

Bruxelles, le 30 mai 2018,

Avis 2018 / 04

---

Avis relatif à la réforme des milieux d'accueil - 1<sup>ère</sup> partie

---

**Cadre et méthodologie**

Le Conseil se réjouit que la Ministre ait sollicité son avis sur cette importante réforme. Depuis plusieurs mois (décembre 2016), le Conseil d'avis est en attente de la présentation du projet de réforme du cadre légal des milieux d'accueil. A plusieurs reprises toutefois, cette présentation a été reportée. En date du vendredi 20 avril 2018, le président a été avisé de la demande d'un premier avis pour fin mai et d'un avis définitif pour fin juin. Dans ce cadre, une présentation de projet de réforme serait faite le lundi 23 avril, date prévue pour une réunion du Conseil d'avis.

De tels délais après avoir reporté aussi souvent cette présentation sont tout à fait inacceptables. La réforme du cadre légal de l'accueil des enfants est annoncée depuis 4 ans ; un processus participatif a été mis en place, durant l'année 2014 - 2015, auquel les membres du Conseil ont participé activement. A l'issue de ce processus participatif qui avait suscité questions et intérêt, les informations sur l'évolution des projets de réforme et de leur contenu se sont raréfiées. Entre début 2015 et mi 2018, seuls des objectifs stratégiques ont été communiqués au Conseil d'avis. Le Conseil a de son côté durant 2 ans organisé des auditions avec la plupart des acteurs du secteur pour préparer sa réflexion en vue de cette réforme mais sans approche prédéfinie par une quelconque présentation par l'administration ou le cabinet.

Le Conseil déplore n'avoir pas été associé à l'élaboration progressive de ce projet de législation durant cette période, de même que sur les questions budgétaires et de phasage qui ne sont toujours pas disponibles pour le Conseil au moment de transmettre le présent avis. L'expérience des divers membres du Conseil et la collégialité de cet organe auraient pu enrichir les projets.

Le 23 avril, le Conseil a donc enfin entendu la présentation des projets (note d'orientation, projet de décret, projet d'arrêté). À cette occasion, il a reçu la note d'orientation, le projet de décret « accueil », le projet de modification du code de qualité ainsi que le projet d'arrêté. Aucune information ne lui a été communiquée à propos des coûts de la réforme, des moyens disponibles ou encore du phasage de mise en œuvre (mesures et moyens), ce qui est regrettable compte tenu des délais qui s'imposent au Conseil dans cette fin de législature. Cela limite évidemment le présent avis et impose un retour vers le Conseil au moment où ces arbitrages pourront être discutés. Le Conseil a néanmoins voulu apporter positivement sa contribution ; il a dès lors adapté son agenda pour se donner les moyens d'un travail en profondeur malgré le peu de temps.

Une séance de questions/réponses a été organisée le 2 mai à laquelle a été associée la Chacof, non membre du Conseil d'avis et qui a pu faire part de son expérience et de ses recherches. Le Conseil d'avis s'est réuni le 14 mai en groupes de travail et en séance plénière pour débattre des questions soulevées par les textes. Un premier avis est adopté le 28 mai.

Des nouvelles séances de travail sont d'ores et déjà prévues en juin pour aboutir à un avis complémentaire.

Dans ce premier avis, le Conseil s'est focalisé sur les orientations et objectifs de la réforme ainsi que sur le projet de décret. Il poursuivra ses travaux par rapport au texte de l'arrêté. Il ne pourra faire l'économie dans ce 2<sup>ème</sup> avis d'une analyse de l'impact d'autres législations (e.a. infrastructures) ou réformes en cours comme celle des aides à l'emploi. Il espère recevoir dans l'intervalle les informations budgétaires et de phasage nécessaires à une appréciation de la possibilité de mise en œuvre du projet.

## **1. Position de principe par rapport à la réforme**

Le Conseil d'avis se réjouit des orientations générales proposées dans le cadre de la réforme : celles-ci vont dans le sens des préoccupations du Conseil concernant la qualité, l'accessibilité, la viabilité financière des milieux d'accueil et l'équité entre eux.

Le Conseil d'avis souhaite être un véritable partenaire du Conseil d'administration et du Comité de pilotage interne de l'ONE dans le cadre de cette réforme pour continuer à accompagner sa finalisation et la rédaction des textes. Il souhaite être régulièrement consulté et s'engager dans la dynamique que la réforme envisage d'impulser.

Tout texte légal a besoin d'être expliqué et situé dans son contexte et les intentions du législateur en particulier si les lecteurs ne sont pas familiers de ce langage pour qu'il soit bien reçu. Les présents projets ne font pas exception. Les textes doivent être accompagnés de présentations (exposé des motifs et commentaires des articles) ainsi que de commentaires moins formels pour en garantir la mise en œuvre cohérente et conforme ainsi qu'une bonne appropriation par tous les acteurs concernés. Il faudrait ici prévoir des temps d'implémentation. Le Conseil d'avis souhaite être associé à ce travail d'explicitation.

## **2. Par rapport aux orientations - objectifs opérationnels**

### **2.1 Redessiner le paysage du secteur de l'accueil**

Le projet de réforme relève la complexité du paysage actuel de l'accueil avec des formes multiples avec leurs spécificités tant en termes d'exigences que de subsidiarité et vise à simplifier pour plus d'équité et de clarté. Le Conseil partage cet objectif.

*Plusieurs questions se posent néanmoins :*

#### *Formes juridiques*

Le projet de réforme prévoit que l'accueil - sauf l'accueillant autonome - ne puisse plus être organisé que par une personne morale sans but lucratif (asbl ou pouvoir public).

Le Conseil d'avis réaffirme, à l'instar de la proposition qui lui est soumise, sa volonté que l'accueil des enfants soit considéré résolument comme un service à la population, un service d'intérêt général à caractère non marchand. Le Conseil réaffirme son opposition à la marchandisation du secteur de la petite enfance qui, en aucun cas, ne doit évoluer comme le secteur des maisons de repos ou de l'aide aux personnes handicapées pour continuer d'en garantir la qualité et l'accessibilité. Il lui paraît en effet fondamental que cela puisse être garanti au travers de la législation. Cette nécessité de garantie suppose d'interroger le droit européen et de rester vigilant à l'évolution du cadre légal des entreprises dont feront désormais partie les associations sans but lucratif. Il souhaite qu'une analyse des risques puisse être effectuée : l'option choisie donne-t-elle toutes les garanties de rencontrer l'objectif voulu ? Entre autres, les exigences et apports sont-ils proportionnels ? D'autant que les réformes flamande et de la Cocom (en cours) s'orientent vers d'autres options.

### *Types d'accueil*

Les simplifications proposées réduisent le nombre de formes d'accueil, tentent d'harmoniser certaines normes entre les milieux d'accueil et veulent favoriser les possibilités d'évolution d'un milieu d'accueil.

Le choix de retenir un seul terme pour l'ensemble des Milacs collectifs avec néanmoins une diversité de formes sera-t-il plus pertinent pour les interlocuteurs de l'accueil (ex : crèche mobile). Néanmoins, une clarification immédiate du fait que le Milac pratique ou non une tarification différenciée (PFP,...) doit être organisée notamment au travers du système de gestion informatisé des demandes.

Pour les milieux d'accueil existants, comment pourra s'effectuer la transition ? Cette question ne pourra être évaluée qu'au regard des projections budgétaires et de phasage. Une attention particulière devra être donnée aux milieux d'accueil appelés à la plus grande évolution (forme, respect des normes). A cet égard, le Conseil accueille positivement l'idée de progression individualisée au travers de contrats programme.

### *Financement*

Quel que soit le type d'accueil demain, la réforme doit contribuer en même temps à l'amélioration de l'accessibilité, de la qualité de l'accueil mais aussi de la viabilité des Milacs aujourd'hui mise à mal.

Il importe que le financement soit suffisant pour assurer la pérennité de tous Milacs (y compris ex FESC, FSE, ...) en ce compris la capacité de maintenir l'infrastructure adaptée aux exigences de l'accueil. L'ONE devra par ailleurs être particulièrement vigilant aux autres évolutions qui impactent les milieux d'accueil et en particulier les réformes en cours au niveau des emplois régionaux.

### *Fonction de direction et encadrement psycho-médico-social*

Le projet de réforme prévoit la création d'une fonction de direction. Le Conseil d'avis estime celle-ci indispensable pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques et opérationnels de la réforme. Au niveau du milieu d'accueil, cette fonction assurera le pilotage de l'accueil et de son évolution.

Le Conseil d'avis s'interroge dès lors sur le fait que cette création d'une nouvelle fonction s'accompagne d'une diminution du volume de temps psycho-médico-social subventionné de sorte que pour de nombreux milieux d'accueil, il n'y aura aucun apport supplémentaire de temps subventionné. D'autre part, le Conseil d'avis interpelle les seuils proposés en revendiquant une meilleure progressivité en fonction de la taille et de la spécificité du milac.

Le Conseil d'avis demande donc que la fonction de direction soit financée sans que le volume de temps psycho-médico-social ne soit diminué. Il devrait à terme être renforcé.

## **2.2 Accessibilité**

### *Information / Inscription*

Le renforcement de l'accès à l'inscription par le biais d'un système centralisé de gestion des demandes gagnerait à être précisé. En effet, il ne s'agit en réalité pas de « gérer » les demandes mais bien de soutenir l'accès et la visibilité des Milacs. Il importe de faciliter le lien et la rencontre entre les parents et les milieux d'accueil pour assurer à ces derniers un vrai choix tout en respectant l'autonomie des milieux d'accueil. Le Conseil d'avis soutient cette démarche en insistant sur la lisibilité de l'offre que devra permettre l'outil et sa simplicité d'usage en permettant aux familles d'être aisément accompagnées par les Milacs eux-mêmes mais également par les différents intervenants sociaux aux contacts desquels les familles se retrouvent. A ce propos le Conseil suggère de s'inspirer de l'expérience gantoise et/ou de reconsidérer la fonction des coordinateurs ATL en étendant son rôle à un véritable guichet unique enfance. L'outil mis en place devra aussi répondre aux enjeux de pilotage du système par le recueil et le traitement par l'Office des données en

termes d'offres et de demandes, d'identification des besoins et de spécificités liées à certains territoires permettant ainsi l'analyse des besoins de programmations à venir au regard notamment des demandes insatisfaites..

Il sera nécessaire de soutenir l'informatisation des milieux d'accueil (y compris par des moyens financiers) pour rencontrer ces objectifs.

Par ailleurs, le Conseil d'avis insiste sur l'investissement des Milacs au sein de leur environnement en vue de développer leur projet social. En effet, sortir de ses murs par le travail en réseau et l'inscription dans son environnement contribue à rencontrer les populations, les réalités immédiates... en vue d'intégrer ces dimensions pour renforcer l'accès aux Milacs.

La participation des parents à l'éducation de leurs enfants et leur intérêt pour les Milacs auxquels ils les confient constituent une occasion de soutien à la parentalité à saisir. A cet égard, le projet d'accueil doit constituer un média privilégié d'entrée en relation des Milacs avec les parents. Pour préciser l'ambition de participation des parents, il serait utile de faire référence aux divers degrés d'implication et aux souhaits des parents à l'aune de ce que décrit le référentiel psychopédagogique destiné aux milieux d'accueil de 3 à 12 ans<sup>1</sup>. Compte-tenu de l'enjeu de la relation aux parents, le Conseil d'avis insiste pour que cette dimension fasse l'objet d'une préparation dans le cadre de la formation initiale, mais également dans le cadre de la formation continue.

#### *Coût PFP*

Le Conseil d'avis se réjouit d'une révision de la PFP pour les bas et moyens revenus dans une progression moins linéaire. Il s'inquiète cependant des effets pour les Milacs, des impacts sur la rétrocession et la péréquation. La possibilité d'une PFP à 0 € pour certaines situations et l'information de cette possibilité tant aux milieux d'accueil qu'aux parents suppose une clarification après évaluation de l'impact et des conditions d'application. Le Conseil souhaite participer à cette analyse.

La réforme évoque une forme de mutualisation de la PFP. Si le Conseil d'avis se réjouit de l'objectif d'éviter toute discrimination à l'inscription et l'accueil, il s'inquiète des mesures transitoires qui seront prévues. Si l'égalité de la PFP ne s'accompagne pas d'une analyse des autres aides, elle pourrait être un leurre et risque de conduire à des effets inverses et à mettre en difficulté certains milacs.

#### *Programmation*

Le Conseil d'avis attire l'attention sur l'importance, dans le cadre des programmations, de prendre en compte la diversité des formes d'accueil pour répondre à la diversité des besoins des familles et des enfants.

### **2.3 Qualité**

Pour soutenir la qualité de l'accueil, le Conseil d'avis estime nécessaire d'insuffler au sein des Milacs une réelle culture de l'évaluation formative, ce qui impose de réels temps de travail en équipe, l'existence de véritables espaces réflexifs, des objectifs quant à la participation aux formations continues et des modalités d'intégration des acquis. Cette évaluation doit aussi considérer des aspects d'accessibilité, de taux d'occupation et d'ouverture au milieu. Ces éléments devraient être des indicateurs incontournables de la qualité que les bilans généraux de fonctionnement devront révéler. Il s'agira par ailleurs d'articuler les constats et perspectives avec les plans de formation que les Milacs devront développer. La participation de l'ensemble des travailleurs à l'élaboration et à l'évaluation du projet d'accueil ainsi que du plan de formation constitue un élément essentiel pour promouvoir une démarche de qualité dans les milieux d'accueil.

---

<sup>1</sup> Accueillir les enfants de 3 à 12 ans : viser la qualité, Livret II, ONE, 2007

Cette évolution qualitative pourra s'opérer avec l'accompagnement des agents de l'ONE, les opérateurs de formation, les coordinations reconnues .... En effet, les perspectives de ces derniers devront nécessairement s'élargir, notamment sur les dimensions institutionnelles et pédagogiques. Des formations et un suivi seront nécessaires pour appuyer ces transformations, de même qu'un phasage dans le temps, sachant la complexité de l'articulation entre les missions d'accompagnement et de contrôle qui se combinent dans le chef de l'ONE.

### *Formations*

Au niveau des formations initiales, le Conseil d'avis s'inquiète de ne pas voir traduites à suffisance les recommandations issues des recherches dites « 114 et 123 » des 2 derniers contrats de gestion ONE. Même si des inconnues subsistent, l'ambition posée par la réforme doit intégrer le dessein tracé par les recherches. Un travail en ce sens gagnerait à infléchir le texte. Notamment, le Conseil d'avis souhaite que le contenu de la formation initiale de puériculteur(trice) puisse être revu.

Le remplacement des personnels qui vont en formation reste un obstacle important pour les Milacs. Le Conseil d'avis insiste pour le financement d'un système de remplacement structurel au sein ou accessible aux Milacs.

Le Conseil abordera ce point formations plus en détail dans son avis sur l'arrêté.

### *Encadrement*

Le Conseil d'avis souligne l'avancée proposée dans l'intérêt reconnu des fonctions psycho-médico-sociales en appui de l'accueil, d'autant plus que ces personnels pourraient à terme être dégagés d'une part de charge administrative qui leur incombe actuellement. Cependant, le Conseil d'avis attire l'attention sur la dimension sociale ou pédagogique que revêtent certains actes réputés administratifs. Cette réalité ne doit pas être ignorée par les évolutions. Il regrette toutefois pour certains Milacs la diminution du temps (PMS) subventionné qui risque de mettre à mal l'évolution vers la qualité.

Le Conseil d'avis accueille également positivement l'élargissement du temps d'accueil financé. Celui-ci devrait permettre de rencontrer l'exigence de présence d'un adulte pour 7 enfants présents mais la réalisation de cet objectif sur le terrain nécessitera une évaluation. Le Conseil d'avis attire également l'attention sur la nécessité de permettre aux équipes des Milacs de disposer de temps en dehors de la présence des enfants (non prévu dans les estimations actuelles) pour soutenir la prise de recul et la réflexivité, la cohérence et l'évolution des pratiques. Pour tenir compte de la réalité organisationnelle de chaque Milac, il pourrait être intéressant de notamment considérer le volume d'ouverture sur une période annuelle<sup>2</sup> et d'assimiler les journées pédagogiques (avec un nombre maximum) des Milacs à des jours d'accueil en respect de la réglementation.

## **2.4 Simplification**

### *Rôle de l'ONE*

A plusieurs reprises, il a déjà été question d'une nouvelle dynamique insufflée par la réforme. Celle-ci devra également concerner les agents de l'ONE en particulier ceux qui sont en contact avec les Milacs tant dans les missions d'accompagnement, d'inspection que de contrôle.

Le Conseil d'avis attire l'attention sur l'importance de prendre en compte cette dimension et de veiller tant à l'information que la formation de ces agents pour l'effectivité de la réforme.

Il conviendra aussi de maintenir le champ d'autonomie des Milacs dans le respect de la qualité recherchée par tous.

---

<sup>2</sup> Par exemple 230 jours à 11 heures plutôt que 220 jours à 11 heures 30

### *PFP - simplification de la procédure, éviter les inégalités*

Les propositions de révision de la PFP visent la simplification des procédures par le recours à un outil qui permette aux parents d'introduire eux-mêmes les données du calcul de la PFP et la simplification de documents de référence.

Le recours à l'avertissement extrait de rôle fera référence à des ressources plus anciennes que la fiche de paie actuelle. Il sera important de pouvoir adapter à la baisse comme à la hausse les informations pour conserver leur pertinence au regard de l'actualité de la situation familiale. Mais pour ce faire le recours aux flux informatiques via l'administration doit être envisagé pour ne pas charger de ces tâches les structures qui n'en ont pas les moyens.

Il conviendra d'évaluer l'évolution des ressources des Milacs du fait de ces changements.

Par rapport aux procédures de gestion des inscriptions et de calcul de la PFP, le système mis en place doit tenir compte des problèmes de fracture numérique pour les usagers les plus faibles.

### **3. Par rapport au décret**

#### *Quant à la définition de l'accueil :*

L'accueil des enfants est défini très brièvement à l'article 1<sup>er</sup>. Traditionnellement, l'article consacré aux définitions se limite à des définitions techniques, précisant le sens à donner à un mot dans le texte même du décret pour l'alléger. La définition de l'accueil des enfants a une toute autre portée puisqu'elle donne le sens, l'horizon, le champ et les missions de celui-ci. Il serait indispensable qu'un article spécifique puisse préciser le champ de l'accueil des enfants, les destinataires, les missions de l'accueil et le sens de celui-ci (ambitions sociales, de santé, éducatives, de prévention primaire, intégratives, émancipatrices, de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle...) ; une référence au respect de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant rendrait également plus explicite l'objectif stratégique 2 de la note d'orientation.

Le Conseil d'avis attire également l'attention sur la définition du début et de la fin de l'accueil à savoir la fin du congé maternité et le début de la scolarité. Certaines demandes particulières concernent des périodes antérieures à la fin du congé de maternité. Pour des raisons de bien-être de l'enfant, il arrive aussi que celui-ci doive être accueilli plus tôt. Il importe donc, tout en affirmant le principe de l'importance du lien entre l'enfant et ses parents, de prévoir la possibilité de déroger à ce principe dans l'intérêt de l'enfant (éventuellement à inscrire dans le cadre de l'arrêté). La définition de la fin de l'accueil, à savoir l'entrée à l'école pose tout autant question : celle-ci peut évoluer selon les circonstances. Si cette fluctuation peut permettre de respecter le rythme de l'enfant, il n'en n'est pas moins vrai qu'elle permet difficilement de fixer à l'avance une date de sortie et dès lors de planifier les nouvelles entrées. De la souplesse devrait être envisagée à cet égard en vue de garantir tant le rythme des enfants que l'organisation des milacs.

A noter qu'à l'article 1 du décret, l'exception d'accueil par les accueillantes de leur propres enfants n'est plus prévue et ne rencontre pas la réalité actuelle. De même pour les cas de crèches parentales et quand un enfant d'une puéricultrice est accueilli sur son lieu de travail.

Par contre, la nouvelle définition de l'accueil renvoie l'accueil d'enfants de 3 à 6 sans autre cadre qu'une déclaration.

#### ***Système d'accueil***

La définition de celui-ci et le contexte paraissent peu clairs. Le rôle de l'ONE est également complexe, tour à tour régulateur, définissant les conditions voire le cadre réglementaire, accompagnateur, contrôleur, inspecteur, sanctionneur. 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.

Les termes « supervision » ou « gestion » peuvent recouvrir des actions bien différentes selon la conception des uns et des autres.

Le décret ne devrait-il pas prévoir davantage d'habilitation au Gouvernement pour préciser le cadre des missions de l'ONE en vue de garantir un bon équilibre entre les parties ?

Une réflexion sur la distinction entre instances de décision et de recours devrait également être envisagée.

#### ***Concernant l'évaluation.***

La définition dans le décret reste particulièrement vague. Seule la périodicité est mentionnée. Il semble important au Conseil d'avis que les objectifs de l'évaluation du dispositif et ses indicateurs puissent être définis. S'il est important dans la dynamique et le processus de la réforme que cette évaluation ait lieu de manière régulière et inscrite dans le décret, elle ne peut être uniquement interne aux services de l'ONE. Le Conseil d'avis souhaite être un partenaire identifié de cette évaluation compte tenu de sa composition. Des tiers compétents devraient également être associés à ce processus tels les universités ou observatoires de l'enfance.

#### ***Rôle de l'ONE***

En son chapitre 3, le projet de décret précise les droits dont disposent les agents de l'ONE dans le cadre de leur mission de surveillance. Tels que rédigés et sans précisions complémentaires, les prérogatives énumérées s'apparentent à un déploiement de force et d'exigences dans le chef de l'ONE. Ces interventions gagneraient à être mieux cadrées au regard de leurs objectifs afin d'être bien comprises tant par les Milacs que par les agents de l'Office.

#### ***Avis de l'ONE***

Chaque fois qu'une délégation est donnée au Gouvernement, il est prévu qu'un avis soit demandé à l'ONE ; un mois est donné pour remettre celui-ci.

En outre, le délai d'un mois est particulièrement court. À titre d'exemple, le Conseil d'Etat dispose, en urgence, pour une analyse de fond, d'un délai plus long.

#### **4. Par rapport à l'arrêté**

À suivre au-delà de ce qui est prévu dans les orientations.

Parmi les points que le Conseil d'avis identifie déjà comme importants pour ce deuxième avis :

- ✓ La formation,
- ✓ Le financement (en ce compris l'évolution du volume de l'emploi subventionné) et la viabilité des milieux d'accueil,
- ✓ Le processus d'autorisation,
- ✓ Les rapports milieux d'accueil - ONE
- ✓ Les milieux d'accueil associatifs - milieux d'accueil publics
- ✓ L'utilisation des termes de référence
- ✓ L'accessibilité renforcée
- ✓ La délégation de l'autorisation garde en situation d'urgence
- ✓ Le taux d'occupation

Pour pouvoir rédiger ce deuxième avis, le phasage et le budget de la réforme nous semblent indispensables. Nous abordons ce sujet le 14 juin.

## **5. Conclusion**

Si ce nouveau décret apporte une amélioration de l'accueil de la petite enfance, il ne règle pas tout.

Le Conseil d'avis insiste sur la nécessité d'une prise de conscience politique forte sur l'importance d'agir à la base pour construire la société de demain. Le Conseil demande à ce que tout soit mis en œuvre pour dégager tous les moyens nécessaires afin de répondre aux nouveaux besoins des enfants, des familles et des milieux d'accueil.