

Bruxelles, le 24 juin 2013,

Avis 2013 / 02

Avis relatif à l'accessibilité des milieux d'accueil 0-3ans

Contexte de la demande d'avis

La réflexion sur l'accessibilité des milieux d'accueil trouve son origine dans une demande d'avis formulée par le Conseil d'Administration de l'ONE relative à la nouvelle circulaire PFP¹ (cf Avis 2012/01)².

En avril 2012, dans le cadre de la journée de clôture des Etats Généraux de l'Enfance, Philippe Andrienne, Président du Conseil d'avis, indiquait que l'accessibilité de l'accueil figurerait à l'ordre du jour des travaux du Conseil d'avis au cours du dernier trimestre 2012.

Par ailleurs, cette même année, les organismes et associations présents au sein du Conseil d'avis, ont développé différents événements, recherches, campagnes autour de cette thématique et les ont relayés au Conseil d'avis.

Au sein du Conseil d'avis, le débat s'est très vite orienté également sur la problématique de la viabilité des milacs, leurs sources de financement, au regard de la situation actuelle et future de la FWB.

Informé des différentes initiatives en cours, le Conseil d'administration de l'Office a sollicité le Conseil d'avis afin que lui soit transmis un avis reprenant le fruit de cette réflexion commune.

¹ Lorsque le terme PFP (Participation Financière des Parents) est cité dans cet AVIS, il s'agit de la PFP appliquée selon les barèmes l'ONE

² En sa séance de décembre 2011, le Conseil d'administration de l'ONE a pris la décision de ne plus prendre en compte les contributions alimentaires concernant les nouvelles modalités entourant la circulaire PFP 2012. Le Conseil d'administration a ensuite sollicité un avis du Conseil d'avis en vue de la prolongation ou non de cette mesure pour les prochaines circulaires.

L'Avis 2012/01 a été rendu en juin 2012.

A. Les familles et l'accueil de l'enfance - Constats et analyses

1. Du point de vue de l'enfant

L'un des modèles fréquemment utilisé pour décrire l'accueil des enfants de 0 à 3 ans repose sur une vision de l'accueil des jeunes enfants comme un moyen de poursuivre trois fonctions principales : la fonction économique, la fonction sociale et la fonction éducative.

Les très nombreux articles et ouvrages scientifiques qui ont été publiés depuis 30 ans dans le domaine de la petite enfance reflètent en effet la diversité des effets des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Pour les enfants, il s'agit principalement d'effets au niveau de l'éducation, du développement et de la socialisation, de l'inclusion sociale et de l'égalité entre enfants.

L'accueil de l'enfance remplit donc une fonction éducative et sociale essentielle dans notre société. Pouvoir être accueilli dans un lieu d'accueil de qualité est d'ailleurs désormais reconnu comme un droit de l'enfant, ce qui inscrit l'accueil de l'enfance dans un enjeu qui dépasse sa fonction économique davantage liée aux besoins des parents (cfr point 2). Compte tenu de ces considérations, il convient donc de concevoir l'accessibilité de l'accueil en étant attentif au respect de l'équilibre entre les fonctions éducative, sociale et économique de l'accueil.

Force est de constater qu'aujourd'hui le droit d'accéder à un lieu d'accueil de qualité n'est pas garanti à tous les enfants. La connaissance de ce droit et la perception de son importance sont très inégalement partagées.

2. Du point de vue des familles

► Les familles ont connu de profonds changements et/ou métamorphoses.

La diversification des types de famille et l'augmentation importante et rapide du nombre de familles monoparentales au cours des deux dernières décennies ont induit de nouveaux besoins (cf infra).

► De plus en plus de femmes sont actives sur le marché de l'emploi.

► La précarisation des contrats de travail s'est amplifiée (CDD, remplacement, intérim, temps partiel contraint, etc.), la procédure d'activation des chômeurs a été développée.

► La dispersion géographique des familles et la moindre disponibilité des grands parents (pression mise sur les aînés dans l'emploi et sur leurs pensions, allongement des fins de carrière, modification des crédits temps et de leur assimilation pour la pension) fragilisent les solidarités intergénérationnelles.

► Les attentes des familles vis-à-vis de l'accueil se diversifient : conciliation des temps privés et professionnels, épanouissement de l'enfant et socialisation précoce.

► La solidarité est mise à mal dans les choix de redistribution de la richesse.

► La carence d'investissements publics induit une situation de **pénurie de places** d'accueil qui a des effets majeurs sur l'accessibilité à l'accueil :

- des parents n'ont pas accès à l'emploi ou à la formation faute de places

- des parents sont contraints d'adopter des solutions qui ne correspondent pas à leur choix, comme par exemple la réduction de leur temps de travail voire le retrait de l'emploi, une diminution du

temps d'accueil de leur enfant (mi-temps au lieu d'un temps complet), y compris la garde informelle, voire illégale.

- les parents n'ont pas de véritable choix du type d'accueil (à domicile ou en collectivité / subventionné ou non subventionné)

- les parents sont contraints de recourir aux milieux non subventionnés présentant des coûts souvent prohibitifs. Ceci entraîne de facto une exclusion des familles aux revenus les plus modestes et entrave la fonction sociale de l'accueil.

► La complexité et la rigidité de la **procédure d'inscription** en milac posent problème à toutes les familles et particulièrement aux familles précarisées.

► Si cette procédure d'inscription prévoit certaines exceptions³, celles-ci sont essentiellement utilisées pour répondre à la demande d'accueil des fratries et des enfants du personnel.

► Situations spécifiques :

- En région rurale, l'accueil repose principalement sur les accueillantes d'enfants qui, elles aussi, vivent des évolutions familiales impactant leur activité.

De plus, le quotidien des familles se caractérise par de longues distances entre les différentes localités et les difficultés de mobilité qui y sont liées (en particulier en transport en commun).

- En région urbaine, et particulièrement en région bruxelloise en raison de la poussée démographique plus importante qu'ailleurs, différents facteurs créent des besoins spécifiques : multiculturalité, précarisation d'une partie importante de la population, manque de places à l'école maternelle, problèmes de logement, etc.

A cela s'ajoute le fait qu'un nombre non négligeable de places sont occupées par des enfants de navetteurs⁴.

3. Du point de vue des milacs :

► La **diversification des formes familiales** et l'**évolution du monde du travail** ont indéniablement eu un impact sur les milieux d'accueil :

- sur leur forme et leur mode d'organisation : La demande d'accueil des enfants 5 jours/semaine a diminué au profit d'une demande d'accueil plus morcelée. Par ailleurs, on constate globalement une augmentation de la durée de présence journalière de certains enfants. Certains Milacs se sont adaptés, d'autres se sont créés pour répondre à des besoins spécifiques.

- sur leur projet d'accueil : La prise en compte de besoins et attentes différents pose la question de la garantie du bien-être de l'enfant notamment lorsqu'il fréquente plusieurs milieux d'accueil et/ou solutions familiales, faute de places ou à cause du coût de l'accueil.

- sur les compétences attendues et/ou requises chez les professionnel(le)s de l'enfance.

- sur les conditions de travail du personnel des milacs : l'élargissement des horaires d'ouverture et de fermeture n'est pas sans conséquence sur les travailleurs des milieux d'accueil eux-mêmes et sur les parents.

³ Art. 55 de l'arrêté milieux d'accueil : « (...) Par dérogation aux articles 48 à 50, les milieux d'accueil visés à l'article 2, 1° à 4° et 8° prévoient de réserver **au moins 10 % de leur capacité totale en vue de rencontrer les besoins d'accueil résultant de situations particulières, notamment pour l'accueil d'enfants ayant un lien de parentalité avec un autre enfant inscrit. Celles-ci peuvent faire l'objet de modalités d'inscription et de réservation différentes de celles fixées auxdits articles.** (...) »

⁴ Cf étude du CERE : http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/enfants_N_residents_milac_ens.pdf

► **Le financement de tous les types d'accueil par l'ONE s'avère aujourd'hui largement insuffisant. L'apport inégal des pouvoirs publics ne couvre que partiellement et trop faiblement le budget nécessaire à la viabilité d'un milac.**

Dans les milacs subventionnés par l'ONE, l'emploi effectivement pris en charge par l'ONE correspond au maximum à 60% de l'emploi nécessaire à l'activité.

Dès lors, la création de nouvelles places risque de n'être possible dans le futur que là où des Pouvoirs Organisateurs (PO) pourront mobiliser des moyens propres pour la réalisation du projet, sachant que la législation leur permet de fixer des priorités d'accès (habiter la commune, travailler au sein du PO dans une autre de ses activités...)

La carence de financement et le statut précaire des accueillantes conventionnées entraînent en outre une diminution du nombre de places subsidiées (pratiquant la PFP)⁵ dans le cadre de l'accueil à domicile.

Par ailleurs, certaines maisons d'enfants - non subventionnées- se trouvent également dans une situation financière précaire alors même qu'elles appliquent des tarifs (souvent trop élevés) sans lien avec les revenus, tandis que d'autres maisons d'enfants décrochent des subsides sans appliquer le barème de PFP (essentiellement liés à l'emploi).

L'insuffisance globale des moyens dédiés à l'accueil des enfants met non seulement à mal l'accessibilité de tous à l'accueil mais risque désormais d'induire une diminution de l'offre.

D'autres aspects méritent également d'être cités :

1- Le métier d'accueillante conventionnée reste une activité professionnelle sans statut et sans garantie de revenus fixes. Cette situation fragilise l'ensemble des accueillantes et ne permet pas à une accueillante « isolée » de poursuivre son activité professionnelle.

2. L'augmentation des exigences, notamment en matière de normes de sécurité, impacte l'attractivité du secteur (cf. la décision de la cour d'appel de Liège dans l'affaire du dramatique décès survenu en juillet 2009).

Un équilibre devra être trouvé entre viabilité financière, accessibilité, conditions de travail, protection des enfants et respect de normes. Il conviendra également d'éviter un amalgame entre le rôle d'accompagnement et d'inspection.

3. Les prix du bâti pratiqués dans certaines villes sont préjudiciables au développement de milacs (notamment à Bruxelles, dans le sud du Luxembourg, dans le Brabant wallon, etc.) et freinent le développement de projets.

Enfin, il faut signaler la problématique, particulière à Bruxelles, des maisons d'enfant autorisées par Kind & Gezin. En vertu de la nouvelle législation flamande, de nombreuses maisons d'enfants K&G risquent de devoir diminuer leur nombre de places voire de fermer (pour des raisons tenant notamment au niveau de qualification et de connaissance linguistique requis du personnel et au problème de rentabilité quand s'appliqueront les nouvelles normes flamandes plus exigeantes ou les normes de l'ONE en cas de transfert).

Ces maisons d'enfants K&G, très souvent francophones dans les faits, représentent environ la moitié des places en accueil collectif K&G et plus que le nombre de places offertes par les maisons d'enfants ONE.

Au cours de la dernière décennie, la politique en matière d'accueil de l'enfance s'est essentiellement concentrée sur la nécessaire création de nouvelles places et l'augmentation de l'offre pour tenter de pallier les pénuries.

Or, des études - notamment celle réalisée par la FIMS - montrent que la viabilité de structures bénéficiant de subsides depuis de nombreuses années est en danger⁶.

⁵ Cf chiffres de création/suppression de places dans les différentes subrégions en 2012 (annexe)

⁶ ibidem

B. positionnement - Conditions de réalisation de l'accessibilité (Choix sociétaux, financement)

Tenter de concilier les besoins et les attentes de tous (parents, enfants, professionnels, responsables et PO) crée bien souvent des tensions qui questionnent les choix éducatifs mais également les priorités et les enjeux politiques du secteur (cf infra).

Dans un contexte économique difficile, le Conseil d'Avis insiste sur la nécessité d'opérer des choix de société durables, par le développement d'un accueil et d'une éducation de qualité dès la naissance. Il est capital que la question de l'accueil de l'enfance soit une priorité politique afin de rendre effectif le droit à un accueil de qualité pour chaque enfant.

Accroître l'offre d'accueil dans le secteur 0-3 ans, c'est permettre à l'enfant d'accéder à une première socialisation et soutenir ses parents dans l'exercice de leur fonction parentale. Les milieux d'accueil jouent un rôle fondamental en matière de prévention sociale. Ils permettent aux parents de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle (accès et maintien sur le marché de l'emploi et ce, particulièrement pour les femmes)⁷.

Accroître l'accueil des enfants 0-3 ans, c'est participer au développement économique.

L'accueil de la petite enfance doit faire partie des plans régionaux de développement et d'aménagement du territoire.

En effet, d'une part l'accueil de l'enfance contribue aux objectifs des politiques de l'emploi (en fournissant des emplois aux travailleurs du secteur et en permettant aux parents de se former, chercher un emploi et/ou continuer à travailler), et d'autre part aux objectifs de politique d'égalité hommes/femmes.

Accroître l'offre d'accueil dans le secteur 0-3 ans, c'est favoriser la cohésion sociale à travers le soutien à l'épanouissement personnel et la prévention par l'éducation, lesquels constituent de formidables leviers pour la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités- sociales, sanitaires, mais aussi d'accès à la culture, la nature, etc., dans notre société.

En conséquence, le Conseil demande que les plans de développement prennent en compte l'objectif d'augmentation du taux de couverture et mobilisent les moyens publics adéquats afin de permettre aux acteurs publics et non-marchands d'offrir un service de qualité, accessible financièrement et géographiquement, à tous les citoyens.

Plus précisément :

► L'accueil doit répondre à des critères de **qualité, d'accessibilité, de mixité sociale et d'équité.**

Cela suppose :

- **Des milieux d'accueil de qualité** : conformité au Code de qualité de l'ONE, statut et compétences des professionnels, mixité des publics, etc.
- **Des milieux d'accueil accessibles** financièrement, géographiquement et culturellement
- **Des milieux d'accueil ouverts à tous**, quels que soient, notamment, le statut socioprofessionnel ou l'origine des parents, la situation de handicap de l'enfant.
- **Des modes d'accueil diversifiés** répondant aux besoins spécifiques des familles : horaire flexible, accueil ponctuel ou urgent, accueil des enfants malades, ...

⁷ Depuis de nombreuses années, l'Orbem -puis ACTIRIS- a passé convention avec des milieux d'accueil volontaires pour la création de places destinées aux enfants dont un parent suit une formation proposée par ACTIRIS. Ce projet est soutenu financièrement par le Fonds social européen.

- **Une professionnalisation du secteur de l'enfance** garantissant la qualité de l'accueil par des formations initiale et continuée qui placent le bien-être de l'enfant au centre des préoccupations et prennent en compte l'évolution des besoins et attentes des familles.

Cela nécessite :

- Un financement structurel des milieux d'accueil à hauteur des missions publiques à rencontrer, pour garantir une qualité des services d'accueil en les préservant des logiques de concurrence et de commercialisation du secteur.
- Le subventionnement du développement de l'offre plutôt qu'une solvabilisation de la demande sans impact sur la programmation et vecteur d'inégalité.
- Dans une logique de simplification, une réflexion sur l'adaptation des normes aux particularités des milieux (AFSCA, sécurité, droits d'auteurs et droits dérivés, etc.).

NB : Le Conseil rappelle son opposition au recours aux titres-services dans le domaine de l'accueil de l'enfance.

Dans le cadre de son Avis 2012/02 relatif au projet de contrat de gestion de l'Office, le Conseil d'avis attirait déjà l'attention sur la nécessaire prise en considération du secteur 0-3 ans : « *Bien conscient de l'effort demandé au Ministre de tutelle et au Gouvernement pour doter l'Office, au terme du prochain contrat de gestion en 2017, d'un budget en hausse substantielle (+/- 50% en 5 ans), le Conseil souligne néanmoins que même après cet effort, le financement de l'Office représentera toujours une part minime du budget de la Fédération Wallonie-Bruxelles⁸ qui ne tient pas compte de la plus value sociale induite par son action. A cet égard, le Conseil souligne différents effets positifs d'un développement de l'offre d'accueil : augmentation du taux d'emploi (des professionnels du secteur et des parents-travailleurs), participation accrue à l'impôt, soutien à la consommation, prévention de l'échec scolaire (économies par rapport au coût du redoublement⁹). Le Conseil estime que les politiques d'accueil de l'enfance doivent également faire partie intégrante des plans de relance économique.¹⁰ »*

⁸ Rapport « la FWB 'en chiffres' édition 2012 »: Dépenses totales FWB : 9 milliards en 2011, 250 millions pour l'ONE

⁹ Le coût annuel du redoublement dans l'Enseignement en FWB est estimé à 335 millions d'euros

¹⁰ Cf Avis 2012/02 du Conseil d'avis

C. Propositions

L'accessibilité de l'ensemble des enfants aux places d'accueil de qualité (avec un projet pédagogique qui place l'enfant au centre des préoccupations et respecte son rythme) nécessite la création et la pérennisation, **de places d'accueil de qualité** accessibles (subventionnées à la hauteur des enjeux) et en **nombre suffisant**. Ceci en tenant compte des conditions de viabilité des services existants (et de ceux à créer) et de l'importance d'une simplification administrative. Cela impliquera notamment l'élaboration de programmations qui tiennent compte des besoins des enfants et en même temps des évolutions familiales (pour permettre l'accueil de l'enfant dans un milieu stable sans déstructurer le fonctionnement du milieu d'accueil).

■ Concernant le pilotage général du système, le Conseil d'avis recommande :

- Une **centralisation des demandes** de places d'accueil doit garantir :

- simplification administrative pour les parents (une seule inscription !) et les milacs
- liberté de choix pour les parents
- responsabilisation des milacs dans l'accompagnement offert aux parents
- monitoring de l'ensemble des demandes (non abouties notamment)
- autonomie des associations
- etc.

- Qu'un **système de centralisation** (tel que développé par certaines communes, la Région wallonne, Kind en Gezin, etc.) soit étudié en Fédération Wallonie-Bruxelles (expériences pilotes). A cet égard, il convient d'éviter la dépersonnalisation de la relation avec le milac, de prendre en compte le choix des parents du point de vue de l'accessibilité géographique, du projet de vie, etc., de donner des réponses suffisamment tôt (avant la naissance), et aussi d'assurer un égal traitement des bénéficiaires et de tous les milieux d'accueil.

- L'**organisation d'un recueil de données** centralisé permettant de mieux connaître le profil des enfants, des familles et les caractéristiques des milieux d'accueil en tenant compte de la réalité de travail des milieux d'accueil dans la collecte de ces données et en minimisant les charges administratives que cette collecte nécessiterait éventuellement.

Il est indispensable de fonder les critères de développement de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans sur des indicateurs qui mesurent la performance du système au regard de son accessibilité et de son équité.

■ Concernant l'accessibilité financière, le Conseil d'avis recommande :

- Une meilleure information/sensibilisation des parents quant au calcul de leur PFP (quel que soit le milac) en veillant à l'information spécifique autour des modalités d'adaptation de la PFP (via enquête sociale) et d'exonération visant le public précarisé (100% dans certains cas). Dans les MANS, une information des parents quant aux tarifs appliqués, dès la première rencontre.
- L'amélioration de la progressivité du barème PFP qui, quasi proportionnel aux revenus, ne permet pas un égal accès aux services. Parallèlement, la révision du système de solidarité entre MILACS subventionnés (rétrocession, péréquation) pour solidariser l'accueil d'enfants de familles défavorisés.
NB : Le Conseil d'avis se prononcera ultérieurement sur ce point, suite notamment aux travaux de recherche de la Ligue des Familles et de l'Office.
- L'inscription dans l'arrêté Milac d'une obligation pour tout Milac d'informer systématiquement l'ONE de tous les subsides reçus et l'obligation pour tout Milac

percevant des subsides structurels à hauteur de 60% de la masse salariale d'appliquer une tarification proportionnelle aux revenus des parents.
En deçà de 60 % de subsides structurels, l'obligation d'appliquer une tarification adaptée en fonction de la hauteur des subsides perçus. L'apport public doit contribuer à améliorer l'accessibilité.

- En cas de transfert de compétences, en matière de déduction fiscale, de saisir cette opportunité pour améliorer l'accessibilité des milacs 0-3 ans.
- L'utilisation des marges budgétaires découlant de l'éventuelle suppression de « l'intervention accueil », pour réviser la PFP (cf supra) et développer l'offre d'accueil en vue de favoriser une meilleure accessibilité de tous aux milacs.

■ **Concernant l'accessibilité géographique, le Conseil d'avis recommande :**

- De réviser de façon concertée les critères de programmation afin de réduire les inégalités dans l'accès à l'accueil sur base notamment d'un critère géographique (régions et sous régions).
- La prise en compte pour le calcul du taux de couverture utilisé pour la répartition des moyens de l'ONE dans le cadre des programmations uniquement des places auxquelles s'appliquent la PFP réellement accessibles à tous (ne pas tenir compte par exemple des places dans les crèches hospitalières ou universitaires, réservées aux enfants du personnel ou d'accueil occasionnel)
- Une approche plus fine du taux de couverture, prenant en compte les spécificités et les besoins locaux dans le cadre d'une programmation équitable de l'accueil des enfants. Plus précisément, le Conseil suggère d'interroger le taux de couverture par rapport aux caractéristiques des enfants et des familles, à la rencontre de leurs droits fondamentaux, à l'étendue géographique, aux taux d'emploi, à la cohésion sociale, au soutien de l'accès à l'emploi, la PFP... Pour ce faire, l'expertise des Comités subrégionaux de l'ONE doit notamment être prise en compte.
- La mise en place de politiques croisées impactant le développement du système d'accueil (programmation de l'attribution de places, aides à l'emploi, subsides en infrastructures, projets FSE, politiques urbanistiques) et, dans ce cadre, la création d'un guichet unique d'information à destination des promoteurs de projets.
- L'obligation pour tout projet immobilier d'envergure de prévoir des locaux à destination de l'accueil de l'enfant et l'introduction de cette obligation dans les législations telles que PRAS, PRDD, SDER, CoDT. Ceci afin d'enrayer la pénurie d'infrastructures adaptées et permettre en outre de protéger les milacs contre la hausse des loyers.

■ **Concernant l'accessibilité sociale et culturelle, le Conseil d'avis recommande :**

- Le renforcement de l'accompagnement des équipes dans l'accueil des enfants en situation de handicap.
- La prise en compte de besoins spécifiques (accueil flexible, accueil d'urgence, situation de handicap, etc.) dans les futures programmations. Cependant, afin d'encourager la mixité sociale et de favoriser la stabilité de l'accueil de l'enfant, le Conseil ne recommande pas la spécialisation des types d'accueil.
- Le renforcement de l'obligation d'accueillir les enfants en situations sociales difficiles en sus des places réservées aux fratries et aux membres du personnel.

- La révision de l'arrêté portant réglementation générale des milieux d'accueil pour rencontrer les besoins diversifiés sur base d'une vision politique à long terme.
- Un soutien financier au développement de liens entre Milacs, consultations ONE, lieux de paroles, ATL, écoles, afin de consolider les actions autour de la famille et de l'enfance, de favoriser leur visibilité et les échanges d'informations.
- Le renforcement de la qualification du personnel et la promotion du travail collaboratif (cf travaux menés dans le cadre de l'article 114 du contrat de gestion de l'Office).
- L'explicitation dans les projets d'accueil de la prise en compte de la diversité sociale et culturelle des enfants accueillis.