

Bruxelles, le 04 juin 2019,

Avis 2019 / 04

Avis relatif aux priorités du Conseil d'avis pour la prochaine législature

Le Conseil d'avis de l'ONE, composé de représentants des principales parties prenantes du secteur de l'enfance, fort de son expérience et de son regard sur le secteur et ses évolutions, souhaite émettre quelques recommandations prioritaires à l'intention du futur gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour la prochaine législature.

1. A propos de la visée et du sens

Les missions confiées à l'ONE en faveur des enfants, des jeunes et des familles doivent toujours davantage contribuer à la lutte contre les inégalités sociales et contre la pauvreté infantile pour une société qui donne l'opportunité à chaque enfant de vivre, grandir et s'épanouir dans des conditions satisfaisantes. Il s'agit d'une politique essentielle pour le développement des citoyens de demain qui privilégie des investissements dans la dimension préventive plutôt que des dispositifs correctifs ou curatifs.

Les réalités des familles en évolution mais aussi celles du marché du travail, du logement, de la mobilité, du consumérisme, de l'individualisme ainsi que le culte de la réussite dès le plus jeune âge rendent la tâche plus difficile mais aussi plus fondamentale.

Il importe donc plus que jamais que les services à destination des enfants et des familles soient largement accessibles (tant du point de vue géographique que financier ou encore culturel), ouverts à tous et accueillants pour tous, complémentaires les uns des autres. Cette perspective universaliste ne doit cependant pas ignorer les spécificités liées aux différents contextes que constituent notamment Bruxelles, les grandes villes, les zones rurales ou encore les zones frontalières.

Un tel développement doit dès lors s'inscrire dans une visée à long terme, articulant les réalités territoriales avec un pilotage global des politiques de l'enfance pour répondre aux attentes diverses et multiples.

La construction de cette visée ne pourra faire l'économie d'un travail culturel sur les représentations de ce qu'est un enfant, ses besoins, son développement... Cela interroge par

exemple la durée du congé de maternité et paternité et l'âge d'entrée précoce dans un milieu d'accueil en Belgique francophone. L'enfant, ses besoins et son évolution doivent être au cœur des politiques publiques comme base d'un projet de société en progrès.

C'est donc à un véritable « **Pacte pour l'enfance** » que nous appelons, une mobilisation de long terme de tous les acteurs pour un projet qui dépasse le cadre d'une législature et engage l'ensemble des formations politiques démocratiques représentées au sein du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'ONE et l'ensemble des acteurs de terrain de la politique de l'enfance.

Là où le Pacte pour un enseignement d'excellence envisageait l'enfant quasi exclusivement en tant qu'élève, le Pacte pour l'enfance doit penser de 0 à 18 ans sans discontinuité (les découpages 0-3 / 3-12 / 12-18 ans doivent être interrogés pour répondre aux besoins de l'enfant) et en articulant l'ensemble des acteurs (école, accueil, culture, sport, jeunesse...). Cette vision globale ne peut faire l'économie de penser les transitions crèche/école maternelle, école/extrascolaire, éducation formelle/éducation non-formelle.

Il devra évidemment se traduire par des mesures concrètes rapidement. Le Pacte pour l'enfance doit s'initier dès l'entame de la législature 2019-2023 avec des échéances réalistes et progressives sur plusieurs législatures, mais aussi des mesures rapides et concrètes qui se concentrent sur les urgences de terrain, reflets des besoins des enfants et des familles. Un refinancement est indispensable pour relever le défi du développement, de l'intégration, de la prise en compte et de l'émancipation de chaque enfant. Il ne peut tarder.

2. Pour les missions ONE

Pour répondre aux défis des besoins des enfants et des familles, l'ONE devra veiller à ce que les différentes missions qui lui sont confiées soient encore davantage réfléchies et construites pour assurer leur complémentarité et leur continuité.

Le secteur de l'accompagnement est souvent le premier contact. Il lui appartient de présenter les opportunités et bienfaits des autres services. Plus largement, l'ONE doit constituer une ressource d'informations et d'accompagnement des enfants et des parents dans tous les espaces d'accueil (consultations, milieux d'accueil 0-3 ans, accueil extrascolaire, écoles de devoirs, centres de vacances...) et soutenir les transitions, en ce compris avec l'école.

La réflexion pédagogique devra intégrer ces dimensions de transversalité entre les services mais aussi entre les services et leur environnement, pour offrir un réel continuum pédagogique aux enfants.

➤ 2.1 Pour le secteur de l'accueil :

2.1.1 Accueil des enfants de 0 à 3 ans

Depuis le début des années 2000, la priorité a été donnée à la création de nouvelles places d'accueil et des moyens importants ont été dégagés à cette fin. Dans le cadre du contrat de gestion 2013 - 2018, la volonté de revoir le cadre légal actuel, dont le financement de l'accueil, était affirmée.

Un nouveau décret a été voté en fin de législature : il offre une reconnaissance au secteur avec l'implication du Parlement et donne un cadre très général à cette activité. Un arrêté redéfinissant le paysage de l'accueil et son financement a été adopté par le Gouvernement en mai 2019. La transition doit être organisée entre la situation actuelle et l'objectif final (encadrement, type d'accueil, qualifications...) et les moyens doivent être dégagés pour finaliser la réforme.

La priorité est la mise en œuvre de cette réforme tant en termes qualitatif que de financement. Il en va de l'ambition de renforcement de l'accessibilité des milieux d'accueil, de leur pérennisation et de leur évolution.

Les moyens pour garantir les normes subventionnées devront être rapidement dégagés pour permettre la concrétisation des mesures de valorisation de l'encadrement indispensable à la survie des acteurs du secteur et la qualité de l'accueil proposé aux enfants et aux familles.

Les formations initiales et continues devront être revues et renforcées pour rencontrer les objectifs de qualité d'accueil, quelle que soit la forme de milieu d'accueil.

Les milieux d'accueil devront aussi disposer de temps inscrit dans leur organisation structurelle pour permettre aux membres des équipes de réfléchir collectivement à leurs pratiques.

Les normes prévues dans l'arrêté constituent en ce sens un minimum.

Les Saspes, au-delà de leurs spécificités, devront intégrer cette dynamique (normes, formations, subventionnement, réponse aux besoins, croissance du nombre de places...).

2.1.2 Accueil des enfants de 3 à 12 ans

L'accueil « temps-libre » rassemble une diversité d'offres d'accueil aux enfants en dehors du temps scolaire. Il doit constituer :

- pour les enfants un temps privilégié de détente et d'activités visant à son développement et son épanouissement, qui permette aux enfants de grandir à leur rythme
- pour les parents une opportunité de concilier vie familiale et vie professionnelle tout en offrant un espace d'accueil de qualité à leurs enfants.

L'accueil des enfants en dehors du temps scolaire fait actuellement l'objet de plusieurs législations (accueil temps-libre, accueil extrascolaire, école de devoirs, centres de vacances) avec des exigences spécifiques et des financements très différents.

Il importe que les textes puissent être repensés fondamentalement avec les objectifs de préciser les rôles et attentes au regard de chaque forme d'accueil et qu'un financement suffisant soit prévu. Il convient de penser le système globalement sans renier les identités spécifiques de chaque acteur et en permettant une coordination effective au niveau local. Ce vaste chantier - qui devrait rassembler l'ensemble des acteurs concernés - doit permettre de penser effectivement les transitions pour les enfants entre les différents temps (en ce compris le temps scolaire), sans découpage artificiel ne correspondant pas aux besoins des enfants (comme la scission 0-3 / 3-12 ans par exemple).

Par exemple, dans l'extrascolaire, il n'est pas normal que certains services ne bénéficient que de subventions réduites et proportionnelles aux journées de prestation (50 cents par jour et par enfant) alors que d'autres bénéficient d'un subventionnement conséquent de l'encadrement. Il convient de sortir de l'enveloppe fermée actuelle. La qualité de l'accueil suppose en effet un

encadrement qualifié, en nombre suffisant et s'inscrivant dans la durée, avec les financements qui garantissent ce cadre.

L'accueil « temps-libre » est proposé aux enfants et aux familles en dehors du temps scolaire. Il doit conserver sa spécificité - il n'est pas un temps pour rattraper ce qui n'a pas été fait durant le temps scolaire. Il doit néanmoins être pensé en complémentarité avec le temps scolaire. Il convient dans ce sens de penser les articulations entre les deux temps ainsi que les transitions entre les temps scolaires et les temps extrascolaires. En ce sens, des moments de rencontre entre les professionnels de ces deux temps doivent être prévus.

L'accueil extrascolaire ne constitue qu'une partie de l'offre aux enfants et aux jeunes en dehors du temps scolaire. Cet accueil doit également s'articuler avec d'autres acteurs de ce temps comme ceux du sport et de la culture.

➤ 2.2 Pour le secteur de l'accompagnement :

L'accompagnement au sens ONE couvre des réalités et services divers qui concernent les futurs parents, les parents ou les familles, les nourrissons, les enfants et les jeunes.

Il est souvent le premier contact avec des acteurs de la santé dans des objectifs de prévention et de promotion de la santé. Il a donc un rôle essentiel de soutien aux parents et de lutte contre les inégalités sociales.

Les missions de prévention et de promotion de la santé sont partagées entre l'ONE (Communauté française) pour les enfants et les jeunes et la Région Wallonne et la COCOF pour ce qui concerne l'ensemble des citoyens.

Il est donc primordial que les politiques puissent s'articuler pour assurer la cohérence des priorités et des messages. De même, il convient de permettre et de faciliter les collaborations entre les acteurs communautaires et régionaux.

2.2.1 Accompagnement périnatal

La maternité et les premiers moments de vie de l'enfant constituent des moments importants d'attachement et de lien dont il s'agit de prendre particulièrement soin. L'ONE est présent aux côtés des familles dès avant la naissance au travers des consultations prénatales. Il intervient également dès la naissance à travers les contacts à la maternité.

Les décisions fédérales de raccourcir le séjour à la maternité -dont on peut douter des effets positifs tant sur les familles que sur le budget de la sécurité sociale tant qu'une évaluation sérieuse de ces mesures n'ait été réalisée- viennent mettre à mal l'encadrement de ce moment crucial et supposent une évolution de l'organisation des services pour garantir les contacts avec les nouveaux parents.

La réduction de la durée du séjour en maternité impose aussi un meilleur accompagnement au domicile. Le passage au domicile des parents est un moment privilégié pour répondre à leurs demandes mais aussi les anticiper. Il s'agit pour le professionnel d'être attentif aux non-dits et de percevoir des besoins qui n'osent pas toujours s'exprimer. Il demande une vigilance pour le bien de l'enfant, une attention aux familles dans le respect de leurs choix et sans imposer un modèle. C'est aussi le moment où le professionnel peut sensibiliser les parents à l'importance des apports de

l'accueil pour l'enfant et accompagner les familles dans la recherche d'un milieu d'accueil correspondant à leurs besoins.

2.2.2 Accompagnement des enfants (consultations)

Les consultations pour enfants (de 0 à 6 ans) représentent un réseau au service de l'ensemble de la population même si les populations les plus précarisées y recourent plus intensément.

Le suivi préventif du jeune enfant et la vaccination constituent des services universels.

Ils doivent rester une priorité pour l'ONE. Les objectifs de l'OMS en matière de vaccination en vue de l'éradication de maladies ne sont pas encore atteints et ne peuvent être abandonnés.

Il convient d'ajouter et maintenir des actions de soutien à la parentalité sans se limiter à la santé de l'enfant. Alors que l'on constate que les consultations sont très fréquentées par des populations démunies (à l'inverse des milieux d'accueil), les professionnels pourraient informer des possibilités d'accueil et accompagner les parents vers l'accueil de l'enfant.

2.2.3 Accompagnement des enfants et des parents (Lieux de Rencontre Enfants Parents)

Les lieux de rencontre enfants et parents (LREP) ont également toute leur importance dans l'accompagnement des familles, enfants et parents.

Les LREP ont un rôle de prévention et offrent aux enfants un espace aménagé où ils peuvent évoluer avec leur(s) parent(s). Des activités adaptées aux familles peuvent être proposées. Les LREP offrent aussi une passerelle vers les milieux d'accueil pour certaines familles qui n'auraient peut-être pas fait la démarche.

L'ONE a déposé un projet d'arrêté visant la reconnaissance de ces lieux. Il est donc nécessaire de poursuivre et donc d'offrir les moyens nécessaires au fonctionnement de ces services notamment au niveau du personnel (subventionnement de la coordination).

2.2.4 Accompagnement des enfants et des jeunes (PSE)

Si les premières formes d'accompagnement sont largement mises en œuvre par l'ONE lui-même - c'est lui qui est l'employeur des travailleurs médico-sociaux et qui passe convention avec les médecins -, les Services de promotion de la santé à l'école qui accompagnent les enfants en âge scolaire sont organisés par des pouvoirs organisateurs sans but lucratif publics ou associatifs.

Il s'agit du seul service à proprement parler universel : il est obligatoire et gratuit. Tout enfant scolarisé doit être vu par un service de promotion de la santé à l'école. Ces services jouent donc un rôle essentiel et unique.

Durant ces deux dernières années, des revalorisations des subventions sont intervenues mais il convient de poursuivre le rattrapage pour assurer aux services PSE des moyens suffisants pour remplir l'ensemble des missions qui leur sont confiées et recruter le personnel qualifié en nombre suffisant malgré la pénurie (en particulier des médecins).

Une attention particulière devra être accordée à la coordination avec

- l'enseignement,
- les plans régionaux pour la prévention et la promotion de la santé,
- les divers acteurs « spécialisés ».

Il convient d'éviter l'écueil d'une approche exclusive orientée « santé publique » qui, bien qu'elle puisse montrer des résultats immédiats (notamment les taux de vaccination) doit embrasser des perspectives plus larges de promotion de la santé et aider enfants et jeunes à prendre en main leur santé.

3. A propos de l'ONE

L'ONE, comme OIP, devra répondre à de nombreux défis en lien avec les réformes comme avec d'autres attentes (évolutions institutionnelles en cours et à venir, management, transparence, participation...).

3.1 Fonction consultative

Le cadre légal de l'ONE impose des instances d'avis. Il en va de même de nombreuses législations pour des activités qui relèvent de sa compétence.

Les divers acteurs impliqués et concernés souhaitent s'y investir et le font avec un souci constant du service à la population d'abord et contingences des secteurs représentés.

L'évolution des derniers mois a montré des consultations de plus en plus tardives dans le processus d'élaboration de nouveaux textes et dans l'urgence : les instances d'avis ne disposent que d'un temps très limité (parfois quelques jours) pour remettre un avis sur des textes importants.

Les membres du conseil d'avis demandent donc à pouvoir être consultés en deux temps :

- sur le fond en cours de travaux en vue de l'élaboration d'un texte,
- sur le fond et la forme lorsque le texte est suffisamment avancé et lorsque la consultation s'impose.

Les membres souhaitent également continuer à recevoir de l'administration, les informations nécessaires pour se saisir de divers sujets.

Ils sont également demandeurs de participer au pilotage du contrat de gestion et du système d'accueil. Ceux-ci constituent en effet le cadre des actions et projets de l'ONE.

La multiplicité du nombre d'organes d'avis oblige à réfléchir le rôle de chacun :

- technicité, vision sectorielle,
- vision globale, intégrant les projets dans leur ensemble,
- vision des acteurs du secteur / vision des « partenaires »
- budgets et supports alloués, différences de traitements...

Nous reviendrons dans un avis distinct sur la redondance entre la commission transversale chargée de réfléchir sur la réforme de l'accueil « temps-libre » et le Conseil en proposant des alternatives propres à éviter la cacophonie.

3.2 Structuration de l'administration

Face aux défis qui attendent l'ONE et les acteurs dans son champs de compétence, les membres du conseil d'avis plaident pour une administration solide qui s'inscrit dans son environnement et les politiques en œuvre, maîtrise l'information et délivre des messages cohérents. Pour ce faire, une articulation solide doit s'opérer entre une démarche de proximité portée par les Comités subrégionaux et le développement d'une politique globale et cohérente par l'entremise de l'administration centrale.

Alliant proximité et globalité, l'administration doit déployer une vision prospective et développer une dynamique de projet avec ses partenaires de manière à intégrer leurs apports et expertises pour l'amélioration des politiques et des modalités de leur mise en œuvre. L'administration devrait développer une culture plus forte de la participation et renforcer les dynamiques transversales en prenant appui sur des lignes de force, alimentées notamment par les acteurs sectoriels, les enjeux politiques, les missions transversales de l'office (direction psychopédagogique, direction recherches et développement...).

Le Conseil s'interroge sur la pertinence de l'organisation de l'ONE en deux départements (qui paraissent assez étanches : le département accueil et le département accompagnement) au vu des besoins de liens et de cohérence entre eux pour assurer la transversalité de l'offre aux enfants et aux familles. Une réflexion devrait être menée à ce sujet.

De même il conviendrait de veiller à la clarification des missions de l'administration centrale et des administrations décentralisées, ainsi qu'à la communication entre-elles. Il conviendrait d'ajouter à ce besoin interne de lisibilité, la nécessité d'avoir un modèle clair et praticable pour les familles et les partenaires.

Une politique d'évaluation continue du fonctionnement de l'administration devrait être mise en place ; les partenaires devraient être partie prenante de cette démarche.

3.3 Rapport administration / prestataires

L'intérêt des usagers et leur information rapide et sûre doivent être garantis par l'administration, particulièrement en cas de problème avec le milieu d'accueil, la structure ATL ou la consultation. La capacité et la rapidité d'intervention de l'ONE dans les situations d'urgence doit reposer sur une disponibilité des services et en particulier ceux des administrations subrégionales. Les procédures administratives doivent être fluides, claires et efficaces qui garantissent une attention de qualité aux bénéficiaires des services, enfants et parents.

Il convient par ailleurs de distinguer accompagnement et contrôle. L'accompagnement doit appuyer les initiatives des opérateurs pour améliorer la qualité de leur projet et de leurs pratiques au bénéfice de leurs usagers tout en respectant l'autonomie des acteurs mais aussi dans le suivi du respect des normes et un contrôle de celles-ci. Le contrôle devrait quant à lui proposer, appliquer et suivre les mesures de sanctions.

Il convient aussi de garantir un cadre clair aux agents de l'ONE et aux opérateurs (qu'il s'agisse de milieux d'accueil ou d'acteurs de l'accompagnement). Les agents de l'ONE chargés de l'accompagnement devront bénéficier d'une formation initiale et continue en adéquation avec les objectifs de l'accompagnement ; il importe donc qu'ils aient une bonne connaissance du terrain qu'ils vont accompagner ainsi que des modes d'interventions dans des contextes institutionnels variés.