

COMMISSION DE PROMOTION DE LA SANTÉ À L'ÉCOLE

Avis d'initiative du 09 mars 2023

Guide du Projet de Service et son canevas de rédaction

Contexte & préambule

En 2006, une modification des décrets du 20.12.2001 et du 16.05.2002, relatifs à la Promotion de la Santé à l'École, introduit le projet de service comme une évolution de la manière de rencontrer la mission 1 " Mise en place de programmes de promotion de la santé et d'un environnement scolaire favorable à la santé". "Le projet de service définit la politique de santé et les priorités que le service ou le centre entend développer pour les établissements scolaires, sur la base de leurs besoins et des priorités de santé publique établies dans le programme quinquennal de promotion de la santé et dans le programme communautaire opérationnel de promotion de la santé visés à l'article 2, §§ 1er et 2, du décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française". Il reflète les objectifs, les stratégies et les moyens d'action mis en place par le service ou le centre, pendant la durée de son agrément, pour [...] :

- Diffuser une culture de promotion de la santé en milieu scolaire ;
- Intégrer la démarche de promotion de la santé dans ses activités quotidiennes et dans chacune de ses missions.

Ce projet de service se substitue donc à l'obligation pour les SPSE et CPMS-Cf. d'établir un projet santé pour chacune des écoles qu'ils ont sous tutelle. Les services et centres n'étaient pas en capacité d'établir un projet-santé pour chacune de leurs écoles sous-tutelle.

Le premier projet de service (2007-2014) aura une durée de 7 ans pour se mettre en phase avec la durée de l'agrément.

Le second projet de service (2014-2020) a, quant à lui, été prolongé à deux reprises (report de l'agrément car les arrêtés d'application n'étaient pas prêts) et se clôture en août 2024.

À la suite de l'Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011, un accord intra francophone accentue le transfert de compétences. L'accord de la Sainte-Émilie (19 septembre 2013) prévoit que la Fédération Wallonie-Bruxelles transfère à la Région wallonne et, là où il y a lieu, à la Commission communautaire française (COCOF), l'exercice des nouvelles compétences qu'elle recevra en matière de santé et d'aide aux personnes (D. 03-04-2014 M.B. 2506-2014 Décret spécial relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française). La direction santé de la Communauté française disparaît. La compétence relative aux PSE est transférée à l'ONE en date du 1er janvier 2015. Un décret PSE permettant à l'ONE d'exercer ses prérogatives est paru le 14 mars 2019, les arrêtés d'application sont en cours d'écriture (outre les amendements à son contrat de gestion dès 2015). Actuellement sont parus : les arrêtés d'application relatifs à la Commission PSE et l'arrêté d'application relatif à l'agrément des services PSE.

Rappel des étapes chronologiques en CPSE

- Lors de la mandature précédente de la CPSE (2014-2022), des groupes de travail thématiques avaient été mis en place pour l'élaboration de l'arrêté d'application sur les missions des SPSE/CPMS-WBE. En raison, entre autres, de l'impact de la pandémie de Covid-19, ces travaux n'ont pas abouti et ont été suspendus pendant de longs mois jusque mi-2021.
- Le démarrage en juin 2022 de la mandature en cours de la CPSE a été contemporaine de la reprise de ces travaux. Il est important de noter que la composition de la CPSE actuelle a été en partie renouvelée, alors que le calendrier législatif est lui resté inchangé. Différents calendriers d'étape ont été proposés depuis mi-2022, mais ont nécessité des mises à jour régulières en raison, entre autres, des débats et nombreuses questions suscitées par les propositions intermédiaires. **Ces travaux sont donc menés à un rythme soutenu et contradictoire avec les enjeux attendus à cet arrêté et au-delà.**
- D'après l'arrêté gouvernemental de la communauté française du 27-08-2022, article 12, paragraphe 1 : « Le service ou le centre CPMS-WBE élaborent, suivant un canevas établi par l'ONE et soumis à l'avis de la commission PSE, le projet visé à l'article 5 du décret. ».
 - Seul le canevas du Projet de Service est mentionné dans l'arrêté. Toutefois, le guide d'accompagnement et ses annexes sont rapidement apparus au moins aussi essentiels puisque le canevas présenté initialement était particulièrement elliptique. L'ONE s'est alors engagé à produire d'ici la fin de l'année 2022, un guide d'accompagnement pour le remplissage du canevas. En outre, la finalité même du canevas ayant été identifiée comme ambiguë (cf. infra), il était donc fondamental de rendre un avis sur le canevas en tenant compte des documents qui l'accompagnent.
 - Dans la procédure, la CPSE doit recevoir une **demande d'avis officielle**, à partir de laquelle court un délai de 40 jours à l'issue duquel la CPSE doit avoir transmis son avis à Madame la Ministre. Notons que ce courrier n'a jamais été adressé à la CPSE, ce qui a rendu complexe la gestion du calendrier.
 - Par ailleurs, une ambiguïté majeure et reprise ci-dessous, a gêné l'élaboration du présent avis. En effet, la place du Projet de Service vis-à-vis de l'ensemble des missions des SPSE/CPMS-WBE n'est pas claire, compte tenu des étapes historiques rappelées précédemment. **Que le PDS soit limité à la mission 1 ou qu'il doive recouvrir l'ensemble des missions n'est pas formellement clarifié à l'issue de cette période.**
 - Dans ces circonstances, la CPSE a demandé que l'ONE présente sa « vision » de **la Promotion de la Santé à l'École**, préambule indispensable à la compréhension des documents qu'il propose. Cette vision a été présentée en CPSE du 13 octobre 2022 et a suscité des débats qui ont souligné des écueils importants. L'absence de consensus sur cette vision, dissonante en grande partie avec les réalités du terrain et son avenir probable, explique également en partie les difficultés rencontrées par la suite autour du PDS.
 - **Ces éléments ont conduit la CPSE à proposer un avis portant sur l'ensemble des documents** : canevas de développement du projet de service, guide d'accompagnement et ses annexes.
- En parallèle aux travaux sur le Projet de Service, un groupe de travail a été mis en place à la rentrée scolaire 2022, par l'ONE, pour la **rédaction de l'arrêté d'application relatif aux missions des SPSE/CPMS-WBE** (GT « arrêté missions »). Ce groupe de travail a aussi, de fait, abordé les questions relatives au Projet de Service, d'une façon générale et concernant les

documents attenants. La présentation de leurs avancées a ainsi suscité d'autres questions relatives au PDS et à sa préparation.

- Concernant les outils utiles à l'élaboration du PDS, un **groupe de travail** composé de l'ONE (parmi lesquels des personnels du Département Santé - Pôle PSE) et de représentants des services et centres, pour certains membres de la CPSE, a été mis en place spécifiquement à l'automne 2022 (GT « guide PDS »).
- Des versions du canevas de PDS, ainsi que du guide d'accompagnement et ses annexes ont été présentées en CPSE pour la première fois le 12 janvier 2022. Suite aux premières discussions, des versions révisées de ces documents ont été proposées et discutées de nouveau lors de la CPSE du 9 février 2022. Compte tenu de l'importance des commentaires, une réunion exceptionnelle de la CPSE a été organisée le 15 février, pour la préparation du présent avis. Notons par ailleurs que des contributions complémentaires, par écrit, ont été reçues par le bureau de la CPSE pendant toute cette période, et ont été transmises en annexes des PV de réunion.

L'avis présenté ici est une synthèse des discussions lors de ces différentes étapes. En raison des très nombreux commentaires émis, ce alors que le temps imparti pour la finalisation du processus, est très court, la CPSE fait le choix de transmettre des propositions concrètes et argumentées.

A noter qu'il existe différentes natures de remarques :

- Certaines dépassent probablement le cadre seul du guide et du canevas et soulèvent des questionnements plus généraux ;
- D'autres portent sur le fond des documents, leurs objectifs, les enjeux attenants... ;
- Et, enfin, d'autres encore sur la forme : ce n'est pas secondaire car les membres de la CPSE ont le souci du caractère compréhensible et qui ne soit pas contre-productif de ces documents, pour toutes les structures qui souhaiteront introduire une demande d'agrément, ce alors qu'elles possèdent une expérience de ces missions, mais n'ont pas assisté à tous ces développements, pour bien en maîtriser les tenants et aboutissants.

1. Clarification des objectifs des documents en lien avec le PDS

Constats : guide d'accompagnement, canevas d'élaboration du PDS, grille critériée de l'ONE, et fiche école sont censés être utilisés lors des demandes d'agrément pour une bonne compréhension par les Services et Centres des différents enjeux ; certains de ces documents doivent être remplis, en même temps que d'autres, lors de la demande d'agrément auprès de l'ONE.

Or, **chacun de ces documents a des objectifs propres qui doivent être clarifiés.** Par exemple,

- Le **canevas de PDS**, tel qu'il est construit actuellement, paraît poursuivre deux objectifs, qui sont par nature incompatibles : un outil de nature administrative pour l'attribution de l'agrément ; un outil d'aide à la réflexion à destination des équipes de PSE pour le développement des actions opérationnelles dans le cadre des missions établies par décret. La concomitance de ces deux objectifs rend le canevas source de confusions sur d'une part, l'utilisation qui en sera faite lors de l'attribution des agréments, et sur d'autre part, la possibilité pour les équipes de se l'approprier, de l'utiliser de façon efficace lors de la

préparation de leur demande d'agrément. En particulier, certains éléments du canevas ne pourront être remplis que progressivement.

- Dans le **guide d'accompagnement**, dans le même ordre d'idées, sont inclus des éléments qui sont à programmer par les Services dès la préparation de leur PDS, d'autres qui sont proposés de manière plus évolutive (par ex. la section « évaluation » qui est faible en matière de contenu alors qu'elle n'est pas indispensable au moment de la demande d'agrément). Pour certains, l'état de la réflexion est actuellement assez peu avancé (autre illustration, éthique de la PS et de la PSE en particulier) et, ainsi, la place de ces éléments dès à présent dans le guide est discutable. Dans le guide, ne sont pas distingués ce qui est de l'ordre de « l'obligation » ou de l'attendu minimal pour qu'un service soit agréé, et ce qui est de l'ordre de l'appui, du conseil, de l'aide, qui seront amenés à évoluer au cours du temps de facto.
- La **grille d'évaluation critériée** ne clarifie pas ces questionnements, puisque s'y trouvent différentes natures d'indicateur (cf. infra), et que les réponses en oui/non sont très réductrices.
- Par conséquent, il apparaît clairement des « **incohérences temporelles** » dans les contenus du canevas, du guide d'accompagnement, et de la grille critériée. Dans tous les cas, la demande faite aux services de se positionner, dès à présent et pour une période de 6 ans, sur l'ensemble de ces éléments, dont une grande partie est par définition évolutive (partenariats, besoins en formation, approches de la PSE dans le cadre du nouveau décret, besoins ou attentes des écoles, redéfinition des objectifs opérationnels sur base des évaluations intermédiaires...), sera probablement contreproductive, ce alors qu'elle n'est pas d'utilité pour l'attribution des agréments.
- En complément, une **fiche école** a été proposée pour rendre compte du niveau de connaissance et de l'identification des besoins ou attentes par le SPSE/CPMS-WBE ; elle est accompagnée d'objectifs chiffrés sur la couverture des établissements ou des implantations à documenter pour atteindre 100% au bout de six ans. Cette approche est peu recevable selon la CPSE pour plusieurs raisons : son contenu actuel ainsi que les modalités d'élaboration sont imprécis ; imposer des objectifs chiffrés est contraire à l'hétérogénéité des situations rencontrées dans les différents Services et Centres ; sa double nature (obligatoire & administrative versus aide & support) comporte les mêmes écueils que pour les autres documents ; son remplissage par rapport à la demande d'agrément est d'un point de vue chronologique incohérent ; la définition des « besoins » ou « attentes » des établissements scolaires pose de nombreuses questions irrésolues à ce stade.

Propositions de la CPSE

- Clarifier, dès l'introduction du guide d'accompagnement, les objectifs des différents documents et leur utilisation, premièrement, lors du processus d'attribution de l'agrément et, deuxièmement, au cours de la période des six ans.
- **Revoir le guide d'accompagnement** :
 - En distinguant de façon claire, ce qui est de l'ordre de « l'obligatoire », de l'attendu minimal, et ce qui est de l'ordre du cadrage général, définitions, aide, etc.
 - En le scindant, avec à court terme, un document très court, opérationnalisant le remplissage du canevas revu (cf. infra), en éliminant les éléments généraux peu précis voire inexacts, et donc peu utiles à l'élaboration du PDS.
 - En développant un document complémentaire, regroupant des éléments généraux de la PS et de la PSE, et des ressources complémentaires, et construit

comme un document d'aide, d'appui, de soutien aux SPSE/CPMS-WBE, document qui pourrait être amené à évoluer dans les prochains mois ou les prochaines années, notamment lors de partages d'expérience des personnes du terrain.

- Revoir le canevas de développement du PDS :
 - En se limitant à ce stade aux éléments indispensables et obligatoires pour l'attribution de l'agrément courant 2024.
 - En proposant une échelle de temps réaliste tout en réservant certains éléments aux rapports d'activités (dont la trame n'est pas connue à ce stade).
- Revoir la grille critériée :
 - En clarifiant l'énoncé des indicateurs, et en s'assurant que la notion d'indicateur retrouvée ici est conforme à une définition partagée.
 - En se limitant à ce qui sera nécessaire à l'attribution de l'agrément, et en proposant un outil d'accompagnement complémentaire qui reprendra ceux qui ne sont appropriés pour la demande d'agrément.
 - En l'accompagnant d'une note explicative sur la façon avec laquelle elle sera concrètement utilisée par les services de l'ONE lors de la demande d'agrément puis pendant la période qui suivra.
- Revoir la fiche école :
 - En clarifiant son objectif et sa place dans l'élaboration du PDS, ainsi que, éventuellement, dans l'attribution des agréments.
 - En clarifiant son contenu et la temporalité de son usage au cours des six années, avec une note d'accompagnement univoque.

2. Révisions du contenu du guide

Constats :

- En dehors des fiches missions / objectifs, **l'ensemble du guide se focalise** principalement sur la mission 1, les éléments fournis pour les autres missions sont très succincts voire inexistant. Si le parti pris peut-être entendu (la mission 1 étant celle qui nécessite le plus de clarifications + cf. ambiguïté soulignée dans le préambule), il est dommageable de mettre de côté à ce point les autres missions : les attentes ou obligations par rapport à ces autres missions pour l'attribution de l'agrément restent par conséquent très floues. Par ailleurs, de façon implicite, le message donné est celui d'une moindre place des autres missions, ce qui peut conduire les services à comprendre que ces autres missions ne sont pas importantes à mener pour la santé de la population scolaire, ni reconnues comme telles par l'ONE.
- Un glissement réducteur paraît avoir été opéré depuis la « **Promotion de la Santé** » vers « **l'Éducation à la santé** », principalement au cœur des missions, ce qui est contraire aux missions des SPSE/CPMS-WBE définies dans le décret, à la définition générale de la Promotion de la Santé, etc. Les autres dimensions de la Promotion de la Santé selon la Charte d'Ottawa (action communautaire et participation, actions sur les milieux et environnements de vie particulièrement signifiants dans le contexte des missions PSE), ne sont pas évoquées ou que très partiellement, de façon imprécise.
- Les **fiches missions / objectifs** sont des éléments clés du guide pour l'aide à l'élaboration du PDS. Néanmoins, la CPSE note qu'elles n'ont pas été discutées en GT « guide PDS », ni que le temps imparti en CPSE a permis de les examiner en détails. La CPSE note également

que le regroupement objectifs généraux/objectifs spécifiques/objectifs opérationnels est intéressant mais qu'il souffre dans la version proposée, d'incohérences, et que par ailleurs, il n'est pas indiqué aux services la façon avec laquelle ils pourront ou devront s'en saisir.

- Les contours des **partenariats** et leur opérationnalisation tels que proposés ne font pas l'objet d'un consensus en raison de l'hétérogénéité des situations. Par exemple, de façon répétée, les CPMS sont considérés comme « incontournables » alors que ce n'est pas le cas ni pour toutes les missions, ni partout, ni dans toutes les situations. A l'opposé, de nombreux partenaires potentiels sont omis (par ex, les Centres de Plannings Familiaux), ce qui appauvrit l'approche générale proposée pour amplifier les partenariats.
- De nombreuses **erreurs** factuelles, des incohérences entre différentes parties, ou entre les schémas présentés et le commentaire attendant, sont relevées. Il est noté une utilisation incorrecte du vocabulaire, des sections dans lesquelles une même notion est désignée par des termes différents, ce qui prête à confusion.
- Un **glossaire** est proposé mais un travail équivalent a été fait ou est fait par ailleurs (par ex. en Région wallonne dans le cadre du Plan promotion de la santé et prévention), ce qui peut amener à des incohérences qui vont être contreproductives.
- Par ailleurs, le foisonnement d'explications théoriques rend le ton souvent condescendant, avec une absence de prise en compte et de **reconnaissance du travail** fait jusque-là et de celui qui sera fait à l'avenir. La CPSE recommande de prendre garde au contexte actuel de souffrance au travail et de perte de repères dans les services, et au risque d'une réception négative de ces différents documents.
- Des **références** sont ajoutées :
 - Il n'est pas fait de distinction entre celles qui sont des textes de référence que les services doivent connaître et dont ils devraient tenir compte, et celles qui sont indiquées à titre d'information, pour aller plus loin.
 - De nombreuses références viennent de France alors que le contexte et l'organisation structurelle sont différents à bien des égards, et ces références ne sont donc pas nécessairement applicables en Belgique francophone.
 - Certaines références ajoutées sont commentées brièvement mais la brièveté de ce commentaire le rend très discutable.
 - Il manque des références aux travaux scientifiques engagés précédemment (analyse des PDS par APES-ULiège, question des moyens et du financement issue des conclusions du rapport ADE Spiral...)
 - Il manque également des références aux Plans bruxellois et wallon de Promotion de la Santé, qui sont susceptibles d'impacter les partenariats et les actions des Services et Centres.

Propositions de la CPSE

- Procéder à une relecture approfondie du document pour s'assurer de la concordance et de l'absence de déséquilibre dans différents domaines : Promotion de la Santé, Promotion de la Santé à l'École, décrets et missions, rigueur du vocabulaire...
- Revoir le ton général en prêtant attention au fait que la plupart des équipes disposent d'une expérience et que le processus « ne part pas de zéro ».
- Proposer, par ailleurs, un accompagnement rapproché aux équipes éventuellement moins impliquées dans ces processus, ces réflexions, en renouvellement récent...
- Revoir le contenu des fiches missions/objectifs et y ajouter une brève note indiquant la façon avec laquelle les services peuvent s'en saisir pour la préparation de leur PDS.

- Indiquer clairement les textes de référence qui doivent être connus des services et dont ils doivent tenir compte.
- Préciser les objectifs à rencontrer de façon obligatoire et les objectifs non obligatoires.
- Ajouter les références aux travaux précédents autour de la PSE en FWB qui auraient dû être utilisés pour l'élaboration de ce document.
- Créer une rubrique de références « pour aller plus loin », sans commentaires, et qui pourra être enrichie au fur et à mesure.

3. Conclusion

En date du 2 mars 2023, l'ONE a adressé à l'ensemble des SPSE et CPMS-WBE, le guide de rédaction de projet de service 2024-2030, alors qu'il était connu que la CPSE se réunirait le 9 mars pour finaliser le présent avis d'initiative. Il s'agit d'un passage en force qui entame le processus démocratique qui donne sens à l'existence d'un organe consultatif officiellement institué. Certains commentaires émis lors des réunions précédentes, notamment celle du 15 février 2023 (en l'absence de PV cependant), ont été annoncés par l'ONE comme ayant été pris en compte avant que le compte-rendu de ces séances n'ait été approuvé et que ces commentaires n'aient été intégrés en un tout cohérent dans le présent avis, ce qui dénote une absence de rigueur dans la collaboration entre l'ONE et la Commission. Ainsi, **en plus de regretter l'absence de respect des procédures établies, la CPSE souligne que l'ensemble des commentaires répertoriés ici valent toujours et entièrement pour le document final envoyé aux équipes.**

Pour pallier les nombreuses imperfections des outils évoqués ci-dessus, la Commission recommande que les propositions reflétées dans le présent avis puissent être intégrées en mettant en place un accompagnement de proximité intense et bien construit, auprès des équipes dans les tous prochains mois. Toutefois, la CPSE s'interroge avec inquiétude sur les moyens qu'un tel accompagnement suppose au niveau de l'ONE, ainsi que sur la disponibilité des équipes (et pas seulement des référents) pour s'y consacrer en un laps de temps très court. En effet, il s'agira pour les équipes :

- d'une part, de comprendre ce qui est attendu pour l'attribution des agréments et de ce qui est susceptible d'évoluer par la suite,
- et d'autre part, de se mettre collectivement en réflexion préparer puis rédiger le Projet de service tel qu'il doit être introduit dans les prochains mois.