

Bruxelles, le 12 juillet 2012,

Avis 2012 / 02

Avis relatif au projet de troisième contrat de gestion de l'ONE (2013-2018)

Contexte de la demande d'avis

Lors de la journée de clôture des Etats généraux de l'enfance (EGE - 24 avril 2012), l'Administrateur général de l'ONE, Mr Benoît Parmentier, indiqua que le Conseil d'avis et le Conseil scientifique seraient sollicités afin de rendre un avis sur le projet de troisième contrat de gestion que l'administration de l'ONE allait rédiger¹, avant soumission in fine au Conseil d'administration. Cette dynamique avait d'ailleurs été impulsée lors de la journée célébrant les 10 ans du Conseil d'avis lançant les EGE.

Une demande d'avis a été officiellement soumise au Président du Conseil d'avis (08 juin 2012) avec demande de réponse à communiquer au plus tard le 16 juillet à l'Administrateur général de l'ONE.

Dans le cadre de cette demande, le Conseil d'avis a planifié l'organisation de quatre réunions préparatoires visant à analyser le texte soumis, à structurer et à formuler un avis transmis le 12/07/12 à l'ONE.

Le Conseil d'avis tient à souligner la nouveauté de cette démarche participative qui ancre véritablement le travail des organes d'avis en tant que réels partenaires de la politique menée par une Institution comme l'ONE.

¹ Sur base notamment de diverses réflexions : les conclusions et recommandations des trois séminaires des Etats généraux de l'enfance organisés en février et en mars 2012, les options retenues par l'ONE suite à ces différents travaux, les premiers résultats de différentes recherches menées par l'ONE dont ceux sur le Parcours des enfants âgés d'un an, qui englobe une enquête de satisfaction auprès des usagers, etc.

Introduction

L'**accueil de l'enfance** remplit des fonctions essentielles de support à l'épanouissement personnel, d'inclusion, d'ouverture sur le monde, d'apprentissages variés, de soutien à la parentalité, lesquels constituent notamment de formidables leviers pour la lutte contre la pauvreté et la réduction de toutes les inégalités (sociales, sanitaires, d'accès à la culture, la nature, etc.).

L'accueil de l'enfance se trouve à la croisée de différents enjeux. En ce qui concerne les familles, il s'agit notamment du rapport à l'emploi (promotion de l'égalité de genre, résorption des inégalités sociales, accès à l'emploi, à la formation, etc.) et de la question de la conciliation des temps. Plus globalement en ce qui concerne les travailleurs, il s'agit notamment des conditions de travail (spécifiquement dans le secteur) et de la problématique de la mobilité.

L'**accompagnement des familles** avant et après la naissance a un rôle tout aussi important : contact, socialisation, appui pour la santé, filet de sécurité. En première ligne des questions sociales, il est confronté à la diversité des situations familiales et à la précarisation de certaines familles.

Ce contrat de gestion prend place dans le contexte d'une société en pleine évolution sur le plan des structures familiales, des relations de proximité, d'environnement social, etc. On pense par exemple à l'augmentation du nombre de familles monoparentales, au taux d'emploi des femmes ou à l'allongement de la durée de trajet domicile-travail.

Au regard de ces considérations, une politique de l'enfance fondée sur la réalisation des droits de l'enfant² et la qualité de l'accueil et de l'accompagnement rencontre donc aussi une série d'enjeux sociétaux majeurs.

² Cf CIDE

A. Remarques générales et lignes de forces

1. Tout en saluant l'effort de réflexion mené par l'ONE, notamment au travers des Etats Généraux de l'Enfance lancés fin 2011 à l'occasion des 10 ans du Conseil d'Avis, le Conseil souligne la difficulté de travailler sans pouvoir s'appuyer sur une réelle évaluation du contrat de gestion précédent.
2. Le Conseil constate que le projet de contrat de gestion liste une longue série d'actions parmi lesquelles il est difficile d'identifier les actions nouvelles et les priorités de l'Office pour les 5 années à venir.
Le Conseil recommande que le contrat de gestion différencie clairement ce qui est de l'ordre de la continuité des services, de ce qui constitue des réorientations ou des innovations. Les priorités doivent être clairement identifiées et identifiables.
3. Le Conseil constate que le contrat de gestion est essentiellement "autocentré", tenant trop peu compte des dynamiques partenariales externes ou internes pourtant riches et nombreuses entre l'ONE et son environnement (volontaires, opérateurs, pouvoirs organisateurs, conseils d'avis variés au sein de l'Office...) ainsi que des attentes des usagers et des bénéficiaires.
4. Il estime que de manière générale le contrat de gestion devrait fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs, mesurables, liés au nombre d'enfants ou de familles bénéficiaires, et pas uniquement - comme indiqué dans le projet - en termes d'augmentation de moyens ou de personnel de l'ONE. Une telle formulation permettrait de mettre en lumière les avancées de ce contrat de gestion pour les enfants et les familles et de les évaluer.
5. Bien conscients de l'effort demandé au Ministre de tutelle et au Gouvernement pour doter l'Office, au terme du prochain contrat de gestion en 2017, d'un budget en hausse substantielle (+- 50% en 5 ans), le Conseil souligne néanmoins que même après cet effort, le financement de l'Office représentera toujours une part minime du budget de la Fédération Wallonie-Bruxelles³ qui ne tient pas compte de la plus value sociale induite par son action. A cet égard, le Conseil souligne différents effets positifs d'un développement de l'offre d'accueil : augmentation du taux d'emploi (des professionnels du secteur et des parents-travailleurs), participation accrue à l'impôt, soutien à la consommation, prévention de l'échec scolaire (économies par rapport au coût du redoublement⁴). Le Conseil estime que les politiques d'accueil de l'enfance doivent également faire partie intégrante des plans de relance économique.
6. Le Conseil s'inquiète de la capacité de l'Office à assumer ses missions ainsi que les services rendus aux familles (enfants et parents) à partir du moment où, dans le projet de contrat de gestion proposé, l'Office intègre lui-même une contrainte d'austérité préalablement à la négociation qu'il va entamer avec le Ministre de tutelle et, par la suite, au sein du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
7. Le Conseil relève que les droits de l'enfant ne sont mentionnés qu'incidemment dans le contrat de gestion alors qu'ils devraient être un fondement de référence pour les actions prises. Il souhaite que le contrat de gestion de l'ONE soit en lien avec les

³ Rapport « la FWB 'en chiffres' édition 2012 » : Dépenses totales FWB : 9 milliards en 2011, 250 millions pour l'ONE

⁴ Le coût annuel du redoublement dans l'Enseignement en FWB est estimé à 335 millions d'euros

projets inscrits par le Ministre de l'enfance dans le Plan d'actions droits de l'enfant 2011-2014.

8. Le Conseil considère que l'objectif de **lutte contre les inégalités sociales** cité dans le préambule, doit être un objectif transversal et pas seulement faire l'objet d'un chapitre 3 dans l'objectif stratégique 3 « développer le soutien à la parentalité et des actions transversales ».

En conséquence, le Conseil propose d'insérer dans le préambule : « *Enfin, l'Office a intégré un objectif transversal à l'ensemble du Contrat de gestion, identifié comme priorité pour les 5 ans à venir : la volonté d'agir contre les inégalités sociales entre enfants et de prendre en compte cette finalité dans chacune des mesures prioritaires du Contrat tout en maintenant un service universel de qualité.* »

En ce qui concerne la Mission Accompagnement : pour tout ce qui concerne l'ouverture de services ou apport de personnels supplémentaires dans les services existants, un point d'attention doit être porté aux lieux où les enfants, et spécifiquement les plus vulnérables, ont le moins accès aux services (raisons sociales et géographiques).

En ce qui concerne la Mission Accueil : le Conseil demande d'intégrer dans le contrat de gestion (art. 67 et suivants) la déclaration du préambule : *l'accueil est un droit de l'enfant* et d'explicitier les choix et balises à poser par l'Office pour rendre ce droit effectif.

Concernant la programmation de nouvelles places d'accueil, le Conseil déplore l'absence d'objectif d'augmentation du taux de couverture pour les cinq années à venir.

Il craint que les objectifs proposés permettent à peine de maintenir le taux de couverture actuel au vu des prévisions démographiques.

Cela étant, constatant que l'offre ne permet pas de garantir un réel droit d'accueil pour chaque enfant, le Conseil estime que promouvoir l'accueil pour les enfants les plus vulnérables doit être une priorité.

Cette priorité doit être étendue à l'accueil des enfants de plus de trois ans (EDD, CDV, ATL) qui contribue pleinement aux fonctions d'intégration, d'épanouissement et de lutte contre les inégalités.

9. Le Conseil s'inquiète de l'absence de réflexion prospective par rapport au transfert inéluctable du FESC.

B. Commentaires par article

- **Art.6**

Préalablement à la mise en œuvre d'un tel projet, le Conseil estime particulièrement important de pouvoir évaluer la diversité des situations de coordination d'accueil temps libre. En effet, il constate que si la coordination fonctionne au bénéfice de tous dans certaines communes, ce n'est pas une généralité⁵.

Il serait donc particulièrement dommageable de ne pas interroger le modèle avant de l'étendre (notamment quant à la prise en compte des familles en situation précaire dans la coordination entre le CPAS, la commune les milieux locaux, ou quant à la bonne articulation entre programmes CLE, coordinateurs et dispositif ATL).

Le Conseil estime qu'un dispositif de type « contrat de ville » devrait pour le moins garantir la participation des usagers et du secteur associatif.

Le Conseil constate que de nombreux milieux d'accueil sont demandeurs de pouvoir participer à des réseaux locaux pour répondre de manière la plus adéquate aux besoins d'accueil mais aussi pour rompre la solitude que peuvent rencontrer des responsables isolés. Malheureusement, les milieux d'accueil constatent que dans le cadre du subventionnement actuel ou de leurs ressources propres, il leur est impossible de dégager le temps nécessaire pour participer d'une manière constructive et volontariste à de telles coordinations.

Cela étant le Conseil propose de réfléchir, sur base d'une évaluation du modèle actuel, à des alternatives qui renforcent la possibilité de mettre en œuvre de la manière la plus efficace possible les synergies entre les communes et l'ONE.

- **Art. 8**

« (...) Le Gouvernement veillera également à associer les Régions, dans le cadre de leur politique de subventionnement des infrastructures liées à l'enfance, en vue de donner une priorité à la création de maisons de l'enfance. »

► Ajouter la Cocof.

- **Art. 9 & 10**

Les comités subrégionaux étant amenés à prendre un certain nombre de décisions dans lesquelles la justification juridique est indispensable ; un soutien juridique plus important doit y être apporté quand de telles décisions doivent être prises.

- **Art. 17**

Paragraphe 2, 3^e alinéa : *« les CPNH fonctionneront sur base d'une convention entre l'Office et l'Hôpital partenaire »*

► Ajouter ; la prise en compte des éventuels comités de volontaires concernés pour les CPNH

⁵ Dans certaines communes, la coordination est noyée dans d'autres fonctions. Ailleurs, elle se consacre à une partie des opérateurs au détriment d'autres.

- **Art. 30**

► Remplacer 'ses' par 'les' consultations.

- **Art. 47**

► Remplacer la 2^e partie de la phrase « *bien que (...) maternités* » par « *bien qu'il ne s'agisse pas d'une mission stricte de l'Office* ».

- **Art. 58**

► Remplacer 'centres PSE' par 'services PSE'

- **Art. 64**

L'Administrateur général de l'ONE a eu l'occasion d'apporter des clarifications orales au Conseil d'avis. Le Conseil demande qu'elles soient inscrites dans le contrat de gestion de manière à expliciter cet article.

- **Art. 65**

Le Conseil constate que le formulé de l'article ne prend pas en compte la demande des organisations actuellement chargées de la gestion du FESC de continuer à poursuivre cette gestion après le transfert.

Il souhaite que le contrat de gestion prévoie de réserver les moyens transférés aux missions pour lesquelles les partenaires actuels les avaient dédiées. Le Conseil insiste en outre sur la nécessité de maintenir les emplois et projets existants.

L'avenant au Contrat de gestion prévu en matière du FESC devra être soumis au Conseil d'Avis.

- **Art. 67**

1[§] :

- « *à permettre, pour la décennie à venir, la meilleure adéquation possible entre les besoins des familles et des enfants et les services rendus par le secteur au niveau pédagogique, social, santé préventive et collective et économique* »

► Ajouter culturel.

► Ajouter deux tirets à l'énumération des objectifs :

« à garantir la pérennité des services et par là, des places d'accueil ».

« à garantir la qualité des services d'accueils pour les enfants et les parents ».

1[§] 2^e alinéa :

► Ajouter : « - les travaux menés en Belgique (par les partenaires de l'ONE) et au niveau européen et les évolutions dans d'autres pays ou Communautés du pays.

1§ 3^e alinéa - thématiques de la réforme:

► Remplacer : « accessibilité des milieux d'accueil » par « l'accessibilité sous toutes ses dimensions (financière, géographique, culturelle, inclusion, diversité des familles, etc.) »

► Remplacer : « l'intégration du FESC » par « le transfert du FESC »

► Ajouter au statut des accueillantes conventionnées : - prévoir rapidement l'assurance d'un revenu garanti mensuel pour les accueillantes conventionnées représentant une étape intermédiaire vers un statut complet

► Ajouter un **liret spécifique** concernant la PFP pour l'inscrire dans une visée de plus grande équité de traitement vis-à-vis des parents (progressivité plutôt que proportionnalité) et pas uniquement comme un instrument de financement des milieux d'accueil.

2§ :

► Ajouter :

"(...) A cette fin, l'Office veillera à la participation des représentants du secteur, d'experts et des usagers".

- **Art. 68 et 69**

Contrairement au contrat de gestion précédent, celui-ci ne précise pas les modalités des futures programmations.

Une approche du taux de couverture plus fine prenant en compte les spécificités et les besoins locaux doit être envisagée dans le cadre d'une programmation équitable de l'accueil des enfants.

Cette question ne peut être pensée sans prise en compte des évolutions démographiques, sociétales, ainsi que des réalités du marché du travail.

Le Conseil d'avis devra donc être particulièrement attentif aux critères de répartition des places et notamment s'assurer que :

- un effort particulier est fait en direction des subrégions avec un taux de couverture faible
- un effort particulier est fait en direction des communes avec un taux de couverture faible
- les règles de répartition tiennent véritablement compte de l'ensemble de la demande (y compris les navetteurs et les enfants non repris au registre national).
- les besoins particuliers d'une zone puissent être pris en compte (évaluation des demandes non rencontrées, évolution démographique,...)

Il convient donc de repenser la notion de taux de couverture en prenant en compte des dimensions supplémentaires comme les particularités géographiques, le taux d'emploi, la cohésion sociale, le soutien à l'accès à l'emploi,...

Par ailleurs, l'intention d'ouvrir 2000 places subventionnées supplémentaires chaque année est louable, le Conseil souligne qu' à ce rythme là, il faudra encore de nombreuses années avant de pouvoir « répondre aux besoins des enfants et de leur famille quelle que soit leur situation familiale et socio-économique » comme le promet le préambule.

- **Art. 70**

« (...) le Gouvernement, pris avis de l'Office, conclut dans les meilleurs délais avec les Régions wallonne et bruxelloise »

► Ajouter la Cocof.

- **Art. 75**

La clarté de cet article bénéficierait d'une présentation en 3 objectifs distincts l'un de l'autre et clairement énoncés.

Parmi les clarifications, il s'agira de veiller à ce que toute instance compétente puisse bien être concertée.

- **Art. 76**

Attention à l'effet d'aubaine entre déductibilité fiscale et aide régionale.

- **Art. 79**

Aujourd'hui, la fonction de coordinatrice est une fonction de promotion pour lequel il est indispensable d'être déjà agent de l'ONE. Il est donc possible de devenir coordinatrice accueil sans avoir jamais participé concrètement à la vie d'un milieu d'accueil. Cela pose parfois des problèmes concrets. Le Conseil souligne l'importance d'une formation spécifique pour cette fonction particulière.

- **Art. 85**

2§ :

► Ajouter : L'Office s'engage à tenir compte du nombre de places attribuées aux accueillantes conventionnées dans le calcul des subventions aux travailleurs sociaux.

Aliéna 1, 2 et 3 :

► Ajouter : l'Office veillera à la participation des représentants du secteur

- **Art. 86**

L'ouverture à la culture est essentielle et doit dépasser le caractère ponctuel des animations actuellement proposées qui questionnent sur les marges budgétaires disponibles.

La notion de « théâtre » nous semble limitative. Il faut pouvoir inclure d'autres formes artistiques (musique, conte, cirque, lecture, etc.) de façon structurelle. L'ONE doit établir des synergies avec d'autres secteurs de la Culture en FWB.

- **Art. 89**

► Ajouter : les "usagers"

- **Art. 91**

1§ :

► Ajouter : L'Office propose un accompagnement, y compris via la formation continue, aux opérateurs d'accueil dans la construction de leurs projets d'accueil et dans leur effort d'amélioration de la qualité.

- **Art. 92**

Les besoins du secteur ATL sont énormes et les augmentations de budget prévues, bien que pas négligeables, seront loin d'y répondre.

Il semblerait aussi nécessaire de revoir le mécanisme d'attribution des subventions de différenciation positive. Ce mécanisme est trop lourd au niveau administratif pour les opérateurs d'accueil et disproportionné tant pour les parents que pour les milieux d'accueil. Par ailleurs, on peut s'interroger sur le fait que les subventions d'impulsion prévues par le décret n'ont jamais été activées.

- **Art. 94**

► Ajouter : (...) *Ce soutien concerne entre autre, les aspects légaux et administratifs, la construction du projet d'accueil, la création d'une école de devoirs (Identité, missions...)*.

- **Art. 95**

§2 :

« Le Gouvernement, en concertation avec l'Office, s'emploiera à conclure un accord avec les Régions (...) »

► Ajouter la Cocof.

- **Art. 103**

► Ajouter : « *L'Office participe, avec les acteurs concernés, les Conseil d'avis, d'agrément et d'habilitation des CDV à une évaluation de la mise en œuvre de la réglementation relative aux centres de vacances. Il formule, le cas échéant, des recommandations.*

Le Gouvernement et l'Office détermineront, sur cette base, les moyens budgétaires supplémentaires nécessaires au développement du secteur.

- **Art. 105**

► Ajouter : la Cocof.

- **Art. 109**

► Ajouter : L'Office préconisera le passage d'une durée de 3 à 5 ans de la validité de l'attestation de qualité et veillera chaque fois que nécessaire à harmoniser les durées et échéances précisées dans les différentes législations en matière d'agrément et d'attestation de qualité.

- **Art. 111**

► Ajouter : « *L'Office étudie la possibilité de développer la collaboration avec l'enseignement, les écoles de puéricultures et les acteurs associatifs concernés, notamment en vue(...)* »

- **Art. 114**

1ere puce

► Ajouter dans l'énumération des acteurs clés, le Service francophone des métiers et qualifications

3eme puce

Le Conseil souligne que cette étude doit inclure l'amélioration et l'adaptation nécessaire des formations actuelles.

4^{ème} puce :

► Ajouter : « Développer des collaborations avec le Consortium de Validation des Compétences, les acteurs de l'enseignement et de la formation concernés, en vue d'envisager... »

§2

► Ajouter : « Le Gouvernement octroie à l'Office en 2013 et 2014 les moyens nécessaires à la poursuite et à la conclusion du travail de recherche et d'analyse repris au §1 ».

- **Art. 115**

► Ajouter : Bruxelles-formation

- **Art. 117**

► Ajouter : « En vue d'améliorer et d'évaluer la qualité de son offre et l'accessibilité (notamment géographique) des formations continues à tous les professionnels de l'accueil, l'Office développera, en collaboration avec les opérateurs concernés et le Conseil d'avis, un dispositif et des outils... »

- **Art. 119**

Prévoir une participation structurelle des Fonds sociaux de formation et du Conseil d'avis au processus de formation élaboré par l'ONE, par exemple en leur permettant de siéger dans le groupe de pilotage prévu à cet art 119, à l'instar du CA des formations Accueil-hébergement dont le Fonds Isajh de la SCP 319.02 est membre.

- **Art. 121**

Le contrat de gestion devra préciser à qui le *forfait annuel* est destiné.

- **Art. 123**

Le Conseil suggère d'étendre la mesure aux opérateurs agréés dans le cadre du décret ATL

- P.56 Compléter le titre : Section 6.4 : Information aux usagers de la formation continuée

- **Art. 129**

► Ajouter : « L'Office constitue une cellule spécifique transversale « *accessibilité* » qui envisage l'ensemble des questions liées à l'*accessibilité* de tous à ses services (*inclusion sociale, diversité des situations familiales, accueil des familles ayant un enfant en situation de handicap, ...*).

Prévoir les moyens nécessaires pour la cellule spécifique "accessibilité" en termes d'informations aux professionnels de l'existence de celle-ci et de prise en compte de ces recommandations dans l'ensemble des services concernés.

- **Art. 131**

§1

▶ Ajouter : la Cocof.

- **Art.143**

Préciser les deux projets référencés sous X....

- **Art.161**

§1

▶ Ajouter dans le deuxième tiret : la Cocof.

- **Art 162**

▶ Ajouter : le DGDE, la Commission consultative des organisations de jeunesse

- **Art 163**

▶ Ajouter dans public cible : Pouvoir organisateur et milacs

- **Art 198**

▶ Ajouter : (...) resteront dans le secteur qui en assure le financement (accompagnement ou accueil) pour développer des différenciations positives.

C. éléments en tension (soulignés uniquement par une seule organisation)

Art 181 :

L'OEJAJ soutient le développement d'une politique d'évaluation rigoureuse, fondée sur des outils fiables, pouvant s'appuyer sur des ressources humaines et logistiques adéquates et suffisantes (l'art 181 devrait être renforcé) et plaide pour un soutien rapide et significatif du service étude et stratégie. Dans un même ordre d'idée, doter l'ONE du personnel et des compétences pour gérer les avancées informatiques, les récoltes, traitements et analyses des données (qui sont souhaités dans le C.G) est prioritaire.