

Bruxelles, le 21 décembre 2020,

Avis 2020 / 11

---

## Avis relatif au projet de contrat de gestion ONE (2021-2025) - 2<sup>e</sup> partie

---

### Préambule

L'élaboration du Contrat de Gestion de l'ONE (2021-2025) repose pour la première fois sur une proposition émanant de l'Office et fait actuellement l'objet de négociations et d'un arbitrage budgétaire avec le Cabinet de tutelle et le Gouvernement. Beaucoup d'interrogations demeurent à ce stade, que ce soit par rapport aux capacités de financement du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour la réforme de l'accueil petite enfance, au développement de l'offre de places d'accueil en concertation avec les régions, à la réforme ATL ou aux évolutions des SASPE et SAEMD ou aux impacts de la Crise Covid. Des moyens complémentaires (dans le cadre du plan de relance européen) pourraient venir adéquatement soutenir certains objectifs de ce Contrat de Gestion ONE. De surcroît, un tel contrat de gestion ne peut s'envisager qu'en articulation avec les autres niveaux de pouvoir et, notamment, les régions pour ce qui concerne les infrastructures et les emplois dans le cadre des politiques de l'emploi régionales.

Les seules certitudes financières actuelles concernent la dotation de base de l'Office.

Les négociations qui sont menées par le Président et l'Administrateur général de l'ONE doivent donc être alimentées par les deux avis rendus par le Conseil d'avis<sup>1</sup> sur les propositions de CG transmises.

Le timing initial de négociation a finalement été légèrement postposé à la fin janvier, début février 2021. Les mesures qui seront approuvées par le Gouvernement pourraient par contre avoir des effets rétroactifs et prendre effet dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le Conseil d'avis continue de déplorer les conditions de travail auxquelles il est soumis.

Comme indiqué déjà dans l'AVIS 2020/08 concernant la concertation entourant ce CG ONE « (...) *Ce timing imposé au Conseil d'avis et à l'ONE est totalement inacceptable et aurait dû être postposé afin de permettre une réelle concertation. Et ce, d'autant plus par l'importance du document visé contractualisant l'engagement de l'Office et de facto impliquant les secteurs concernés pour les cinq années à venir. (...)* »

Au-delà de ces aspects temporels et organisationnels de la concertation, la révolution 'copernicienne' insufflée par ce contrat de gestion comporte des enjeux fondamentaux qui auront à la fois des impacts sur l'ensemble des secteurs concernés par les missions de l'Office mais également sur l'organisation et les pratiques de travail des agents de l'ONE. Pratiquement, nous ne pouvons pas non plus ignorer que ce nouveau contrat de gestion s'inscrit dans le contexte actuel de crise sanitaire et qu'il en sera nécessairement impacté.

---

<sup>1</sup> Nous soulignons aussi que de précédents avis touchent directement des parties du Contrat de Gestion et qu'il convient bien évidemment de les prendre en compte, tel l'avis sur le Programme de Formation Continue, sur le Plan Droits de l'Enfant ou le Plan Droits des Femmes ou encore l'accessibilité.

Si l'ensemble des objectifs et actions qui sont présentés dans le CG sont effectivement maintenus en l'état sur base du calendrier annoncé et en ayant obtenus les budgets prévisionnels ad hoc, la charge et l'ampleur du travail à réaliser s'annoncent colossales et questionnent grandement les réelles capacités de l'institution et de ses professionnels à affronter sereinement ces chantiers. D'autant qu'au-delà de l'office, ce sont bien in fine les enfants et leurs familles, les professionnels et les services qui seront touchés par ces importantes transformations. Le Conseil d'Avis insiste dès lors pour que les transformations ambitieuses du Contrat de Gestion soient menées avec tout le soin et la bienveillance (participation des acteurs dès l'entame des projets, temporalité praticable, outillage, etc.) que requièrent tant les agents de l'office que ses bénéficiaires et partenaires.

Le Conseil rappelle dès lors la nécessité de prioriser les actions afin de ne pas hypothéquer trop fortement les chances de réussite et d'aboutissement des actions à développer. Ces priorités et les actions qui en découlent nécessiteront de façon indispensable d'être évaluées en continu avec le Conseil d'avis, balisées par un calendrier prévisionnel et des moyens budgétaires à la hauteur des besoins.

De toutes façons, et comme nous l'indiquions dans le précédent avis 2020/08, cela ne doit pas remettre en question le nécessaire investissement à prévoir : « (...) *Les conséquences de la crise sanitaire auront un impact important sur les choix sociétaux à poser pour les décideurs politiques et ceci concernera aussi le secteur de l'enfance. Néanmoins, le contrat de gestion de l'ONE se doit de pouvoir apporter des réponses structurelles par des financements de politiques propres à l'ONE et via des subsides publics à la hauteur des besoins des enfants, des familles et des professionnels et des services du secteur. (...)* »

La mouture du CG soumise au Conseil propose donc les bases d'un changement de paradigme pour l'ONE mais aussi pour l'ensemble du secteur. Ceci notamment au regard de la mise en œuvre de la réforme Milac, du chantier lancé relatif à l'ATL et des développements informatiques annoncés (mais qui ne sont pas planifiés). Ces évolutions impacteront profondément l'organisation et les modalités d'interactions avec les 'usagers' et les services 'partenaires'. Ces termes communément utilisés tout au long du CG gagneraient à être précisés pour assurer leur bon emploi et les modalités de collaboration qui en découlent dans une perspective de partenariat intelligent et respectueux pour des évolutions durables. Il s'agit, là encore, d'un changement profond de culture et de pratiques pour l'Office qui lui impose de revoir en profondeur ses modes de collaboration et d'association pour aboutir à de la co-construction, ses partenariats pour nouer des relations à égalité dans la prise en compte des expertises réciproques, même si les rôles et responsabilités diffèrent.

Parlant des partenaires, il conviendrait de mieux les reconnaître et les intégrer<sup>2</sup> aux travaux de l'office, misant sur leur expertise et leurs réalités pour que les évolutions envisagées soient pérennes, effectives et praticables.

Et parlant d'usagers, le Conseil d'Avis insiste pour que l'office se préoccupe tant des publics qui font appel à ses services (les usagers effectifs) que de ceux qui n'y recourent pas (usagers potentiels, éloignés ou disposant de peu d'accès aux services).

---

<sup>2</sup> À cet égard, le Conseil d'Avis regrette l'absence des coordinations comme partenaires privilégiés de l'office, en ce compris dans une dynamique ascendante et pas exclusivement d'accompagnement descendant.

## Remarques générales

### **1. Par rapport aux indicateurs qui serviront à l'évaluation des objectifs :**

L'évaluation des politiques proposées dans le CG ONE repose sur la mesure des objectifs annoncés. Et pour les mesurer, des indicateurs sont proposés.

Le texte indique : (...) « *La nécessité d'évaluer les objectifs et les initiatives à l'aide d'indicateurs précis dans un processus qualité et orienté « résultats » est prédominante dans ce contrat de gestion. Elle permet de vérifier la pertinence des actions menées et des résultats atteints par rapport aux objectifs visés. Ce processus d'évaluation régulière participe également à l'ajustement permanent du travail de l'ONE pour une plus grande réactivité aux évolutions, réalités, besoins* ». (...)

Force est de constater qu'à ce stade, les indicateurs proposés demeurent fort peu précis et sont essentiellement quantitatifs. Comment évaluer la qualité des objectifs et des initiatives (et leurs effets) à travers une approche purement quantitative ? En quoi, par exemple, le nombre de projets-pilotes (secteur ATL) indique la qualité de ces derniers ?

De son côté, la réforme Accueil met l'accent particulièrement sur la qualité qui sera renforcée. Comment dès lors, sur base d'indicateurs quantitatifs, mettre en exergue et évaluer l'évolution de la qualité des projets proposés ?

Pour la plupart des objectifs, cette approche quantitative n'est donc pas suffisante. Les indicateurs actuels nécessitent en outre d'être précisés en identifiant les personnes en charge de la récolte, du traitement et de l'exploitation des données en définissant la finalité de l'évaluation.

De plus, pour parvenir à produire des éléments quantitatifs, il faudra compter sur des développements informatiques qui dépendront du résultat de la négociation à venir et ne sont donc pas garantis... Ceci accentue grandement les incertitudes sur le CG ONE et ne permet pas de se positionner sur la manière de mesurer les objectifs envisagés. Il aurait été préférable de d'abord stabiliser les montants liés au développement informatique et puis, en fonction des moyens alloués, identifier des objectifs à atteindre en fonction d'un planning prévisionnel.

Le CG ONE gagnerait en clarté si l'ensemble des différentes étapes pouvaient être liées à un budget fixé au préalable et non aléatoire.

En l'état, les éléments d'évaluation du CG feront peser sur l'ONE et les services partenaires liés aux objectifs à atteindre (nbre de places, nbre de vaccins, etc.), une pression énorme difficilement soutenable sans compter les répercussions psychosociales, organisationnelles et financières de la crise sanitaire. En outre, le terrain doit absolument être associé dès la conception des outils informatiques à leur intention et à leur praticabilité et pas uniquement lors de la phase de testing, au risque bien réel de produire des outils difficilement appréhendables voire inadaptés. Il est urgent d'intégrer cette dimension, particulièrement lorsque le CG ne cesse d'insister sur 'l'orientation usagers' ou la 'participation'.

### **2. Par rapport au système d'information, à la simplification administrative et aux implications RH**

Les outils informatiques à développer doivent répondre à un état des lieux des besoins (en priorité ceux du terrain) pour faciliter le pilotage du système. Si des processus doivent être revus, il faut qu'ils le soient en associant les acteurs concernés dès le début en se mettant d'accord sur les ambitions et les effets attendus, en amont des développements d'outils informatiques pour que ces derniers constituent de réels appuis.

La gouvernance digitale évoquée doit impérativement être réalisée aussi au bénéfice de toutes les structures concernées (en accordant la temporalité nécessaire) et pas uniquement de l'ONE. Les perspectives de simplification administratives, lorsqu'elles ne sont pas construites avec l'ensemble des protagonistes du système, engendrent malheureusement une simplification du travail de l'administration et une complexification ou un accroissement de la charge des bénéficiaires. Enfin, les outils informatiques ne peuvent constituer le levier central (et magique?) dont dispose l'ONE pour mener ses missions de contrôle et d'accompagnement vis-à-vis des secteurs.

Dans tout le CG, une approche "orientée résultat" est évoquée. Les professionnels de terrain ont des objectifs en termes de démarches visant à offrir des services de qualité aux enfants et à toutes les familles. L'approche orientée « résultat » contient une connotation marchande qui ne convient aux métiers du soin et de l'accueil, les professionnels n'étant pas dans le "combien" mais dans le "comment". Par exemple, aucun résultat de la part d'un parent n'est attendu lorsqu'un professionnel discute avec lui du développement psychomoteur de son enfant. Le professionnel se situe dans une démarche de soutien pour informer, accompagner le parent mais c'est ce dernier qui est maître à bord pour prendre toute décision concernant son enfant. Autre risque avec cette approche "résultats", c'est que l'on demande aux milieux d'accueil de prouver qu'ils atteignent des résultats alors qu'il conviendrait plutôt de rendre des comptes sur ce qui est mis en place dans les pratiques professionnelles au quotidien pour offrir un service de qualité à toutes les familles.

Les outils de récolte de données doivent en outre être préalablement clarifiés auprès du terrain en termes d'objectifs et de résultats attendus, avant implémentation. Cette préoccupation peut s'illustrer au travers des difficultés rencontrées avec le programme 'butterfly' qui offre un rapport cout/bénéfice complètement disproportionné.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'existence de certains outils de récolte de données existant et déjà utilisés par le terrain (comme par exemple IMS + pour la PSE) qui répondent aux attentes actuelles.

Au niveau interne de l'ONE, les évolutions des outils informatiques vont entraîner des modifications dans les méthodes de travail de l'ensemble des acteurs, impactant la perception qu'ils peuvent avoir de leur métier, de leurs relations au sein de l'organisation, voire même de leur avenir à moyen et long termes. La formation de la ligne hiérarchique, des cadres intermédiaires qui doivent accompagner le changement est ici primordiale pour garantir l'évolution des personnes et des équipes.

Il convient dès lors de clarifier et communiquer sur les processus de la politique RH (avec des procédures d'évaluation) en premier lieu et puis, dans un second temps, de proposer un outil informatique.

### **3. Par rapport au secteur de l'accueil petite enfance**

Avis 2020/08 : La réforme de l'accueil petite enfance tend à rencontrer les enjeux de l'accueil de la petite enfance en termes d'accessibilité, de qualité de l'accueil et de simplification du paysage des structures d'accueil. Le Conseil d'avis, qui fut associé à la concertation et à la mise en place de cette réforme, tient à rappeler l'absolue nécessité de ce vaste chantier tant en matière de refinancement que de refonte du paysage du secteur. Cette refonte est déjà mise en place par les acteurs de terrain et l'ONE (nouvelles normes de subventionnement, nouvelles procédures d'inscription, nouvelles qualifications et formations, simplification et réduction des charges administratives ou encore changements de types de milieux d'accueil). Le conseil d'avis insiste pour que les moyens alloués à la réforme puissent en priorité stabiliser les structures existantes, répondre à leurs besoins en terme de mise en œuvre de la réforme sur base de moyens supplémentaires attribués et veiller à assurer une meilleure équité entre les usagers. Il s'agit également pour le Conseil que la pérennisation des structures à l'avenir s'opère sur base des financements intégrant les fonctions administrative et logistique trop peu considérés à ce jour.

Outre les éléments liés à la réforme, le Conseil d'Avis insiste sur la complexité du rôle de l'ONE dans la double mission d'accompagnement et de contrôle des Milacs. Cette mission suppose une posture particulière et une évolution des compétences des CAL (formation continue, nouveaux profils...), spécialement au moment de la mise en place de la réforme Milacs.

Il convient 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 (avis 2019/04 du 4/06/19).

Le contrat de gestion se révèle ambitieux, ce qui nécessitera nombre d'évolutions. Le Conseil d'Avis insiste sur la nécessité d'accompagner les changements de manière humaine et constructive sans feindre de croire que seule la digitalisation résoudra les difficultés des terrains. En effet, si l'ambition de soutenir la mise en place des réformes de l'accueil 0-3 ans et celle de l'ATL, celles des SASPE et SAEM et services spécialisés apparaît dans le document, l'aide à apporter aux PO ne se concrétise quasiment que par l'entremise de l'outil informatique... Or, le contact humain est primordial pour les métiers de l'accueil de l'enfance et il conviendrait dès lors de pouvoir renforcer les présences sur site. Cet accompagnement pourrait également favoriser la concertation lors de la conception d'outils à l'attention du terrain et

permettre ainsi une opérationnalisation reposant sur des besoins identifiés en amont, une fluidification des processus, et une meilleure appropriation par les premiers concernés.

La réforme Milacs et les ambitions pour l'ATL visent donc une nouvelle structuration de l'accueil. Cependant, nous attirons l'attention sur l'existence de projets spécifiques et/ou intégrés (mixant publics, tranches d'âges, législations...) qui ont toute leur pertinence. Il ne faudrait pas que les évolutions de ces réformes assignent les milieux d'accueil dans des « cases administratives » au détriment de la pertinence des projets développés. Il s'agira dès lors de faire preuve de créativité dans la mise en œuvre de la réforme et oser procéder aux ajustements réglementaires nécessaires. Le Conseil d'Avis attire aussi l'attention sur la fragilité des petits milieux d'accueil dans les transformations à venir. Pour le Conseil d'Avis, leur transformation doit garantir leur viabilité à terme.

L'apparition d'une formation de niveau supérieur pour l'enfance dans le paysage francophone belge est une évolution nécessaire et attendue. Cependant, à ce stade, rien n'est prévu relativement à l'intégration et au financement de ces nouveaux professionnels au sein des équipes. Le CG doit nécessairement intégrer ces éléments.

#### **4. Par rapport au secteur ATL**

Il y a un risque de malentendu qui traverse l'ensemble du document lorsque l'on parle d'ATL. En effet, l'ATL est tantôt pris comme l'ensemble des moments de temps libre des enfants (incluant les secteurs culturels, du sport...), et tantôt envisagé de manière restrictive au niveau des 3 secteurs financés par l'office (extrascolaire, EDD et CDV). Cette confusion doit être levée, notamment lorsque l'on appelle à la gratuité pour l'ATL (ce qui dans la perspective large devrait par exemple se concrétiser par des accords avec les secteurs concernés, notamment de la FWB si l'on pense à la culture et au sport).

Dans le cadre de la réforme ATL, il est précisé dans le document qu'il existe des dispositifs à tester, des projets pilotes... Lesquels ? Il semblerait que des choses soient déjà « clé sur porte » avant même que la commission transversale soit instituée.

Outre le refinancement du secteur, il faudra un vrai travail sur les statuts et une collaboration avec les régions (Forem, Actiris) notamment dans leur reconnaissance des formations dispensées dans le cadre de l'ONE. Le problème des statuts de type ALE dans l'ATL demeure prégnant (que d'aucun-e-s appellent de l'emploi alors qu'il s'agit d'un complément de chômage).

Au sein du secteur ATL, il s'agit également de considérer l'extrascolaire (nié depuis le début de la crise) qui agit en première ligne au même titre que les écoles. Le travail des PSE est aujourd'hui focalisé principalement sur l'école et gagnerait à considérer l'extrascolaire.

Outre l'extrascolaire, le subventionnement accordé aux EDD et aux CDV aujourd'hui est largement insuffisant. Il conviendrait de développer un plan visant des subventions correctes d'ici la fin de la législature.

#### **5. Par rapport aux SASPE**

Le Conseil d'Avis questionne la nécessité d'envisager la création de nouvelles places en SASPE comme une solution à la problématique de la rotation et de la durée du placement des enfants. Il demande qu'une analyse des besoins de secteur soit préalablement effectuée.

En effet, si la nécessité d'adapter la réglementation relative aux SASPE est incontournable, elle doit prendre en compte l'évolution générale des situations et prises en charge de plus en plus longues et complexes. Cette évolution n'est d'ailleurs pas propre aux SASPE et les réflexions doivent s'inscrire dans une analyse globale du système protectionnel, en lien avec le terrain mais aussi le secteur de l'Aide à la Jeunesse afin d'assurer la continuité et la qualité de la prise en charge d'enfants qui grandissent et vivent parfois un « trajet protectionnel », au-delà d'un découpage 0-6 ans comme d'un découpage institution/famille ».

## **6. Par rapport aux SAEMD**

Les SAEMD devraient aussi pouvoir être mieux soutenus et pris en compte dans le CG ONE. En effet, ils font partie du 'système' de l'accueil au même titre que les crèches, les SAE et les co accueil, qu'ils peuvent d'ailleurs soutenir via le remplacement de personnel absent en MA que certains organisent. Cette prise en compte doit se faire le plus possible en amont et non en aval du processus de réforme de l'accueil de la petite enfance.

## **7. Par rapport aux articles du Contrat de Gestion**

Le Conseil d'Avis a procédé à des remarques, commentaires et suggestions directement au sein du texte qui lui a été soumis. Nous renvoyons à ce document pour les précisions à différents endroits du texte outre les considérations générales reprises plus avant.

Le Conseil d'Avis demande également d'être associé à l'évolution et à l'évaluation de la mise en œuvre du CG, a minima à mi-parcours (2023) et en amont du futur contrat de gestion 2026-2030 dans une temporalité praticable. Enfin, le Conseil d'avis souhaite être informé de l'évolution des priorités liées au CG à l'occasion de chaque conclave budgétaire.