

AVIS n°1570

Avis concernant le projet d'arrêté du GW relatif au financement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance

Avis adopté le 27/11/2023

Table des matières

1.	Demande d'avis	4
2.	Exposé du dossier	4
2.1	Contexte.....	4
2.2	Objet du projet d'arrêté	4
2.3	Contenu du projet d'arrêté	5
2.4	Références légales	5
2.5	Impact budgétaire	5
2.6	Avis antérieurs	5
3.	Avis	6
3.1	Préambule.....	6
3.2	Les conditions et modalités de subventionnement	7
3.3	Le cadastre.....	9
3.4	La qualité et la stabilité de l'accueil.....	10
3.5	L'entrée en vigueur	10

En résumé

Le CESE :

- se réjouit de l'adoption d'une base décrétole au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance ;
- est favorable à ce que l'on encourage tous les milieux d'accueil à rénover leurs bâtiments (performance énergétique, sécurité et confort accru pour les enfants accueillis et le personnel des établissements) ;
- approuve les mesures réglementaires précisant les modalités de subventionnement pour les milieux d'accueil subventionnés (type 1) : cadastre sur l'état des bâtiments, programmation quinquennale, trajectoire budgétaire et classement prioritaire ;
- demande d'accorder une priorité au subventionnement des infrastructures des milieux d'accueil subventionnés (type 1), en concordance avec le cadre fixé par l'ONE ;
- s'interroge sur l'ouverture du dispositif aux milieux d'accueil non subventionnés (type 2), notamment lucratifs ;
- recommande une réflexion sur les balises supplémentaires pour les structures de type 2, garantissant l'accessibilité d'accueil pour toutes les familles (grille de participation financière des parents en fonction des revenus, heures d'ouverture, etc.) ;
- souligne que la mise en œuvre concrète du dispositif est renvoyée à la prochaine législature ;
- plaide pour la qualité et la stabilité de l'accueil de la petite enfance (arrêt du Conseil d'État).

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 18 octobre 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Valérie DE BUE d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté relatif au financement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, adopté en première lecture par le GW le 12 octobre 2023.

Les avis de l'OCIF, du Conseil d'administration de l'ONE et de l'UVCW ainsi que celui de l'Autorité de la protection des données, sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1 CONTEXTE

- 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. Objectif : création de 5200 places en crèches dans les années à venir (3143 places en Wallonie et 2100 places à Bruxelles), en combinant les subsides ONE, les aides à l'emploi APE/ACS et les subsides à l'infrastructure.
- Avant-projet de décret du GW relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, adopté en troisième lecture par le GW le 27 septembre 2022. Objectif :
 - ⇒ Actualiser la réglementation en visant des objectifs de simplification des procédures, de digitalisation (notamment le cadastre), d'objectivation, de modernisation, de concertation et de concordance avec la réforme des milieux d'accueil, en tenant compte des problèmes rencontrés par les porteurs de projet (dans le cadre des plans Cigogne notamment).
 - ⇒ Poser un cadre permettant de poursuivre un objectif de rénovation des milieux d'accueil, notamment grâce à l'établissement d'un cadastre (travaux à réaliser pour amener les infrastructures vers les objectifs régionaux en termes de sécurité, de salubrité et de performance énergétique).
 - ⇒ Établir un principe d'une programmation pour le financement des infrastructures de la petite enfance établie sur des critères objectifs. Les subventions porteront 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 bâtiments.

2.2 OBJET DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté vise à adopter les mesures d'exécution du décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance.

- ⇒ Le projet d'arrêté vise à établir les procédures administratives qui seront mises en place afin :
 - 1° d'établir le cadastre des milieux d'accueil de type 1, de mettre en place la programmation quinquennale, de traiter les demandes de subventions, leur octroi et leur liquidation ;
 - 2° de traiter les demandes de subventions des milieux d'accueil de type 2 et les critères d'octroi et de liquidation de ces financements.
- ⇒ Le projet d'arrêté définit également la manière de calculer la subvention et les différents items utilisés pour ce faire. Une indexation de la subvention pour les milieux d'accueil de type 1 est prévue.

La mise en œuvre de certaines procédures et l'élaboration de divers modèles sont déléguées à l'administration afin de garantir une meilleure flexibilité dans l'adaptation des outils au profit d'une

simplification administrative plus grande et d'une adaptation plus rapide aux besoins du secteur de la petite enfance.

2.3 CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté est structuré en 6 parties :

Titre 1 – Champ d'application et définitions

Titre 2 – Milieux d'accueil de type 1

Titre 3 – Milieux d'accueil de type 2

Titre 4 – Suspension, retrait et récupération de la subvention

Titre 5 – Contrôles

Titre 6 – Disposition finale

2.4 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles
- Décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française
- Décret du 21 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017
- Décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance
- Circulaire du 14 février 2017 réglant les modalités opérationnelles de la mesure BB-Pack

2.5 IMPACT BUDGÉTAIRE

Le projet d'arrêté ne modifie pas les budgets actuellement prévus.

A l'avenir, il appartiendra au Gouvernement en début de législature de prévoir les montants qu'il souhaite allouer pour le subventionnement des projets qui seront retenus à la suite de la programmation fixée sur la base de critères définis par lui. Le coût de l'indexation sera pris en charge sur la base des projets abandonnés et au sein des crédits existants pour la politique des infrastructures de la petite enfance au programme 17.14 et sera donc à charge de la Ministre ayant les infrastructures de la petite enfance dans ses attributions, sans préciput budgétaire ni demande complémentaire inéluctable.

2.6 AVIS ANTÉRIEURS

- Avis n°1496 du 11 juillet 2022 sur l'APD relatif aux infrastructures MILAC.

3. AVIS

3.1 PRÉAMBULE

Lors de sa séance du 8 novembre 2023, la Commission Action/Intégration sociale a procédé à l'audition de M. R. DOYEN, chef de Cabinet adjoint et de M. G. PIRON, conseiller auprès de la Ministre V. DE BUE, pour une présentation du projet d'arrêté sur le subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil, avec l'appui de Mme M-A LEBLANC du SPW IAS. Cette présentation a été suivie d'un échange « questions-réponses » avec les participants.

A la lumière de ces éléments et après examen du projet de texte, le CESE formule les commentaires suivants.

Comme il l'avait souligné dans son avis n°1496 sur l'avant-projet de décret¹, le CESE se réjouit de l'adoption d'une base décrétable au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, 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 places supplémentaires dans les milieux d'accueil, dans les années à venir.²

Le volet « infrastructures » - qui relève pleinement des compétences de la Région wallonne - est toutefois distinct du volet « création de nouvelles places » prévu dans le cadre du Plan Équilibre (création de 3143 places supplémentaires pour l'accueil de la petite enfance en Wallonie).³

Le CESE note que certaines modifications ont été apportées dans la version finale du décret tel qu'adopté en séance plénière du Parlement wallon le 16 novembre 2023.⁴

Le Conseil souligne positivement que l'unicité entre propriétaire et gestionnaire de la crèche ne soit plus une condition requise d'accès aux subsides, ce qui permettra d'élargir le champ d'intervention du dispositif (ex. communes ou CPAS qui mettaient à disposition des bâtiments pour un milieu d'accueil).

Par ailleurs, le CESE avait attiré l'attention sur le fait que le manque de précisions dans le décret lui-même, maintenait une incertitude sur les conditions d'application du subventionnement, potentiellement révisables à chaque renouvellement du Gouvernement. En réponse à cette inquiétude, l'autorité souligne qu' « *il est nécessaire de garder une certaine souplesse et de permettre au Gouvernement de définir certains paramètres* », dans la mesure où « *les réalités de terrain et besoins dans le secteur de la petite enfance sont de nature à évoluer au cours du temps, notamment en raison des autorisations qui seront conférées ou non aux milieux d'accueil dans le futur* ». ⁵

¹ Cf. Avis n°1496 du 11 juillet 2022 sur l'APD relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance.

² 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.

³ 1757 places dans le cadre du plan de relance et de résilience européen et 1386 places dans le cadre des budgets du Plan de relance wallon. <https://dirupo.wallonie.be/home/presse--actualites/communiqués-de-presse1/presses/plan-equilibre--3143-nouvelles-places-daccueil-pour-la-petite-enfance-en-wallonie.html>

⁴ Cf. Décret relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance, adopté en séance plénière du Parlement wallon le 16 novembre 2023.

⁵ Cf. NGW APD deuxième lecture, p.3.

3.2 LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE SUBVENTIONNEMENT

Le présent projet d'arrêté a pour objet de définir les mesures exécutoires du décret et permet d'apporter un éclairage supplémentaire sur les conditions et modalités de subventionnement en infrastructures et équipements, envisagées tant pour les milieux d'accueil subventionnés (de type 1) que non subventionnés (de type 2).⁶

Ainsi, des dispositions distinctes sont établies pour le subventionnement destiné :

- aux milieux d'accueil de type 1 :
 - ⇒ crèches autorisées et subventionnées par l'ONE (niveaux 2 et 3);
 - ⇒ services d'accueil spécialisé pour les enfants vivant une situation de crise dans leur milieu de vie ;
 - ⇒ maisons d'accueil agréées par la RW d'accompagnement collectif social ou psycho-social des enfants de moins de trois ans ;
- aux milieux d'accueil de type 2 :
 - ⇒ crèches autorisées par l'ONE ayant accès ou non au subside de base (niveaux 0 et 1) ;
 - ⇒ services d'accueil d'enfants autorisés par l'ONE ;
 - ⇒ les co-accueillant.e.s d'enfants autorisé.e.s par l'ONE ;
 - ⇒ les services d'accueil d'enfants malades à domicile.

Pour les milieux d'accueil de type 1 :

Une programmation pour l'octroi des subventions est établie pour 5 ans, en début de législature, sur base des différents critères fixés dans le décret (cadastre, taux de couverture, indice socio-économique de l'arrondissement, qualité du bâtiment et investissement nécessaire au maintien des places).⁷ La programmation doit assurer une correspondance adéquate des investissements en infrastructures, sans que ceux-ci ne dépassent le cadre autorisé par l'ONE et agréé par la RW. Les porteurs de projets devront introduire une candidature s'ils souhaitent demander une subvention dans ce cadre.

Le Conseil relève que l'administration sera chargée d'examiner et de classer prioritairement les candidatures recevables au regard des critères définis à l'art.7, §3 du projet d'arrêté (càd critères minimaux pour bâtiments non améliorables, améliorations en matière de sécurité, salubrité, mise en conformité et performance énergétique dans les bâtiments améliorables, taux de familles monoparentales et taux de couverture). L'administration communique un rapport et une proposition de décision au Ministre en vue de son approbation au GW.

Le GW sera alors amené à statuer sur la recevabilité des candidatures, leur classement et leur éligibilité par rapport à l'enveloppe budgétaire fixée dans la programmation. Le GW se prononcera également sur le montant de la subvention réservée à chaque projet.

Le CESE estime que les critères de classement définis dans le projet d'arrêté pour la sélection des projets, paraissent cohérents par rapport aux enjeux visés. Toutefois, la délégation au GW pour les décisions finales, tant pour la sélection des dossiers prioritaires que pour le montant des subventions, ne peut se concevoir que dans le respect des conditions définies par le décret et le projet d'arrêté. Le Conseil souligne que cela ne peut être garanti à ce stade, dans la mesure où des éléments essentiels manquent dans la mise en œuvre du dispositif : cadastre, programmation, trajectoire budgétaire. La réalisation des objectifs est donc renvoyée à la prochaine législature et tributaire des engagements du futur gouvernement en la matière.

⁶ Art.2, §1, 10° et 11° du décret du 16 novembre 2023.

⁷ Art.3, §2 du décret du 16 novembre 2023.

En tout état de cause, le Conseil recommande d'accorder une attention prioritaire au « *maintien de places* » au sein des milieux d'accueil de type 1, tel que défini à l'art.2, §1, 8° du projet de décret.

Dans ces structures, le taux de subventionnement sera fixé dans chaque programmation et le coût maximum subsidiable est arrêté à 45.000€ HTVA par place. Le CESE avait souligné que le montant du subside par place subsidiée, prévu dans l'accord de coopération (41.000€), risquait de s'avérer insuffisant compte de tenu des augmentations ultérieures des prix à la construction (matériaux et main d'œuvre).⁸

Le Conseil approuve donc que ce montant ait été revu à la hausse et que le projet d'arrêté fixe une procédure afin que le coût maximum subsidiable puisse être revu en fonction de l'augmentation des coûts de la construction, au moment de l'attribution du marché des travaux (majoration du montant définitif de la subvention en rapport avec la révision des prix du marché, proratisé en fonction du coût admissible et du taux de subventionnement).

Par ailleurs, le Conseil estime que les outils mis à disposition dans le cadre des missions de Wallonie Santé, destinés à favoriser les investissements en action sociale et santé, pourraient pertinemment venir en soutien des porteurs de projets d'accueil de la petite enfance.⁹ Cela nécessite toutefois l'accord du Ministre de tutelle qui n'a pas donné de suite favorable à cette suggestion. Le Conseil souligne que la création de places d'accueil de la petite enfance est unanimement reconnue comme une priorité à soutenir dans les années à venir. Il estime 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. Il convient, en outre, de garantir une égalité de traitement entre les différentes structures d'accueil à cet égard, que celles-ci relèvent du type 1 ou du type 2.

Pour les milieux d'accueil de type 2 :

Les milieux d'accueil de type 2 peuvent également bénéficier d'une subvention dans le cadre du présent arrêté, pour l'achat de matériel spécifique, les travaux de sécurisation ou de performance énergétique de leur bâtiment ou la prolongation d'une demande antérieure. Les candidatures ne seront pas intégrées dans une programmation mais seront examinées au fur et à mesure des demandes formulées et dans la limite des crédits budgétaires.

Le montant de la subvention s'élève à 30% des dépenses éligibles, accordées conformément aux annexes 1, 2 et 3 du projet d'AGW. Pour accéder à cette subsidiation, outre les critères définis dans le décret, les candidats doivent répondre à une série de conditions cumulatives : respect de la réglementation sur les MILAC organisés par l'ONE, sur la performance énergétique du bâtiment (et moyennant un droit réel sur le bâtiment de minimum 10 ans et le suivi des recommandations de l'audit énergétique), l'aménagement du territoire, la sécurité incendie, la sécurité de la chaîne alimentaire.

Le CESE note que ces dispositions permettent une ouverture du subventionnement aux milieux d'accueil non subventionnés, en ce compris les structures lucratives. Le Conseil se dit conscient des difficultés rencontrées par les structures d'accueil en raison des crises successives, notamment la crise

⁸ Cf. Avis n°1496 du 11 juillet 2022 sur l'APD relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance.

⁹ Parmi les outils proposés par Wallonie Entreprendre, **Wallonie Santé** est le **fonds d'investissement** wallon dédié au financement des acteurs de l'**Action Sociale** et de la **Santé**. **Wallonie Santé** a été créée à l'initiative du Gouvernement wallon afin de développer le Pôle « **Investissements Santé** » de la Région. Il s'agit du premier outil économique régional wallon actif dans les domaines de l'**Action Sociale et de la Santé**. <https://www.walloniesante.be/fr/>

énergétique et inflationniste. Par ailleurs, il est favorable à ce que l'on encourage tous les milieux d'accueil à rénover leurs bâtiments, en vue d'assurer une sécurité et un confort accru pour les enfants accueillis et le personnel des établissements.

Mais le CESE estime important d'œuvrer également à l'accessibilité des milieux d'accueil. S'agissant de l'engagement de moyens publics, il lui semble donc pertinent d'accorder l'enveloppe budgétaire prioritairement aux milieux d'accueil de type 1. Il rappelle que les structures subventionnées par l'ONE, sont tenues d'appliquer la grille de participation financière des parents (PFP) plafonnée, établie par la réglementation, ce qui garantit une accessibilité de l'accueil en fonction des revenus des parents, contrairement aux structures commerciales qui peuvent fixer librement leurs tarifs. Dès lors, le CESE recommande d'approfondir la réflexion quant à l'introduction, dans le projet d'arrêté, de conditions supplémentaires (ex. PFP, heures d'ouverture, forme juridique à finalité sociale ou l'introduction dans les statuts de dispositions correspondant aux conditions légalement fixées pour l'octroi de l'agrément des sociétés coopératives comme entreprise sociale, etc.) pour l'accès des milieux d'accueil de type 2 à ce dispositif.

3.3 LE CADASTRE

Le décret adopté le 16 novembre 2023, prévoit que la programmation établie pour l'octroi de subventions aux milieux d'accueil de type 1, se fonde notamment sur une évaluation effectuée l'année précédente, sur base du cadastre défini comme « *la liste des milieux d'accueil de type 1 comportant leur adresse, une description des biens immobiliers dédiés à leur mission et de leur état au regard des critères minimaux en matière d'infrastructure des milieux d'accueil* ». ¹⁰ Le projet d'arrêté en détermine plus précisément les modalités, les structures concernées étant tenues de compléter un formulaire reprenant différentes données ¹¹ et de le transmettre à l'administration.

Le CESE constate que l'élaboration de ce cadastre constitue une étape essentielle dans la mise en œuvre de présent dispositif, dans la mesure où les éléments récoltés vont conditionner plusieurs aspects déterminants de sa réalisation : état de la situation, programmation, priorisation des projets, trajectoire budgétaire, etc. Or il apparaît qu'à ce stade, le cadastre est loin d'être exhaustif (289 formulaires complétés sur les 528 MILAC). Il ne permet que d'avoir une vue partielle de l'état des bâtiments, ce qui engendre la difficulté d'évaluer la fourchette budgétaire qui sera nécessaire pour les futurs investissements.

Le Conseil recommande dès lors, d'utiliser tous les vecteurs possibles pour encourager les milieux d'accueil à compléter le formulaire et à le communiquer à l'administration dans les meilleurs délais (fédérations, pouvoirs locaux, coordinateurs ONE, etc.). Il serait également pertinent de leur offrir une éventuelle aide au remplissage du formulaire (certaines questions nécessitent en effet des compétences techniques en bâtiment).

¹⁰ Cf. art.2, §1, 3° et art.3, §2, 1° du décret du 16 novembre 2023.

¹¹ Cf. art.4 du projet d'arrêté :

L'administration établit le cadastre visé à l'article 2, 3°, du décret sur la base :

1° d'un état des lieux des bâtiments réalisés par les milieux d'accueil de type 1 avant le lancement de la programmation ;

2° des données recueillies au moyen des audits effectués sur base de l'article 6 ;

3° des travaux réalisés dans le bâtiment.

3.4 LA QUALITÉ ET LA STABILITÉ DE L'ACCUEIL

D'une manière générale et bien que cela ne relève pas des compétences de la Ministre en charge du présent dossier, le CESE rappelle l'importance des normes d'encadrement garantissant la stabilité et la qualité de l'accueil pour la petite enfance. Ainsi l'AGCF fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, prévoit que « *En crèche et dans les services d'accueil d'enfants, le personnel de direction, le personnel d'encadrement psycho-social et le personnel d'accueil des enfants est soit statutaire, soit sous contrat de travail. (...) Le temps prévu pour la fonction de direction et d'encadrement psycho-social ne peut être structurellement consacré à l'accueil des enfants. La disposition (...) ne s'applique pas à la fonction de direction dans les crèches non subventionnées et dans les crèches bénéficiant du seul subside de base (...).* »¹²

Or, dans son arrêt du 14 juin 2023, le Conseil d'État a examiné « *si la limitation à la liberté d'exercer l'activité d'accueil de la petite enfance résultant des articles 15 et 57 à 59, en ce que ces articles imposent que le personnel de direction soit engagé sous contrat de travail pour un mi-temps minimum qui « ne peut être structurellement consacré à l'accueil des enfants » entre bien dans le cadre de la délégation accordée par le législateur et, dans l'affirmative, si elle est proportionnée au but poursuivi par celui-ci* ». ¹³

Sur ce point, il en a conclu que « *La partie adverse peut être suivie lorsqu'elle indique, dans son mémoire en réponse, que l'imposition d'un lien statutaire ou d'un contrat de travail pour le personnel des crèches et des services d'accueil d'enfants vise à assurer la stabilité de la relation de travail et des services d'accueil d'enfants, à renforcer la stabilité de l'accueil et permet à l'ONE d'exercer un meilleur contrôle du respect des normes d'encadrement. Ces finalités participent à protéger l'intérêt de l'enfant qui, conformément à l'article 22bis, alinéa 4, de la Constitution, doit être pris en considération de manière primordiale, chaque enfant ayant le droit de bénéficier de services qui concourent à son développement en vertu de l'alinéa 3 de la même disposition.*

L'imposition d'un lien de subordination entre le pouvoir organisateur titulaire de l'autorisation et la personne qui assure la direction d'une crèche ou d'un service d'accueil d'enfants participe effectivement à un meilleur contrôle de la qualité de l'accueil, en permettant, comme le fait valoir en substance la partie adverse dans son dernier mémoire, le licenciement par le pouvoir organisateur lui-même du directeur qui dysfonctionne, plutôt que le retrait de l'autorisation par l'ONE ».

Ces orientations s'inscrivent dans la droite ligne des objectifs stratégiques définis pour l'ONE dans le cadre du contrat de gestion 2021-2025, notamment l'augmentation du nombre d'enfants accueillis, l'amélioration de l'accessibilité au sein du système d'accueil de la petite enfance, l'amélioration des conditions de travail et de formation des professionnels de l'enfance ou encore l'accompagnement du secteur de l'enfance dans la transition écologique. ¹⁴

3.5 L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le CESE note que l'entrée en vigueur du présent dispositif est prévue au 1^{er} juin 2024. Comme il l'a souligné précédemment, cela implique que les choix prioritaires dans le classement des projets et l'élaboration de la trajectoire budgétaire seront à charge du prochain GW.

¹² Cf. art. 15 et 59 de l'AGCF du 2 mai 2019 fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s.

¹³ Arrêt n°256.780 du 14 juin 2023 du Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, VIIIème chambre, pp 35-36.

¹⁴ Contrat de gestion de l'ONE 2021-2025, Fédération Wallonie-Bruxelles, 122 p.