

Bruxelles, le 07 avril 2020,

Avis 2020 / 01

---

**Avis relatif au projet Alineo (formulation d'une vision stratégique en vue de la définition du contrat de gestion de l'ONE 2021-2025 et des évolutions organisationnelles de l'institution)**

---

## Introduction

Lors de sa réunion du 17 février 2020, le Conseil d'avis a été informé des étapes réalisées et à venir concernant le projet Alineo.

Ce projet Alineo trouve sa source dans un ensemble de réflexions de l'Equipe des Fonctionnaires Généraux de l'ONE concernant 3 projets transformateurs que sont la **réforme Accueil**, la **nouvelle offre de service des PEPS ONE** (ex TMS) et le développement du **système d'information de l'ONE**.

Cette réflexion s'est inscrite également dans le cadre des 100 ans de l'ONE, qui a amené l'institution ONE à se projeter dans l'ONE de demain, et sur le travail amorcé par un Groupe de travail interne à l'ONE (Le GT changement).

Ce GT changement a tout d'abord compilé une série d'informations, analysé des recommandations existantes et aussi procédé à une forme de consultation de différents publics (travailleurs ONE, familles, services bénéficiaires). Ceci afin d'identifier d'une part, les axes stratégiques prioritaires qui doivent servir de fondements au travail de l'ONE pour le futur et d'autre part à mettre en avant les changements à apporter dans l'organisation ONE pour permettre l'opérationnalisation de ces axes stratégiques.

L'ONE a également fait appel à la société Consultis, via marché public, « *afin de bénéficier d'un accompagnement dans son travail de planification stratégique et d'alignement de son organisation interne* ».

Le présent Avis portera principalement sur des éléments méthodologiques entourant le projet Alineo ainsi que sur l'analyse du *rapport d'étonnement* réalisé par la société Consultis.

## 1. Remarques méthodologiques

Consultation/concertation :

- Si l'ONE, dans le cadre du travail d'amorçage réalisé par le GT changement, a organisé une consultation de type agora (de juillet à octobre 2019) sur les éléments à prendre en compte pour transformer prospectivement l'institution, une véritable consultation préalable des acteurs n'a malheureusement pas été organisée. L'ONE dispose cependant de bon nombre d'instances d'avis ([cf annexe 3 AVIS 2017 01](#)), dont le Conseil d'avis, qui auraient pu être associées en amont du processus de consultation et dont les avis auraient pu faire partie du porte-feuilles de lecture.

Le Conseil d'avis n'a donc pas été sollicité dans cette étape initiale primordiale alors que sa vocation première est d'être une réponse institutionnelle à la volonté exprimée par l'ensemble des différents représentants du secteur de l'enfance d'être associés au processus décisionnel et politique concernant leur domaine d'activité...

En outre, lors des séances d'information entourant la réforme Accueil, une information sur Alineo aurait pu être réalisée afin de s'assurer qu'au moins une partie du secteur soit associée à la démarche. Une concertation en CCB concernant ce projet Alineo n'a pas non plus été organisée ; une information y a été réalisée.

- En l'absence de réelle concertation faisant appel aux organes d'avis institués, l'ONE a donc une fois de plus travaillé en vase clos tout au long de la première phase du projet Alineo.

Ce processus de travail, pourtant évoqué comme étant co-construit puisque se basant sur une récolte d'avis de différents publics de l'ONE, amène en réalité les opérateurs à ressentir une forme d'instrumentalisation voire de disqualification au regard de leur expertise de terrain. Un réel travail en partenariat (mettant autour de la table des acteurs du monde associatif et des intervenants du secteur public) aurait dû (et pourrait sans doute encore) s'imposer afin de mutualiser les approches et les compétences et permettre un accompagnement efficace et respectueux.

Le Conseil entend également les représentants des travailleurs regretter que les organes de concertation sociale n'aient pas été saisi par exemple, via le CCB.

Timing :

- L'ONE a choisi d'informer le Conseil d'avis à l'issue de la première étape ; une information est de même prévue à l'issue de la deuxième étape. Le Conseil d'avis souhaite vivement pouvoir remettre un avis sur ce processus important pour l'ONE, les institutions reconnues (et subsidiées) ainsi que les bénéficiaires de ces actions.
- L'ONE a donc choisi de solliciter le Conseil d'avis dans le cadre de la deuxième étape du projet Alineo. Comme cela a déjà été rappelé à de nombreuses reprises, un délai suffisant de consultation doit être octroyé aux instances d'avis afin qu'elles puissent organiser la réflexion nécessaire à la construction d'avis pertinents. Dans le cadre de ce projet Alineo, la contrainte temporelle laissée au Conseil d'avis ne tient pas compte de sa réalité de travail, ceci d'autant plus que le cabinet de tutelle a déjà manifesté son intention de solliciter le Conseil d'avis sur d'autres projets dans le courant du premier semestre 2020.

Comment dès lors assurer une réelle faisabilité de la consultation durant cette phase 2 ?

De leur côté, les agents de l'ONE (représentants de leur Département) qui sont sollicités dans cette phase 2 du projet Alineo seront également soumis à une cadence effrénée de réunions jusqu'au mois de juin (1 jour semaine).

Cette phase 2 prévoit en outre des allers/retours entre les Directions de l'ONE et leurs représentants au sein des différents GT.

Ce rythme des réunions fait craindre pour la continuité et les avancées des actions de l'Office.

Le Conseil d'avis rappelle l'importance d'ajouter dans cette seconde étape une concertation formelle du CCB concernant ce projet Alineo.

## 2. Réflexions transversales.

- Dans le rapport d'étonnement (cf infra), il y a une confusion quasi permanente quant au rôle de l'ONE pouvant à la fois être régulateur mais aussi opérateur sectoriel. Or, l'ONE confie des missions aux opérateurs, son intervention s'inscrivant dans une logique de subsidiarité. Ce qui signifie que l'ONE doit encourager les initiatives locales (aides financières) et donner un cadre de fonctionnement (agrément).
- Les rapports entre l'ONE et les opérateurs qui mettent en œuvre effectivement les missions dans le champ de l'accueil des enfants ou l'accompagnement de la santé (prévention et promotion) devraient être mieux définis pour mettre en lumière les rôles différents de l'un et des autres ainsi que leur complémentarité.
- L'ONE, dans son rôle de régulateur, doit être garant de la qualité des missions confiées ; il doit tout autant garantir la diversité des approches et l'autonomie de ceux qu'il agréé et subsidie. À défaut, l'ONE risque de se trouver confronté au désengagement d'opérateurs (qui se sentent instrumentalisés) et plus grave, de partenaires, qui peuvent se sentir l'un et l'autre instrumentalisés.
- L'ONE régulateur n'est pas opérateur, il n'est pas décideur politique. Son expertise fait de lui un partenaire indispensable du politique. Pour endosser ce rôle, il ne peut faire l'économie d'un réseau de partenaires reconnus par lui avec qui construire des projets.
- Le rapport d'étonnement et l'organisation des travaux pour le changement semble mettre en avant un ONE qui sait, met en œuvre, se suffit pour la réflexion. L'Office nous semble prendre le risque de l'isolement, de la perte d'expertise et de capacité fédératrice.
- Par ailleurs, l'ONE doit conserver sa capacité à réguler et porter administrativement les divers projets et champs d'activités.
- En ce sens, comme le souligne le rapport d'étonnement, il est indispensable de doter l'ONE d'une structure actualisée, adaptée en fonction de l'efficacité du projet et d'équipes pour mettre en œuvre des ambitions conformes à son statut au bénéfice de l'enfance et de la lutte contre les inégalités pour une société inclusive.

### 3. Remarques spécifiques relatives au document 'rapport d'étonnement'

- p.3, 1.2.2 : dans la lecture de documentation, il n'est pas fait référence aux Avis du Conseil d'avis accessibles à tout le moins sur le site Internet de l'Office.

- p.7, 2. Rapport d'étonnement :

2<sup>e</sup> tiret : (...) « *L'ONE dont l'assise historique est indiscutable, dispose aujourd'hui d'une large gamme de services complémentaires, renforcée suite aux dernières réformes de l'Etat, ce qui lui permet d'avoir et d'ambitionner une action globale et intégrée auprès des futurs parents, de la petite enfance et de l'enfance* ».

Comme indiqué précédemment, il y a une confusion entre les services rendus par l'One et ceux réalisés par les opérateurs agréés.

6<sup>e</sup> tiret : (...) « *Dans le cadre de la réforme de l'accueil de la petite enfance, plusieurs bonnes pratiques ont été mises en œuvre en matière de pilotage, de gestion de projet, de gestion du changement ou d'indicateurs. Il s'agit d'expériences sur lesquelles il est possible de capitaliser au niveau plus global de l'ONE* ».

Au vu des différentes difficultés rencontrées dans le cadre du lancement de la réforme accueil (retards, complexité, incompréhensions, etc.), il conviendrait de se questionner sur la notion de bonnes pratiques évoquées dans ce chapitre.

9<sup>e</sup> tiret : l'appellation 'client' questionne quant à sa référence mercantile mais aussi sur le risque de confusion entre les notions de 'services' et de 'partenaires' (clarifier cependant un peu plus loin en p.8..) et quid du terme 'bénéficiaires', celui-ci englobe-t-il également les non-bénéficiaires ?

- p.10, **pistes de solution, 3.b.** : (...) *Distinction plus claire entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. Les objectifs opérationnels doivent tous (..) b. Etre mesurables par des indicateurs chiffrés (et de préférence non binaires) (..).*

L'ensemble des objectifs opérationnels doivent-ils être réellement mesurés, chiffres à l'appui ? Quelle est la place réservée aux éléments qualitatifs ? ... ex : faut-il absolument quantifier le nombre de brochures distribuées ou bien s'assurer de leur bonne appropriation par les parents et les opérateurs ? Il est important d'intégrer dans cette réflexion les indicateurs de monitoring du secteur de l'accueil sur lesquels le Conseil d'avis a été consulté. Cependant, le Conseil d'avis se questionne sur les modalités d'élaboration des indicateurs portant sur les autres secteurs de l'ONE : l'ATL et l'accompagnement. Il demande d'y être également associé.

Il semble cependant que ne pas reprendre les objectifs opérationnels dans le CG comporte le danger de permettre une renégociation des budgets non détaillés. On pourrait adhérer à la piste de solution proposée si le budget détaillé est joint en annexe officielle au CG.

- p.10 - **Universalité et suivi renforcé** : ici aussi il y a une confusion entre services prestés par l'ONE et services prestés pour le compte de l'ONE.

Et quid de l'universalisme proportionné dans un contexte de contrainte budgétaire ? ex des journées ATL qui explosent (à budget inchangé) ce qui a eu pour conséquence de diminuer le montant de l'indemnité journalière pour tous.

- p.11, 12 - **réalité décentrée** : ok avec les pistes de solutions évoquées.

Toute la partie accueil temps libre est centralisée à l'administration centrale. Or, l'ATL ne fait-il pas partie des enjeux locaux ?

Il n'y a pas d'espace de discussion sur les enjeux en subrégions.

La piste de solution 2 proposant d'identifier certains enjeux locaux ne peut se réaliser sans donner du temps pour la discussion sur ces enjeux en Comité Sub. Actuellement, il est rare qu'ils puissent sortir des questions d'agrément...

Pour ce qui est de la « remontée des informations », quel rôle pour les coordinations thématiques et territoriales dont il n'est à aucun moment question dans le rapport d'étonnement ?

Une source d'inspiration pour les « plateformes d'échange » mentionnées pourrait être les plateformes de l'insertion socio-professionnelle mises en place par les IBEFE.

Par ailleurs, le Conseil d'avis rappelle la nécessité de mettre en place une coordination, dans l'accompagnement des milieux d'accueil, entre les conseillers pédagogiques et les coordinateurs. Dans son premier avis relatif à la réforme des milieux d'accueil du 30 mai 2018, il indiquait également que « Le rôle de l'ONE est également complexe, tour à tour régulateur, définissant les conditions voire le cadre réglementaire, accompagnateur, contrôleur, inspecteur, sanctionnateur. Il serait important de pouvoir préciser davantage qui fait quoi, comment éviter les « doubles missions » préjudiciables tant à l'ONE qu'aux Milacs. Le Conseil d'avis souhaite en conséquence une distinction claire entre la fonction d'inspection et la fonction d'accompagnement ».

- P.14 : **pistes de solution** : (...) *Le travail dans le cadre de la phase 2 du projet Alineo permettra de fixer les objectifs propres à chacune de ces réformes. Les actions (opérationnelles et en matière de gestion du changement) pour faire aboutir celles-ci seront identifiées et planifiées. Ces priorités doivent être concertées avec les opérateurs (employeurs et travailleurs) et alignées avec celles du Gouvernement, avec mise en évidence des moyens budgétaires requis.* (...)
  
- P.14, 15 : **Politique de l'enfance - pistes de solution** : (...) quid du partenariat ? d'autant que l'ONE est principalement compétent pour expliciter le droit ? Attention à ne pas être juge et partie. Cela suppose une réelle concertation avec le terrain ! Et pourquoi ne citer que le DGDE et la Ligue des familles comme partenaires de la question de la communication sur les questions de l'enfance ? Le titre de ce chapitre porte d'ailleurs à confusion faisant croire que l'office va communiquer sur les politiques ...
  
- P.15, 16 : **fréquentation des CPNQ - pistes de solution** : quid de la complémentarité avec les autres services et partenaires et de l'articulation du continuum ?  
  
Rajouter : soit la complémentarité avec d'autres (sages-femmes, etc.), soit revisiter la relation avec les PO.
  
- P.16, 17 : **Mise en œuvre du plan cigogne - pistes de solution** : sauf pour l'infrastructure, l'assistance à offrir aux PO est également un rôle exercé par les fédérations d'employeurs et les coordinations. Complémentairement à ce soutien, une action de l'Office peut également dynamiser la création de places. En effet, dans le cadre du projet 'au fil de l'eau' (VOLET 2 bis 2016-2019 : HAINAUT - LIEGE), l'ONE a lancé un appel à projets spécifique pour les Provinces de Hainaut et Liège portant sur 525 places (majorées, le cas échéant, des places qui résulteraient d'abandon de projets). Cet appel à projet fait suite à un précédent appel qui n'avait pas rencontré le succès escompté. L'appel à projet 'au fil de l'eau' a donc été accompagné par l'ONE pour inciter à la création de places dans ces provinces. Nb : Il convient en outre de s'assurer de la bonne temporalité des projets (infra + fonctionnement) entre les

niveaux de financements, de l'accessibilité des places et de la prise en compte des besoins des autres subrégions.

- P.17, 18 : **transversalité des services du point de vue du bénéficiaire /du service - pistes de solution** : (...) « *On pourrait voir aussi cette fonction comme une généralisation de la fonction PEP'S qui deviendrait une porte d'entrée pour l'ensemble des services offerts par l'ONE, les services agréés et les partenaires* » (...). Comment l'ONE va-t-il travailler à la stabilité de ses agents et leur permettre de s'imprégner suffisamment de l'étendue des matières... est-ce réaliste ?
- P.19, 20 : **gestion des réclamations et des plaintes - pistes de solution** : pour les services de terrain, il est nécessaire d'entendre tous les parents et pas seulement ceux qui se plaignent. Les plaintes des opérateurs devraient aussi pouvoir être entendues et prises en compte. Il convient également de définir un processus de gestion clair et connu de tous. Les comités subrégionaux devraient pouvoir être associés à la démarche.
- P.20, 21 : **élaboration du budget - pistes de solution** : la réalité de travail des opérateurs les oblige bien souvent à fonctionner dans une perspective budgétaire pluriannuelle alors que l'ONE demeure dans une logique budgétaire annuelle. Cette contrainte n'est pas bonne au plan opérationnel et constitue un des motifs des sous-consommés dans différents secteurs.
- P.22 : **Principe du pourcent d'augmentation - pistes de solution** : Le conseil d'avis insiste pour le maintien de l'enveloppe du pourcent d'augmentation
- P. 25 : **Faiblesse de la technostucture - pistes de solution** : Pourquoi faut-il prioritairement renforcer l'AG alors que les besoins en personnel de terrain sont fort importants (le personnel administratif tend globalement à augmenter ces dernières années au détriment de la première ligne).
- P.27 : **ASR** : ici aussi, il convient de faire le lien entre le positionnement des ASR et le rôle donné par l'ONE aux coordinations thématiques et territoriales. Quelle articulation sur le terrain local ?
- P.28 : **Rôle de l'associatif et des bénévoles dans les CE - pistes de solution** : cf point 3 annexe (p.34) où il est indiqué qu'il faut mettre en place des conventions claires et contraignantes. Outre le fait que nombre de volontaires se sont inscrits dans des actions d'asbl et de PO reconnus et non directement à l'ONE, outre le fait que la terminologie de bénévoles n'est pas relevante ici mais bien celle de volontaires (cfr loi de 2005), on s'interroge sur la nécessité de « conventions claires et contraignantes » qui pourraient, de par le lien de sujétion qu'il fait apparaître, s'apparenter à un contrat de travail. Si le Conseil Supérieur des Volontaires recommande la clarté dans la relation avec le volontaire via la fiche d'information, il ne veut pas généraliser les conventions. La question se pose en outre de l'objectif de l'ONE vis-à-vis des volontaires : qu'ils soient de simples exécutants ou qu'une réelle collaboration puisse être développée sur base de projets négociés en partenariat ?
- P. 30 : Concernant le nombre élevé d'instances de concertation interne, le Conseil estime être une solution et rappelle sa mise à disposition pour aider à cette centralisation, partant à une certaine économie de temps et d'échelle.

- P.31 : GRH : Le conseil s'interroge sur ce que sous-tendent les « mécanismes d'escalade selon les problèmes rencontrés » et sur le fait que cet étonnement ne concerne que la technostructure et le niveau mandats comme si la problématique ressources humaines à l'ONE se limitait à ces niveaux...
  
- P.32 : **Formation des professionnels de l'ONE, des professionnels du secteur et des bénévoles - pistes de solution** : quid des volontaires ?  
A souligner que le questionnaire n'est pas le fait de l'ONE mais bien des opérateurs eux-mêmes qui se sont mis au travail pour fournir des infos à l'ONE...Sans moyens !
  
- P.33 : **GPEC : Piste de solution** : Ceci doit être mis en parallèle avec la mise à la pension d'un nombre important du personnel ONE (20 à 25 %) dans les 10 prochaines années, et le turn-over des PEPS lié notamment à l'écartement prophylactique.