

Milieux d'accueil de la petite enfance (0-3 ans) :

Les enjeux prioritaires du nouveau  
contrat de gestion de l'ONE 2021-2025

---

Raphaël Emmanuelidis ■ Novembre 2021

La politique de l'enfance relève de la Fédération Wallonie-Bruxelles et est gérée par l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). L'ONE est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique placé sous la tutelle du gouvernement de la Communauté française. L'ONE est géré par un conseil d'administration composé de six membres nommés par le gouvernement. Les interlocuteurs sociaux sont représentés uniquement dans les organes d'avis de l'ONE, notamment au sein du Conseil d'avis et du Comité de programmation.

Le Conseil d'avis a rendu un avis sur le projet de contrat de gestion 2021 – 2025 dans le courant du mois de juin. Le contrat de gestion a été signé début juillet entre le gouvernement de la Communauté française et le conseil d'administration de l'ONE. Il tient compte en partie des remarques du Conseil d'avis.

Ce contrat de gestion recouvre les grands champs d'activité de l'ONE : les milieux d'accueil de la petite enfance 0–3ans, l'accompagnement médico-social des familles, la promotion et le suivi de la santé en collectivité, l'accueil temps libre (ATL) des enfants entre 3 et 12 ans et l'accompagnement des enfants maltraités (SASPE et équipes SOS Enfants).

La présente analyse fait un état des lieux des milieux d'accueil de la petite enfance (0–3 ans) et relève dans ce secteur les enjeux prioritaires du nouveau contrat de gestion de l'ONE.

## Offre d'accueil des 0-3 ans : état des lieux

Au total, au 31.12.2019, l'offre de places d'accueil au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles était constituée de 46.975 places, dont :

- 33.481 places subventionnées par l'ONE et assimilées ;
- 13.494 places non subventionnées par l'ONE.

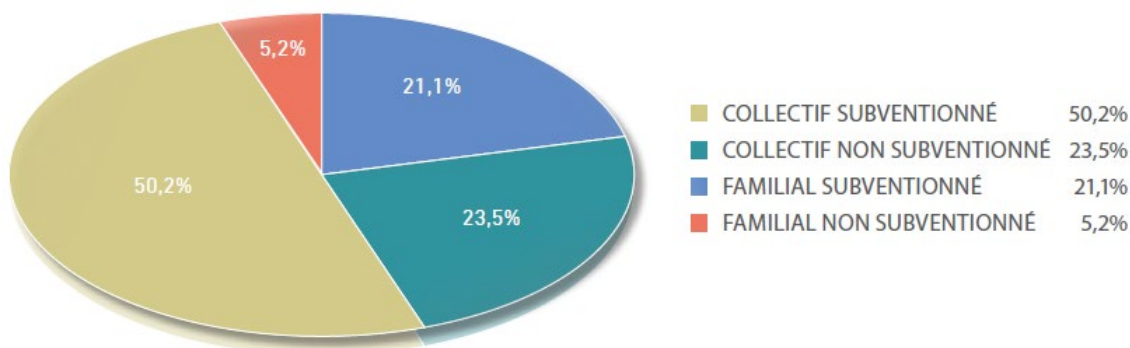
Les milieux d'accueil autorisés non subventionnés par l'ONE, sous statut commercial, fixent librement la participation financière parentale en tenant compte des possibilités financières des parents. Plusieurs formules coexistent : forfait invariable ou variable (selon le volume théorique ou réel de présences, du revenu des parents – barème ONE ou autre...).

Les milieux d'accueil agréés subventionnés fixent la participation financière parentale sur base des revenus des parents ainsi que des modalités et du barème de l'ONE. Au total, les parents paient en moyenne 16,61 € par jour et par enfant en 2019 (16,07 € en 2018) dans les milieux d'accueil subventionnés.

### Nombre de places d'accueil au 31/12/2019

SUBRÉGION	ACCUEIL COLLECTIF		ACCUEIL FAMILIAL	
	SUBVENTIONNÉS PAR L'ONE	NON SUBVENTIONNÉS PAR L'ONE	SUBVENTIONNÉS PAR L'ONE	NON SUBVENTIONNÉS PAR L'ONE
BRUXELLES CAPITALE	7992	4267	296	120
BRABANT WALLON	2169	1701	835	470
HAINAUT	5531	1271	3811	385
LIÈGE	4246	2014	2382	803
LUXEMBOURG	1470	657	1019	222
NAMUR	2151	1122	1579	462
FÉD. WALLONIE-BRUXELLES	23559	11032	9922	2462

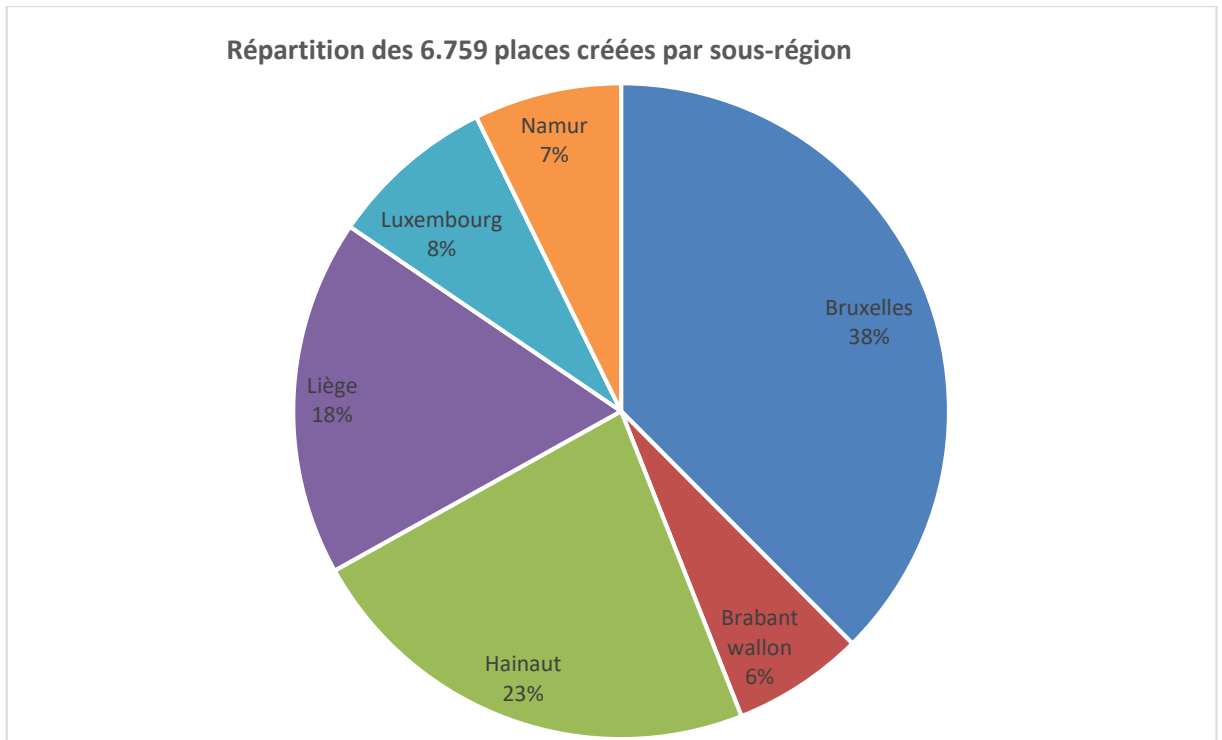
### Répartition des places en FWB en 2019



Les places d'accueil de la petite enfance ont progressé depuis 2004 en Wallonie et à Bruxelles, particulièrement via les plans « Cigogne » successifs qui ont permis la création d'environ 10.000 places entre 2004 et 2011.

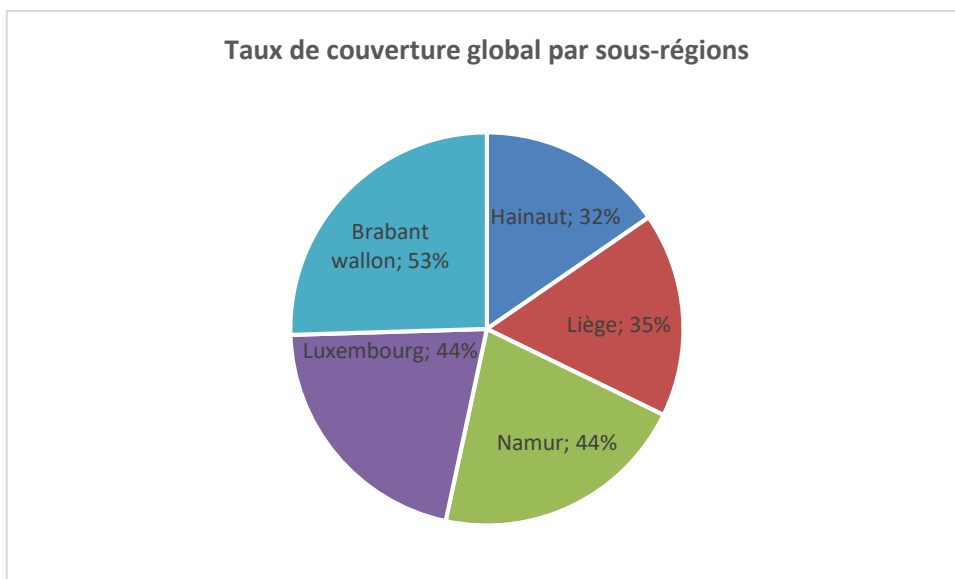
Pour améliorer le taux de couverture (nombre de places disponibles/nombre d'enfants de la tranche d'âge), le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a souhaité poursuivre la création de places d'accueil avec le plan Cigogne III lancé en 2013. Les projets retenus dans le cadre des deux premières phases de ce plan et de la phase 2bis 2015 ont permis la création de 6.759 places subventionnées, réparties comme suit (chiffres au 1er janvier 2019). Le rééquilibrage entre les sous-régions était un enjeu important. En effet, le Hainaut et Liège avaient répondu insuffisamment aux premiers appels à projet du plan Cigogne III, alors que les besoins en places d'accueil sont importants. C'est pourquoi, dans les derniers appels à projet du volet 2, des places ont été créées spécifiquement dans ces territoires.

	Bruxelles	BW	Hainaut	Liège	Lux	Namur	Total
<b>Phase 1</b>	380	95	365	125	94	111	<b>1170</b>
<b>Phase 2</b>	2060	343	873	344	461	381	<b>4962</b>
<b>Phase 2bis</b>	97		310	220			<b>647</b>
<b>Total</b>	<b>2537</b>	<b>438</b>	<b>1548</b>	<b>1189</b>	<b>555</b>	<b>492</b>	<b>6759</b>



En 2019, le taux de couverture global en Fédération Wallonie-Bruxelles atteint 36,8 % : 46.975 places sont disponibles pour 127.807 enfants de la tranche d'âge 0 – 2,5 ans.

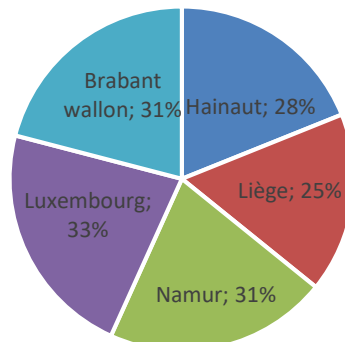
En Wallonie, ce taux atteint 38 %, avec une grande disparité entre les sous-régions :



A Bruxelles, le taux de couverture global atteint 34 %.

Si on tient compte uniquement des places subventionnées (accueil collectif et familial subventionné) en excluant le secteur commercial, ce taux de couverture diminue pour la Wallonie à 28 %, avec une grande disparité entre les sous-régions :

### Taux de couverture des places subventionnées par sous-régions



A Bruxelles, le taux de couverture de places subventionnées est de 22 %.

Le contrat de gestion de l'ONE poursuit la création de places pour améliorer le taux de couverture des places subventionnées qui reste inférieur à l'objectif fixé par l'Europe (33 %), lui-même trop faible. En effet, cet objectif européen repose sur le postulat qu'une place d'accueil suffit pour un peu plus de 3 enfants de la tranche d'âge, partant du principe qu'un nombre important de femmes travaillent à temps partiel. Ce taux de couverture insuffisant de l'accueil 0-3 ans entraîne une pénurie de places disponibles. Il faudrait atteindre au minimum un taux de couverture de 50 % par commune pour répondre aux besoins des familles.

Ainsi, en Wallonie, les fonds du plan de relance et de résilience européen soutiendront l'investissement en infrastructures pour environ une capacité de 1.757 places, dans les 39 communes<sup>1</sup> 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 particulièrement faible (sous les 33 % de places subventionnées).

A travers son propre plan de relance, la Wallonie prévoit en outre un soutien en infrastructures pour 1.386 places de plus, avec un coût de 41.000 € par place, ce qui représente un budget total de 56,8 millions, auquel s'ajoute le financement de l'ONE de 7,3 millions (5.271 € par place).

En Wallonie, c'est donc le développement de 3.143 places qui sera soutenu à travers ces efforts liés à la relance.

La Région wallonne procurera également des emplois APE pour les 3.143 places créées à raison de 1,5 ETP pour sept nouvelles places et à concurrence d'une subvention annuelle de 26.915 € par équivalent temps plein, ce qui fait au total 673,5 emplois APE et un budget de 18,1 millions.

La subvention en infrastructures ne couvrant pas la totalité du coût (le taux d'intervention est fixé à 80 %), il n'est pas certain que toutes les places prévues soient créées, par manque de candidats qui répondront aux appels à projet. Pour les communes déjà en difficultés financières, notamment à la suite des inondations, la création de places d'accueil ne sera peut-être pas une priorité.

<sup>1</sup> Aiseau-Presles, Andenne, Anderlues, Ans, Bernissart, Beyne-Heusay, Binche, Cerfontaine, Chapelle-lez-Herlaimont, Charleroi, Châtelet, Colfontaine, Comblain-au-Pont, Courcelles, Couvin, Dison, Engis, Erquelinnes, Farciennes, Flémalle, Fleurus, Fontaine-l'Evêque, Grâce-Hollogne, Herstal, La Louvière, Lessines, Manage, Mons, Morlanwelz, Quaregnon, Saint-Nicolas, Sambreville, Seraing, Verviers, Viroinval. Amay, de Dour, Liège et Merbes-le-Château.

Il faut également souligner que les 3.143 places envisagées ne permettront pas d'atteindre le taux de couverture de 50 % par commune, pourtant nécessaire pour éviter la pénurie de places.

A Bruxelles, 876 nouvelles places seront créées en subventionnant vingt-cinq projets ayant bénéficié d'un investissement en infrastructures dans la période précédente.

A noter que les porteurs de projets bénéficieront d'un accompagnement de l'ONE qui fournira une assistance multidisciplinaire le plus en amont possible pour aider les candidats dans l'élaboration de leur projet. La cellule spécifique à l'ONE travaillera en étroite collaboration avec les équipes du SPW Intérieur et Action sociale et du FOREM notamment pour les questions en matière de financement des infrastructures et du nouveau dispositif APE.

## Personnel occupé dans les milieux d'accueil (0-3 ans) : État des lieux

En juin 2021, 8.681 équivalents temps plein (subventionnés par l'ONE ou non subventionnés par l'ONE) sont occupés dans les crèches :

Personnel administratif	Moins de 45 ans	55,64
	Plus de 45 ans	65,48
Personnel d'accueil	Moins de 45 ans	4.798,54
	Plus de 45 ans	1.716,82
Personnel de direction	Moins de 45 ans	109,72
	Plus de 45 ans	97,16
Personnel logistique	Moins de 45 ans	459,56
	Plus de 45 ans	585,28
Personnel médico-social	Moins de 45 ans	495,89
	Plus de 45 ans	297,88
		8.681,97

Seuls 4.570 équivalents temps plein (ETP), composés uniquement du personnel d'accueil et du personnel médico-social, sont subventionnés par l'ONE, comme le montre le tableau suivant :

CRECHE		Total
Personnel d'accueil subventionné	Privé	1.304,62
	Public	2.560,19
Personnel médico-social subventionné	Privé	210,48
	Public	495,09
		4.570,38

Si on fait la différence entre le premier et le second tableau, on constate que seulement 59 % du personnel d'accueil dans les crèches sont financés par l'ONE :

CRECHE	Subventionné par l'ONE	Non subventionné par l'ONE	Total
Personnel d'accueil	3.864,81	2.650,55	6.515,36
Personnel médico-social	705,57	88,20	793,77
Total	4.570,38	2.738,75	7.309,13

Une large partie du personnel d'accueil est donc subventionné également par la Région wallonne par les emplois APE. Au 17 mars 2019, environ 1.500 ETP sous financement APE sont occupés dans le secteur : 88 % dans le secteur privé associatif et 12 % dans le secteur public. A noter que le milieu d'accueil finance ses emplois via d'autres dispositifs, notamment le Maribel mais aussi par la participation financière des parents (PFP).

## La réforme de l'accueil 0-3 ans

Une réforme de l'accueil de la petite enfance a été décidée en 2019 et est progressivement mise en œuvre. Depuis l'adoption de la nouvelle réglementation qui fonde la réforme, les milieux d'accueil de la petite enfance connaîtront une phase de transition importante jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Concernant l'accueil familial, la réforme prévoit la généralisation du statut de salariée pour les accueillantes conventionnées regroupées au sein des Services d'accueil d'enfants (SAE). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, toute nouvelle accueillante est engagée d'office avec un contrat de travail. Il demeure néanmoins plus de 1.350 accueillantes conventionnées encore en activité dont 244 travaillant dans un co-accueil situé dans un lieu tiers. Le contrat de gestion de l'ONE poursuit donc le passage au statut des accueillantes avec l'objectif d'offrir le statut de salarié à l'ensemble des accueillantes conventionnées d'ici à 2025, à hauteur de 223 accueillantes par an, ce qui représente sur 5 ans un budget de 46 millions sur un total de 164 millions accordés pour les nouvelles politiques. En parallèle, les co-accueils et singulièrement ceux organisés dans des lieux tiers seront accompagnés dans leur transition vers un milieu d'accueil collectif afin de garantir de meilleures conditions de travail, mais également la création de nouvelles places d'accueil, ce qui représente sur 5 ans un budget de 6 millions sur un total de 164 millions accordés pour les nouvelles politiques. Cette orientation du contrat de gestion permet ainsi de mettre fin au statut précaire des accueillantes conventionnées et de transformer les co-accueils en milieu collectif.

La réforme prévoyait dans sa version initiale que les crèches (accueil collectif) soient organisées uniquement par une personne morale sans but lucratif (asbl ou pouvoir public). Un ajustement de la réforme en 2020 a élargi l'autorisation à toute personne morale, ce qui signifie que les sociétés commerciales sont à nouveau acceptées, sauf celles établies en personne physique. Cependant, une société commerciale n'a pas accès aux subventions. Cet ajustement de la réforme impliquant que les sociétés commerciales soient à nouveau risque d'accroître la marchandisation constatée de l'accueil de la petite enfance.

Par ailleurs, il serait important que le financement des milieux d'accueil du secteur public prenne en compte les barèmes du secteur public. Or, la réforme continue à prendre en compte la seule référence barémique du secteur privé subventionné (CP 332). Cette situation entraîne un risque de privatisation des milieux d'accueil publics qui sont susceptibles d'être transformés en asbl quand les pouvoirs locaux décident de ne plus supporter les moyens supplémentaires nécessaires pour combler l'insuffisance de la subvention de l'ONE.

La réforme prévoyait que les crèches qui pratiquent la participation financière des parents proportionnellement à leurs revenus selon la grille de l'ONE seraient financées, pour les accueillants, sur la réelle période d'ouverture de la crèche de 11 h 30 par jour (au lieu des 7 h 36 actuellement). La

réforme dans sa version initiale faisait ainsi porter la subvention d'1 accueillant ETP à 1,5 accueillant ETP (équivalent temps plein) par 7 enfants.

Les crèches pouvaient également bénéficier d'un financement supplémentaire pour renforcer l'encadrement psycho-médico-social (infirmier et assistant social) pour des demandes d'inscription à caractère social.

Une dernière mesure de la réforme consistait à subventionner une fonction de direction dans toutes les crèches.

Le contrat de gestion de l'ONE n'a pas octroyé de moyens budgétaires pour renforcer le personnel d'accueil. Si le contrat de gestion prévoit un article budgétaire précis pour le financement du poste de direction et du personnel médico-social (59 millions sur 5 ans dont la répartition entre les deux postes n'est pas à ce stade clarifiée), aucun budget n'est prévu pour le financement supplémentaire du personnel d'accueil à hauteur de 1,5 accueillant ETP par 7 enfants, comme le prévoyait la réforme dans sa version initiale. Si les mobilisations syndicales de juin 2021 ont permis d'avancer sur un budget supplémentaire de 15 millions pour l'accord du non marchand, l'octroi de congés supplémentaires, le passage de tous les accueillantes à domicile au statut salarié et l'octroi d'un éco-chèque de 250 €, aucune garantie n'a été apportée sur le renforcement de la norme de personnel d'accueillant d'enfants, pourtant indispensable à l'amélioration de l'accessibilité sociale des crèches considérée comme un objectif prioritaire du nouveau contrat de gestion. L'octroi de moyens importants par le contrat de gestion pour le poste de direction et le personnel d'encadrement, pour l'accompagnement des milieux d'accueil dans la transition écologique, via un dispositif « éco-crèches », et pour renforcer l'éveil culturel (voir point 5) n'est pas acceptable en termes de priorité étant donné que des moyens n'ont pas été dédiés au renforcement du personnel de terrain.

## Accompagner l'engagement du secteur dans la transition écologique et intensifier l'offre d'éveil culturel

Le contrat de gestion de l'ONE veut soutenir les milieux d'accueil afin qu'ils puissent devenir des « éco-crèches ». Le dispositif « éco-crèches » concerne notamment l'alimentation, les équipements, les fournitures, la gestion des déchets, l'utilisation de l'énergie, le bruit, la qualité de l'air et l'exposition des enfants et des professionnels aux polluants chimiques de l'environnement, dont les perturbateurs endocriniens. Les objectifs reposent sur le diagnostic réalisé et tient compte du point de départ du milieu d'accueil et de ses contraintes. Le projet d'accueil devra intégrer les objectifs de transition écologique. Les professionnels des lieux d'accueil devront être formés sur les enjeux liés à l'environnement dans le cadre de leur fonction. L'évaluation et le pilotage des démarches se feront au travers des outils existants et en particulier le bilan de fonctionnement.

Le contrat de gestion de l'ONE prévoit de renforcer l'offre d'éveil culturel, tant sur un plan quantitatif que qualitatif, dans la petite enfance. En effet, l'accès et la participation à une vie culturelle diversifiée concourent au développement global de l'enfant.



Par cet éveil culturel, le contrat de gestion poursuit aussi l'objectif de former les professionnels de l'enfance à l'accompagnement culturel des enfants qui fréquentent les milieux d'accueil mais aussi à ceux du quartier qui ne le fréquentent pas, ce qui permettra à ces familles de faire la rencontre des lieux d'accueil de la petite enfance. Cet accompagnement culturel des milieux d'accueil se fera par l'agrément d'opérateurs culturels pour une période de 5 ans et son pilotage à travers le bilan de fonctionnement du milieu d'accueil.

Ce principe d'une transition écologique et d'un éveil culturel des milieux d'accueil est à saluer mais on peut néanmoins regretter la dispersion des moyens budgétaires vers ces objectifs (sur 5 ans, 4,3 millions pour la transition écologique et 1,8 million pour l'éveil culturel) qui sont déjà en partie atteints par le milieu d'accueil. En effet, les crèches inscrivent l'éveil culturel dans leur projet d'accueil et elles ont déjà été sensibilisées à la transition écologique quand elles ont créé des places lors des plans Cigognes successifs. Les moyens devraient plutôt être orientés vers le renforcement de la norme d'1 à 1,5 accueillant.e ETP par 7 enfants, initialement prévue dans la réforme et abandonnée par ce contrat de gestion (voir point 4 ci-dessus).

## Le développement de la formation initiale et continue

Pour améliorer la qualité dans les milieux d'accueil, la réforme initiale des milieux d'accueil d'enfants propose une amélioration de la formation initiale de l'accueillant et du personnel psycho-médico-social (infirmier et assistant social), en voulant mettre en place un bachelier en éducation de l'enfance et en exigeant au minimum le certificat d'études secondaires supérieures (CESS) pour le personnel d'accueil.

L'exercice de la fonction de direction nécessitera une formation de niveau supérieur à orientation psychopédagogique, santé ou sociale, complétée par une certification complémentaire en matière de gestion de nature modulaire.

Ces différents points relatifs à la formation initiale sont en cours de concertation sectorielle, notamment pour en évaluer l'impact sur les coûts en personnel.

Une meilleure prise en compte du temps de formation continue est également prévue ainsi que le développement d'un plan de formation continue en lieu direct avec le projet d'accueil et son évolution.

Enfin, l'attestation de qualité est remplacée par des bilans généraux de fonctionnement, mais en poursuivant la même logique (auto-évaluation, évaluation externe et mise en perspective de pistes d'amélioration). Ces bilans de fonctionnement seraient réalisés après un an de fonctionnement et tous les cinq ans (avec un bilan intermédiaire entre deux et trois ans).

Le contrat de gestion souhaite par ailleurs que l'offre de formation continue soit renforcée sur les thèmes liés au développement de compétences en matière de culture du projet, d'évaluation et de pilotage. Cette offre de formation sera également élargie sur les thèmes liés à la participation, au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant, à la mise en œuvre de projets d'accessibilité sociale et d'inclusion d'enfants en situation de handicap, à la diversité culturelle, au développement de nouvelles pratiques d'accueil flexible, aux pratiques d'éveil culturel, à la prise en

compte des enjeux de santé mentale, à la transformation des pratiques dans une perspective de transition écologique, à la prévention de l'obésité des futures mères et de l'enfant, à l'éducation aux médias, à la prévention et la prise en charge de toutes les formes de violence à l'intégration de la dimension de genre dans l'aménagement de l'espace des milieux d'accueil et dans les activités proposées aux enfants, et, selon les besoins des métiers, à la prise en compte des thématiques de la transidentité et de l'intersexuation.

La qualité est étroitement liée au financement dont peut bénéficier le milieu d'accueil. Ainsi, pour insuffler au sein des milieux d'accueil d'enfants une réelle culture de l'évaluation formative, il est nécessaire de financer de réels temps de travail en équipe, de véritables espaces réflexifs, des objectifs quant à la participation des travailleurs aux formations continues et leur remplacement quand ils vont en formation. Or, le nouveau contrat de gestion n'a pas prévu des moyens complémentaires dédiés à ces mesures, alors qu'il élargit les thématiques à couvrir, ce qui est évidemment un paradoxe pour les travailleurs du secteur qui n'auront pas les moyens et le temps suffisants pour se former.

## Développer la transformation et la gouvernance digitale de l'ONE dans une optique de simplification administrative et d'orientation « usagers »

Depuis plusieurs années, l'ONE s'est engagé dans une importante transformation digitale. Le contrat de gestion prévoit de poursuivre et d'accélérer cette transformation en exploitant les nombreux potentiels de l'informatique pour améliorer le service et l'information envers les familles, mais également les partenaires (milieux d'accueil, opérateurs de formation et autres parties prenantes).

Pour les bénéficiaires et les publics plus fragilisés qui n'ont pas un accès aisé aux outils informatiques, il est important de proposer des alternatives comme des permanences physiques dans des lieux de proximité, pour ne pas renforcer la fracture numérique.

Pour les agents de l'ONE et les professionnels du secteur, la mise à disposition des nouveaux outils gagnerait à être accompagnée d'une réelle politique de formation à leur usage.

Pour les milieux d'accueil, cela pose aussi la question de la présence de matériel adapté en suffisance et des coûts que cela représente en termes d'achat, de renouvellement et de maintenance.

La création d'une plateforme électronique permettant une centralisation effective des demandes d'inscription en milieu d'accueil est positive. Il sera nécessaire d'avoir une transparence des informations (notamment quant au coût pour les familles selon le milieu d'accueil) et de redoubler d'attention sur l'accessibilité à cette plateforme ou aux dispositifs alternatifs permettant de ne pas renforcer la fracture numérique que subissent certaines familles.

## Conclusions

La généralisation du statut de salariée pour les accueillantes conventionnées regroupées au sein des Services d'accueil d'enfants (46 millions sur 5 ans) et la transformation des co-accueils en accueil collectif (5,9 millions sur 5 ans) est un point positif.

Néanmoins, dans les crèches, le renforcement du personnel d'accueil est actuellement insuffisant pour couvrir la réelle période d'ouverture de 11 h 30 par jour et pour développer leur accessibilité vers des publics plus vulnérables ou vers des travailleurs qui ont besoin d'horaires flexibles ou étendus. Pourtant, et on peut le regretter, le nouveau contrat de gestion ne le prévoit pas : il concentre une partie de ses moyens sur d'autres mesures comme la subvention du poste de direction et du personnel d'encadrement (59 millions sur 5 ans), l'éveil culturel (1,8 million sur 5 ans) et la transition écologique (4,3 millions sur 5 ans). Il va en résulter une réelle colère chez le personnel d'accueil d'autant plus que le contrat de gestion alourdit encore leur charge de travail en imposant de nouvelles exigences en accessibilité sociale, en éveil culturel (s'ouvrir aux enfants du quartier qui ne fréquentent pas le milieu d'accueil) et dans la transition écologique. Il ne faudra pas s'étonner de l'augmentation du nombre de travailleuses et travailleurs en burn-out dans les crèches.

Globalement, force est de constater que l'état financier de la Fédération Wallonie-Bruxelles l'empêche d'investir suffisamment dans un secteur aussi essentiel que celui de la petite enfance (seulement 164 millions sur 5 ans pour les nouvelles politiques dans ce nouveau contrat de gestion). La Wallonie et Bruxelles y suppléent en partie en accordant des moyens complémentaires en infrastructures et en emplois. Les moyens accordés restent cependant insuffisants pour répondre à l'ensemble des besoins. Le taux de couverture ne suit pas la croissance des naissances ; l'accessibilité financière est encore limitée pour beaucoup de parents qui sont contraints de se tourner vers les crèches commerciales par manque de places subventionnées ; la flexibilité horaire à laquelle sont soumis les parents n'est pas suffisamment prise en considération...