux de couverture subventionné est le plus faible, et l'amélioration de l'offre aux endroits où la demande non rencontrée est la plus forte.

¹ Le Comité de programmation, dans une logique paritaire, est composé de 15 représentants issus d'organisations représentatives des travailleurs, des employeurs et des familles, qui sont nommés par le Gouvernement.

² Voir notamment l'étude publiée en octobre 2023 « Lever les obstacles à la création de places en crèches ».

Où ouvrir prioritairement de nouvelles places en crèche ?

La logique précédente resterait donc toujours appliquée ; nous proposons de l'adapter afin de prendre également en compte des communes soumises à une demande non rencontrée des parents, malgré un taux de couverture qui peut être meilleur que dans d'autres endroits.

Concrètement, la Ligue des familles propose une clé de répartition nouvelle : au lieu de 100% des nouvelles places attribuées aux endroits avec le taux de couverture subventionné la plus bas, une proportion du financement (10, 15, 20% ?) serait également prévue pour les communes où la demande est particulièrement importante.

Cette analyse vise à étudier la possibilité d'intégrer à ce dispositif un financement pour les communes « en tension » : celles où la demande non rencontrée est particulièrement forte.

Cette proposition impliquerait donc (1) de créer des critères de programmation des places spécifiques pour identifier ces endroits en tension et (2) d'adapter les critères existant dans les programmations ordinaires afin de répondre au mieux aux besoins des familles.

La section suivante expose le système à l'œuvre actuellement pour classer les projets ; elle est suivie par nos propositions d'adaptation.

La Ligue des familles propose que le financement dédié à la création de nouvelles places d'accueil soit donc désormais réparti en deux pans : l'un (80 à 90% de l'enveloppe) serait attribué en priorité aux zones ayant le moindre taux de places d'accueil subventionnées, comme cela s'est fait jusqu'à présent, et l'autre (10 à 20% de l'enveloppe) irait aux zones où la demande non rencontrée est la plus forte, en priorité aux projets pouvant émerger rapidement.

1. Quels sont les critères d'application jusqu'à présent?

Nous revenons premièrement, dans cette section, sur les mécanismes de financement qui ont été au cœur de la dernière programmation.

Dans un territoire donné (une province ou à l'échelle de l'ensemble du territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles), un enveloppe définissant un financement public³ est attribuée. Il correspond à un certain nombre d'emplois en crèches qui seront financés via des fonds publics, et à un soutien à la réalisation des infrastructures (bâtiments).

Si des projets ne peuvent être départagés sur base du taux de couverture subventionné entre arrondissements⁴, une autre grille de critères totalisant 110 points (ramenés à un pourcentage) est utilisée pour départager les projets, en prenant cette fois en compte l'échelle de territoire la plus fine possible, c'est-à-dire la commune. Les projets obtenant les meilleurs résultats sur dossier sont retenus ; pour les autres, il faudra attendre une prochaine programmation.

Si le critère du taux de couverture subventionné s'avère insuffisant, les projets sont classés selon un indice composite considérant les critères suivants selon les pondérations suivantes :

- 1° le taux de couverture global, 10 points ;
- 2° le taux de couverture en places subventionnées, 35 points ;
- 3° la situation socio-économique de l'entité géographique, mesurée par le revenu moyen ou médian, le taux de monoparentalité et le taux d'emploi de la population féminine, chacun de ces trois critères valant 5 points ;
- 4° le délai d'entrée en opérationnalité, évalué à 10 points ;

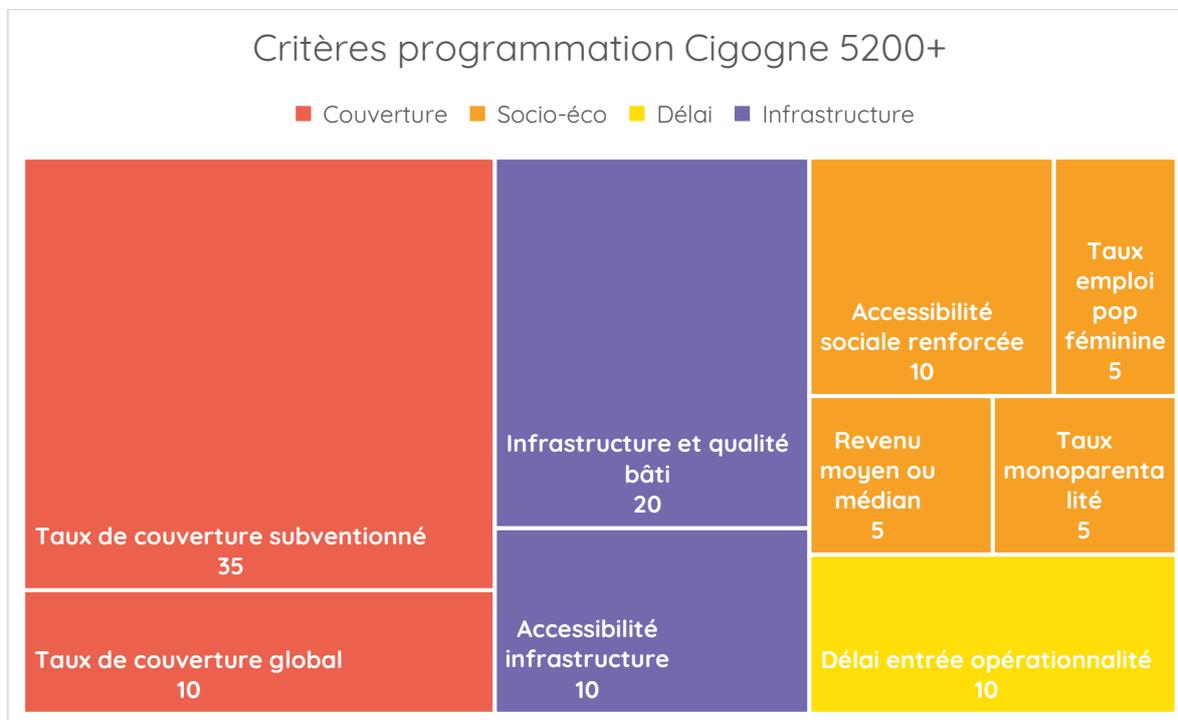
³ Mêlant, lors des dernières programmations, tant des fonds régionaux que communautaires.

⁴ Pour ce qui concerne la dernière programmation en Wallonie.

Où ouvrir prioritairement de nouvelles places en crèche ?

- 5° l'accessibilité permettant de rencontrer les besoins d'accueil résultant de situations sociales particulières, 10 points ;
- 6° l'accessibilité et l'implantation de l'infrastructure, 10 points ;
- 7° l'infrastructure, les objectifs énergétiques poursuivis et la qualité du bâti, 20 points.

Le tableau suivant représente cette répartition des points pour le classement des projets :



Précisons qu'il est déjà arrivé par le passé qu'insuffisamment de projets soient rentrés, laissant des financements potentiels en suspens –lors du dernier appel à projet, ce ne fut pas le cas, en Wallonie du moins.

Par ailleurs, au vu des difficultés et de la complexité que représente la création de nouvelles places en crèche, certains choisissent ou sont contraints d'abandonner en cours de route. Pour éviter que cela n'empêche d'atteindre les objectifs de création de places, pour ce dernier appel à projet, 15% de projets supplémentaires ont été retenus.

Il sera quoi qu'il en soit nécessaire d'évaluer la réalisation et les effets de ces critères, nouveaux comme anciens, sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, ainsi que l'atteinte des objectifs poursuivis.

2. Quels critères adopter pour ouvrir des places dans les zones de tension ?

Il s'agit ici d'une proposition de la Ligue des familles afin de permettre l'ouverture rapide de places dans des endroits particulièrement en tension. Ceci concernerait donc 10 à 20% du budget dédié à la création de nouvelles places. Cette proposition prend en compte la perspective de voir développé, lors des prochains mois, un système permettant une centralisation des demandes d'inscription depuis le site de l'ONE <https://my.one.be/>. Ces données permettraient notamment de prendre en compte la « demande exprimée » par les familles, et de la mettre en rapport avec le nombre de places disponibles dans un territoire donné.

Où ouvrir prioritairement de nouvelles places en crèche ?

Si certains projets arrivent à égalité selon ce premier critère, nous proposons une nouvelle pondération du calcul permettant le classement des projets qui seront financés. Nous restons sur un total de 110 points par simplicité pour la comparaison.

Voici en détails les principaux changements par rapport aux critères prévalant jusqu'ici :

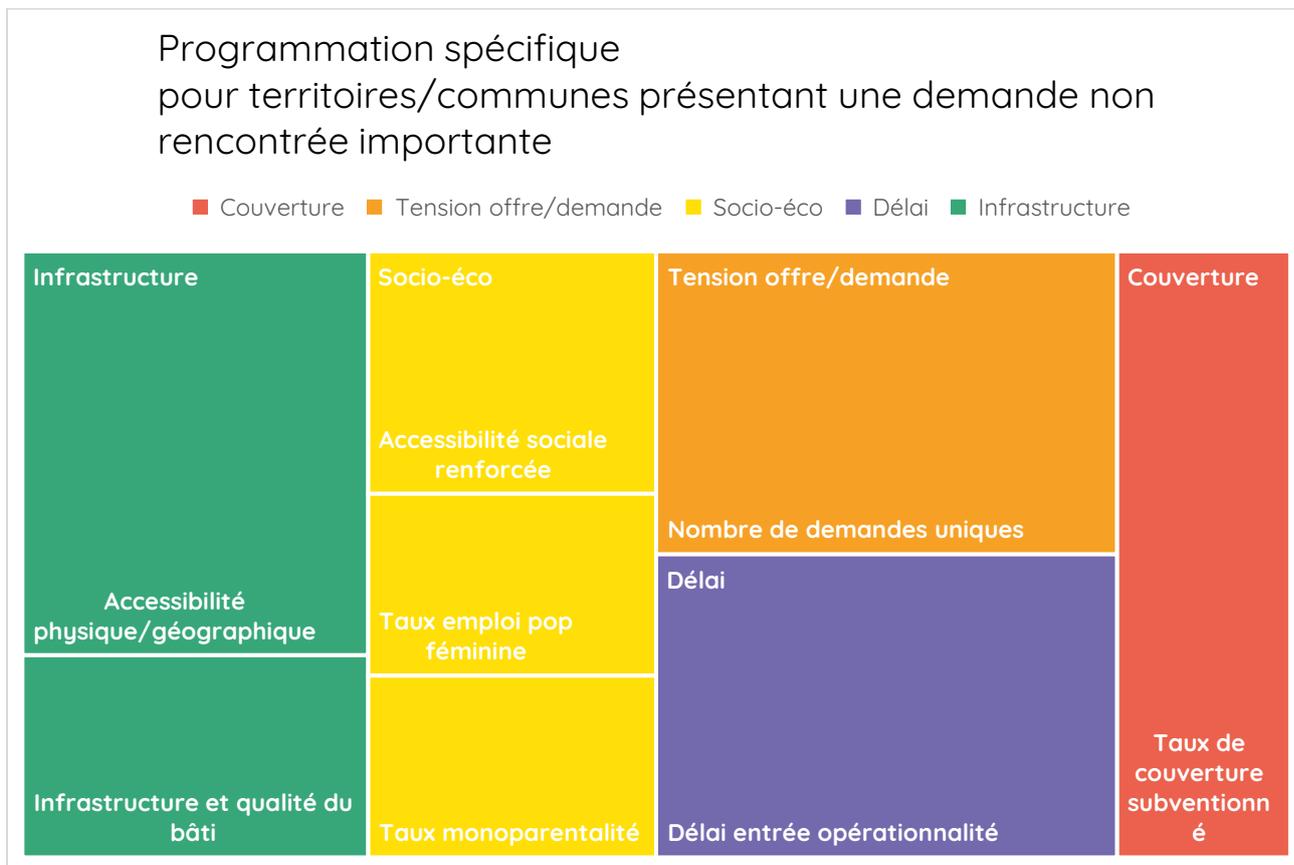
- **Les critères de « Taux de couverture global » et de « taux de couverture subventionné »** seraient supprimés pour cette partie du financement car l'objectif est précisément de centrer cette partie de la programmation sur des critères permettant à d'autres communes/territoires que ceux identifiés dans l'autre volet d'être pris en compte.
- **Les critères « Accessibilité physique et opérationnalité des bâtiments »**^{5 6} obtiennent un poids plus important (jusqu'ici assez faible) dans la pondération pour favoriser l'émergence de places à des endroits géographiquement accessibles aux familles. Ce critère pourrait également faire l'objet d'une réflexion pour mieux prendre en compte les situations de ruralité (par exemple avec une desserte faible de transports en commun).
- **Le critère « Délai d'opérationnalité »** : la pondération est revue à la hausse pour correspondre à l'objectif d'ouverture rapide des places dans les zones de tension.
- **Les critères de « Situation socio-économique »** seraient supprimés car ils ne nous paraissent plus en lien avec les objectifs spécifiques de cette partie du financement (mais pourraient être mobilisés afin de refléter la potentielle demande non rencontrée si les outils d'enregistrement des demandes d'inscription de l'ONE n'étaient pas utilisables/disponibles). Cela pourrait notamment être le cas du critère « Taux emploi féminin » afin de prendre davantage en compte la « tension » entre offre et demande qui peut particulièrement peser sur les carrières des femmes.
- **Le critère « Impact énergétique et qualité du bâti »**, quoique toujours important, est légèrement revu à la baisse afin de donner proportionnellement plus de poids aux autres critères.

Tableau récapitulatif des changements proposés :

Critères	Pondération	Nouveaux critères	Nouvelle pondération
Taux de couverture global	10	<i>Taux de couverture global</i>	0
Taux de couverture subventionné	35	<i>Taux de couverture subventionné</i>	0
Situation socio-économique (revenu médian, taux monoparentalité, taux emploi pop. féminine)	15	<i>Situation socio-économique (revenu médian, taux monoparentalité, taux emploi pop. féminine)</i>	0
Délai opérationnalité	10	<i>Délai opérationnalité</i>	30
Accessibilité sociale	10	<i>Accessibilité sociale</i>	10
Accessibilité physique/géographique	10	<i>Accessibilité physique/géographique</i>	20
Obj. Énergétiques, qualité bâti	20	<i>Obj. Énergétiques, qualité bâti</i>	15
		<i>Tension entre offre et demande</i>	35
Total	110		110

⁵ Précisons que ce critère comprend d'une part la dimension de la mobilité (pour un total de 5 points), dont l'accessibilité en transports en commun (2/5^e), la mobilité douce (2/5^e) et l'accessibilité en voiture (1/5^e) et d'autre part la dimension de service (pour un total de 5 points aussi) qui s'intéresse à la proximité d'autres institutions telles que des écoles maternelles, primaires ou écoles de devoir (2/5^e), un centre de formation (2/5^e), et/ou un service social (CPAS, CRI, ILA, espace public numérique...) (1/5^e).

⁶ D'autres critères portant spécifiquement sur les subsides à l'infrastructure prévoient l'obligation minimale d'assurer l'accès au bâtiment et au moins une place de parking attenante réservée aux personnes à mobilité réduite.



3. Une programmation « classique » à réadapter

En complément de l'affectation d'une partie de l'enveloppe à la création de places dans les zones en tension, il pourrait être opportun d'adapter certains critères de programmation des places pour l'autre pan de l'enveloppe consacré aux zones où le taux de couverture en places subventionnées est le plus bas (qui, selon notre proposition, représenterait encore 80 à 90% du budget dévolu à la création de nouvelles places).

Voici les principaux changements qui pourraient être proposés pour cette programmation « classique » :

- Revenu moyen ou médian : supprimer ce critère (pour mieux valoriser les autres critères socio-économiques ; peut-être le taux d'emploi⁷ reflèterait-t-il mieux la situation socio-économique des territoires car il prend comme référence la population active (et non, par exemple, les pensionné-e-s, moins concerné-e-s par les problématiques de l'offre d'accueil de la petite enfance) ?
- Impact énergétique : ce critère bénéficie d'une pondération relativement importante, respectivement le double de l'accessibilité géographique ou de l'accessibilité sociale qui peuvent être décisives pour les familles et devraient en ce sens être davantage valorisées dans l'attribution des points.
- Accessibilité des infrastructures aux parents (en matière de mobilité) :
 - Sous-estimé actuellement, pondérer à la hausse ?

⁷ Le taux d'emploi est calculé en divisant le nombre d'actifs occupés par la population en âge de travailler.

Où ouvrir prioritairement de nouvelles places en crèche ?

- Mobilité : mieux prendre en compte les situations de ruralité.

4. Une réflexion à poursuivre et affiner

Concernant les propositions de programmation complémentaire destinées à pouvoir assurer le développement d'une offre prenant en compte la différence entre l'offre d'accueil et la demande effective des places qui sont l'objet de cette analyse, différentes interrogations subsistent (en dehors des paramètres concernant les différents critères évoqués précédemment) dont celles:

- **Relatives à la programmation des endroits en tension :**

Quelles données seraient utilisées pour prendre en compte la « tension » relative à la demande non rencontrée?

- Si le nouveau système de centralisation des inscriptions en crèche de l'ONE n'est pas prêt au moment de la prochaine programmation ou que les données ne sont pas (encore) utilisables, il est possible de se baser sur d'autres indicateurs qui permettraient d'apprécier le plus possible l'activité économique. Cela pourrait être notamment :
 - Le taux d'emploi, rapporté au taux de couverture
 - Taux d'emploi des femmes, rapporté au taux de couverture

- **Relatives aux doubles candidatures (un même projet pourrait être introduit dans les deux catégories de programmation) :**

Une solution pourrait être de ne permettre l'introduction que d'une seule candidature pour les deux programmations, puis d'effectuer un classement :

- D'abord sur base de la programmation ordinaire destinée aux localités ayant un faible taux de couverture en places d'accueil subventionnées,
- Puis avec les projets restants, sur base de la « nouvelle » programmation destinée aux zones où la demande non rencontrée est plus importante.

D. Conclusion

Cette analyse s'inscrit dans une démarche de réflexion et de proposition globale de la Ligue des familles visant à améliorer le plus rapidement et concrètement possible la situation des familles cherchant une place pour leur enfant dans un milieu d'accueil.

Ainsi qu'en attestent les statistiques reflétant la diminution de l'offre de places d'accueil de la petite enfance des dernières années (en dépit des plans visant à la développer) et celles reflétant la difficulté persistante pour les parents, à obtenir une place pour leur enfant, l'amélioration du nombre de places en crèche ne peut faire l'économie d'aucune piste : il faut développer à la fois des réponses très concrètes à court terme –pour répondre aux besoins des familles qui recherchent actuellement une place– et à plus long terme –pour les familles qui auront des enfants dans les mois et années à venir.

Dans ce contexte, rappelons que pour la Ligue des familles, les propositions qui nourrissent ce document s'inscrivent dans un cadre où les demandes de développement, de stabilisation et de revalorisation du secteur seraient rencontrées dans le futur, notamment à travers la réalisation de plusieurs mesures visant à soutenir le secteur :

- L'amélioration des conditions de travail des puéricultrices, notamment à travers une prise en compte de la pénibilité spécifique à ce métier ;
- L'application d'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.

Le développement de critères de programmation de nouvelles places d'accueil complémentaires à ceux ciblant les endroits où le taux de couverture (subventionné) est le plus faible vise à répondre aux difficultés rencontrées présentement par les familles, et à donner des perspectives d'améliorations dans les territoires où le taux de couverture, bien que trop faible pour répondre aux besoins de la population, est meilleur que dans les autres communes, ce qui rend de fait leur possibilité d'être soutenues dans les projets de développement de places presque inexistantes.

La grille de critères détaillée dans ce document s'inscrit, en ce sens, comme une proposition de travail visant à ajuster les politiques en matière de petite enfance aux situations très concrètes vécues dans le secteur, au bénéfice des familles.

La Ligue des familles appelle par ailleurs à investir de manière plus importante dans le développement de nouvelles places en crèche, et à mener une réflexion à propos du développement d'un processus de financement des projets de création de places permanent (plutôt que celui en vigueur jusqu'à présent requérant de présenter les projets potentiels durant une fenêtre de temps limitée), qui pourrait permettre :

- D'éviter la brièveté des délais pour rentrer les projets, ce qui peut conduire à les préparer dans l'urgence ;
- La constitution d'une liste d'attente pour les projets non retenus dans un premier temps, évitant ainsi leur déclassement et la nécessité de devoir réintroduire un nouveau dossier (avec la charge de travail que cela représente) ;
- D'inciter au développement de milieux d'accueil, fussent-ils non financés dans un premier temps, qui seraient cependant considérés comme finançables à terme, une fois qu'ils auront été sélectionnés selon leur classement dans la liste d'attente évoquée ci-dessus.



Janvier 2025

Damien Hachez
d.hachez@liguedesfamilles.be