

Bruxelles, le 25 novembre 2024

Avis 2024/06

Investir et prendre soin de l'enfance¹

Introduction

En aval des élections de juin 2024 et à l'aune des Déclarations de Politique Communautaire et Régionale wallonne, le Conseil d'Avis a souhaité faire le point sur les politiques soutenues et encadrées par l'Office. Cela se traduit par des positionnements, des points d'attention et des interrogations que nous avons tenté de synthétiser au départ de cet Avis 2024/06. Celui-ci est rédigé dans la perspective d'une première rencontre avec la ministre de l'Enfance.

Points d'appui généraux

Le Conseil d'Avis soutient une vision intégrée et structurée de « l'éduquer », cumulant sans mettre en concurrence protection, prévention, ambitions éducatives (qui s'inscrivent dès le plus jeune âge à travers notamment le processus de socialisation) et volonté de prendre soin de chacun·e dans son environnement. Cette vision devrait trouver place dans un **Plan pour l'Enfance** développant au moins des chapitres autour de l'Accueil Petite Enfance, de l'Accueil Temps Libre, de l'Accompagnement et de la Promotion de la Santé à l'École. La portée de ce plan implique d'autres niveaux de pouvoir (par exemple : congés liés à la naissance, déductibilité des frais d'accueil, partenariats avec la première ligne de soins...) et doit se penser en cohérence avec le PADE, le Plan de lutte contre la pauvreté ou la Garantie Européenne pour l'Enfance, s'emparant entre autres des questions d'éducation, de santé publique, de droit aux loisirs et d'accompagnement à la parentalité.

Au regard des potentielles évolutions de la structuration de notre État, le Conseil d'Avis plaide encore pour que les politiques de l'enfance et du soin continuent de s'inscrire dans une perspective préventive, éducative (cf infra) et émancipatrice, renforcent les standards pour un accueil de qualité (en termes de formation, de taux d'encadrement, etc.) en les écartant des logiques exclusivement curatives ou strictement économiques et d'emploi.

Le Conseil d'Avis insiste également sur la nécessité de prendre soin des professionnelles et des professionnels pour qu'ils et elles soient en mesure de mener leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Cela passe certes par des moyens en suffisance et de meilleurs statuts, mais également par une reconnaissance sociale, un cadre soutenant et épanouissant, des possibilités d'évolution professionnelle et des aménagements de fin de carrière, l'accès à des formations continues, du temps réservé pour le travail en équipe.

¹ [Avis 2023/10](#) du Conseil d'Avis plaidant pour un Plan pour l'Enfance qui dépasse la temporalité d'une législature

Les différents champs de l'enfance repris ci-après reflètent des domaines d'action de l'ONE et ne suivent pas une logique de priorisation sectorielle.

L'Accueil de la Petite Enfance

La réforme « Milac » qui a démarré en 2019 doit impérativement voir se déployer tous ses effets au cours de la législature avec des budgets ad hoc et ce, dès 2025. Le texte de la DPC laisse apparaître à certains endroits de grandes avancées (mise en place d'un d'encadrement généralisé de 1,5 pour 7 enfants - qui est une condition sine qua non de la réforme) valorisant l'accessibilité et les principes de la CIDE. Mais, à d'autres endroits, la DPC semble déconstruire certains acquis de la réforme en priorisant l'accès des milieux d'accueil (MA) aux parents travaillant et en flexibilisant les métiers d'accueil. Des équilibres financiers devront être trouvés afin de ne pas redéployer un système d'accueil mercantile, qui, à l'exemple de la Flandre notamment, ne garantit pas suffisamment un accueil de qualité et une équité d'accès.

L'accueil de la petite enfance doit en effet être considéré de manière singulière et protégé des logiques marchandes, comme l'a récemment précisé le Conseil d'État² en étant *guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant* et en encourageant des normes qui soutiennent *des structures plus pérennes et des relations de travail plus stables*.

Un forfait complémentaire de 200 euros octroyé aux MA qui appliquent une « PFP libre » apparaît dès le budget ajusté 2024. Pourquoi imaginer un nouveau système forfaitaire qui favorise la marchandisation du secteur, la légitimise et la consolide alors que la réforme de l'accueil prévoit déjà toute une série de conditions en fonction de niveaux de subsidiation ? D'autres pistes évoquées telles que les « crèches d'entreprise » ou la destination de certains subsides « infra » ou encore la délégation de la gestion des crèches par les pouvoirs locaux à des opérateurs privés marchands, vont maintenir et développer une offre d'accueil dans un cadre marchand ne garantissant pas la qualité attendue et le service offert accessible à l'ensemble de la population et déclencher des clivages entre les acteurs du secteur.

Le point d'équilibre à atteindre pour tous les MA repose sur une inscription progressive et accompagnée, dans une logique non marchande, au regard des arrêts du Conseil d'État précités et des attendus de la réforme de l'accueil. Dès lors, si les structures qui appliquent une PFP libre doivent être soutenues, c'est uniquement dans un objectif qui les amèneraient in fine à relever du secteur non-marchand.

Au cours de la législature qui s'est achevée, les questions d'accessibilité financière ont évolué (PFP, BIM, 'Monop'...). Mais du chemin reste à faire pour que les places d'accueil soient accessibles aux enfants dont les familles qui en ont le plus besoin, et particulièrement celles qui ne bénéficient pas aujourd'hui des services de l'Office.

La DPC évoque la possibilité de relancer la formule des co-accueils. Le Conseil d'Avis rappelle que ce modèle reste très contestable au regard de la législation du travail et que, compte tenu du cadre d'extinction des co-accueils prévu par la réforme, une sécurité juridique doit être octroyée aux co-accueils qui seront encore en activité d'ici la fin du délai d'extinction.

Face à la pénurie de personnel d'accueil³, le Conseil d'Avis plaide pour la mise sur pied sans délai d'un Master Plan qui combine des politiques de recrutement ad hoc atteignant leur cible et la mise sur pied de formations spécifiques et conformes aux exigences du SFMQ permettant l'accès au métier. Pour que de nouveaux et nouvelles professionnelles apparaissent dans les secteurs à moyen terme, cette politique doit s'accompagner au même moment d'une restructuration et d'une revalorisation des filières initiales au niveau de l'enseignement. Le Conseil d'avis plaide pour l'aboutissement de la réforme initiale des métiers d'accueil d'enfants via le processus en cours au SFMQ, dans une articulation à créer avec la mise en œuvre du bachelier « accueil et éducation du jeune enfant ».

² Arrêts du 14 juin 2023 portant les n° 256.778, n° 256.779 et n° 256.780

³ Dans le cadre d'un de ses derniers ouvrages (https://www.routledge.com/The-Decommodification-of-Early-Childhood-Education-and-Care-Resisting-Neoliberalism/Vandenbroeck-Lehrer-Mitchell/p/book/9781032110301?utm_source=individuals&utm_medium=shared_link&utm_campaign=B030600_te1_1au_7pp_d876_november2022inproduction), Michel Vandenbroeck précise qu'il n'y a pas de solution bon marché pour l'accueil de la petite enfance et qu'en situation de crise économique et de pénurie de personnel, le choix politique qui est bien souvent posé est de réduire les conditions d'accueil pour faire face à la situation afin de maintenir l'offre. Cet allègement des règles a un impact sur la qualité structurelle (taux d'encadrement, qualification des personnels, possibilités de formation continue etc.).

Recourir à un système de « puéricultrices ou puériculteurs volant·e·s » peut s'avérer utile uniquement en complément et si les conditions minimales d'un accueil de qualité sont respectées avec des professionnel·e·s en nombre suffisant disposant de contrats stabilisés Il conviendra de clarifier l'objectif de cette mesure (répond-t-elle à la pénurie ou à l'absentéisme... ?) et de baliser ce type d'initiative en se basant sur des projets existants qui fonctionnent et qui permettent de garantir un accueil de qualité pour les enfants. Cette possibilité ne peut s'envisager sans réelle revalorisation globale des emplois, notamment salariale, quel que soit le secteur (privé ou public). Ce système de « puériculteurs ou puéricultrices volant·e·s » doit être pensé à partir et en articulation avec des réalités et expériences qui existent dans d'autres secteurs.

Pour répondre à la pénurie de places d'accueil et améliorer le taux de couverture de places subventionnées, le Conseil d'Avis de l'ONE plaide pour la poursuite du développement, en vue de la création de nouvelles places d'accueil, d'une programmation. Les travaux d'évaluation des critères de programmation, entamés au sein du Comité de programmation, doivent être poursuivis.

Le Conseil d'Avis estime qu'il faut s'interroger sur les modalités de transfert des infrastructures à la FWB, tenant compte notamment de la situation bruxelloise (budgets régionaux et communaux), mais aussi de la situation financière de la Fédération.

Néanmoins, le renforcement des subsides infra est accueilli positivement. Mais qu'en est-il de la création de 5000 places d'accueil ? Quelle est la portée de cette annonce au-delà de ce que le précédent Gouvernement avait déjà initié et budgété ?

Les aspects de déductibilité fiscale relevant des compétences du Fédéral sont également évoqués dans la DPC. Le Conseil d'avis rappelle que ce système renforce les inégalités (les déductions fiscales ne bénéficiant quasi exclusivement qu'aux moyens et hauts revenus) mais également qu'il favorise la marchandisation du secteur.

L'Accueil Temps Libre (ATL)

Outre les thématiques évoquées dans le secteur de l'accueil petite enfance qui sont également valables pour l'ATL (problème de pénurie, risque de marchandisation, renforcement des inégalités, accessibilité, encadrant·e·s volant·e·s, déductibilité fiscale, etc.), la DPC évoque la question épineuse de « la finalisation de la réforme ATL ». Pour les acteurs du secteur⁴, cette ambition peine à trouver de la substance tant le périmètre des acquis des travaux menés sous la précédente législature reste flou. Une réelle réforme de l'ATL est nécessaire pour ce troisième lieu de vie : moyens complémentaires pour augmenter l'offre en quantité et en qualité et accessible financièrement, vrais statuts et rémunérations en conséquence pour les professionnelles et les professionnels de ce secteur (et notamment sortir de l'usage en vigueur de personnes sous statut ALE - qui ne relève de toute façon plus de la réglementation ALE en vigueur actuellement⁵ !).

Bien que le Conseil d'Avis soutienne l'articulation entre l'enseignement et l'ATL, il plaide pour que l'approche Temps Libre portée par les acteurs EDD, AES et CDV ne soit pas dénaturée, au risque de devenir une offre d'accueil subsidiaire au temps scolaire. Le temps des loisirs constitue un vrai temps de vie, de découvertes et d'apprentissages qui doit être considéré en tant que tel !

Le contrat de gestion de l'Office prévoyait des montants à hauteur de 3.000.000 € pour améliorer les conditions de travail dans le secteur. Pour autant, ces moyens n'ont jamais été affectés à cette ambition et le Conseil d'Avis le regrette.

La réforme ATL doit aussi être l'occasion de prendre en compte la perspective d'une révision des rythmes journaliers au bénéfice des enfants, en partenariat avec l'école et les développements du Pacte pour un enseignement d'excellence, sans omettre la question cruciale des temps de midi.

⁴ Actons que les participants sectoriels de la Commission transversale ATL soulignaient l'intérêt d'articuler leurs réalités avec les acteurs de l'enseignement, de la culture, du sport...

⁵ Cf l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 58 relatif aux diverses dispositions prises, dans le cadre du plan rebond COVID-19, en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, en ce compris dans le champ de l'économie sociale, Section 3, chapitre 3, permet à certaines structures de recourir aux services des agences locales pour l'emploi.

Le Conseil d'avis s'est réjoui de la réforme des rythmes scolaires annuels au bénéfice du bien-être des enfants qui s'est concrétisée au cours de la législature précédente et ne voudrait pas qu'elle soit remise en cause. Le Conseil s'interroge toutefois sur l'accessibilité de l'offre, notamment durant les petits congés de deux semaines, et souhaiterait disposer d'une évaluation de l'offre complémentaire qui s'est développée.

L'Accompagnement

Cette mission historique de l'ONE se traduit par une offre de services reposant principalement sur l'organisation de consultations prénatales, de consultations pour enfants, d'un accompagnement à domicile, du suivi des équipes SOS Enfants, de services d'accompagnement périnatal ainsi que par l'organisation d'ONE Adoption. Le secteur de l'accompagnement joue un rôle fondamental dans l'information et le soutien apporté aux (futurs) parents. Ce soutien prend racine à travers l'établissement d'une relation de confiance et des liens que les professionnel·e·s de première ligne parviennent à nouer et à maintenir dans la durée avec les familles, en s'appuyant sur un ancrage local riche de nombreux partenariats et en articulation avec la réforme de la première ligne en Wallonie (Proxisanté) et la mise en place du Plan social-santé intégré à Bruxelles.

Toutefois, cette mission, trop isolée par rapport à la mission Accueil, a connu des évolutions profondes au niveau de l'environnement et des conditions de travail, principalement pour les PEP'S travaillant en consultations hospitalières. Il s'agit de (re)donner à cette mission fondamentale de l'Office sa fonction centrale de soutien aux familles et au meilleur développement possible des enfants sur les plans psychologique, social et sanitaire, notamment pour les enfants n'ayant pas accès aux MILAC.

Il convient également de revaloriser cette mission en garantissant le suivi universel offert par l'ONE. La révision du schéma organisationnel de l'Office doit être l'occasion de mieux articuler institutionnellement et pratiquement les missions d'accompagnement, d'accueil et de promotion de la santé. Le Conseil d'avis s'inquiète toutefois des répercussions des mesures budgétaires annoncées sur la capacité du service à offrir aux usagers et en maintenant des conditions de travail soutenables (en 1^{ère} et seconde ligne).

La Promotion de la Santé à l'École

L'universalité des missions de promotion de la santé à l'école reste un principe fondamental à défendre. Pour le rencontrer concrètement, un financement suffisant et équitable par l'autorité de tutelle doit être garanti à chacun des services.

Pour donner l'accès aux services PSE à chacun des 1.008.000 élèves et étudiant·e·s scolarisé·e·s en FWB, il s'agit de déterminer des normes d'encadrement, des normes de rémunération selon les statuts établis et les fonctions prestées (en assumant les fonctions de direction et administratives), de doter valablement les services d'un budget de fonctionnement. Le forfait par élève doit être adapté en conséquence. L'ONE a déjà fait réaliser en 2020-2021 un travail d'évaluation comprenant une analyse économique, dont l'objectif était de proposer des normes d'encadrement différencié optimales ainsi qu'un montant de refinancement nécessaire pour mettre en œuvre ces normes⁶. La DPC qui évoque un renforcement des équipes après évaluation des services tiendra-t-elle compte de cette étude ? Ces conditions doivent faciliter le recrutement des médecins et favoriser le recrutement de personnel paramédical.

Une offre de formation suffisante, de qualité et accessible doit aussi voir le jour, incluant notamment la formation continue dans le secteur PSE, la formation spécialisée en médecine scolaire, la formation de base en médecine, en soins infirmiers ou en santé publique.

Enfin, il est urgent de mettre en place des mécanismes et des mesures qui rétablissent de manière légale des possibilités de collaboration et de transversalité entre les équipes PSE / PMS-WBE et des partenaires d'autres secteurs, notamment les acteurs de promotion de la santé financés par la Région de langue française et la Cocof. En effet, face à la diversité et à la complexité des déterminants sociaux de la santé, l'action des Services et des Centres ne sera optimale qu'à la condition de se déployer en cohérence avec les interventions des acteurs de l'enseignement, de la jeunesse, de l'aide à la jeunesse, du sport et de la culture, du soutien aux familles et aux personnes précarisées et plus globalement avec les acteurs de la promotion de la santé.

⁶ Cf rapport ADE Spiral - 20 septembre 2021 - <https://orbi.uliege.be/handle/2268/263804>

La DPC ne dit rien à cet égard... Or, la transversalité et la recherche de cohérence au service des élèves et de leur santé nécessite d'articuler les SPSE à d'autres secteurs financés par la FWB (enseignement, jeunesse, aide à la jeunesse), mais surtout par la Cocom, la Cocof et la Wallonie (promotion santé et prévention, première ligne de soins). D'autant qu'en Région Wallonne et vraisemblablement en Région Bruxelloise, la première ligne a fait, et fera encore, l'objet de réorganisations en vue d'un renforcement.

Si une attention particulière doit être consacrée au renforcement de la collaboration entre centres PMS et services PSE, notamment face à la nécessité de renforcer le suivi et la prévention en santé mentale des jeunes, le Conseil d'avis plaide pour que cette réflexion ne se centre pas de façon prioritaire sur une perspective de fusion, mais plutôt, à l'instar de ce qui est défendu ci-dessus, sur des mécanismes de renforcement des conditions de partenariats intersectoriels au sein de la FWB et entre entités fédérées.

Le secteur PSE doit évoluer. Mais le Conseil d'Avis attire l'attention sur l'existence d'analyses antérieures et la nécessité de prendre en compte leurs conclusions, en les adaptant éventuellement aux évolutions des deux dernières années⁷.

L'ONE

Le pilotage de l'ONE constitue un enjeu stratégique de taille dans le cadre des politiques de l'enfance, de l'accompagnement et du soutien des familles. La réforme de l'organisation de l'Office doit aboutir à un nouvel organigramme efficient et renforcé et à une organisation réaménagée sur le plan local⁸.

Le Conseil d'Avis insiste sur l'importance des effets préventifs (qui doivent être renforcés) au bénéfice de tous les enfants⁹, sur la proximité des services de l'Office pour la population et des liens qui y sont créés et développés (par exemple, à travers l'action des Pep's, au sein des consultations et des lieux de rencontres enfants-parents...), que ce soit au niveau du suivi de la santé ou du soutien à la parentalité. L'ONE participe substantiellement du renforcement de l'effectivité de l'Article 31 de la CIDE sur le droit aux loisirs et soutient l'émergence d'espaces émancipateurs qui constituent un investissement pour la société.

Le Conseil d'Avis souligne également l'enjeu d'une articulation locale : dans ce cadre, les travaux sur l'évolution des Comités locaux constitue un enjeu de taille sur lequel le Conseil d'Avis souhaite œuvrer au-delà de l'Avis qu'il doit rendre relativement à leur composition, leur nombre et leur ressort géographique.

Outre la simplification administrative annoncée, l'Office doit demeurer un service public fort, doté d'expertises, de forces vives en suffisance, accessibles et à même d'accompagner sur le long terme ses différents usagers. Conséquemment, les réformes envisagées ou les assouplissements réglementaires doivent permettre de placer l'énergie, le temps et les moyens utiles du côté du renforcement des services à la population plutôt qu'ailleurs.

Le conclave budgétaire du Gouvernement amène des difficultés supplémentaires au regard de la réduction des moyens, ce qui constitue un risque majeur pour l'accomplissement des missions de l'Office.

⁷ Des évaluations ont déjà été menées dans le secteur à la demande de l'ONE et il s'agit d'en tenir compte : d'un côté, le rapport de l'évaluation économique de la promotion de la santé à l'école, déposé en septembre 2021, et de l'autre, les travaux et réflexions approfondies relativement aux potentiels rapprochements entre CPMS et SPSE (2010, Conseils des CPMS et Commission PSE, une réflexion antérieure date de 2003).

⁸ Cf [AVIS 2024 05 du Conseil d'avis](#) relatif au projet efficience

⁹ Ces enjeux préventifs et de proximité sont largement documentés par la littérature scientifique. Citons à ce sujet les économistes James Heckman et Dimitri Masterov (Prix Nobel 2007) qui défendent la thèse que pour "En moyenne 1 euro investi dans la petite enfance, ce sont 10 euros d'économisés en prévention sociale (lutte contre la délinquance, l'échec scolaire, le chômage...)". En santé, 1 euro investi en prévention correspond à 4 euros épargné pour les soins de santé, cf : <https://www.lesengages.be/propositions/prevenir-avant-de-devoir-guerir-mesurons-limpact-sur-la-sante-de-toutes-les-politiques/>

Le Conseil Consultatif de l'Enfance

Le Conseil d'Avis est appelé à se transformer profondément à la suite du décret Gouvernance, jouant un rôle d'ensemblier et de chambre d'écho des secteurs de l'Office à l'égard de la Ministre de Tutelle et du Conseil d'Administration. Les modalités de concertation avec les autres parties prenantes (autres instances d'avis de l'ONE notamment) doivent être pensées pour garantir un fonctionnement fluide et efficace représentatif de tous les « métiers » de l'Office.

Ceci étant, la place et le rôle du Conseil Consultatif de l'Enfance au sein du Conseil d'Administration de l'Office doit également être envisagée en regard de la sortie structurelle du Conseil Scientifique et de l'OEJAJ de cette instance. En effet, pour aussi éclairer les décisions politiques par des apports scientifiques, ne faut-il pas garantir que ces instances écartées du CA retrouvent un espace de parole garanti et de qualité au sein du futur CCE ?

L'organisation des travaux doit évoluer : charte de fonctionnement, avis dans un contexte d'urgence motivée, prise en compte de la parole des enfants au travers de processus participatifs qui les impliquent directement, accès aux ordres du jour du CA de l'ONE et aux documents de travail, siège au Comité de Programmation... Des moyens humains et pratiques doivent être pensés au regard des ambitieuses et nécessaires missions confiées au CCE.

En parallèle, la relation au Gouvernement par l'entremise de la Ministre de Tutelle se voit raffermie : un représentant ou une représentante de la Ministre ayant l'Enfance dans ses attributions assiste sans voix délibérative aux réunions du Conseil consultatif de l'Enfance. En outre, lorsque le Gouvernement délibère sur un projet sur lequel le Conseil consultatif de l'enfance a remis avis, il l'informe des suites réservées à son avis et, le cas échéant, des raisons pour lesquelles il n'a pas été suivi.