

AVIS n°1496

Avis sur l'avant-projet de décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance

Avis adopté le 11/07/2022

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 1^{er} juin 2022, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Valérie DE BUE d'une demande d'avis concernant l'avant-projet de décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, adopté en première lecture par le GW le 25 mai 2022.

L'avis de l'Organe de concertation intra-francophone et de l'ONE, est également sollicité.

2. OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET ¹

L'avant-projet de décret a pour objet de :

- Actualiser la réglementation (simplification des procédures, digitalisation, élaboration d'un cadastre, objectivation, modernisation, concertation et concordance avec la réforme des milieux d'accueil).
- Offrir une base décrétable et un cadre pérenne au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, y compris l'axe rénovation.

3. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET ²

- **Rénovation du parc immobilier** : état de vétusté des 12.000 places d'accueil non encore rénovées (via marché cadre ou subside spécifique aux pouvoirs organisateurs. Objectif : rénovation de la moitié dans le cadre du Plan européen pour faciliter la reprise et la résilience, en privilégiant la performance énergétique (audits et logiciel adapté).
- **Cadastre des infrastructures de la petite enfance** :
Les objectifs sont de :
 - Disposer d'une photographie de l'état actuel des infrastructures de la petite enfance.
 - Identifier et prioriser les investissements à réaliser pour permettre une remise à niveau des infrastructures (performance énergétique / sécurité / confort – respect des normes ONE).
 - Identifier le budget nécessaire globalement et par phase.
 - Permettre un monitoring actualisé des infrastructures.
 - Programmer les investissements nécessaires pour les maintenir en état
 - Amener les infrastructures à atteindre les objectifs régionaux en termes de performance énergétique.
- **Objectivation** : principe d'une programmation pour le financement des infrastructures de la petite enfance établie sur des critères objectifs (programmation et enveloppe budgétaire fixées pour 5 ans).
- **Conditions de subventionnement** :
 - Subventions portant sur l'achat ou la construction de bâtiments, l'agrandissement, la transformation et les grosses réparations mais également sur l'équipement et le premier ameublement de bâtiment.

¹ Extrait de la note au GW du 25.05.22.

² Extrait de la note au GW du 25.05.22.

- Maintien de l'activité d'accueil pendant toute la durée de l'amortissement des achats ou travaux effectués.
 - Respect des critères de performance énergétique, de durabilité, d'accessibilité et de mobilité établis sur la base des critères fixés dans l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne concernant la création de places d'accueil de la petite enfance.
- **Gestion** : 2 hypothèses particulières :
 - La délégation de gestion du milieu d'accueil par le demandeur.
 - La mise à disposition d'un bien à un milieu d'accueil qui n'est pas titulaire d'un droit réel sur ce bien (sous conditions).
- **BB-pack modifié** ³ : devient une subvention non liée à un prêt et porte sur l'achat de matériel spécifique à l'activité du milieu d'accueil et les travaux de sécurisation en lien direct avec l'activité et dont la liste est définie par le Gouvernement
- **Contrôle** :
 - Interdiction du double subventionnement et ses modalités d'application.
 - Délégation au Gouvernement pour déterminer les procédures de contrôle et de sanction en cas de non-observation des dispositions du décret.

4. AVIS

Le CESE a examiné avec intérêt l'avant-projet de décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance. Il accueille très positivement ce projet de décret et formule quelques réflexions sur sa mise en œuvre opérationnelle. Certains aspects méritent en effet d'être clarifiés. Le CESE se réserve dès lors la possibilité de formuler des remarques complémentaires à la lumière des arrêtés d'exécution qui seront élaborés et sur lesquels il souhaite être formellement consulté.

4.1 ACCORD DE COOPERATION

Le CESE relève que ce projet de texte s'inscrit dans le prolongement de l'important accord de coopération conclu entre la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à subventionner en commun - en combinant les subsides ONE, les aides à l'emploi APE/ACS et les subsides à l'infrastructure - la création de plus de 5200 places en crèches dans les années à venir (3143 places en Wallonie et 2100 places à Bruxelles). ⁴

Le CESE se réjouit de cet ambitieux objectif politique et salue la volonté significative de conjuguer les efforts communs entre les différentes entités, afin de le réaliser. Le Conseil recommande en effet depuis de nombreuses années, de coordonner les programmations emplois/infrastructures ainsi que les moyens budgétaires engagés afin de développer les structures d'accueil de la petite enfance, dans un souci de cohérence et d'anticipation accrue.

Le Conseil a souligné, à de multiples reprises, l'importance d'améliorer la capacité d'accueil de la petite enfance - en soutenant les différents Plans Cigogne et leur évolution - comme outil essentiel permettant de favoriser la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Il approuve dès lors l'intention de poursuivre et d'intensifier la dynamique des Plans Cigogne. La création de places

³ Dispositif « BB-pack » instauré par le décret du 21 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017 et mis en œuvre par une circulaire du 14 février 2017.

⁴ Cf. Accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française concernant la création de places d'accueil de la petite enfance, conclu le 11 février 2022.

d'accueil de la petite enfance reflète, par ailleurs, la volonté d'investir structurellement dans les générations futures.

Le CESE considère qu'il s'agit d'un enjeu fondamental à plusieurs niveaux : sur le plan socio-économique (faciliter l'accès et le maintien à l'emploi, singulièrement des femmes, soutenir le développement économique et territorial, ...) mais également en matière de lutte contre la pauvreté infantile et les inégalités sociales et de santé. Par ailleurs, la réalisation des infrastructures prenant en compte l'indispensable transition écologique et énergétique, doit aussi permettre d'améliorer la qualité d'accueil des jeunes enfants.

4.2 CADRE DECRETAL

Le Conseil souligne positivement l'adoption d'un avant-projet de décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, qui confère un cadre pérenne pour les opérateurs du secteur. Il approuve les dispositions envisagées permettant de rationaliser et d'objectiver les investissements en infrastructures et équipements, par l'élaboration d'un cadastre et une programmation établie sur base de critères définis (notamment le taux de couverture et l'indice socio-économique de l'arrondissement), en concordance avec la programmation de l'ONE. La programmation des subventions en infrastructures et équipements, assortie d'un cadre budgétaire échelonné sur 5 ans, constitue un gage de stabilité et de projection future pour les structures d'accueil.

4.3 CHAMP D'APPLICATION DU DECRET

Le Conseil relève néanmoins certaines zones floues dans le champ d'application du décret.

Les critères définis à l'article 3 de l'APD⁵ constituent une base pour établir la **programmation** des investissements, dans le respect des critères fixés par l'accord de coopération (performance énergétique, durabilité, accessibilité, mobilité, etc.) mais des inconnues subsistent sur les modalités concrètes concernant la répartition des projets, la concordance avec la programmation de l'ONE et l'affectation des moyens.

L'APD établit un cadre large en habilitant le Gouvernement à subventionner, sans autres précisions sur l'étendue et les limites de ce subventionnement.⁶ En l'absence de vue sur les mesures exécutoires, il est difficile d'appréhender le **mécanisme de financement** qui sera d'application dans le cadre de ce dispositif. La procédure envisagée consiste en un subventionnement lié à la création ou au maintien de places, conformément à ce que prévoit l'accord de coopération, plutôt qu'un subside à l'investissement classique. Ainsi, il n'est pas précisé, dans le texte, si le subventionnement couvrira un pourcentage des travaux, établira des plafonds et/ou des priorités dans l'ordre de réalisation des travaux (ex. vétusté, audits énergétiques, ...), sera conditionné au nombre de places d'accueil, etc.

Le CESE souligne que cela peut créer une incertitude sur les conditions d'application du subventionnement, potentiellement révisables à chaque renouvellement du Gouvernement. Il se demande s'il ne serait pas préférable d'introduire plus de précisions à ce propos dans le décret lui-même, comme c'est le cas pour d'autres secteurs (ex. MR/MRS).

⁵ Cf. Art.3, §2 de l'APD :

« La programmation visée au paragraphe 1^{er} se fonde sur :

1° une évaluation effectuée l'année précédente, selon les modalités définies par le Gouvernement ;

2° un cadastre réalisé selon les modalités définies par le Gouvernement ;

3° le taux de couverture existant sur l'arrondissement où est localisé le milieu d'accueil subventionné ;

4° l'indice socio-économique de l'arrondissement où est localisé le milieu d'accueil subventionné, tel que défini par le Gouvernement ;

5° la qualité de milieu d'accueil subventionné, à savoir améliorable ou non améliorable ;

6° l'investissement nécessaire au maintien de places selon qu'il vise la construction, la réhabilitation ou la restructuration des bâtiments. »

⁶ Cf. Art.4, de l'APD : (...)

«Le Gouvernement arrête les modalités, montants et conditions d'octroi de la subvention. »

L'APD introduit une ouverture à des **milieux d'accueil non subventionnés** pour le subventionnement de matériel spécifique ou de travaux de sécurisation dans le but de créer ou maintenir les places d'accueil agréées par l'ONE mais sans que l'on sache, à ce stade, la part budgétaire qui sera consacrée à ce type de dossiers.⁷ Le CESE comprend l'objectif poursuivi mais considère qu'il convient de maintenir un accès prioritaire au subventionnement pour les milieux d'accueil agréés et subventionnés par l'ONE.

La possibilité pour les **maisons d'accueil agréées** par la Région wallonne d'accéder au présent dispositif est également une avancée intéressante, offrant certaines garanties aux gestionnaires de ce type d'établissements.

Le CESE souligne aussi positivement que les différents **opérateurs publics** mentionnés dans l'APD relèvent des mêmes conditions de subventionnement du présent dispositif, indépendamment du statut juridique des gestionnaires.

4.5 CADRE BUDGETAIRE

Le CESE souhaiterait plus de clarté sur le **cadre budgétaire dédié** au présent dispositif : enveloppe budgétaire octroyée, notamment dans le cadre du Plan de relance pour la Wallonie et/ou en application de l'accord de coopération, projection pluriannuelle, ...

Intervention Filiale Wallonie-Santé (SOGEPA)

Le CESE relève que, selon les dispositions prévues dans l'accord de coopération, les infrastructures pourront être subventionnées à hauteur de 80%.⁸ Il signale que les responsables de la Filiale Wallonie-Santé auditionnés récemment au CESE, ont souligné que les outils mis à disposition dans le cadre des missions de cette filiale pouvaient pertinemment venir en soutien des porteurs de projets d'accueil de la petite enfance. Cela nécessite toutefois l'accord de la/du Ministre de tutelle.

Le CESE soutient cette suggestion qui pourrait s'avérer très utile, par exemple, pour les 20% d'investissements en infrastructures restant à charge des promoteurs de projets. Il estime, en effet, que toute piste permettant de favoriser davantage le dépôt de projets, est la bienvenue, dans la mesure où toutes les structures ne disposent pas de fonds propres importants. Et d'autant plus que le financement dans le cadre de l'appel à projets ne porte que sur les nouvelles places créées (ex. moyens complémentaires nécessaires en cas de déménagement pour les places existantes).

Hausse des prix à la construction

Le CESE souligne, en outre, que le montant du subside en infrastructure de 41.000 € par place subsidiée, mentionné dans l'accord de coopération⁹ risque, avec les augmentations récentes des prix à la construction (matériaux et main d'œuvre), de s'avérer insuffisant et donc de freiner les initiatives. Ce montant a été fixé avant la flambée des prix. Le Conseil recommande dès lors que le budget prévu dans le cadre du présent dispositif, puisse prendre en compte cette hausse des prix. Il demande, à tout le moins, que les Partenaires sociaux et environnementaux puissent être consultés au cas où les conditions de subventionnement devaient être revues d'une manière ou d'une autre, dans le cadre l'application du présent projet de décret.

⁷ Cf. Art.9 de l'APD.

⁸ Cf. Art.10, §9 de l'accord de coopération.

⁹ Cf. Art.10, §9 de l'accord de coopération.

4.6 SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Le Conseil accueille favorablement la volonté d'alléger les procédures administratives pour les opérateurs. Il recommande que l'on s'assure que cette intention se concrétise réellement. A ce propos, il faut veiller à ce que l'élaboration du Cadastre n'entraîne pas une charge de travail supplémentaire à l'égard des gestionnaires, ce qui serait contraire à l'objectif recherché.
