



L'ONE FÊTE SES 100 ANS : ENTRONS DANS UNE PARTIE DE SON HISTOIRE...

PARTIE 1

Nous vous invitons à faire un saut en arrière pour parcourir l'évolution de l'accueil de la petite enfance en Belgique et comprendre d'où venons-nous !

Dans cette première partie, nous épinglons les **moments clés de l'histoire de l'accueil de l'enfant**, en passant par l'évolution législative de l'ONE.

HISTORIQUE DE L'ACCUEIL DE L'ENFANT

En 1845-1847, l'ONE n'a pas encore été créé mais quelques crèches existent déjà en Belgique. Leur but est de s'occuper des jeunes enfants des ouvrières et de leur donner un local salubre, des soins alimentaires et hygiéniques et un début d'éducation, moyennant rétribution. Ces crèches avaient pour fonction de lutter contre la pauvreté et contre la mortalité infantile. **Entre 1845 et 1909**, on compte plus ou moins 50 crèches créées où environ 3.500 enfants y sont accueillis dont 1.822 berceaux.

Pendant la 1^{ère} guerre mondiale (en 1915), la section « Aide et Protection des Œuvres de l'Enfance » du Comité National de Secours et d'Alimentation (CNSA) est centrée sur l'alimentation des enfants, notamment au travers des « Gouttes de lait », des « Colonies pour enfants débiles » et des « Cantines maternelles ». C'est également durant la période de guerre qu'est élaboré un 1^{er} règlement pour les crèches. Celui-ci renforce les mesures d'hygiène collectives, l'organisation sanitaire de la direction (via une infirmière diplômée) et modifie l'organisation interne des locaux, par une spécialisation des espaces réservés aux soins (salle d'isolement et de désinfection, salle de bains).

Après la guerre, l'Œuvre Nationale de l'Enfance (ONE) est instituée par la loi du 5 septembre 1919. Cette loi reconnaît les Consultations et la surveillance de la garde

à domicile. L'ONE est dirigé par le Conseil Supérieur des Œuvres de l'Enfance et perd le caractère d'œuvre de secours qu'elle avait pendant la guerre (disparition progressive des Cantines maternelles et des Gouttes de lait...). L'ONE se centre désormais sur la prévention de la santé (lutte contre la mortalité infantile), autour des Consultations de nourrissons et des colonies pour enfants débiles.

À l'époque, les crèches étaient considérées comme un mal nécessaire. Il s'agissait de garder des enfants dont les mères ne savaient pas s'en occuper moralement ou matériellement.

Après 1938, on commence à s'intéresser à la formation du personnel des crèches, des exigences en matière de qualification du personnel sont inscrites dans la nouvelle réglementation adoptée (infirmières et puéricultrices). Vu le manque de ressources accordées, l'ONE reconnaît que ces mesures sont difficilement applicables par les Pouvoirs Organisateurs. Les crèches sont toujours considérées comme des lieux palliatifs.

Durant l'occupation allemande, les enfants juifs sont interdits dans les Consultations ordinaires. Ces enfants sont également interdits d'hébergement dans les bâtiments de l'ONE. **À partir de 1943**, Madame FEYER-RICK-NEVEJEAN, Directrice de l'ONE, regroupe, sous de faux noms, des enfants juifs en les plaçant dans des « colonies pour enfants débiles ». Cette activité clandestine permet de sauver plusieurs milliers d'enfants juifs. Elle prend aussi en charge les enfants prisonniers de guerre et envoie les infirmières de l'ONE secourir les enfants victimes de bombardements.

Les travailleurs de l'ONE prennent eux aussi des risques pour aider des enfants en danger, indépendamment de leur origine ethnique ou culturelle.

Dès la fin des années 40-45, la question de l'accueil des tout-petits (0-3 ans), en dehors de la structure familiale suscite de nombreux débats : problématique de la séparation des bébés de leur mère, affirmation de la nécessité vitale pour le bébé d'être élevé par sa mère.

L'enfant confié à des personnes étrangères à la famille verrait son intégrité psychique et physique menacée. Les crèches n'ont plus un rôle de sauvegarde des enfants mais un rôle de garde des enfants dont les mères travaillent.

Dans les années 50, il existe toujours une certaine méfiance vis-à-vis des crèches car on y voit un milieu à risques de carences maternelles¹.

Les mères qui travaillent sont culpabilisées, tout comme le personnel de crèche qui est vu comme un « substitut maternel ». La crèche est aussi un lieu où on craint la maladie et la contagion. L'ONE met en place un service d'inspection médicale mais reconnaît que depuis le début des années 50, « *la crèche n'alourdit plus le taux de mortalité infantile* ».

Fin des années 60, dans certains pays européens, en France et en Italie notamment et timidement en Belgique, bon nombre d'expériences, de projets originaux et de refontes institutionnelles et législatives bouleversent le paysage de l'accueil des tout-petits. Ainsi, en 1968, on voit fleurir des crèches sauvages dans les universités et les usines. Des mouvements étudiants, féministes et ouvriers revendiquent la création de crèches. On inaugure des pratiques d'accueil novatrices : crèches ouvertes aux parents, participation des parents et du personnel à la gestion de la crèche,...ouverture à des psychologues, pédagogues, sociologues, inaugurant une approche nouvelle de l'accueil, psychoéducative et sensible aux problèmes sociaux.

On initie certaines pratiques, comme le suivi d'un groupe d'enfants par les mêmes puéricultrices, dès l'entrée de l'enfant en crèche, l'activité autonome, la liberté de mouvement, la prise en compte du rythme de chaque enfant,...

Simultanément, un engouement de la population en général et plus seulement des parents pauvres se crée pour le pré-gardiennat (de 18 mois à 3 ans). Cela s'explique par le fait que la population fait plus confiance en l'école, à laquelle le pré-gardiennat est étroitement lié mais aussi, par le fait que les enfants sont plus grands et que les mères travaillent de plus en plus.

Cette évolution sociétale amène une amélioration dans la reconnaissance des lieux d'accueil de jeunes enfants, de type « crèches ».

De 1970 à 2000, on constate le passage de la notion de **garde**, destinée aux milieux pauvres, à la notion d'**accueil**, en tant que **service universel** (ouverture à tous les enfants). Des moyens financiers sont consacrés au secteur, ce qui implique la multiplication des crèches et leur fréquentation par de nouvelles couches de la population. L'arrivée massive des femmes sur le marché de l'emploi entraîne une augmentation du besoin en places d'accueil.

Les classes moyennes investissent les milieux d'accueil, en particulier les crèches. Des subventions voient le jour, en vue de rétribuer un personnel qualifié, en nombre suffisant.

On commence à parler de concepts de **qualité**, d'**accessibilité**, d'**équité** et d'**égalité** des chances dans les textes légaux et réglementaires.

L'Œuvre Nationale de l'Enfance fait place à l'**Office de la Naissance et de l'Enfance**, par adoption du **Décret du 9 mars 1983**.

L'ONE est compétent pour la partie francophone de la Belgique.

La place de la femme dans la société et la légitimité de ses droits -dont le droit aux études et au travail- est un des obstacles rencontrés dans la reconnaissance de l'accueil des tout-petits, en dehors de leur milieu familial.

Une autre difficulté réside dans la confusion entre la situation d'accueil d'enfants placés en institution et séparés jour et nuit de leur famille et celle d'accueil d'enfants en journée qui retrouvent chaque jour leur famille.

De nombreuses études ont également démontré, au cours de l'histoire, que séparer un bébé de la mère comporte des risques pour son développement psychique et physique.

Il faudra notamment attendre le travail pionnier, réalisé dans la pouponnière LOCZY (à Budapest) par le Docteur PIKLER² et ses équipes, pour établir qu'il est possible de garantir un bon développement, à tous points de vue, à des bébés, séparés de leur famille.

Les répercussions de ces observations écrites et filmées, réalisées au sein de la pouponnière, concernent autant les conditions organisationnelles et institutionnelles des milieux d'accueil que les pratiques éducatives mises en œuvre, l'organisation des espaces de vie et des journées, l'aménagement des temps/rythmes des enfants, ainsi que la collaboration avec les parents. On y parle pour la première fois des compétences des bébés.



¹ Voir à ce propos, les travaux de SPITZ et de BOWLBY portant sur le concept de l'attachement

² « *Loczy ou le maternage insolite* » Myriam DAVID et Geneviève APPELL - Edition ERES - 1973

On donne à voir des bébés attentifs, actifs, paisibles et autonomes.

Cette évolution témoigne de la reconnaissance progressive de la fonction éducative et de soutien à la parentalité, bien au-delà du rôle de « garde », de plus en plus nécessaire.

De nombreuses recherches ont suivi et contribué à la reconnaissance de cette évolution dont celles menées avec le soutien du [Fonds HOUTMAN](#).

Il faudra également attendre **les années 70** pour que les crèches soient subsidiées sur base de leur encadrement, alors que jusque-là elles étaient subventionnées sur base d'un montant forfaitaire par journée de présence d'enfants de familles à faibles revenus.

Dans un contexte peu favorable au travail féminin, celui-ci étant considéré par une partie de l'opinion comme « un mal nécessaire », le souci principal était de limiter et de réserver ce service aux mères qui étaient dans l'obligation de travailler.

Sous la pression du Gouvernement, grâce à un nouveau mode de financement des crèches, elles deviendront un service public ouvert à toutes les familles. Suite à la création d'un Fonds³, le nombre de nouvelles crèches va exploser au début des années 70.

A partir de 1974, on assiste à une période de crise économique au sein de laquelle la demande d'accueil devient moins prévisible.

Dans ce contexte, des services de « gardiennes encadrées », financées par les pouvoirs publics et dont le système de rétribution parentale est identique à celui qui est pratiqué en crèche, voient le jour. Ce système d'accueil se développe en concurrence aux crèches. Il se présente néanmoins comme plus proche du modèle maternel et économiquement moins onéreux pour le pouvoir subsidiant.

Fin des années 70, une vaste recherche sur l'analyse des besoins d'accueil est réalisée. On entre dans une ère de rationalisation budgétaire et l'ouverture des places dépendra de la solvabilité de la demande. Les taux d'occupation sont étroitement surveillés. Il s'agit de répondre aux besoins de garde des parents qui travaillent.

Dans ce contexte, la diversification des milieux d'accueil collectifs et à domicile aura tendance à renforcer les oppositions idéologiques attachées à des catégories de services.

Il faudra attendre **les années 90** pour voir émerger un nouveau consensus autour des politiques de l'accueil des jeunes enfants. Celui-ci considère que l'accueil ne doit en effet pas être réservé aux seuls enfants dont les parents travaillent. Son accessibilité (sociale,



économique, culturelle et géographique) à toutes les familles constitue un des critères d'appréciation de la qualité du secteur.

Cette revendication d'accueil universel a notamment été affirmée dans le cadre de la Charte Petite Enfance (1991) et dans le Plan pour une politique coordonnée de l'Enfance (1994). Elle est reprise dans le préambule de la réglementation des milieux d'accueil subventionnés depuis 1994.

En matière de qualité de l'accueil, les exigences des parents rejoignent aujourd'hui largement celles des professionnels de l'enfance pour reconnaître l'importance du rôle éducatif des milieux d'accueil. Quel que soit le type d'accueil (collectif ou à domicile), la qualité se fonde désormais sur le professionnalisme des « accueillant(e)s ».

ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DE L'ONE

de la loi du 5 septembre 1919 au décret du 17 juillet 2002

À l'origine, l'Œuvre Nationale de l'Enfance « a pour attributions d'encourager et de développer la protection de l'enfance et notamment de favoriser la diffusion et l'application des règles et des méthodes scientifiques de l'hygiène des enfants, soit dans les familles, soit dans les institutions publiques ou privées d'éducation, d'assistance et de protection ; d'encourager et de soutenir, par l'allocation de subsides ou autrement, les œuvres relatives à l'hygiène des enfants ; d'exercer un contrôle administratif et médical sur les œuvres



protégées ». (Article 2 de la loi précitée)
Sa deuxième mission est d'« organiser la surveillance des enfants placés en nourrice ou en garde » pour les enfants de moins de 7 ans, « moyennant salaire ». (Articles 12 et 13 de la loi précitée).

L'objectif premier de cette seconde mission est de surveiller les « gardiennes » à domicile et les « garderies », en raison de la mortalité infantile élevée relevée.

En 1919, toute l'action de l'Œuvre Nationale de l'Enfance tourne autour des notions d'hygiène, de santé et d'alimentation.

2 axes dans la **loi du 5 septembre 1919** instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance :

- *encourager la protection de l'enfance,*
- *surveiller les enfants placés en garde.*

Au niveau des services, on ne parle pas encore de crèches, alors que tous les autres services sont cités : Consultations de nourrissons, Consultations prénatales, Gouttes de lait, colonies d'enfants débiles...

Par ailleurs, une réglementation des crèches et des pouponnières est adoptée (dans la réglementation générale) sur base de celle qui avait été élaborée pendant la guerre.

L'Œuvre nationale de l'Enfance est la première institution créée officiellement par l'Etat belge pour prendre en charge les problèmes liés à l'enfance en général et à la garde des jeunes enfants en particulier.

L'article 12 de la loi de 1919 a été repris et adapté plus tard dans le **décret du 30 mars 1983**, portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). Dans celui-ci (article 2, f), on retrouve que l'ONE peut « organiser la surveillance et la garde des jeunes enfants accueillis en dehors de leur milieu familial ».

« Toute personne qui désire prendre en garde, moyennant rémunération, des enfants de moins de 7 ans, doit demander une autorisation du Collège des Bourgmestres et Echevins, à laquelle s'adjoindra un avis de l'ONE ». (Article 5 du décret précité)



Le **décret du 8 février 1999** vient modifier le décret précédent et renforce le rôle de référent de l'ONE, en élargissant son droit d'intervention à l'accueil d'enfants de 0 à 12 ans. Il ne revient plus au Collège des Bourgmestres et Echevins de délivrer l'autorisation pour l'accueil des enfants de 0 à 6 ans mais bien à l'ONE. En cas d'infraction, pour l'accueil d'enfants de moins de 6 ans, sans autorisation, par exemple, la(les) personne(s) risque(nt) une amende, voire une peine d'emprisonnement (article 5§2 du nouveau décret).

Par la suite, le Comité subrégional de l'ONE (structure décentralisée par subrégion) exercera cette mission d'autorisation et c'est l'Administration générale de l'ONE qui octroiera l'agrément aux structures d'accueil, condition sine qua non du subventionnement du milieu d'accueil.

C'est également dans ce décret que l'obligation de se déclarer préalablement à l'ONE et de se conformer à un **Code de qualité de l'accueil**⁴ pour la garde d'enfants de moins de 12 ans sera notifiée. Le concept d'attestation

de qualité apparaît pour la 1^{ère} fois et concerne les institutions et services qui respectent ce Code de qualité de l'accueil, tout en se soumettant à la surveillance de l'Office. (Article 5§1 du nouveau décret)

Le **décret du 17 juillet 2002**, portant réforme de l'ONE, n'a pas vraiment modifié les dispositions précitées en ce qui concerne l'accueil d'enfants de moins de 12 ans, ni en ce qui concerne l'accueil de moins de 6 ans en dehors du milieu familial. Dans les deux cas, le milieu d'accueil doit se déclarer et être conforme au Code de Qualité de l'accueil. Pour les enfants de moins de 6 ans, le milieu d'accueil doit obtenir une autorisation préalable de l'ONE (selon des critères prédéfinis à l'article 6 du décret).

Ce décret a par ailleurs redéfini les missions de service public de l'ONE en deux axes principaux :

- **l'Accompagnement de l'enfant** dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social,
- **l'Accueil de l'enfant** (au moins jusqu'à 12 ans et parfois plus), en dehors du milieu familial.

Plusieurs missions transversales y sont également définies comme : le soutien à la parentalité, la promotion de la santé et l'éducation à celle-ci, la formation continue, l'information des parents et futurs parents...

L'ONE est tenu de mener ses missions tout en respectant les principes d'universalité, de non-discrimination, d'accessibilité, de qualité des services offerts, de bienveillance, de participation des acteurs et d'action en partenariats.

L'Office est également tenu d'exercer ses missions suivant les orientations et les modalités établies dans un Contrat de gestion, conclu entre son Conseil d'administration et le Gouvernement.

En exécution du décret du 17 juillet 2002, l'**arrêté du 27 février 2003**⁵ du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil définit, au travers de 166 articles, toute la réglementation relative aux milieux d'accueil et ce, dans un objectif de sécurité juridique. Tous les types de milieux d'accueil y sont définis, aux côtés de dispositions réglementaires, telles que :

- *les milieux d'accueil se doivent d'être organisés dans un esprit de tolérance et d'ouverture,*
- *l'accès à un milieu d'accueil de qualité est un droit pour l'enfant et il doit s'y épanouir sur le plan physique, psychologique et social selon un projet pédagogique approprié à son âge,*
- *les milieux d'accueil doivent permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie privée,*
- *les milieux d'accueil jouent un rôle de prévention sociale,*

⁴ Arrêté du 31 mai 1999 instaurant un 1er Code de qualité de l'accueil qui entrera en vigueur en juillet 2000.

⁵ Début 2017, les articles 6 à 65 de l'arrêté ont été transposés dans le Règlement relatif à l'autorisation d'accueil.

- ils ont un rôle complémentaire à celui de la famille et doivent favoriser l'ouverture et l'écoute des parents,
- les milieux d'accueil doivent respecter les spécificités culturelles des enfants et être attentifs à leurs besoins spécifiques.

Les deux dernières dispositions rappellent un objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone (2002), d'atteindre d'ici 2010, des structures d'accueil pour au moins 33% des enfants âgés de moins de 3 ans et dès lors, accorder une priorité à l'augmentation des places d'accueil en Communauté française. Cela témoigne de l'esprit de tous ceux qui auront à mettre en œuvre les textes réglementaires d'un point de vue quantitatif.

En 2007, un nouvel arrêté est édité pour baliser les normes d'infrastructure et d'équipement des milieux d'accueil de la petite enfance.

Et en 2019-2020, une Réforme de l'accueil de la petite enfance voit le jour avec un nouveau Décret et ses arrêtés d'application visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française.

À suivre dans la prochaine édition du Flash Accueil : un retour en arrière sur l'élaboration et la mise en place du référentiel psychopédagogique, en application au Code de qualité de l'accueil ; l'évolution de l'accompagnement des milieux d'accueil dans une démarche qualité ; l'évolution quantitative des milieux d'accueil de la petite enfance, en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Contenus rédigés par Anne BOCKSTAEL et Florine KAIN
Service Supports de la DCAL (ONE)

MERCI aux précieuses notes qui nous ont permis de rédiger cet article et tout particulièrement à :

- Jacqueline DELBART, Coordinatrice accueil ONE retraitée
- Jean-Paul DELPORTE, directeur retraité ONE des milieux d'accueil subventionnés 0-3 ans
- Anne FORTEMPS, Coordinatrice accueil ONE
- Myriam SOMMER, directrice retraitée ONE de la Direction Recherche et Développement

POUR EN SAVOIR PLUS :

- L'ONE, 100 ans d'engagement pour le bien-être des familles et des enfants



Source photos :
ONE
Kind en gezin