

Bruxelles, le 31 mai 2021

Avis 2021 / 06

Avis relatif au projet de contrat de gestion ONE 2021-2025

Introduction

Le 29 avril 2021, le Gouvernement prenait acte en 1^{ère} lecture du projet de Contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (CG ONE). En vue du passage de ce projet de CG en seconde lecture au Gouvernement, le Conseil d'Avis a été sollicité par la Ministre Linard afin qu'un Avis lui soit transmis pour ce 31 mai.

Suite à cette demande, le Conseil d'avis a organisé ses travaux en mettant en place deux Groupes de Travail (l'un avec le cabinet le 18/05, l'autre avec l'Administrateur général de l'ONE le 27/05) et a prévu deux séances plénières le 31/05 pour finaliser notamment cet avis sur le CG ONE 2021-2025.

L'actuel CG ONE 2013-2018 a été prolongé à deux reprises. Dans le cadre du décret ONE de 2002, l'initiative de formuler une proposition de CG revient à l'ONE qui transmet celle-ci au cabinet de tutelle. S'en suit une négociation. Fin 2020 (25/11/20), l'ONE a donc communiqué sa proposition de CG et celle-ci fut également communiquée au Conseil d'avis. Ce dernier rendit à cette étape deux avis sur le CG¹ dans le cadre de la négociation entre le cabinet de tutelle et le CA ONE. Le présent Avis constitue donc le troisième positionnement sur une proposition de CG 2021-2025.

Au vu des changements, adaptations et nouveautés figurant dans ce projet de CG (version du 29/04/21 et comparativement à celle de l'ONE du 25/11/20), le Conseil regrette que ce texte n'ait pas été soumis avant un passage en 1^{ère} lecture au Gouvernement et que son élaboration n'ait pas été mieux concertée avec les secteurs et l'office.

Le Conseil d'avis aurait également souhaité pouvoir se pencher sur les projets initialement proposés dans la version du CG ONE du 25/11/20 mais abandonnés dans la mouture actuelle du CG. Son remaniement complet réalisé ces derniers mois ne simplifie pas cette opération et nécessite un travail de comparaison trop important dans les délais impartis.

Les instances d'avis (dont le Conseil d'avis) sont soumises ces derniers mois (voire ces dernières années) à des temporalités infernales de sollicitation et des modalités de travail peu propices à des co-constructions. Remettre des avis collégiaux réfléchis et précis demande du temps et des formes de travail adaptées. Il s'agit là d'un enjeu démocratique important qui ne peut être ignoré pour la suite des travaux.

¹ https://www.one.be/fileadmin/user_upload/siteone/PRESENTATION/Organe_d_avis/Avis-2020-11-CG-ONE-partie2.pdf - https://www.one.be/fileadmin/user_upload/siteone/PRESENTATION/Organe_d_avis/Avis-2020-08-Projet-CG-ONE-partie1.pdf

Priorités

Etant donné les délais impartis, le Conseil d'avis a choisi de focaliser son attention sur des positions de principes et des points de priorité. Il se tient, avec d'autres instances de concertation, à disposition de la Ministre de tutelle et du Gouvernement pour élaborer ultérieurement des avis plus détaillés sur des éléments plus techniques ou encore à développer.

La nouvelle version du CG qui est soumise au Conseil d'Avis semble ne laisser apparaître que les nouvelles politiques qui devront être menées par l'ONE. Or, afin de pouvoir disposer d'une vue globale et articulée de l'ensemble des missions ONE (en lien avec l'article 26 du décret ONE de 2002), il est **nécessaire que le CG 2021 2025 intègre l'ensemble des champs couverts par l'Office**, les nouveaux comme les plus anciens, les petits comme les grands, les visibles comme les plus discrets. Ce format offrirait en outre l'avantage de pleinement reconnaître l'importance de toutes les actions à mener pour l'enfance ; la version soumise comporte par exemple trop peu d'éléments relativement aux missions d'accompagnement, à la santé ou au soutien à la parentalité.

Le Conseil d'avis se réjouit d'identifier un certain nombre d'ambitions dans la nouvelle version de CG dont notamment les moyens budgétaires non négligeables déjà mis sur la table pour la petite enfance à ce stade, la réaffirmation de l'ancrage de l'action de l'ONE dans le cadre de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'enjeu de l'accessibilité (et principalement sociale) ou des services intégrés, l'éveil culturel, la participation des parties prenantes et plus particulièrement des enfants, la création d'une plateforme électronique permettant une centralisation effective des demandes d'inscription en milieu d'accueil², le financement des SASPE. **Cependant, les traductions opérationnelles qui privilégient le fonctionnement par appel à projets, la dispersion des moyens ou la défiance à l'égard des partenaires et des bénéficiaires sont à notre sens inadéquates et doivent être modifiées pour impacter durablement l'accueil des enfants et la concrétisation de leurs droits.**

Certains objectifs paraissent démesurés au regard des moyens humains, logistiques et matériels nécessaires ainsi qu'au regard du délai dans lequel s'inscrit ce projet de contrat de gestion. Cela vaut pour le personnel des structures subventionnées par l'ONE, mais aussi pour le personnel de l'ONE qui devrait être en charge ou dans l'accompagnement des transformations envisagées.

² A ce sujet, des remarques seront faites ultérieurement à propos de la nécessaire possibilité de s'inscrire autrement que par voie électronique afin de pouvoir toucher tous les publics.

1. L'accueil de la Petite Enfance

Le projet de CG ONE analysé ici ne nous donne pas de vision claire sur ce qui serait retenu, abandonné ou reporté de la réforme en cours. Le Conseil déplore vivement l'arrêt du principe de financement structurel des milieux d'accueil tel qu'imaginé dans la réforme MA adoptée en mai 2019 et déjà enclenchée depuis. Si l'on peut comprendre qu'il faille procéder à des choix compte tenu des moyens budgétaires, le Conseil d'Avis privilégie d'étaler la réforme dans le temps en garantissant le renforcement des financements structurels sur des fonctions essentielles des milieux d'accueil. Le Conseil d'avis constate une inversion de la charge imposant aux milieux d'accueil des obligations nouvelles avant même de leur avoir attribué les soutiens concrets promis dans le cadre de la réforme.

Le financement par appel à projets nous semble particulièrement mal adapté aux ambitions annoncées causant surcroît de travail administratif (demande et justification), favorisant les plus grosses structures plus à même d'y répondre, mettant en concurrence les milieux d'accueil, mettant en danger la pérennité des structures en les rendant dépendantes de mesures conjoncturelles. Ces processus installent une iniquité entre familles selon le MA qu'elles fréquentent. La non-continuité de l'accueil liée à un financement de projet non pérenne crée de l'insécurité et des ruptures de confiance pour les familles qui s'adressent à ces structures

Ce changement d'approche est particulièrement mal reçu, s'apparentant à de la défiance à l'égard des acteurs sectoriels au moment où le secteur enfance dans son ensemble fait face à un épuisement généralisé des équipes suite aux effets (présents et à venir) de la crise sanitaire.

Par ailleurs, proposer une reconnaissance du poste de direction en conditionnant celle-ci par des exigences complémentaires sera très mal perçu par le terrain car très dévalorisant par rapport au travail déjà effectué.

De plus, le texte proposé oblitère une série d'éléments contenus dans la réforme dont on ne connaît pas l'avenir en termes de priorisation. Rappelons que la Conseil d'Avis s'était largement penché³ sur la réforme en appréciant particulièrement le renforcement de la qualité, de l'accessibilité, le soutien à la viabilité financière des milieux d'accueil et à l'équité entre eux qui devaient évoluer de concert. Rappelons notamment le caractère non-marchand et de service d'intérêt général de l'accueil de la Petite Enfance qui doit être préservé (s'écartant d'autant des évolutions récentes du secteur des maisons de repos ou de l'aide aux personnes handicapées), la recherche de solutions adéquates pour tous les milieux d'accueil (crèches mobiles, co-accueils, mini-structures...) ou encore l'organisation d'un espace de concertation dans la durée pour accompagner les changements.

Le Conseil propose d'en revenir à la philosophie du financement structurel telle qu'imaginée dans le cadre de la réforme MA tout en revoyant, si nécessaire, les trajectoires budgétaires au-delà de 2025. Selon le Conseil d'Avis, la priorité absolue doit être le renforcement du personnel d'accueil des enfants qui doit être budgété sans autre délai.

En définissant ici de nouvelles priorités pour les MA, le Gouvernement va à l'encontre de la nécessaire amélioration du travail de base des MA, préalable urgent et indispensable à tout autre objectif.

Relativement à l'ambition d'accessibilité sociale, le Conseil considère que c'est préalablement par le renforcement structurel des milieux d'accueil portant tant sur l'accueil que sur l'encadrement que celui-ci pourra être rencontré. C'est en effet le travail de l'ensemble d'une équipe, en réseau avec son environnement, dans une temporalité et un cadre soutenant qui permettra de développer cette dimension.

Le Conseil d'avis préconise que les dimensions d'éveil culturel et éco crèches puissent être soutenues mais pas dans le cadre des nouveaux moyens alloués en tenant compte des réserves budgétaires de l'ONE mais aussi de ressources propres au secteur culturel.

³ Voir les avis 2018/04 et 2018/05 remis relativement à la réforme MA

En outre, au vu de la réalité du secteur et des quatre objectifs stratégiques retenus dans la proposition de CG, la transition écologique apparaît plus comme un moyen ou un objectif secondaire comparativement aux trois autres.

Le Conseil d'Avis **préconise** également d'intégrer ces dimensions complémentaires dans le cadre des bilans de fonctionnement de manière à initier des démarches et une culture au regard des possibilités et des moyens des milieux d'accueil dans leur environnement.

Le Conseil d'Avis **plaide** également pour que les coordinations ONE soient financées structurellement et selon des critères clairs (et pas selon des appels à projet) pour poursuivre leurs missions d'accompagnement et de conseil des milieux d'accueil.

Le Conseil d'Avis **se réjouit** que le passage au statut de salariées des accueillantes conventionnées ait été maintenu à l'horizon 2025. Cependant, le Conseil s'inquiète de la hauteur des moyens financiers à disposition pour atteindre cet objectif complètement. Vu le moratoire annoncé sur le nombre d'accueillantes le Conseil d'Avis s'interroge sur l'avenir du secteur de l'accueil à domicile dans le système général d'accueil en FWB.

2. Le secteur ATL

Le Conseil d'Avis **constate que le secteur ATL est largement sous-considéré dans les moyens attribués par rapport au secteur de l'enseignement** par exemple alors que pour lui aussi les besoins sont criants, tant au niveau matériel qu'humain. Le manque de connaissance et reconnaissance de ce secteur a encore été marqué lors de cette pandémie alors même qu'il a été utilisé et s'est mobilisé pour répondre aux besoins inhérents aux fermetures d'autres partenaires. A cet égard, le Conseil **regrette que les travailleurs de l'ATL n'aient pas pu bénéficier de la prime de 250€** sous forme d'éco-chèques et invite le gouvernement à faire le nécessaire pour corriger cette injustice.

Entreprendre aujourd'hui un important chantier de rénovation en mobilisant tout un secteur (vers un décret unique, l'intégration du temps de midi à l'école, la réponse aux droits aux loisirs, etc.) **sans les moyens nécessaires et dans la temporalité décrite est totalement inconcevable.** De surcroît, proposer à nouveau des évolutions sous forme d'appels à projet dans l'intervalle nous semble contre-productif.

Le Conseil d'Avis **constate** par ailleurs que bien que la réforme des rythmes scolaires annuels soit engagée pour advenir dès septembre 2022, **peu de choses sont prévues pour accompagner les nécessaires évolutions organisationnelles et pratiques.** Au niveau des moyens, même si les périodes éligibles pour les centres de vacances sont élargies et que l'extrascolaire de type 1 bénéficiera à terme de 0,60 €/enfant/jour, ces montants restent insuffisants.

Enfin, bien que le Conseil d'Avis se réjouisse de l'ambition de transversalité avec l'enseignement au bénéfice de l'enfant, il **appelle à la vigilance pour maintenir la spécificité de l'accueil temps libre comme lieu d'éducation non-formelle et d'ouverture sur le quartier et non comme adjuvant de l'école.**

Une importante réforme est indispensable pour le secteur mais il faut garantir un cadre, des moyens à la hauteur du financement actuel de l'AES 2 et une temporalité praticable pour les intervenant-e-s et les bénéficiaires. Il y a urgence vu le démarrage imminent des travaux de la Commission transversale. Le cas échéant, des étapes intermédiaires seront nécessaires, permettant d'articuler enjeux et moyens par le biais d'avenants au contrat de gestion.

La réforme des rythmes scolaires annuels impose d'urgence de s'atteler aux transformations et à leur accompagnement pour garantir une mise en œuvre qui rencontre l'ambition d'évolutions positives pour les enfants.

Il s'agit également d'intégrer aux réflexions la dimension de réforme des rythmes journaliers qui doit constituer à terme un progrès majeur pour les enfants et leurs familles.

Il est évident que toute réforme en la matière ayant un impact sur le financement de l'ATL devra être évaluée avec le secteur et financée transversalement.

Le lancement de projets-pilotes hors des trois décrets ne peut masquer le besoin de soutien urgent pour les différents sous-secteurs fortement impactés par la crise sanitaire.

3. La politique de santé

Nous **regrettons que**, six ans après l'intégration de la Promotion de la Santé à l'École, **les nécessaires modifications du décret et des arrêtés d'application régissant ce secteur restent en souffrance**. Nous **demandons** au Gouvernement qu'il travaille sur la **modification des arrêtés et du décret afin qu'il y ait des normes cohérentes et revues à la hausse**. Sans budget supplémentaire pour ce secteur, les contraintes administratives augmentent en ordre dispersé avec insuffisamment de cohérence et de co-construction avec le terrain. Le Conseil d'Avis **regrette** par ailleurs **que cette politique demeure si peu intégrée aux autres missions de l'Office à ce stade** et que l'évolution des moyens reste dépendante des résultats de l'étude qui se termine alors qu'un certain nombre de besoins sont connus. Un avenant au contrat de gestion sera probablement nécessaire compte tenu des évolutions à venir.

En conséquence, le Conseil d'Avis **demande que l'enveloppe exceptionnelle de 2 millions d'euros allouée en 2021 pour faire face à la gestion de l'épidémie COVID 19, soit renouvelée voire augmentée, en tant que financement structurel à l'ensemble des missions à assurer par le secteur, indépendamment des résultats de l'enquête économique et des besoins futurs pour une réforme et indépendamment d'un surcroît de charge liées à la prophylaxie ou à la vaccination COVID 19 durant les prochaines années. Comme pour l'ATL, l'absence des écochèques de 250€ révèle un manque de considération des efforts réalisés notamment pour tracing et doit être harmonisée.**

4. Les SASPE

Le Conseil d'Avis **salue l'augmentation des normes d'encadrement prévue pour les SASPE**, devenue urgente pour la sécurité et le bien-être des enfants et **soutient la nécessité d'analyser les besoins et articulations existants entre les SASPE et l'aide à la jeunesse**.

Nous **demandons néanmoins que cette analyse AAJ soit élargie à tous les secteurs de l'Aide à la Jeunesse** (SASE : Service d'Accompagnement mission Socio-Educative, Service d'Accompagnement Mission Intensive en Famille, etc.). L'offre relative à ces dispositifs a en effet un impact direct sur le nombre d'enfants placés en institution.

Le Conseil d'Avis **s'interroge sur le budget alloué au regard des besoins réels du secteur** (notamment l'encadrement à 7 et l'accueil de nuit), d'autant que l'absence de détails quant à son affectation ne permet pas de cerner précisément les objectifs et leur concrétisation.

5. Accompagnement à la parentalité

Cette **dimension de l'action de l'Office**, axe prioritaire soulevé lors de son centenaire, nous paraît **étonnamment invisibilisée dans ce projet de CG ONE** et demande des développements complémentaires.

6. Formation initiale et continue

Relativement à la formation initiale, le Conseil d'Avis **insiste pour que l'évolution des formations s'accélère**, tant au niveau des formations de niveau secondaire que de la mise en place du **baccalauréat Petite Enfance**, de même que la mise en place et d'un « **certificat d'université en Médecine préventive de l'Enfant et de l'Adolescent (en ce compris la médecine scolaire PSE)** ».

Le Conseil d'Avis **plaide pour que le développement de l'offre de formation continuée tienne compte des besoins exprimés par les services et les travailleurs à travers l'élaboration de plans de formation.**

Relativement à la formation continue coordonnée par l'Office, les axes prioritaires de la programmation 2021-2026 devront évoluer à la lueur du contrat de gestion, en partenariat avec les opérateurs agréés.

Toujours dans la formation continue, le Conseil d'Avis **s'inquiète du conditionnement de l'accès aux supervisions d'équipe à l'introduction d'un dossier de demande via un système de bourses.** A nouveau, et particulièrement au moment où les équipes devront être plus soutenues que jamais (vécu de la crise sanitaire, déconfinement, réforme des MA et nouveau CG ONE), ce système fera reposer sur les épaules des directions une charge supplémentaire et créera également un problème d'équité entres services.

Tant au niveau de la formation initiale que continuée, une **attention particulière devrait être apportée au décloisonnement des formations et de leur reconnaissance** (y compris les brevets existants au sein de l'ATL). Ce décloisonnement pourrait lui-même être un levier dans le renforcement des synergies, entre autres avec le monde scolaire.

En matière d'accessibilité et de soutien aux nouvelles pratiques d'accueil et de promotion de la santé à l'école, il est question de pouvoir accompagner les équipes dans leur mise en mouvement. Néanmoins, la formation et l'accompagnement des équipes ne s'improvisent pas et nécessitent, au-delà des moyens financiers, des conditions pour leur mise en place. **Les temps en équipe sont indispensables (avant-pendant-après) et, si l'on peut se réjouir du financement des temps de réunions d'équipe, l'attention devrait aussi porter sur les leviers facilitant la présence du personnel en formation** (comme les congés pédagogiques ou le remplacement par embauche compensatoire dans le cadre d'un plan de formation par exemple).

Particulièrement au niveau du secteur ATL, le Conseil d'Avis **souligne la persistance d'un turn-over important et de statuts précaires.** Face à cette réalité, le Conseil **demande que soit interrogée la formation des personnels inscrits dans une trajectoire d'intégration (article 60, ALE, etc.) à travers les structures d'accueil de manière à renforcer la stabilité et la qualité de l'accueil.**

7. Transformation digitale

En ce qui concerne le développement du numérique à l'ONE, le Conseil d'Avis **tient à rappeler que la digitalisation est un moyen et non une fin et qu'elle doit être abordée avec éthique en veillant à ce que tous les intervenants concernés puissent suivre les avancées technologiques et que la compatibilité entre les outils soit garantie.** Pour les bénéficiaires, nous **insistons à nouveau sur l'importance de propositions alternatives** (comme des permanences physiques dans des lieux de proximité) **et de travail en réseau pour les publics plus fragilisés**, souvent des femmes, qui n'ont pas d'accès aisé aux outils. Ceci a d'autant plus d'importance pour les publics « éloignés » des actions

de l'ONE ainsi que dans le cadre du dossier informatisé de l'enfant⁴. Nous insistons d'ailleurs sur l'importance de la mise en œuvre d'une politique participative pour la rencontre de ces publics en concertation avec les acteurs de terrain.

La mise à disposition des nouveaux outils gagnerait à être accompagnée d'une réelle politique de formation à leur usage (agents de l'ONE et professionnel.le.s du secteur). Pour les milieux d'accueil et les consultations, les SPSE, cela pose aussi la question de la présence de matériel adapté en suffisance et des coûts que cela représente en termes d'achat, de renouvellement et de maintenance.

Le Conseil se réjouit par ailleurs de voir se concrétiser la création d'une plateforme électronique permettant une centralisation effective des demandes d'inscription en milieu d'accueil, tout en soulignant la nécessité d'une transparence des informations (notamment quant au coût pour les familles selon le milieu d'accueil), et d'une attention redoublée quant à l'accessibilité à cette plateforme ou aux dispositifs alternatifs permettant de ne pas renforcer la fracture numérique que subissent certaines familles.

8. La dimension du genre

Les consultations, les milieux d'accueil... tous ces lieux portés par l'ONE sont autant de lieux de contact avec les enfants et les familles pour renforcer une éducation non sexiste ou encore la prise en compte des réalités spécifiques des femmes. C'est une fabuleuse opportunité pour une approche transversale.

Le Conseil d'Avis relève à plusieurs endroits du CG des propositions avec une approche genrée (information des jeunes filles dans les PSE, formation à l'intégration de la dimension genre dans l'aménagement des espaces et des activités dans les milieux d'accueil...). Cette question essentielle doit, au sens du Conseil d'Avis, faire partie d'une intégration globale à la culture des champs de travail de l'Office, basée sur la formation des professionnel-le-s, y compris dans la réflexion sur leurs propres pratiques, sur la mise en confiance dans ces approches éducatives, sur la proactivité par rapport à l'enfant...

9. Suivis, évaluation et pilotage

Le Conseil d'Avis insiste pour qu'un suivi et une évaluation des mesures du CG puissent être opérés permettant de constater l'état d'avancement des projets au regard des moyens dédicacés sans pour autant surcharger les équipes au travail. Ce suivi nécessite la prise en compte des réalités et spécificités locales, avec une attention particulière à celles de la Région Bruxelloise.

Dans les dévolus au développement informatiques de l'ONE, la question de la récolte des données auprès des opérateurs et des usagers au moyen d'outils informatiques fiables (ou par tout autre moyen accessible aux divers usagers) est incontournable tant à des fins d'analyse et de pilotage que de simplification administrative qui combine nécessité de pilotage et autonomie de gouvernance associative. Certaines analyses et outils externes peuvent ainsi être utilisés et diffusés plutôt que de faire refaire du travail qui a déjà été effectué.

Par ailleurs, nous nous étonnons que le CG ne fasse pas davantage de renvois aux plans spécifiques (droits des femmes, droits de l'enfant, pauvreté, ...) par exemple, au niveau de la récolte des données

⁴ À cet égard, le Conseil d'Avis insiste pour que le respect de la vie privée et le respect du secret professionnel soit garanti dans la mise en place de ces outils, évitant les effets de stigmatisation et d'a priori pouvant peser sur les bénéficiaires au départ des dossiers constitués les concernant.

statistiques en matière de violences faites aux femmes afin d'harmoniser les méthodes et objectifs avec d'autres instances telles l'IWEPS.

10. Conclusion

Bien que le Conseil d'avis constate une série d'avancées et de moyens mis en exergue dans le projet de CG ONE, il n'en reste pas moins que nombre d'interrogations, insatisfactions et difficultés demeurent. Il espère que le Conseil d'administration et le cabinet de tutelle puissent tenir compte au maximum des éléments avancés ci-dessus dont la révision des priorités, le système des appels à projet et en particulier de la nécessaire poursuite de la réforme de l'accueil de l'enfance entamée.

Le Conseil d'avis reste à disposition pour développer les évolutions futures de même que les différents espaces de concertation existantes.