



**AVIS A. 1172**

**RELATIF À LA PROPOSITION DE CRITÉRIOLOGIE DE L'ONE DE  
CLASSEMENT DES PROJETS – PLAN CIGOGNE III**

Adopté par le Bureau du CESW le 24 février 2014

**SOMMAIRE**

<b>1. EXPOSÉ DU DOSSIER</b>	<b>3</b>
<b>1.1. LA DEMANDE D’AVIS</b>	<b>3</b>
<b>1.2. LE CONTEXTE</b>	<b>3</b>
1.2.1. La répartition des places	3
1.2.2. Les critères de recevabilité	4
<b>1.3. LE PROJET DE CRITÉRIOLOGIE</b>	<b>4</b>
<b>2. AVIS</b>	<b>6</b>
<b>2.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</b>	<b>6</b>
2.1.1. Concernant la consultation	6
a) Le contrat de gestion 2013-2018 de l’ONE	6
b) Les moyens transférés du FESC	6
c) La réforme du secteur de la petite enfance	8
2.1.2. Concernant la coordination des politiques	8
<b>2.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES</b>	<b>9</b>
2.2.1. Sur les projets prioritaires	9
2.2.2. Sur le projet de critériologie du volet 2	9
a) Critère de service universel	9
b) Critère de discrimination positive	9
c) Critère d’opérationnalité	10
d) Critère d’accessibilité	10
e) Autre	10

## 1. EXPOSÉ DU DOSSIER

### 1.1 LA DEMANDE D'AVIS

Le Plan Cigogne III adopté en juillet 2013 par le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a été intégré, en novembre 2013, dans le nouveau contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE. Il a pour objectif de créer 14.849 places en 9 ans (2014-2022) dans les milieux d'accueil de la petite enfance - intitulés « accueil 0-3 ans » - tant collectifs que familial, subventionnés ou non par l'Office.

Pour atteindre cet objectif, l'ONE vient de lancer une programmation via un premier appel à projets portant sur le subventionnement de 1.937 places en 2014 (volet 1). Un volet 2 portant sur le subventionnement de 5200 places de 2015 à 2018, doit faire l'objet d'un second appel à projets à lancer au plus tard le 15 mars 2014. Dans le cadre de ce volet 2, le contrat de gestion prévoit que l'ONE formule une proposition de critères et de pondération de classement des projets et la soumette au Conseil économique et social de la Communauté française.<sup>1</sup>

A défaut de fonctionnement de cet organe, la demande d'avis émanant de l'administrateur général de l'ONE, a été adressée conjointement au CESW et au CESRB, le 24 décembre 2013. L'avis est attendu dans un délai de deux mois, passé ce délai l'avis est réputé positif. Le Conseil d'avis et les Comités subrégionaux de l'ONE sont également consultés.

Après un premier examen du projet de critériologie en Commission AIS, le CESW a souhaité obtenir des éclaircissements supplémentaires et a invité des représentants de l'Office à cet effet. Le 5 février 2014, la Commission AIS a procédé à l'audition de M.E. GILSON et Mme A-F BOUVY représentant l'ONE, qui ont présenté le projet et participé à un échange avec les représentants des interlocuteurs sociaux, sur base d'une liste non exhaustive de questions.

### 1.2 LE CONTEXTE

#### 1.2.1 La répartition des places

Le **premier volet** de la programmation 2014-2018 de l'accueil 0-3 ans (art.68), porte sur le subventionnement de 1.937 places en 2014 en ce compris une liste de projets prioritaires établie à l'annexe 4 du contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE.

Le **second volet** de la programmation 2014-2018 de l'accueil 0-3 ans (art.71 et suivants), porte sur le subventionnement, de 2015 à 2018, de 1300 places par an en moyenne, en ce compris, le cas échéant, des places non attribuées ou dans le cadre du volet 1 et les projets prioritaires non réalisés dans le volet 1.

<sup>1</sup> Cf. Contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE, art.77, 2.a).

Les places sont réparties à concurrence de 90% entre les subrégions conformément à l'annexe 3 du contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE. Cette répartition entre sous régions est de nature contraignante établie sur base de :

- l'application de deux clés, portant chacune sur la moitié des places à attribuer, afin d'atteindre à l'horizon 2022 des taux de couverture - en places subventionnées et globaux – égaux;
- l'immunisation d'un certain pourcentage de places pour tenir compte des navetteurs à Bruxelles (12%);
- la réservation d'un certain pourcentage de places attribuées aux subrégions wallonnes (15%) sur l'ensemble de Plan Cigogne III, quota réparti ensuite à parts égales entre sous-régions.

### 1.2.2 Les critères de recevabilité

Les projets doivent, en outre, répondre à certains **critères de recevabilité**. Pour ce qui concerne le volet 2, il s'agit des éléments suivants :

- La création d'un minimum de :
  - 3 nouvelles places – extension en MCAE.<sup>2</sup>
  - 4 nouvelles places – extension en crèches.
  - 12 nouvelles places – transformation en MCAE.
  - 18 nouvelles places – transformation en crèche ou pré-gardiennant.
- Un dossier complet avant la date prévue dans l'appel à projets et l'ouverture des places annoncées entre le 1.01.2015 et le 31.12.2018.
- Une absence d'obstacle manifeste à l'agrément/autorisation/subventionnement.
- La description des infrastructures et du lieu d'implantation (ou la preuve d'un financement régional ou à défaut l'engagement écrit à fournir cette preuve).
- Les statuts et délibérations des organes compétents.

Notons que les projets relatifs à un agrément ou une autorisation mais à des places non subventionnées ne doivent pas satisfaire au nombre de places minimum.

## 1.3 LE PROJET DE CRITÉRIOLOGIE

---

Le contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE prévoit, outre les critères d'attribution par subrégion de pré-classement et de recevabilité évoqués ci-dessus (cf. points 1.2.1 et 1.2.2), des critères pondérés de sélection des projets sur lesquels porte la demande d'avis adressée au CESW. Le contrat de gestion précise que la proposition de critériologie reprend des critères de service universel (global et subventionné par commune) ainsi que des critères de discriminations positives - axés notamment sur les revenus des parents et sur la précarité des enfants et des familles.<sup>3</sup>

La proposition de critériologie et de pondération soumise à consultation est la suivante :

**Critère de service universel global** : constitué sur base d'un classement en déciles des communes au sein de chaque subrégion, à partir du nombre de résidents âgés de 0 à 2,5 ans<sup>4</sup> et du taux de couverture globale.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> MCAE : maison communale d'accueil de l'enfance.

<sup>3</sup> Cf. Contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE, art.77, 2.a).

<sup>4</sup> Situation au 1.01.2012, nombre de résidents de 0 à 2 ans majoré de 50% des résidents de 2 à 3 ans. 100% du public à Bruxelles et déduction faite des résidents de langue allemande pour la Wallonie.

<sup>5</sup> Situation au 31.12.2012, rapport entre le nombre de places d'accueil – tous milieux confondus – et le nombre de résidents âgés de 0 à 2,5 ans.

**Critère de services universel subventionné par commune** : constitué sur base d'un classement en déciles des communes au sein de chaque subrégion, à partir du nombre de résidents âgés de 0 à 2,5 ans et du taux de couverture collectif subventionné.<sup>6</sup>

**Critère de discriminations positives** : constitué sur base d'un classement en déciles des Communes au sein de chaque subrégion, à partir d'un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (IWEPS).<sup>7</sup>

**Critère d'opérationnalité** : Priorité aux projets qui annoncent le trimestre d'ouverture des places le plus tôt.

**Critère d'accessibilité** : en 2 axes : priorité aux projets qui réservent plus de 10% de leur capacité à des « situations sociales particulières » ou aux projets qui n'octroient pas de priorité pour un public défini (cote maximum si accès universel).

CRITÈRES	PONDÉRATION
Critère de service universel global	20%
Critère de service universel subventionné	30%
Critère de discriminations positives	30%
Critère d'opérationnalité	10%
Critère d'accessibilité dont :	10%
- Projets qui réservent plus de 10% de leur capacité à des «situations sociales particulières».	5%
- Projets qui n'octroient pas de priorité pour un public défini.	5%

<sup>6</sup> Situation au 31.12.2012, rapport entre le nombre de places d'accueil en milieux d'accueil subventionnés et le nombre de résidents âgés de 0 à 2,5 ans.

<sup>7</sup> Cet indicateur mesure l'insuffisance d'accès aux droits fondamentaux de la population de chaque commune. Les droits fondamentaux sont déclinés selon six dimensions (droit à un revenu digne, à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, à un logement décent et à un environnement sain, au travail, à l'éducation et à la formation, à l'épanouissement culturel et social) et prend en considération 3 publics cibles (ménages monoparentaux, isolés âgés de 65 ans et plus, demandeurs d'asile – en %).

## 2. AVIS

### 2.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

#### 2.1.1 Concernant la consultation

##### a) Le contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE

Le Conseil souligne que la consultation dont il fait l'objet concernant la critériologie de l'ONE intervient dans un **cadre restreint** et dans l'**urgence**, alors que les décisions importantes en ce qui concerne l'offre d'accueil de la petite enfance ont tardé à venir tout au long de la législature (cf. retards dans la programmation ONE et dans l'affectation des moyens du PM.2 Vert).

Ainsi, le Conseil relève que la consultation est strictement circonscrite à des critères intervenant pour départager l'attribution de places subventionnées dans le cadre du volet 2 du Plan Cigogne III, après l'application de priorités et de clés de répartition déjà fixées dans le contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE intervenant en amont.<sup>8</sup> En effet, le nombre de places relevant du volet 2 font notamment l'objet d'un pré-classement par subrégions (annexe 3), résultant d'un accord politique qui a conditionné l'adoption du Plan cigogne III. Les Interlocuteurs sociaux n'ont pas été consultés sur les critères globaux de cette programmation définis dans le contrat de gestion. Les décisions relatives aux projets prioritaires quant à elles, fixées dans l'annexe 4 du contrat de gestion, n'ont pas non plus été soumises à consultation. Certaines priorités établies dans ce cadre avaient pourtant fait l'objet de réserves de la part des Interlocuteurs sociaux, en l'absence d'une évaluation objectivant ce type de besoins (cf. SEMA, crèches dans les gares, etc.).<sup>9</sup>

En définitive, les Interlocuteurs sociaux, malgré le lien évident entre l'offre d'accueil, l'emploi et le développement économique des sous-régions, ne sont consultés qu'à la marge sur les critères de développement de l'offre. Le Conseil déplore ce fait et rappelle qu'antérieurement, les remarques de ceux-ci sur la critériologie de la précédente programmation avaient été prises en compte (cf. 2.1.2 ci-dessous). Il souligne qu'il convient dès lors de lire l'avis qu'il formule sur la présente critériologie en tenant compte des limites évoquées ici.

##### b) Les moyens transférés du FESC

Le contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE prévoit que « l'Office appuie le Gouvernement dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre du transfert du FESC. Il participe aux rencontres initiées par le Ministre de tutelle et qui rassemblent les partenaires concernés au sein de la Plate-forme FESC. Le Gouvernement et l'Office détermineront les moyens nécessaires à la gestion par l'Office du dispositif mis en place. Ces moyens seront octroyés par le Gouvernement dans le cadre d'un avenant au contrat de gestion. L'office prend en son sein les dispositions nécessaires pour assurer dans les meilleures conditions possibles l'accompagnement et le suivi administratif et financier des projets transférés. Les modalités concrètes du transfert et de la reprise par l'Office, y compris de l'aspect budgétaire, personnel et logistique, feront l'objet d'un avenant au présent contrat de gestion. Le Gouvernement adoptera les réglementations nécessaires à la reprise des compétences du FESC, après concertation et avis de l'Office. »<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Cf. art. 70 et suivants du contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE, pages 45 et suivantes.

<sup>9</sup> Cf. avis A.1101 et A.1112 relatifs à la dynamique «Horizon 2022».

<sup>10</sup> Cf. art.64 du contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE, page 41.

Il est utile de rappeler ici que le FESC (Fonds des équipements et des services collectifs) avait été institué au sein de l'ONAFTS par la loi du 20 juillet 1971 dans le but de faciliter l'accès des familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales à certains services d'accueil de l'enfance. Les missions actuelles du FESC visent le financement de 4 types de projets : l'accueil d'enfants malades, l'accueil flexible, l'accueil d'urgence et l'accueil extrascolaire. Son financement est assuré par une cotisation patronale de 0,05 % pour l'accueil d'enfants affectée au Fonds depuis 1994.

Dans la perspective du transfert de ce Fonds aux Communautés résultant de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat<sup>11</sup>, la Fédération Wallonie-Bruxelles a, d'ores et déjà, adopté une série de dispositions<sup>12</sup> prévoyant les modalités de gestion des moyens transférés par l'Office, moyennant une implication des interlocuteurs sociaux au sein d'un Comité de programmation<sup>13</sup> chargé d'une compétence d'avis sur les critères de programmation de l'ensemble de l'offre subventionnée.

Les interlocuteurs sociaux tiennent particulièrement à être impliqués dans les décisions relatives à l'affectation des moyens transférés du FESC. En effet, ceux-ci représentent un apport substantiel de 33 millions<sup>14</sup> dans le budget de l'ONE et concernent des projets relevant d'un accueil spécifique en lien direct avec l'emploi. L'implication des acteurs jusqu'ici responsables de la gestion des projets financés par le Fonds est d'ailleurs entérinée par les dispositions du Décret du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 24 mars 2009.

**Le Conseil demande la mise en place imminente du Comité de programmation tel que prévu dans cette législation.**

D'une manière plus générale, le Conseil s'interroge sur l'impact potentiel de la réforme institutionnelle sur la situation financière du pouvoir subsidiant compte tenu de certaines inconnues subsistant à ce jour qui pourraient mettre les opérateurs dans une situation délicate (par exemple : Asbl, pouvoirs locaux). Il mentionne notamment les emplois APE/ACS intégrés dans la programmation ONE (cf. le maintien et le financement de la réduction des cotisations sociales des APE, la situation financière des communes et la problématique du co-financement).

**Il recommande au pouvoir politique de ne pas sous-estimer les incertitudes qui pèsent sur la mise en œuvre des décisions actuelles et les difficultés qui pourraient survenir concernant le financement des structures et services existants, notamment ceux financés jusqu'ici par le FESC.**

---

<sup>11</sup> Dans le cadre de l'accord intervenu en 2007 sur le projet de réforme institutionnelle envisagé alors.

<sup>12</sup> Un **décret modifiant le décret du 17 juillet 2008** portant réforme de l'ONE et le décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire (ATL), a été adopté par le Parlement de la CF le 24 mars 2009, et publié au MB le 27 juillet 2009. L'entrée en vigueur de ce décret est toutefois conditionnée par l'adoption de la loi spéciale de financement (modifiée) des Communautés et Régions et de la loi abrogeant en vue de dissoudre le FESC, l'art.107 des lois coordonnées.

<sup>13</sup> Pour rappel, ce comité de programmation est chargé de formuler un avis et/ou une proposition de critères de programmation en matière d'accueil ainsi que des avis sur la politique d'accueil. Il est composé de : 5 représentants des organisations interprofessionnelles représentatives des travailleurs, 5 représentants des organisations intersectorielles représentatives des employeurs et 5 représentants d'organisations représentatives des familles.

<sup>14</sup> Cf. Loi spéciale de financement, montant de 76,3 millions € en 2015 auquel s'applique la clé démographique «enseignement» (43,65% pour la FWBxl) et déduction faite du pourcentage attribué à la Communauté germanophone.

### *c) La réforme du secteur de la petite enfance*

Les représentants de l'ONE ont mis en évidence l'importance de l'échéance résultant du transfert des moyens du FESC qui se combinera avec une réforme du secteur de la petite enfance visant une meilleure adéquation entre les besoins et l'offre d'accueil et une simplification administrative accrue. Les thèmes de cette réforme sont annoncés dans le nouveau contrat de gestion de l'ONE (art.66), l'Office étant chargé de définir la méthodologie de travail. L'apport attendu des Interlocuteurs sociaux dans cette réflexion est souligné comme essentiel par les représentants de l'ONE. Cela concernera, de facto, la programmation du volet 3 du Plan Cigogne III (6400 places de 2019 à 2022).

#### **Le Conseil demande que :**

- **L'évaluation exhaustive et objective de la critériologie appliquée pour les programmations des volets 1 et 2 du Plan Cigogne III, soit un préalable à toute décision engageant l'avenir.**
- **L'ensemble des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, tant interprofessionnelles que sectorielles soient associées à cette réflexion, au sein des organes de l'ONE prévus à cet effet et via une consultation du CESW.**
- **Cette consultation intervienne dans un délai suffisamment rapproché (lié à l'évaluation de l'application des critères du volet 2) permettant d'anticiper l'ensemble des décisions relatives au volet 3 de la programmation (2018-2022) - et non à la marge ou en urgence comme dans le cas de la présente consultation.**

**Le Conseil indique d'ores et déjà qu'il souhaite que la réflexion de fond annoncée sur le service universel de base en matière d'accueil des enfants prenne en compte les aspects importants mis en évidence par les Interlocuteurs sociaux (évolution des besoins liés au marché de l'emploi, accueil spécifique développé via les projets hérités du FESC, indicateurs tels que le taux de couverture de l'accueil subventionné, le taux d'activité des 18-45ans ou le taux d'occupation des milieux d'accueil, etc.).**

#### **2.1.2 Concernant la coordination des politiques**

Sous la législature précédente (2004-2009), un partenariat rassemblant autour de la table les Interlocuteurs sociaux, les représentants de l'ONE et les représentants de tous les ministres impliqués dans le développement de l'accueil de l'enfance (Enfance, Pouvoirs locaux, Emploi, Action sociale, Economie) - avait permis la mise en œuvre d'une coordination fructueuse des interventions, au bénéfice d'un développement plus équilibré de l'offre d'accueil. Le ministre en charge de la compétence communautaire sous cette législature n'a pas jugé utile de maintenir le dispositif. Toutefois des éléments positifs résultant de cette dynamique ont été engrangés : le Ministre en charge de la compétence communautaire est également responsable des infrastructures d'accueil en Wallonie et des synergies accrues ont été établies entre les services afin de garantir une meilleure articulation des moyens résultant de diverses sources (cf. APE, PM 2.Vert, infrastructures, pouvoirs locaux).

**Le conseil recommande au futur gouvernement de réitérer cette dynamique du partenariat et, à tout le moins, de créer les synergies nécessaires permettant une affectation optimale et articulée des moyens consacrés à l'offre d'accueil.**



## 2.2 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

---

### 2.2.1 Sur les projets prioritaires

Concernant les projets admis prioritairement dans le cadre du Plan Cigogne III (art. 68 et annexe 4 du contrat de gestion), le Conseil se demande ce qu'il adviendra au cas où les porteurs de projets ne sont pas en mesure d'utiliser de leur priorité. En effet, certains pourraient, pour des raisons diverses, renoncer à poursuivre le projet qui n'avait pas pu être subventionné dans le cadre du Plan Cigogne II. Le Conseil recommande de préciser quelles **modalités** sont applicables dans ce cas de figure et de **justifier les décisions** relatives à la réaffectation éventuelle des moyens.

### 2.2.2 Sur le projet de critériologie du volet 2

#### a) Critère de service universel

Le Conseil estime qu'il convient de privilégier davantage le critère du **taux de couverture subventionné** par rapport au taux de couverture global. En effet, seuls les milieux d'accueil subventionnés appliquant la tarification fixée par l'ONE, en lien avec les revenus des familles, sont susceptibles de garantir l'égalité d'accès pour tous les citoyens et de répondre ainsi à une mission de service public. Ce critère paraît essentiel pour un rééquilibrage de l'offre et la répartition de nouvelles places subventionnées. Le conseil considère donc que le taux de couverture subventionné doit peser prioritairement dans le partage et recommande d'**augmenter le pourcentage** de celui-ci dans la pondération proposée.

Par ailleurs, le Conseil attire l'attention sur le fait qu'un haut taux de couverture au niveau d'une subrégion ou d'une province traduit une demande plus forte et non une couverture plus élevée par rapport aux besoins. Il préconise dès lors de se baser également sur les besoins réels et les demandes effectives de places d'accueil.

#### b) Critère de discrimination positive

Le Conseil souligne l'intérêt, sur le plan conceptuel, d'établir un lien entre le développement de l'offre d'accueil et l'accès effectif de la population de chaque commune aux **droits fondamentaux** - en se référant à des indicateurs validés par des institutions publiques de statistiques en la matière. Cependant, certains aspects de l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux tel que présenté, ne semblent pas forcément pertinents pour tirer des conclusions en matière d'accueil des enfants (ex. les isolés âgés de 65 ans et plus, comme facteur de risque pris en considération).

En outre, l'indicateur synthétique ne permettra pas de rendre compte de réalités parfois très divergentes d'un quartier à l'autre au sein d'une même commune. Il conviendrait autant que possible d'affiner l'**analyse par unité géographique plus petite** (quartier, hameau, village,...). La problématique de la mobilité en milieu rural est également un élément important à prendre en considération, même si celle-ci ne se limite pas à l'accueil des enfants et devrait se poser globalement (cf. centralisation des services collectifs).

*c) Critère d'opérationnalité*

Le Conseil souligne que l'opérationnalité du projet est certainement un critère primordial quant à la recevabilité de celui-ci mais il faut peut-être nuancer son caractère prioritaire par rapport à d'autres critères.

*d) Critère d'accessibilité*

Le Conseil souligne que les sous-critères a et b relatifs au critère d'accessibilité semblent a priori contradictoires. L'un viserait à favoriser la réservation d'un pourcentage de places pour des « situations sociales particulières », tandis que l'autre viserait à favoriser l'accès universel, sans priorité à l'égard d'un public particulier, par exemple les habitants de la commune ou le personnel d'un hôpital. Cela mériterait pour le moins de préciser les « situations sociales particulières » visées, en cohérence avec le critère de discrimination positive, sachant qu'éventuellement - dans certaines communes très défavorisées économiquement - la priorité aux enfants de la commune pourrait se justifier sous cet angle.

Le critère proposé a le mérite de pousser les opérateurs à se poser la question de l'accessibilité au moment de l'introduction de leur projet. Si l'on peut partager la volonté d'impulsion souhaitée et la logique incitative sous-jacente à ce critère, on doit s'interroger toutefois sur sa praticabilité et les modalités de son contrôle. **Le Conseil recommande dès lors d'approfondir la réflexion concernant la mise en œuvre de ce critère.**

*e) Autre*

Le Conseil recommande de veiller à ce que le Plan Cigogne III soit effectivement accessible à tout opérateur associatif ainsi qu'aux pouvoirs organisateurs ayant la personnalité juridique publique (pouvoirs locaux, intercommunales, provinces, associations chapitre XII), que ce soit pour la subsidiation d'infrastructures ou d'autres subsides.

\*\*\*\*\*