
L'ACCUEIL DE L'ENFANT

TABLE DES MATIÈRES

L'ONE ET L'ACCUEIL DE L'ENFANT

1. Bref historique de la prise en compte de la dimension « accueil de l'enfant »	6
1.1 Rappel historique.....	6
1.2 Difficultés rencontrées.....	8
1.3 Accueillir les tout-petits en dehors du milieu familial, une question complexe et un objet de controverse.....	8
Freins idéologiques et politiques à considérer avec sérénité l'accueil de jour des tout-petits.....	8
Complexité de la problématique de l'accueil des bébés.....	8
1.4 En Europe, à partir des années soixante-septante, tournant culturel dans les crèches.....	10
1.5 Clôture.....	12
1.6 Annexe : « Une innovation : la crèche de 1844 ».....	14
2. Évolution législative, de la loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance (ONE) au décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en passant par le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE »	19
2.1 La loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance.....	19
2.2 Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE ».....	21
3. Vers une qualité de l'accueil : des référentiels psychopédagogiques et un accompagnement du développement professionnel	23
3.1 Référentiel psychopédagogique : fondements et processus d'élaboration.....	24
3.2 Diffusion accompagnée : vers une référentialisation des pratiques.....	26
3.3 L'utilisation des référentiels dans les fonctions d'accompagnement des conseillers pédagogiques.....	28
3.4 L'évolution de la politique de formation continue.....	29
3.5 Accompagnement des milieux d'accueil pour des pratiques de qualité : évolution de la fonction d'inspection.....	35
AXE 1. Quelques repères chronologiques.....	35

AXE 2. L'identité professionnelle des coordinateurs accueil	37
AXE 3 – La fonction d'agent conseil auprès des accueillants autonomes	39
AXE 4 – Perspectives	39
<i>ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE</i>	
1. Les différents types et catégories de milieux d'accueil.....	40
2. Les modalités de l'autorisation, de l'agrément et du subventionnement des milieux d'accueil de l'ONE.....	44
3. L'évolution quantitative des milieux d'accueil de la petite enfance – Les plans Cigogne	47
4. Le code de qualité de l'accueil	55
<i>ACCUEIL DURANT LE TEMPS LIBRE (ATL)</i>	
1. Les trois catégories/secteurs de structures d'accueil ATL	57
2. Les trois secteurs, des points communs.....	57
2.1 La création d'une nouvelle compétence.....	57
2.2 Les spécificités.....	58
2.3 Les défis.....	59
2.4 L'information.....	60
2.5 L'organisation interne.....	60
2.6 Une logique de partenariat.....	61
3. Le décret ATL et l'accueil extrascolaire.....	62
3.1 Les prémices.....	62
3.2 La Déclaration communautaire du 13 juin 1999 et la phase préparatoire.....	63
Les actions en faveur des communes	64
Le soutien apporté par les observatoires	65
Les formations en faveur des opérateurs de l'accueil.....	65
L'ONE	65
3.3 2003 : l'année du décret !.....	66
Le processus général et les acteurs	67
La mise en application	67
Une logique de partenariat.....	68
3.4 La révision du décret.....	69
3.5 Le soutien des coordinateurs ATL.....	69
3.6 Un secteur en difficulté financière.....	70
La subvention de la plateforme	70
Les subventions de coordination.....	70

Les subventions des opérateurs	70
3.7 Le transfert des compétences et moyens du FESC	72
3.8 Conclusion.....	75
4. Une fonction originale et indispensable : le coordinateur ATL.....	76
4.1 Le cadre général.....	76
La convention entre l'ONE et la commune.....	76
Les missions du coordinateur ATL	76
La formation du coordinateur ATL.....	77
Le rôle de la CCA dans l'exécution du programme CLE	77
Des outils au service des coordinateurs ATL et des CCA	78
4.2 Le soutien aux coordinateurs ATL.....	78
4.3 La réalité du terrain.....	79
4.4 Une fonction véritablement centrale	80
4.5 Annexe 3 de l'arrêté du 14 mai 2009 : définition de fonction du coordinateur ATL (art. 17)	81
5. Les écoles de devoirs.....	83
5.1 De quoi parle-t-on ?	83
5.2 Historique.....	83
5.3 Le décret	85
5.4 Un secteur structuré	87
5.5 La formation.....	89
5.6 Les volontaires, acteurs essentiels.....	89
5.7 La place des devoirs	90
5.8 Partenariats financiers et cohérence	90
5.9 Une administration proche du terrain	91
5.10 La Communication	93
5.11 Les écoles de devoirs : un investissement dans l'avenir.....	94
6. Les centres de vacances.....	94
6.1 Les premiers pas	94
6.2 Des cures reconstituantes vers la promotion de la santé, au sens large.....	95
6.3 D'un objectif sanitaire vers l'éducation permanente	96
6.4 Être ou ne pas être... à l'ONE	97
6.5 Le décret centres de vacances	98
Évolution de l'environnement juridique et des missions de l'ONE	100
Le décret du 30 avril 2009	100

6.6	Importance de la formation.....	101
	L'équivalence	102
	L'assimilation	102
6.7	Le service au public.....	102
	Information au grand public.....	105
6.8	Conclusion.....	106
7.	Pour une qualité de l'accueil en ATL.....	107
7.1	La qualité, une des grandes valeurs de l'ONE.....	107
7.2	Le code de qualité.....	107
7.3	Les normes règlementaires.....	108
7.4	L'accompagnement des opérateurs	110
7.5	La création d'outils de référence	110
	Un référentiel pour les aspects psychopédagogiques.....	111
	Un outil de référence en matière de santé : « Mômes en santé »	112
	Autres.....	113
8.	Annexe : Le FESC et son impact sur l'ONE.....	114
8.1	La création du FESC.....	114
8.2	Une existence difficile.....	115
8.3	Les accords interprofessionnels.....	115
8.4	La fin des missions traditionnelles	116
8.5	La gestion de la cotisation de 0,05 %.....	116
8.6	La réforme de 1997	117
8.7	La compensation des pertes et le Fonds de solidarité.....	118
8.8	De nouvelles restrictions pour les projets	119
8.9	Controverse relative aux compétences – La résistance.....	120
8.10	Changement de cap	121
8.11	La fin du FESC	122
<i>ACCUEIL SPECIFIQUE OU SPECIALISE</i>		
1.	Les types d'accueil spécifique ou spécialisé	124
1.1	Les services d'accueil spécialisé (SASPE).....	124
1.2	Les services de garde d'enfants malades à domicile	124
1.3	L'accueil spécifique	124
2.	L'ex-accueil de crise : les SASPE	125
3.	L'inclusion des enfants en situation de handicap	127

4.	L'accueil d'enfants malades à domicile.....	128
4.1	Un problème toujours urgent et inattendu	128
4.2	Le rôle du FESC.....	129
4.3	Transfert du FESC et compétence juridique	129
4.4	Une réglementation couvrant l'accueil d'enfants malades à domicile.....	130
4.5	Et après ?.....	131
	Conclusions générales	134

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

ANNEXES

1.	Annexe 1 : Conclusions de la journée d'évaluation du cycle de formations 2007-2008	134
2.	Annexe 2 : Les projets soutenus par le Fonds Houtman	135
3.	Annexe 3 : Recherche-action « Grandir malgré tout » - counseling pédagogique Contribution de Gentile Manni	137
	Problématique de l'accueil en internat de jeunes enfants séparés de leur famille : difficultés, risques et conséquences.	138
	A. Les difficultés	138
	B. Les risques	139
	C. Conséquences immédiates.....	139
	D. Conséquences à long terme	140
	Axes de travail à privilégier en cas de séparation du jeune enfant et de son placement	141
	Axes de réflexion et d'action pour assurer bonne vie et développement optimal à de jeunes enfants séparés de leur famille.....	141
	Le projet « Grandir malgré tout »	144

L'ONE ET L'ACCUEIL DE L'ENFANT

1. Bref historique de la prise en compte de la dimension « accueil de l'enfant »

Contribution de Jean-Paul Delporte, ancien responsable de la Direction Accueil Petite Enfance de l'ONE et de Gentile Manni, anciennement chercheuse et chargée de cours au département des Sciences de l'Éducation de l'Ulg

1.1 Rappel historique

Il va de soi que nous ne pouvons faire ici un exposé exhaustif de l'histoire de l'accueil de l'enfant depuis la création de l'ONE en 1919. Nous nous contenterons de rappeler brièvement les grandes étapes et les préoccupations qui jalonnent l'histoire de cette thématique au sein de l'ONE.¹

On trouve en Belgique l'une ou l'autre « crèche » dès les années 1845², 1847³, à une époque où l'ONE n'existait certes pas encore. Elles s'inspirent du modèle développé en France par Firmin Marbeau (1798-1875), adjoint au maire de Paris.

Elles sont destinées à s'occuper des jeunes enfants des ouvrières et à leur offrir, moyennant rétribution (sauf à Liège où la crèche est gratuite, art. 2 du règlement communal), un local salubre, des soins éclairés (nourrissage et hygiène) et un commencement d'éducation.

D'inspiration philanthropique, ces « crèches » avaient pour fonction de viser la lutte contre la pauvreté en tentant de la diminuer et de lutter contre la mortalité infantile, très importante à cette époque. Elles étaient dès lors surtout orientées « alimentation » et destinées à réconcilier les classes sociales.

En réalité, leur action était une alternative aux simples garderies et nourrices « mercenaires » auxquelles l'ouvrière était obligée de confier son enfant si elle voulait continuer à travailler pour ne pas vivre d'aumônes. À défaut, elle n'avait comme autre solution que de laisser l'enfant au logis sous la garde peu rassurante d'un aîné qui alors ne pouvait plus aller à l'école, quand il ne devait pas aller travailler lui-même.

D'une manière générale, la Belgique est en retard en matière de législation sociale et il faudra attendre la mise en place après la Première Guerre mondiale d'un gouvernement d'union nationale pour connaître des avancées significatives dans ce domaine. Si on la compare à la France, par exemple, elle se trouve confrontée à des difficultés liées notamment à la promotion des mères allaitantes, la crèche étant considérée comme un obstacle à l'allaitement maternel. Il n'existe par exemple pas de fédération des crèches à l'époque, contrairement à la France. À l'initiative de Firmin Marbeau, une crèche est créée dès 1844⁴. Les premiers décrets sur les crèches datent de 1862 (reconnaissance) et 1897 (réglementation).

On lira avec intérêt dans la *Ligne du temps*, un document réalisé par Perrine Humblet et Myriam Sommer sous le label Initiatives pionnières, des précisions pour les années 1844 (France) et 1845 (Belgique) à propos des premières initiatives de crèches. On pourra notamment y découvrir qu'entre 1845 et 1909, date de l'enquête exhaustive sur les crèches menées par Élisabeth Plasky, inspectrice du travail, une cinquantaine de crèches sont créées ; on y compte environ 3 500 enfants accueillis pour quelque 1 822 berceaux. Ceci ne représente guère plus que 2 % en moyenne nationale des naissances, avec des pics jusqu'à 4 voire 5 % pour le Brabant (Bruxelles) et Liège.

¹ Pour plus d'informations et une analyse approfondie sur l'évolution de l'accueil depuis le XIX^e siècle à nos jours, on lira avec intérêt le livre de M. Sommer *Évolution autour des enjeux de la garde et de l'éducation des jeunes enfants de 1845 à 2015*.

² À Ixelles, la crèche de l'Œuvre du Nid, créée par la Société royale de philanthropie de Bruxelles selon le modèle Marbeau. D'autres structures s'installeront rapidement dans les grandes villes : Anvers, Liège, Charleroi.

³ À Liège, la crèche des Récollets, créée à l'initiative de la ville.

⁴ Cf. « Une innovation : la crèche de 1844 ».

Pendant la Première 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 », « cantines maternelles ». « C'est également pendant la période de guerre qu'est élaboré un premier règlement pour les crèches. Celui-ci renforce les mesures d'hygiène collective, l'organisation sanitaire de la direction – qui doit être une infirmière diplômée – et modifie l'organisation interne des locaux par une spécialisation des espaces réservés aux soins (salles d'isolement et de désinfection, et salles de bains). Henri Velge (1888-1951), secrétaire général de l'Œuvre Nationale de l'Enfance de 1919 à 1948 [...] reconnaît que ce règlement a été une source d'inspiration pour le règlement élaboré ultérieurement par l'Œuvre Nationale de l'Enfance. »⁵

Après la guerre, pour perpétuer l'action menée, ladite section du CNSA débouche sur la création de l'Œuvre Nationale de l'Enfance, instituée par la loi du 5 septembre 1919.⁶ Elle sera dirigée par le Conseil supérieur des œuvres de l'enfance et a pour buts de venir en aide aux familles par une aide alimentaire et de lutter contre la mortalité infantile. À noter que la loi proprement dite ne parle pas de « crèches », c'est seulement dans le règlement organique de l'Œuvre qu'il en est question.

En 1919, la loi ne reconnaît en réalité que deux piliers : celui des consultations et celui de la surveillance de la garde à domicile. La crèche est considérée comme un « mal nécessaire », les règles y sont strictement socio-sanitaires et hygiénistes : il s'agit de garder des enfants dont les mères sont dans l'incapacité morale et/ou matérielle d'en prendre soin elles-mêmes.

À l'époque, il n'existe qu'une cinquantaine de crèches (3 500 enfants) et elles ne sont subsidiées qu'au travers de la consultation à laquelle elles sont nécessairement rattachées. Elles ne sont pas clairement différenciées des pouponnières (cette distinction n'interviendra officiellement qu'avec la loi de 1938). La pouponnière désignait jusqu'à cette époque plutôt la section crèche pour les tout petits (moins de 18 mois) en référence avec le parc rond en bois, appelé pouponnière, et dans lequel on mettait les poupons debout. C'est à partir de là que la pouponnière deviendra la « crèche de jour et de nuit ».

Ce n'est guère qu'à partir de 1938 (nouvelle réglementation plus sévère du point de vue médical et en matière de personnel) que l'on commence à penser que le personnel de crèches doit être qualifié, mais les formations de puériculteurs sont peu valorisées, car le discours dominant continue à placer la mère au centre du processus éducatif du jeune enfant, les crèches étant toujours considérées comme des palliatifs.

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les crèches passent du rôle de sauvegarde des enfants à un rôle de garde des enfants dont les mères travaillent.

En 1947, l'importance du rôle social des pouponnières et des crèches est épinglée par Henri Velge. Encore que, à l'époque, celui-ci reste très critique par rapport aux crèches : si l'utilité sociale des pouponnières est reconnue, les crèches sont liées au travail des femmes, toujours considéré comme un mal nécessaire qu'on voudrait réduire, voire supprimer.

De 1950 à 1970, on continue à assister à une méfiance vis-à-vis de la crèche, considérée comme un milieu à risque de carences maternelles. En effet, durant ces années la référence en termes d'élevage et d'éducation des jeunes enfants est la mère, si bien qu'il y a culpabilisation des mères qui travaillent et du personnel de crèche perçu comme « substitut maternel ».

La crèche reste un lieu clos où la crainte de la maladie et de la contagion est vive et inspire nombre de pratiques.

L'ONE met alors en place un service d'inspection médicale. Toutefois, dans le début des années cinquante, l'ONE reconnaît malgré tout que « la crèche n'alourdit plus le taux de mortalité infantile ».

Parallèlement et paradoxalement, il y a un engouement de la population en général, et plus uniquement des parents pauvres, pour le pré-gardiennat (enfants de 18 mois à 3 ans). Cela s'explique sans doute parce qu'il y a plus de confiance dans l'école, à laquelle le pré-gardiennat est étroitement lié, parce que l'enfant est plus grand et que les mères travaillent de plus en plus.

⁵ P. Humblet, *op.cit.*, page 44.

⁶ Loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance, *Pasinomie*, 4-5 septembre 1919, n° 490, *Moniteur belge* du 25 septembre 1919.

Cette évolution sociétale conduira par la suite à une amélioration des crèches.

De 1970 à 2000, on passe progressivement de la garde destinée aux milieux pauvres à la notion d'accueil en tant que service universel (un principe d'ouverture à tous les enfants). Toutefois, l'accessibilité à des services d'accueil du tout-petit, telles les crèches, est contenue dans la loi du 13 février 1970. Des moyens financiers sont consacrés au secteur de sorte que les crèches se multiplient et que de nouvelles couches de la population les fréquentent. Des modes de subventionnement voient le jour en vue de rétribuer un personnel qualifié en nombre suffisant. Les concepts de qualité, d'accessibilité, d'équité, d'égalité des chances font l'objet de nombreuses études, recherches-actions, et prennent place dans les textes légaux et règlementaires, parfois sous l'impulsion et l'influence de réseaux qui se développent à l'échelle européenne.⁷

1.2 Difficultés rencontrées

On ne peut cependant pas passer sous silence les difficultés qui ont jalonné le parcours et la reconnaissance de l'accueil des tout-petits en dehors de leur milieu familial dans notre pays et plus particulièrement en Communauté française, devenue par la suite la Fédération Wallonie-Bruxelles.

En voici un aperçu que nous livre Madame Gentile Manni⁸ (1.3 et 1.4) :

1.3 Accueillir les tout-petits en dehors du milieu familial, une question complexe et un objet de controverse

Freins idéologiques et politiques à considérer avec sérénité l'accueil de jour des tout-petits

À partir de 1970, le besoin en places d'accueil croît, de nouvelles couches de la population (classes moyennes) investissent les milieux d'accueil et en particulier les crèches. Cette augmentation de la demande est due à l'arrivée (massive) sur le marché de l'emploi de femmes, femmes revendiquant par ailleurs leur droit au travail.

Or depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la question de l'accueil des tout-petits (0-3 ans) en dehors de la famille suscitait de nombreux et vifs débats politiques et scientifiques. Au centre, la problématique de la séparation des bébés de leur mère, l'affirmation de la nécessité vitale pour le bébé d'être élevé par sa maman. Le petit confié, même de jour, à des étrangers à la famille verrait son intégrité psychique et même physique menacée.

La question est fondamentale, mais souvent entachée de considérations idéologiques concernant la place des femmes dans la société et la légitimité de leurs droits aux études, au travail, à leur indépendance, à leur investissement hors de la sphère domestique. Enfin, il faut relever que le statut économique et politique du travail des femmes, considéré comme travail d'appoint, réservoir de main-d'œuvre, femmes souvent confinées dans le travail à temps partiel, pesait sur les conceptions, les politiques et les pratiques d'accueil des tout-petits. Cette situation fut mise en exergue et dénoncée par des mouvements féminins et les combats féministes.

Dans ce contexte, la situation de l'ONE est inconfortable, car s'y rencontrent, sinon s'y affrontent, des conceptions divergentes de l'accueil des tout-petits et des politiques à mettre en œuvre.

Complexité de la problématique de l'accueil des bébés.

Une partie des débats politiques et idéologiques reposait sur l'amalgame entre la situation où les enfants, placés en institution étaient séparés jour et nuit et pour de longs séjours de leur milieu familial, et celle de la séparation de jour, les petits retrouvant chaque jour leur famille. Par ailleurs, peu d'auteurs opéraient la nécessaire distinction entre carence maternelle et carence des institutions d'accueil ; autrement dit, entre les effets de la séparation et les conditions d'accueil faites aux enfants. Des études sérieuses et nécessaires comme celle de Bowlby (*Soins maternels et santé mentale*, 1951) avaient mis en évidence les effets nocifs sur la santé mentale des adolescents et des adultes quand, bébés, ils avaient été séparés de leur famille et

⁷ Réseau européen des modes de garde des jeunes enfants notamment.

⁸ G. Manni a exercé en tant que chercheuse et formatrice au département des Sciences de l'éducation de l'ULg. Elle a également été membre du Conseil supérieur des Œuvres de l'enfance pendant plusieurs années et ensuite du membre du Conseil scientifique.

placés en pouponnière.

Le livre d'Anna Freud et Dorothy Burningham, *Enfants sans famille* (1949), s'il donnait à voir les effets bons et joyeux pour le développement social et psychomoteur des petits accueillis dans sa pouponnière, en détaillait surtout les difficiles modalités organisationnelles pour assurer la condition essentielle d'un bon développement psychique : le lien affectif profond et continu qui unit les nurses et les enfants. Devant l'ampleur du défi d'assurer la continuité de présence de la nurse responsable d'un tout petit groupe d'enfants auprès d'eux, Anna Freud ferma son institution.

Par ailleurs, le film *John* (1954) des époux Robertson rendait les spectateurs témoins de la lente dégradation émotionnelle et vitale de John, 15 mois, au long des onze jours où il était confié à une pouponnière et montrait la douleur de sa maman au moment des retrouvailles : son petit se détournait d'elle et refusait de venir dans ses bras. Les auteurs soulignaient les effets à long terme de ce séjour sur la vie psychique de John, suite à ce document, au Royaume-Uni, on ferma les pouponnières. En Belgique, ce film sensibilisa les milieux de la pédiatrie à la nécessité d'accueillir les parents auprès de leur enfant hospitalisé.

En France, Jenny Aubry (*La carence des soins maternels*, 1955), dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale, observe des bébés hébergés temporairement à la Fondation Parent de Rosan pour une durée imprévisible, variant de quelques jours à plusieurs mois. Elle écrit : « La séparation qui implique la perte de la mère est un traumatisme qui produit un choc comparable à une maladie aiguë. » Elle dénonce l'effet traumatisant sur les bébés du placement « dans des instituts ou des crèches où les soins matériels répondent à toutes les exigences de l'hygiène, mais restent parfaitement impersonnels ».

Récemment, l'article de R. Dugravier et A. Guedeney (2015) montre l'apport de quatre pionnières (Jenny Aubry-Rodinesco, Marcelle Gerber, Myriam David et Geneviève Appell) et démontre leur contribution à l'étude des effets de la carence maternelle sur l'avenir psychique des enfants et les moyens qu'elles ont mis en œuvre pour y faire face.

Toutes ces études invitaient à la prudence : séparer un bébé de la mère comporte des risques pour le bon développement du petit, en particulier son épanouissement affectif. Elles ont eu le mérite de mettre en évidence la fragilité affective et psychique du tout-petit. Mais elles ne sont pas directement responsables de leur utilisation politique et idéologique.

C'est l'ouvrage *Loczy ou le maternage insolite* (1973) qui a ouvert des champs nouveaux de réflexion et d'action. Les auteures, Myriam David et Geneviève Appell, au cours des deux semaines qu'elles passent à la pouponnière Loczy à Budapest durant l'été 1968 sont « émerveillées » par la santé, la beauté, l'aisance motrice, la concentration dans les jeux autonomes des enfants qui y sont accueillis ; elles constatent la confiance et le lien authentique qui unit les tout-petits aux nurses qui les soignent. À partir de leurs observations et de leurs discussions avec le Dr Pikler et son équipe, elles dégagent les valeurs, les principes d'action ainsi que les modalités organisationnelles qui en découlent dans le cadre de cette pouponnière hongroise.

Par ailleurs, plusieurs études catamnestiques⁹ – études commanditées par l'OMS visant à connaître l'évolution des enfants accueillis – avaient mis en évidence que, devenus adultes, les enfants élevés à Loczy présentaient les signes d'une intégration sociale solide et d'une vie affective épanouie, échappant au sort fatal, souvent mis en exergue, des enfants accueillis en pouponnière (relations affectives discontinues, abandon de leurs enfants ou difficulté à assumer leur rôle parental ; insertion sociale fragile).

D'une part, le travail pionnier de Loczy établit qu'il est possible de garantir bonne vie et bon développement à des bébés élevés en pouponnière, séparés de leur mère, de leur famille. Il trace les lignes des conditions – difficiles et fragiles – à mettre en œuvre.

D'autre part en naît un riche travail d'élucidation et de théorisation du processus de construction psychique des tout-petits ainsi que la conceptualisation d'un « care », d'un soin original en milieu d'accueil, même de jour, tant en collectivité qu'au domicile d'une accueillante (M/F).

Par ailleurs le corpus énorme d'observations écrites et filmées des enfants ayant évolué à la pouponnière,

⁹ On entend par catamnestiques les travaux visant à connaître le devenir des enfants, des personnes concernées par l'étude.

a permis, et permet encore, l'élaboration de connaissances nouvelles, originales sur les modalités et les ressorts du développement psychomoteur, cognitif des jeunes enfants, sur leurs processus de socialisation.¹⁰

Certains évoquent à son propos « une révolution copernicienne de la puériculture ».

On peut y voir une contribution fondamentale aux questions complexes de l'élaboration de la relation adulte-enfant dans un cadre professionnel, de l'accueil des jeunes enfants hors de la famille proche, de l'éducation partagée, de la coéducation parents/accueillants.

Ce travail pionnier a suscité et suscite encore à la fois curiosité, intérêt, enthousiasme, mais aussi perplexité, résistance et même rejet.

Mais les répercussions sur la conception du travail en crèche, en pouponnière et même chez les accueillantes à domicile sont essentielles, en particulier en France et en Fédération Wallonie-Bruxelles. Elles 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 le travail avec les parents. Par ailleurs sont formalisés des modes de soutien au travail des puéricultrices ainsi que des formes originales et diversifiées d'observation.

1.4 En Europe, à partir des années soixante-septante, tournant culturel dans les crèches

Fin des années soixante, dans certains pays européens, en France, en Italie, timidement en Belgique, mais bien avant dans les pays nordiques, bon nombre d'expériences, de projets originaux, de refontes institutionnelles et législatives bouleversent le paysage de l'accueil des petits.

Ainsi, en 1968 on voit fleurir des crèches sauvages dans des universités et des usines, plus tard des crèches parentales (France), des boutiques d'enfants (République Fédérale d'Allemagne); les mouvements étudiants, féministes et ouvriers revendiquent la création de crèches (en 1966, pionnières, les femmes de la FN à Herstal en grève réclamaient la création d'une crèche, ouverte dix ans plus tard).

On inaugure des pratiques d'accueil novatrices : crèches ouvertes aux parents, participation des parents et du personnel à la gestion de la crèche (*gestione sociale* en Italie), partage des tâches, réunions d'équipe et de parents, intégration d'enfants handicapés, ouverture à des psychologues, pédagogues, sociologues, inaugurant une approche nouvelle de l'accueil, psychoéducative et sensible aux problèmes sociaux.

Ces diverses initiatives peuvent être individuelles ou institutionnalisées à l'échelle d'un pays, d'une région.

Dans les pays nordiques, la formation initiale du personnel d'accueil est de niveau supérieur, sinon universitaire, d'orientation psychoéducative.

La question de la spécificité du travail éducatif avec les enfants de 0 à 3 ans est centrale et en débat. Dans ce domaine aussi des pratiques inusitées sont initiées : suivi d'un groupe d'enfants par les mêmes puériculteurs de leur entrée en crèche jusqu'à leur départ, activité autonome, liberté motrice, prise en compte du rythme de chaque enfant, modules psychomoteurs, réflexion architecturale collective et partagée.

Par ailleurs, les recherches consacrées aux bébés – la bébologie – sont renouvelées et enrichies grâce à des méthodes comme l'observation (empruntée à l'éthologie) et des outils technologiques nouveaux (enregistrement vidéo). Elles bouleversent le regard traditionnel porté sur les bébés conçus comme objets de soins, passifs.

Un pionnier comme le Dr Brazelton, pédiatre, donne à voir des nouveau-nés actifs, dotés de capacités jusqu'alors inexplorées ; des bébés capables d'orienter leur mère.

On y parle des compétences des bébés et ces connaissances sont livrées au grand public. La diffusion des documents filmés à Loczy donne à voir des bébés attentifs, actifs, paisibles, autonomes.

En témoigne le documentaire *Le bébé est une personne* (Bernard Martino, 1986) largement diffusé à la télévision et aussi dans les cours de formation donnés aux (M/F) psychologues, enseignantes, éducatrices,

¹⁰ Pour l'ensemble des références : consulter le site de l'Association Pikler Loczy de France : www.pikler.fr.

puéricultrices, assistantes sociale, infirmières... Des pédopsychiatres introduisent des concepts nouveaux, comme Bowlby la notion d'attachement (1969).

En France et en Belgique, l'approche de Françoise Dolto inspire les conceptions de l'accueil des petits et de leurs parents. Ainsi, naît à Bruxelles la Maison ouverte, inspirée de la Maison verte (F. Dolto, 2009) créée à Paris. En France encore, Mira Stambak (1983 et 1985) et son équipe du Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire (CRESAS) (dès la fin des années soixante) s'attachent à dévoiler une dimension peu explorée des potentialités des petits : leur capacité à gérer leurs conflits, à coopérer, à négocier, à apprendre l'un de l'autre.¹¹

Ces travaux se poursuivent encore actuellement dans le cadre de l'Institut européen de développement des potentialités de tous les enfants (IEDPE) présidé par Mira Stambak et participant au courant de recherche sur les conduites attentionnées et les prémices de l'empathie dès le plus jeune âge dans les lieux d'accueil de la petite enfance.

Les travaux expérimentaux menés au Max Planck Institute (Leipzig) par Michael Tomasello notamment contribuent à démontrer que des enfants d'un an sont déjà capables d'empathie. Dans son ouvrage *Pourquoi nous coopérons* (2015), il montre à partir d'observations filmées que de très jeunes enfants viennent spontanément en aide à un adulte en difficulté (perte d'un objet utile à sa tâche, par exemple). On les voit attentifs à la difficulté de l'adulte et joyeux de l'aider : il s'agit des premières formes humaines de coopération.

On peut dès lors affirmer que, dans les années soixante-nonante, un ensemble de débats souvent vifs et conflictuels en Belgique, en particulier à l'ONE, concernant la valeur de l'accueil extrafamilial, ses apports éventuels, la légitimité du travail des femmes, la mise en question de la nécessité de développer les crèches, la volonté de privilégier l'accueil au domicile de gardiennes, etc., a cependant bénéficié de l'éclairage de travaux européens, nouveaux et argumentés, tant socialement que scientifiquement, libérant ainsi le champ de l'accueil d'une chape idéologique délétère et paralysante.

Des études comparatives sont sollicitées et réalisées grâce aux différents organismes transnationaux, donnant lieu à des états des lieux des politiques et réalisations en matière d'accueil des 0-3 ans ou 0-6 ans dans chacun des pays participants.

A cette occasion, un bilan des recherches et une revue de la littérature sont le plus souvent réalisés.

Ainsi se crée une ouverture à la diversité de politiques et de pratiques en matière d'éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE).

En outre, des liens stimulants entre chercheurs et auteurs des pays participants donnent l'occasion de découvrir des réalisations originales, sources de réflexion et d'inspiration. Ainsi, en Italie le mouvement politico-social et de recherche autour des crèches - en particulier à Bologne et en Emilie-Romagne - et de la place de l'enfant dans la cité, à Pistoia, les milieux d'accueil intégrés (0-6 ans)¹² et l'extrascolaire dans les pays nordiques, ainsi que leur organisation de la formation.

Ces études, contrairement à celles réalisées dans l'après-guerre, se focalisent sur l'accueil de jour.

On peut citer :

- 1975-1977 : OCDE ; elle se centre sur la participation des parents aux services d'accueil.
- 1979 : Conseil de l'Europe ; elle se focalise sur les droits et les besoins des enfants.
- 1986-1987 : Conseil de l'Europe ; elle étudie l'accessibilité des services et concentre son attention sur les populations démunies.
- À partir de 1987 : Commission européenne, Réseau européen des modes de garde ; il traite de la problématique « Conciliation travail et vie familiale ». Ce réseau au long cours, ponctué de

¹¹ Voir en particulier : *Les bébés et les choses* ainsi que *Bébés entre eux*.

¹² *Guide méthodologique Erato. Accueillir la diversité dans les milieux d'accueil de l'enfance (0-6 ans) : analyser, évaluer, innover.* Coproduction de l'EADAP (Athènes), l'IEDPE (Paris), l'Université de Split, le CNR de Rome et l'ONE (Bruxelles), avec le soutien de la Fondation B. Van Leer, Le Furet/Grandir à Bruxelles.

séminaires, a produit une riche documentation et surtout a élaboré des recommandations traduites dans des dispositions politiques et législatives, telles que le code de qualité.

- 1996 : Conseil de l'Europe ; Leipzig, les droits des enfants et les politiques de l'enfance en Europe. Les travaux se focalisent sur les enfants et adolescents en grande difficulté (enfants des rues notamment) et les enfants placés.
- 1997-2001 : IEDPE (Institut Européen pour le Développement des Potentialités de tous les Enfants), avec le soutien du programme européen Leonardo da Vinci ; un projet pilote vise la construction d'un référentiel pour l'encadrement et la formation continue des professionnels de la petite enfance et, dans sa phase de démultiplication à laquelle l'ONE participe, propose un dispositif de formation innovant à l'accompagnement pour les encadrants des professionnels de la petite enfance, en l'adaptant à des services et des contextes locaux et régionaux.
- 2007-2009 : Société pour l'épanouissement et les activités créatives des enfants (SEDCE) d'Athènes et IEDPE, avec le soutien de la Fondation Van Leer. Ce projet auquel l'ONE a participé débouche sur l'élaboration d'un guide méthodologique pour l'évaluation régulatrice des pratiques éducatives qui reconnaissent la diversité dans les structures d'accueil de jeunes enfants (0-6 ans).
- 2001-2017 : OCDE, « Petite enfance, grands défis », série d'études et de publications (I à V) envisageant les différentes facettes et facteurs favorables à la mise en œuvre de politiques garantissant des systèmes d'EAJE de qualité.
- 2009 : Union européenne, étude Eurydice « L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles ». Accent mis sur les bases psychopédagogiques d'un accueil de qualité et sur la nécessité d'un niveau de formation adapté.
- 2013 : Eurydice, « La qualité dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance, pose les bases d'une éducation et d'un accueil de la petite enfance de qualité ».

Au cours de ces différentes décennies, le terme « garde » s'efface au profit du terme « accueil » et de l'EAJE (éducation et accueil des jeunes enfants (0-6 ans)), du moins dans certains pays européens et nordiques. Mais cette évolution témoigne en tout cas de la reconnaissance de la fonction éducative et de soutien à la parentalité des milieux d'accueil, bien au-delà de leur nécessaire rôle de garde.¹³

Depuis de très nombreuses années, la participation d'acteurs à titre divers de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) enrichit incontestablement réflexion et action. On pourra notamment se référer aux nombreuses recherches-actions menées grâce au Fonds Houtman, ainsi qu'aux recherches et études commanditées et dirigées par l'ONE.

1.5 Clôture

Nous évoquerons ici le dossier précité en notice de bas de page, datant d'avril 2010, lequel passe en revue les évolutions et tendances majeures enregistrées dans différents pays européens (France, Italie, Suède, Angleterre) et extra-européens (Japon, Sénégal, Brésil, Nouvelle-Zélande, États-Unis), ainsi que les tensions présentes en matière d'éducation préscolaire.

Dans son introduction, Sylvie Rayna¹⁴, coordinatrice de ce dossier, montre que « l'éducation préscolaire – qui s'entend, au niveau international, comme l'éducation avant l'âge, variable selon les pays (4, 5, 6, 7 ans), de la scolarité obligatoire – a gagné en importance et en visibilité au cours de ces dernières années, tant au nord, où la population enfantine est devenue rare, qu'au sud où, nombreuse, elle demeure porteuse d'espoir. Elle se pense désormais dès le début de la vie, dépassant et englobant les seules dimensions de garde des très jeunes enfants et de soins à leur prodiguer.

La Convention des Nations unies sur les droits des enfants de 1989, signée par tous les pays sauf les États-Unis, reconnaît en effet le droit des enfants à l'éducation dès la naissance, donnant ainsi un cadre légal et international à une éducation pour tous (UNESCO, 2007).

¹³ On lira à ce sujet le dossier « Qualité, équité et diversité dans le préscolaire » paru dans la *Revue internationale d'éducation*, revue du Centre international d'études pédagogiques, Sèvres, n° 53, avril 2010. Ce numéro contient en outre de très nombreuses références bibliographiques sur ces thématiques en privilégiant une approche comparée (voir les pages 141-149, rédigées par Cécile de Bouttemont).

¹⁴ Maître de conférences à l'INRP (Institut national de recherche pédagogique, devenu l'Institut français de l'Éducation (IFE) intégré à l'École normale supérieure de Lyon), S. Rayna enseigne à l'Université Paris 13, où elle est responsable du programme transversal Petite enfance du centre de recherches EXPERICE. Elle a contribué à des travaux de l'OCDE et de l'UNESCO.

Ainsi, les recherches sur l'éducation des jeunes enfants se sont multipliées un peu partout dans le monde [...] à la fois cause et effet de l'intérêt croissant pour la petite enfance.

On notera par exemple les travaux réalisés sous l'égide de l'OCDE, à la fin des années nonante, qui ont débouché sur les conclusions et propositions faites aux gouvernements, intitulées « Starting Strong ».¹⁵

Cet examen thématique lancé par l'OCDE en vue de tirer des leçons de la confrontation des différentes politiques d'accueil et d'éducation de la petite enfance menées dans vingt pays (dont la Belgique) occupe une place particulière sur la scène internationale.¹⁶

« L'analyse de "Starting Strong", écrit Sylvie Rayna, comme nombre de publications scientifiques récentes ou des axes de travail des principaux réseaux de recherches et professionnels européens et internationaux concernés par l'éducation préscolaire, laisse voir une articulation de thèmes majeurs et de priorités qui sont aujourd'hui discutés autour des trois notions et valeurs de qualité, d'équité et de diversité. »¹⁷ On pourrait y ajouter la notion ou valeur d'accessibilité, mais elle est en quelque sorte implicitement contenue dans celles d'équité et de diversité.

Notons aussi que « la diffusion de la réflexion menée dans le cadre du Réseau européen des modes de garde, que Peter Moss a pilotée de 1986 à 1996, et qui débouche sur quarante recommandations qui ont inspiré certaines politiques publiques, comme en Flandre, par exemple, a joué un rôle majeur (sauf dans certains pays, comme en France, par exemple, où le cloisonnement est particulièrement fort entre le secteur de l'accueil des enfants de moins de 3 ans et le secteur de l'éducation [école maternelle], où l'influence est beaucoup moins visible et où la question de la qualité est souvent réduite à celle de la quantité). Dans d'autres pays, on voit au contraire se développer des échanges entre communes ou entre équipes de professionnels et de chercheurs, et s'opérer des transferts de pratiques. »¹⁸

Il nous semble qu'en Communauté française nous avons pu assister à une sorte de compromis entre ces deux tendances, la quantité ayant parfois été privilégiée au détriment de la qualité, mais avec toutefois une prise en compte des recommandations diffusées par le Réseau européen des modes de garde et mises en œuvre notamment au travers du code de qualité de l'accueil et de diverses réglementations annexes (normes d'encadrement, formations du personnel, normes d'infrastructures, surveillance de la santé, évaluation de la qualité...).

« Une vision éducative plus globale du temps de la petite enfance de la naissance à l'âge de la "grande école" se renforce, à l'instar de modèles scandinaves. Elle est soutenue par les résultats de Starting Strong qui soulignent les avantages des politiques intégrées, sous la tutelle d'un seul ministère ou coordonnées en termes de cohérence d'ensemble des services de la petite enfance et de bien-être des enfants, mais également d'équité et d'attention aux plus jeunes d'entre eux. »¹⁹

De notre point de vue, le fait que cette coordination des services de la petite enfance ait été confiée de longue date à l'ONE, et confirmée au fil des décennies dans les textes légaux (décrets) et réglementaires (arrêtés du Gouvernement de la Communauté française), a contribué largement à une nette amélioration de la qualité, de l'équité et de la diversité, ainsi que de l'accessibilité des milieux d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Nous laisserons Sylvie Rayna, la coordinatrice de cet éclairant dossier, donner quelques pistes de conclusions (questions) de ce chapitre. « L'objectif de ce numéro (dossier) se situe dans l'articulation de ces trois notions et valeurs de qualité, d'équité et de diversité qui se chevauchent pour partie et qui trouvent des traductions plurielles dans les cultures des différents pays [...]. Parmi les principales questions que posent les auteurs de ce numéro et auxquelles ils s'efforcent de répondre à l'aide d'approches, de postures et de conceptualisations faisant appel à des sources théoriques diverses, relevons les suivantes :

¹⁵ Une version française en a été publiée en 2006 par l'OCDE.

¹⁶ On lira avec intérêt les développements observés par J. Bennett, maître d'œuvre, avec M. Neuman et C. Tayler, de cet examen, aux pages 31 à 41 de ce dossier précité.

¹⁷ *Op.cit.* page 24.

¹⁸ *Op.cit.* page 25.

¹⁹ *Op.cit.* page 25.

- Quelle qualité de vie quotidienne des jeunes enfants dans les structures éducatives (d'accueil) est-elle visée ?
- Quelles pratiques pédagogiques, quels dispositifs, quelles collaborations, quels partenariats pour l'assurer ?
- Quelles conditions pour garantir davantage de cohérence et de qualité pour tous ?
- Quel curriculum (formations, expérience) pour soutenir des pratiques préscolaires pertinentes dans le monde d'aujourd'hui ?
- Quelles stratégies pour accueillir la diversité (des publics) ?
- Quelle formation et quelle professionnalisation pour répondre aux nouveaux besoins des familles et des sociétés ?

[...] Une approche démocratique de la définition de la qualité de l'éducation des jeunes enfants se diffuse. Celle-ci accorde de la valeur à l'écoute des voix de toutes les parties prenantes : professionnels, experts, décideurs, parents et même enfants [...], le point de vue des jeunes enfants sur la qualité des services éducatifs qui les accueillent s'avérant tout à la fois pertinent quant à la transformation des pratiques et des dispositifs et formateur quant à la mobilisation des capacités réflexives et à la participation citoyenne. Apprendre les uns des autres en mobilisant des sources théoriques multiples, déconstruire les évidences à l'aide de la démarche comparatiste, c'est le pari proposé par le réseau "Enfants d'Europe"²⁰ en direction d'une politique européenne commune de la petite enfance, fondée sur une confrontation permanente des points de vue et des expériences. »²¹

À l'issue de la première décennie du XXI^e siècle et à l'approche du centième anniversaire de l'ONE en 2019, le chemin qui reste à parcourir est encore long, mais en même temps il est porteur d'espoir et d'enthousiasme : il s'agit ni plus ni moins de « forger une vision unifiée pour tous les services (d'accueil), fondée sur le développement holistique et l'intérêt supérieur des jeunes enfants (leur bien-être), d'améliorer les qualifications et conditions de travail des personnels, et d'organiser les services (heures d'ouverture, politique à l'égard des parents, etc.) en fonction des besoins des communautés locales ». ²²

Réaliser le croisement harmonieux et efficient de ces trois notions et valeurs interdépendantes que sont la qualité, l'équité et la diversité, sans oublier l'accessibilité, tel est bien l'enjeu que se doit de rencontrer l'ONE dans les années à venir.

1.6 Annexe : « Une innovation : la crèche de 1844 »

« Bercer peu, promener autant que possible, ne pas faire marcher trop tôt, gronder rarement, ne battre jamais, toujours une grande douceur. Coucher l'enfant tantôt d'un côté tantôt de l'autre [...] ; peu couvrir, et la couverture basse [...]. Ne pas laisser l'enfant sur le petit pot. Ne pas gêner l'enfant dans le maillot ; ne pas le prendre par les bras. Pieds chauds, tête fraîche, ventre libre [...]. Laisser jouer les enfants ; les placer à côté de ceux qu'ils aiment. Point de joujoux peints, ni d'épingles, ni rien qui puisse être nuisible aux petits enfants. Grande régularité pour le sommeil, les repas et les jeux. » (*Règlement des crèches, conseils de soins maternels* », Marbeau, 1863, 140)

Le contexte de la première crèche

À la veille de la création de l'Œuvre Nationale de l'Enfance, les crèches font partie des institutions qui ont déjà une longue histoire. Les premières fondations de crèches remontent en Belgique, comme dans d'autres pays, au milieu du XIX^e siècle et la plupart sont d'emblée établies sur base du modèle proposé à Paris par Firmin Marbeau en 1844 (Humblot, 2004 ; Rollet, 1990). L'institution dessinée par Marbeau a pour activité la garde et l'éducation des enfants de familles pauvres et âgés de moins de 2 ans.

²⁰ Proposition disponible en français et en anglais sur le site de l'association Le Furet : www.lefuret.org.

²¹ Dossier précité de la *Revue internationale d'éducation*, p. 29. On pourra lire dans ce dossier également avec beaucoup d'intérêt la contribution de J. Bennett intitulée « Nouvelles perspectives des études internationales sur la petite enfance », pages 31 à 41.

²² Op.cit. page 32.

Au cours de la période qui précède cette innovation, le capitalisme industriel a généré de profonds bouleversements économiques et sociaux dont les classes populaires sont les victimes. Dans les familles, les femmes trouvent du travail dans de nouveaux secteurs industriels, les ouvrières prestent de longues journées à l'extérieur, y compris lorsqu'elles sont mères, les très jeunes enfants sont gardés par des proches ou par une voisine, les enfants plus âgés travaillent dès que possible. Les valeurs bourgeoises triomphent et sont progressivement porteuses de nouvelles représentations de la famille idéale – censés s'appliquer à toutes les classes sociales – pour garantir une société productive et pacifiée. L'idéal de la femme est d'être mère, chargée d'éduquer et d'investir l'enfant innocent et imparfait, dont l'éducation commence au berceau. Ces valeurs inspirent les milieux philanthropiques et caritatifs qui investissent la protection et l'éducation de l'enfance et qui ciblent progressivement différentes catégories : l'enfant pauvre, l'enfant martyr, mendiant, délinquant, moralement abandonné (Dupont-Bouchat, 2004 ; Gubin et Piette, 2004 ; Marissal, 2014).

Pour ces acteurs de la philanthropie, les problèmes sociaux ont peu à voir avec le contexte et les conditions de vie. Ils en attribuent la responsabilité aux défauts de moralité et d'éducation des individus et des familles et, tout au long du siècle, ils se centrent sur la moralisation et l'éducation des classes populaires, ces « classes dangereuses ». Les acteurs politiques ne les rejoignent que bien plus tard : en 1889 pour ce qui concerne le travail des femmes et des enfants, en 1912 pour la protection de l'enfance, puis en 1914 avec l'obligation de fréquentation scolaire des enfants de 6 à 14 ans. À l'exception d'une loi, qui en 1906 interdit les assurances contre la mortalité infantile, suspectées de favoriser les décès infantiles, ce n'est qu'en 1919 avec la fondation de l'Œuvre Nationale de l'Enfance, que se développe une législation spécifique de protection de la petite enfance (Dupont-Bouchat, 2004).

Dans toute l'Europe, les premières initiatives philanthropiques d'éducation de la petite enfance sont imaginées entre la fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e. En Belgique et en France, les premiers établissements philanthropiques commencent par couvrir la période de la « seconde enfance » (par opposition aux enfants dits « du premier âge » de moins de 2 ans), il s'agit de « salles d'asile » (Luc, 1997). En France, après quelques tentatives en sens divers, les salles d'asile sont établies pour les enfants de 2 à 6 ans dont les mères travaillent : elles visent à les garder, les éduquer et, indirectement, à diminuer la misère en favorisant le travail des mères (Luc, 1997). La même année, en 1826 à Bruxelles, une société de bienfaisance en fonde deux, qui partent des objectifs des salles d'asile, mais y ajoutent un objectif complémentaire : la préparation à l'enseignement primaire. De là leur dénomination « d'écoles gardiennes ». C'est précisément en réalisant un rapport sur les salles d'asiles parisiennes que Firmin Marbeau, adjoint au maire du 1^{er} arrondissement de Paris et membre de plusieurs sociétés caritatives, constate le manque de système de garde des « enfants du premier âge », ceux qui n'ont pas accès à la salle d'asile. Il formule alors un projet en vue de contribuer à un système ininterrompu d'éducation, de la naissance à l'âge adulte. Le 14 novembre 1844 s'ouvre la première crèche à Paris (Roller-Echallier, 1990). Elle est financée par des souscriptions et des dons, est dirigée par un comité de dames patronnesses et un médecin, et est tenue par un personnel rétribué pour assurer la garde quotidienne d'enfants âgés de 15 jours à 3 ans, dont la mère – pauvre – travaille à l'extérieur de chez elle et « se conduit bien ». Il est demandé aux mères une petite contribution pour sa fréquentation. La mère apporte le linge nécessaire pour la journée et est censée venir allaiter plusieurs fois par jour. Les enfants admis doivent être en bonne santé et disposer d'un certificat de vaccination. Ils sont renvoyés à domicile dès qu'ils sont malades (Roller-Echallier, 1990).

L'initiative poursuit deux buts : diminuer la misère en soutenant le travail des mères et moraliser la société en éduquant dès le berceau. La Société des crèches créée en 1846, le règlement des crèches, le *Bulletin des crèches*, l'ouverture d'une crèche-modèle en 1847, le *Manuel des Crèches* publié en 1853, sont autant d'activités développées par son fondateur enthousiaste, Firmin Marbeau, pour la promotion et le développement de cette nouvelle institution, qui obtient en outre le soutien des autorités catholiques, de certains pouvoirs publics et de personnalités culturelles et politiques.

La crèche rencontre cependant des résistances inattendues aux yeux de ses partisans. Tous les philanthropes n'adhèrent pas à cette « utopie éducative », ce « [...] renouvelé éducatif, comme promesse

d'un renouveau social ». ²³ C'est que l'initiative touche au statut de la femme et au modèle de la famille, soulève des débats sur le travail, la religion, l'enfant (Bouve, 2010). L'initiative séduit quasi immédiatement à l'étranger. En 1845, en Belgique, des philanthropes prennent la décision de fonder une crèche à l'instigation du ministre de la Justice Jules d'Anethan pour qui « la crèche, fondation pour les enfants nouveau-nés à Paris [...] ne peut qu'être fort utile aux mères pauvres qui travaillent hors de leur domicile ». ²⁴ C'est ensuite le tour de l'Autriche-Hongrie en 1848, de l'Allemagne, de l'Italie, du Portugal, de l'Espagne, de la Pologne dès les années 1850, pour s'étendre par la suite.

Le premier demi-siècle du développement belge

La Société royale de philanthropie de Bruxelles ²⁵ ouvre la première crèche à la date symbolique du 25 décembre 1845 dans les locaux de l'Hospice des Aveugles de la rue aux Laines à Bruxelles. Cette première institution se verra désignée par l'expression de « crèche-mère de la philanthropie ». Ces premiers philanthropes ne sont pas les seuls à voir dans la crèche une institution socialement souhaitable. Dans l'enquête sur la condition de la classe ouvrière et le travail des enfants, les rapporteurs de la Commission médicale de la province de Gand regrettent que « l'institution des crèches, cette nouvelle voie de charité [...] est à peine connue chez nous ». Ce souhait est identique pour la province de Liège (Enquête..., volume 3, 1846 : 453, 591-592).

À Bruxelles, les perspectives sociales sont similaires à celles de la crèche française : « encourager le travail et combattre la misère d'où procède l'immoralité », éduquer la mère et l'enfant et veiller à l'alimentation et à la propreté des nourrissons (Humblet, 1998). Le développement de cette nouvelle œuvre résulte d'initiatives privées et bénéficie d'un financement partiellement public – communal ou provincial –, conception typiquement belge de la philanthropie (Dupont-Bouchat, 2004).

La crèche est une institution éducative et est immédiatement au centre des enjeux éducatifs entre catholiques et libéraux. Telle la question de l'admission d'enfants « bâtards » ou d'enfants de « mères honnêtes » en 1846, ou celle de la liberté des cultes en 1847. Le règlement d'une crèche s'affirme ainsi ouvert « aux enfants de tous les cultes reconnus en Belgique [...], dans le sens de la liberté des cultes proclamée par la Constitution » (Despret, 1851 : 101 ; Humblet, 2004). Pour les libéraux bruxellois, la crèche est un maillon de l'éducation publique précédant l'école communale. C'est ainsi qu'une variante du modèle se déploie : celui de la « crèche-école gardienne » initié 1847 à Saint-Josse-ten-Noode. D'autres fondateurs souhaitent le multiplier en créant des crèches annexées aux écoles gardiennes existantes. Les écoles gardiennes ou salles d'asile sont effectivement assez nombreuses ²⁶, ce qui ouvre vers un développement de grande ampleur. La loi organique de 1842 sur l'enseignement primaire lui offre un contexte favorable puisqu'elle prévoit des subsides pour les salles d'asiles, lesquels sont étendus aux crèches et écoles gardiennes par la deuxième loi organique de 1879 : (art. 37) « Encourager, principalement dans les cités populeuses et dans les districts manufacturiers, l'établissement de crèches et l'adjonction à l'école communale de salles d'asile ou écoles gardiennes et de cours pour les adultes. » Une ligne budgétaire est disponible en faveur de ces trois types d'établissements. Dans ce contexte, la ville de Liège prend l'initiative en 1879 de créer un service communal des crèches (Humblet, 1998). Au cours de cette période, douze parmi les seize crèches fondées dans l'agglomération bruxelloise sont des « crèches-écoles gardiennes » (Humblet, 2004). Cependant, cette orientation éducative de la crèche ne résiste pas aux tensions entre catholiques et libéraux lors de la guerre scolaire. Une fois au gouvernement, le parti catholique fait disparaître la mention des crèches dans la nouvelle loi de l'enseignement de 1884, rattachant les crèches aux établissements de bienfaisance, sous la tutelle du ministre de la Justice à partir de 1885. Aucune fondation de crèche-école gardienne n'est observée par après.

²³ Bouve, 2010, p. 144.

²⁴ Lettre du gouverneur de la province du Brabant, Archives de la ville de Bruxelles, Fonds 38 Bienfaisance publique.

²⁵ Anciennement Société de bienfaisance urbaine (1828), créée en 1832 pour prévenir la mendicité et l'oisiveté, elle fonde un hospice pour les incurables et les vieillards aveugles. En 1845, elle est présidée par un avocat, l'ancien procureur du Roi H.J. Schuermans.

²⁶ En 1851, on en compte 406 dans le royaume (18 communales, 97 « privées inspectées » 291 « privées entièrement libres ») avec 24 102 enfants inscrits dont respectivement 95 %, 86 % et 34 % le sont gratuitement. Ministère de l'Intérieur, 1865.

La fonction d'éducation du peuple n'en disparaît pas pour autant, et celle de normalisation sociale se renforce avec les troubles et révoltes sociales de 1886 : « Dans la crise que nous traversons, vraie guerre des classes, [...] l'œuvre pour être sociale, doit apaiser, réconcilier. » (Vermeersch et Müller 1909, 2, 561) Quelques crèches patronales sont fondées sur les sites industriels, par Cockerill à Seraing, par les Établissements de Nayer à Willebroeck et par la famille Warocqué à Mariemont. Le patronat soutient également les crèches parce qu'elles permettent de maintenir la main-d'œuvre bon marché des femmes. La Banque nationale de Belgique, la Société Générale, la Tannerie et Maroquinerie de Koekelberg et la Grande Brasserie financent régulièrement les crèches bruxelloises. Par contre, en Belgique, peu de crèches semblent avoir été financées directement par des œuvres caritatives liées à l'Église catholique comme c'est le cas en France.

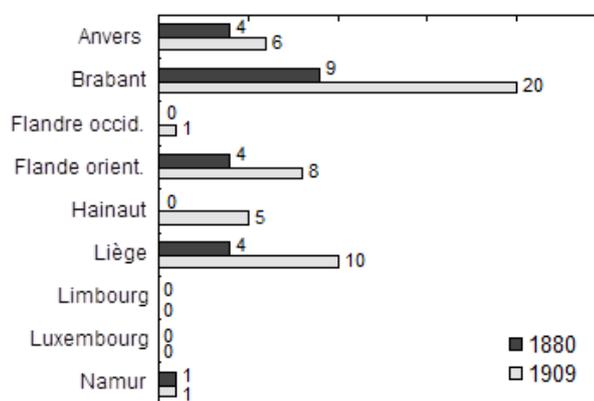
Au total, une cinquantaine de crèches sont fondées entre 1845 et 1909, date de la première étude exhaustive sur ce sujet (Plasky, 1909). Elles le sont principalement dans les villes d'Anvers, Bruxelles, Gand et Liège où, globalement, on observe soixante-neuf places (« berceaux ») pour 1 000 naissances (Humblet, 2004).

L'enquête minutieuse d'Élisabeth Plasky (1845-1944) fait entrevoir au bout d'un demi-siècle d'existence la stabilité du modèle d'organisation (en termes de mode d'inscription, de tarification, d'obligations parentales, d'alimentation, d'horaires d'ouverture) et des principales valeurs. Les conseils de « soins maternels » formulés par Marbeau sont encore reproduits dans le règlement d'une crèche fondée à Ixelles en 1906. L'institution a déjà plus de cinquante ans.

Vers une nouvelle identité de l'institution

L'avènement de nouvelles perspectives hygiénistes et le renforcement de la lutte contre la mortalité des nourrissons à la fin du XIX^e siècle représentent un tournant pour la petite enfance. La lutte passe désormais par l'éducation à la puériculture et la promotion de l'allaitement maternel. Toutefois, l'approche des philanthropes reste inchangée, ciblant la responsabilité familiale des femmes et des mères dans la question de la mortalité infantile (Marissal, 2015). Elle se structure dès 1904 avec la Ligue nationale belge de protection de l'enfance du premier âge qui vise à fédérer l'ensemble des « œuvres protectrices de l'enfance » résultant du mouvement philanthropique. La Ligue, pour qui la garde des enfants dont la mère travaille en dehors du foyer représente la priorité, cible surtout la surveillance des enfants mis en nourrice et peu les crèches. Il faut dire que quelques critiques sévères s'élèvent à propos de l'hygiène et des pratiques de puériculture des crèches et, surtout, ces institutions favorisent la séparation des enfants de leurs mères, ce qui rend l'allaitement difficile (Humblet, 2004). Les acteurs de la santé publique sont moins critiques. Les commissions médicales provinciales et la plupart des inspecteurs d'hygiène des provinces sont convaincus que les crèches et les pouponnières d'usine font partie des œuvres favorables à la survie des nourrissons (Humblet, 1998). De nouvelles crèches sont néanmoins créées à cette époque, elles résultent souvent de l'initiative de médecins de consultations de nourrissons ou de Gouttes de lait. Elles sont un lieu de formation de « nurses » ou de « puéricultrices », ou encore un endroit où les élèves des écoles professionnelles et ménagères peuvent venir se former à la puériculture.

Nombre de crèches par province en 1880 et 1909



Sources: Plasky, 1909; Saint Vincent, 1904.

Au tournant du XX^e siècle, l'identité de la crèche est ambiguë. Ses missions traditionnelles restent valorisées aux yeux des philanthropes sociaux. Elles sont inventoriées dans les répertoires des œuvres « issues de la charité, de la bienfaisance et de la philanthropie » (1893) puis des « œuvres sociales » entre 1900 et 1910. Par contre, la première étude systématique sur les crèches est l'œuvre d'une des deux inspectrices nationales chargées de la surveillance du travail des femmes, des adolescents et des enfants, Élisabeth Plasky. Cette fonctionnaire plaide pour que l'État contrôle, organise et finance les crèches pour en faire un service de qualité qui dépasse les limites de la charité chrétienne. Plasky tient compte des nouvelles perspectives hygiénistes qui s'ajoutent aux missions classiques. Convaincue de la nécessité sanitaire de la consultation des nourrissons, elle note que celle-ci est « de la théorie superbe, mais impraticable » pour la mère ouvrière qui ne peut la fréquenter du fait d'heures d'ouverture pendant la journée. Elle plaide ainsi pour intégrer la surveillance des nourrissons en crèche et que l'on crée autant de places en crèches que dans les écoles gardiennes, considérant le nombre d'inscrits dans ces dernières comme un bon reflet des besoins de garde. Elle n'est pas seule dans son combat : la féministe Marie Parent (1853-1934) partage sa vision sur l'importance des crèches. Toutes deux font en effet le constat que les mères reprochent à ces institutions leurs pratiques caritatives déplaisantes, à l'inverse des écoles gardiennes (Marissal, 2015). Les crèches sont également visées par le projet de la première loi sanitaire belge, déposé en 1912 par le ministre de l'Intérieur Paul Berryer. Un chapitre concerne spécifiquement la protection de l'enfance et la lutte contre la mortalité infantile dans une perspective de santé publique. Le texte prévoit l'octroi de subventions publiques aux « consultations de nourrissons et autres œuvres, publiques ou privées, de protection de la première enfance ». Quoiqu'explicitement inspiré par le programme de la Ligue nationale belge de protection de l'enfance du premier âge, ce projet de loi se heurte à la méfiance des différents partis à l'égard des interventions de l'État et n'est même jamais discuté (Marissal, 2014). Il préfigure cependant la loi de 1919 créant l'Œuvre Nationale de l'Enfance.

Plasky, Parent ou Berryer, tous considèrent la crèche comme une institution nécessaire, en attendant des progrès sociaux qui permettront aux mères de ne plus travailler et d'élever elles-mêmes leurs jeunes enfants (Marissal, 2014).

La Première Guerre mondiale représente un nouveau tournant pour les œuvres de l'enfance. Elles sont réquisitionnées en priorité pour alimenter la population. La section Aide et protection de l'enfance du Comité national de secours et d'alimentation autorise la multiplication des consultations des nourrissons et des Gouttes de lait et soutient financièrement les crèches à travers leur mission d'alimentation. Peu d'informations sont disponibles sur les autres activités des crèches en cette période de chômage massif. Une œuvre laisse des traces. La crèche de l'Œuvre du Nid d'Ixelles qui organisait avant-guerre une pouponnière (0-2 ans), une crèche (3-4 ans), une garderie, un service de layette, des cours de puériculture, une consultation de nourrissons et des consultations de femmes enceintes et de mères nourrices, déclare les activités suivantes pendant la guerre : distribution gratuite de lait, cantine maternelle, cantine d'enfants débiles, distribution gratuite de denrées et de vêtements (Humblet, 1998). C'est également pendant la période de guerre qu'est élaboré un premier règlement pour les crèches. Celui-ci renforce les mesures d'hygiène collective, l'orientation sanitaire de la direction – qui doit être une infirmière diplômée – et modifie l'organisation interne des locaux par une spécialisation des espaces réservés aux soins (salles d'isolement et de désinfection et salles de bains).

Henri Velge (1888-1951)²⁷, qui rapporte cette information, reconnaît que ce règlement a été une source d'inspiration pour le règlement élaboré ultérieurement par l'Œuvre Nationale de l'Enfance.

À l'issue de la guerre, le nombre de crèches est inchangé, à l'exception de la fondation d'une crèche à Namur pour les orphelins de guerre. Le chômage intense de la période de guerre n'a pas fait s'écrouler cette institution, suite à son inclusion parmi les outils de lutte contre la mortalité infantile, dimension nouvelle après un demi-siècle d'activité d'assistance philanthropique et éducative.

²⁷ Secrétaire général du département de l'Enfance du Comité national de secours et d'alimentation, il sera par la suite secrétaire général de l'Œuvre Nationale de l'Enfance de 1919 à 1948.

2. Évolution législative, de la loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance (ONE) au décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en passant par le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE »

Contribution de Jean-Paul Delporte, ancien responsable de la Direction Accueil Petite Enfance de l'ONE

2.1 La loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance²⁸

À l'origine, l'ONE, 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 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 » (art. 2).

Quant aux institutions concernées, il s'agit avant tout des consultations pour nourrissons, comprenant des visites prénatales pour les futures mères ; elles doivent mettre en œuvre les attributions confiées à l'ONE ainsi qu'assurer « la propagande en faveur de l'allaitement maternel » (art. 9,3°).

Toutefois, « l'Œuvre nationale organisera la surveillance des enfants placés en nourrice ou en garde, moyennant salaire » (art. 12 et 13).

Il s'agit des enfants âgés de moins de 7 ans et, dans cette hypothèse, une autorisation du collège des bourgmestre et échevins est nécessaire ; celle-ci est subordonnée à la délivrance d'une attestation de la consultation de nourrissons certifiant que cette nourrice ou gardienne est suivie par le médecin de la consultation et que ce « nourricier ou gardien », selon le texte de loi, « a souscrit l'engagement de se conformer aux indications qui lui seront données par le comité de la consultation de nourrissons dans l'intérêt de la santé et de la moralité des enfants ».

L'ONE pourra également « agréer des institutions qui recueillent les enfants âgés de moins de 7 ans. Dans ce cas, l'autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins n'est plus requise » (art. 12).

Enfin, l'ONE est habilitée à instituer ou à agréer « des colonies d'enfants débiles ; leur admission sera gratuite pour les enfants proposés par les comités des repas scolaires et agréés par l'ONE ».

À cette époque, on le voit nettement, toute l'action de l'ONE tourne autour des notions d'hygiène, de santé et d'alimentation.

Certes, les bienfaits de la consultation de nourrissons ne font aucun doute, mais il y a bien deux axes dans le texte de loi instituant l'ONE : encourager la protection de l'enfance, d'une part, et surveiller les enfants placés en garde, d'autre part. Ce qui est essentiellement visé dans ce deuxième axe, ce sont les gardiennes à domicile et les garderies, car c'est là que réside encore un problème essentiel de moralité infantile.

Au niveau des services à promouvoir, on ne parle pas des crèches alors que tous les autres services sont cités (consultations de nourrissons, consultations prénatales, Gouttes de lait, colonies pour enfants débiles). Interrogé sur ce point, Henri Velge dira qu'il ne s'agissait pas de les ignorer puisque dès le départ elles sont financées en tant que consultation de nourrissons (mais pas pour le reste de leur activité !). Ce sera un des premiers dossiers déposés auprès de la commission « crèche » du Comité supérieur des œuvres de l'enfance : fallait-il développer les crèches via les crèches d'usine et les chambres d'allaitement ? La réponse

²⁸ Loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance, Pasinomie, 4-5 septembre 1919, n° 490, Moniteur belge du 25 septembre 1919.

sera « Non ». Mieux vaudrait, selon la tendance dominante de l'époque, développer d'autres solutions, telles que les assurances maternelles (qui ne relèvent pas de l'ONE), la crèche étant bien évidemment toujours ce « mal nécessaire ».

On peut toutefois relever qu'un premier pas avait été fait par le législateur de l'époque pour reconnaître à l'Œuvre Nationale de l'Enfance un statut de référence dans le secteur. L'ONE est véritablement la première institution créée officiellement par l'État (belge) en charge des problèmes liés à l'enfance en général et à la garde des jeunes enfants en particulier. Celui-ci lui accordait en effet déjà en filigrane le pouvoir d'autoriser préalablement la garde des jeunes enfants (de moins de 7 ans).

L'article 12 de la loi de 1919 a été largement repris, moyennant les adaptations nécessaires, dans le cadre des textes légaux à venir.

Pour en donner un exemple significatif, dans le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)²⁹, l'article 2 stipule que « dans le cadre de sa mission l'Office peut, soit d'initiative, soit à la demande du ministre compétent, organiser la surveillance et la garde des jeunes enfants accueillis en dehors de leur milieu familial ». Et l'article 5 reprend à son compte l'obligation pour tout qui désire prendre en garde moyennant rémunération des enfants de moins de 7 ans l'obligation de demander une autorisation du collège des bourgmestre et échevins, à laquelle sera joint un avis délivré par une consultation de nourrissons agréée par l'ONE ou par un service analogue agréé ou créé par l'ONE.

Quant au décret du 8 février 1999 modifiant le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance³⁰, il ne fera que renforcer le rôle de référent de l'ONE, singulièrement en ce qui concerne l'extension de l'intervention de l'Office à la tranche d'âge 0-12 ans et, par ailleurs, en matière de garde des enfants de 0 à 6 ans en ce qui concerne sa compétence d'autoriser ou non le milieu d'accueil à fonctionner.

En effet, dans le cadre du nouvel article 5 du décret, ce n'est plus le collège des bourgmestre et échevins qui délivre l'autorisation pour les enfants de 0 à 6 ans, mais bien l'ONE. Le collège ne remet plus désormais qu'un avis dans le champ de ses compétences à la demande de l'ONE. À défaut de réponse dans les trente jours de la réception de la demande d'avis, cet avis est réputé positif. L'Office transmet au collège des bourgmestre et échevins concerné copie de sa décision (autorisation ou refus d'autorisation). Cette autorisation peut être non seulement refusée par l'Office, mais elle peut aussi être retirée sur base du non-respect de certains critères qu'il prévoit, tels qu'approuvés par le Gouvernement. De surcroît, en cas d'infraction, c'est-à-dire lorsqu'on prend en garde un enfant de moins de 6 ans sans autorisation, on peut être poursuivi sur plainte de l'Office et on risque une amende, voire une peine d'emprisonnement (art. 5 § 2 du nouveau décret).

C'est dire si ce nouveau décret a donné à l'ONE encore plus de pouvoir en matière de garde (lisez : accueil) en dehors du milieu familial de vie de l'enfant, singulièrement pour les enfants de moins de 6 ans.

Ce sera par la suite le comité subrégional de l'ONE (structure décentralisée par province) qui exercera cette mission d'autorisation et 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 à ce moment que l'on introduira dans le décret, pour l'organisation de la garde (on utilise toujours ce terme de garde à l'époque, y compris au niveau européen) des enfants de moins de 12 ans de manière régulière, l'obligation de se déclarer préalablement à l'Office et de se conformer à un code de qualité de l'accueil arrêté par le Gouvernement³¹ après avis de l'Office, ainsi que le concept d'attestation de qualité délivrée par l'ONE aux institutions et services qui respectent le code de qualité de l'accueil et se soumettent à la surveillance de l'Office (art. 5 § 1 du nouveau décret).

²⁹ *Pasinomie*, 1983, pp. 313-316, *Moniteur belge* du 30 juin 1983.

³⁰ *Moniteur belge*, 16 juin 1999.

³¹ Arrêté du 31 mai 1999 instaurant un (premier) code de qualité de l'accueil, qui n'entrera en vigueur qu'en juillet 2000. Le code de qualité de l'accueil en Communauté française fera l'objet d'un chapitre spécifique (chapitre 6 ci-après).

2.2 Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE »³²

Ce nouveau décret n'a pas modifié fondamentalement les dispositions précitées en ce qui concerne ce que l'on nomme désormais l'accueil d'enfants de moins de 12 ans de manière régulière ni en ce qui concerne l'accueil des enfants de moins de 6 ans en dehors du milieu familial de vie de l'enfant.

Dans les deux cas, il faut que le milieu d'accueil se déclare préalablement et se conforme au code de qualité de l'accueil et, dans le deuxième cas, il lui faut obtenir une autorisation préalable de l'Office délivrée sur base de critères prédéfinis (voir l'art. 6 du décret).

Par ailleurs, l'Office est habilité à délivrer (ou à retirer) une attestation de qualité aux institutions et services visés par le décret, qui respectent le code de qualité et se soumettent à la surveillance de l'Office.

Par contre, ce décret a redéfini de manière beaucoup plus précise ce qu'il appelle les missions de service public de l'Office :

- L'accompagnement de l'enfant dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social, dite « accompagnement ».
- L'accueil de l'enfant (au moins jusque 12 ans et parfois plus) en dehors du milieu familial, dite « accueil ».

La première mission, l'accompagnement, est décrite et analysée dans la partie précédente de ce document, tandis que la mission d'accueil fait l'objet de la présente partie.

L'accueil se décline notamment en missions opérationnelles, telles qu'autoriser, agréer, subventionner, créer ou gérer des institutions et services (une série de milieux d'accueil, les services d'accueil spécialisé de la petite enfance, les opérateurs de l'accueil extrascolaire, les centres de vacances), leur assurer aide et conseil et exercer sur eux un contrôle administratif et de qualité (voir art. 2 § 1).

Notons à cet égard que ce décret vise également d'autres missions opérationnelles découlant d'autres dispositions légales (décrétales) spécifiques (art. 2 §1 alinéa 3).

Ceci fait notamment référence à toutes les dispositions légales qui concernent ce qu'il est convenu d'appeler « l'accueil temps libre » (ATL).

Vous trouverez plus loin dans ce document une description détaillée de tous les secteurs repris dans cette appellation générique.

L'ATL a connu un développement important à partir des années 2000 et le législateur communautaire n'a pas manqué de créer un arsenal de textes légaux/décrétaux et d'arrêtés pour régler ce domaine très large et important de l'accueil des jeunes enfants.

Le champ d'application du décret de juillet 2002 est donc très vaste, vu qu'il définit la mission « accueil » de manière très large. Ce faisant, il établit la compétence de l'ONE dans tous les champs d'action de l'accueil, bien au-delà de l'accueil de la petite enfance.

Par ailleurs, le décret, et c'est nouveau, définit également plusieurs missions transversales importantes, telles que : le soutien à la parentalité, la promotion de la santé et l'éducation à la santé, la promotion de la formation continue des acteurs des politiques de l'enfance, l'accompagnement et l'évaluation du travail des acteurs locaux, l'information des parents et des futurs parents (art. 2 § 2).

Ces missions transversales concernent aussi bien la mission « accompagnement » que la mission « accueil ».

Enfin, il n'est pas inintéressant de noter ici que l'Office est tenu de décliner ses missions en visant l'efficacité et en respectant les principes d'action suivants (art. 2§3) :

- L'universalité, la non-discrimination et l'accessibilité pour tous.
- La qualité des services offerts.
- La bientraitance.

³² Décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE », *Moniteur belge*, 2 août 2002.

- La participation des acteurs.
- L'action en partenariats.

Nouveau également, le fait que l'Office exercera dorénavant ses missions selon les orientations et modalités définies dans un contrat de gestion conclu entre son conseil d'administration et le Gouvernement (art. 26).

En exécution de ce décret du 17 juillet 2002, le Gouvernement de la Communauté française prendra un très important arrêté, l'arrêté du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil.³³ Cet arrêté abroge une série d'arrêtés précédents en matière de réglementation des milieux d'accueil (ici essentiellement de la petite enfance) ; il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

Il ne compte pas moins de 166 articles et couvre véritablement tous les aspects afférents à l'accueil des tout jeunes enfants (0-6 ans, et plus particulièrement les 0-3 ans), l'objectif étant de rassembler toute la réglementation éparsée relative aux milieux d'accueil en un texte unique, dans un objectif de sécurité juridique.

Outre tous les milieux d'accueil clairement définis dans l'arrêté, celui-ci vise également « tout autre milieu d'accueil organisant l'accueil d'enfants âgés de zéro à six ans de manière régulière sous une autre forme que celles visées ci-dessus [...] » (art. 2, 8°).

Nous verrons les différents types de milieux d'accueil qui sont concernés par ces dispositions réglementaires ainsi que les modalités relatives à l'autorisation, l'agrément et le subventionnement, pour ne citer que ces aspects.

Il n'est cependant pas inintéressant de pointer quelques considérants précédant le texte des nombreuses dispositions réglementaires :

- 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 le milieu d'accueil doit lui permettre de s'épanouir sur le plan physique, psychologique et social, dans un cadre et selon un projet pédagogique appropriés à son âge.
- Les milieux d'accueil doivent permettre aux parents de concilier leurs responsabilités professionnelles, c'est-à-dire à la fois le travail, la formation professionnelle et la recherche d'emploi, leurs engagements sociaux et leurs responsabilités parentales.
- Il convient de reconnaître le rôle de prévention sociale joué par les milieux d'accueil.
- Le rôle des milieux d'accueil est complémentaire à celui de la famille ; ils 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, notamment aux enfants porteurs d'un handicap.

Les deux derniers considérants rappellent l'objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 d'atteindre d'ici à 2010 des structures d'accueil pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans et dès lors d'accorder une priorité à l'augmentation du nombre de places d'accueil en Communauté française.

Ces différents considérants témoignent de l'esprit qui doit imprégner tous ceux qui auront à mettre en application ces textes réglementaires et donnent également une priorité importante, à savoir le développement quantitatif des milieux d'accueil.

À cette fin, l'arrêté crée le Fonds de solidarité et de développement de l'accueil de l'enfant (Livre III).

On donnera ci-après, une idée de l'évolution quantitative des milieux d'accueil de la petite enfance, notamment au travers du plan Cigogne de développement de l'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles, en partenariat avec les Régions wallonne et bruxelloise, compétentes en matière d'infrastructures et d'emplois.

³³ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil, *Moniteur belge*, 21 mai 2003.

3. Vers une qualité de l'accueil : des référentiels psychopédagogiques et un accompagnement du développement professionnel

Contribution de Gentile Manni, anciennement chercheuse et chargée de cours au département des Sciences de l'Éducation de l'Ulg, de Florence Pirard, professeure en Sciences de l'éducation à ULiège, de Laurence Marchal, conseillère pédagogique à l'ONE, d'Isabelle Vanvarebergh, responsable de formation et de Jacqueline Delbart, Michèle Robson et Anne Fortemps, coordinatrices accueil

Parallèlement à ce qui se fait dans d'autres pays européens, on assiste à l'émergence et à la mise en application en Fédération Wallonie-Bruxelles d'un processus de mise en œuvre de la qualité de l'accueil qui dépasse l'hygiénico-sanitaire et qui propose une orientation psychoéducative claire.

L'ONE a progressivement fait siennes une série de démarches et d'expériences initiées pour la plupart indépendamment de lui. On relèvera, à titre d'exemple, quelques réalisations.

- Dès les années septante, des recherches-actions financées par la Fondation Van Leer permettent l'entrée en crèches de nouveaux professionnels, comme des psychologues, d'entamer avec des équipes de crèches un travail d'élaboration de projets éducatifs ; de réaliser des enquêtes sur l'accessibilité des milieux d'accueil ; d'organiser des voyages d'études à l'étranger à la découverte d'expériences novatrices, d'organiser des colloques. Bref, il s'agit d'ouvrir le champ de la réflexion et de l'action.
- Au même moment, le ministère de la Culture soutient des initiatives comme la création d'un lieu d'accueil de mamans et de petits vivant dans la grande pauvreté, du quart-monde. Il subsidie un contrat-programme traitant de la contribution des modes d'accueil à l'émancipation des femmes et au soutien du développement des enfants du quart-monde (M-H. Burghes-Dacos, 1979, 1982, 1983, 1984).
- Suite au mouvement étudiant de 1968-1969 dans les universités, on voit la création de crèches à l'initiative de parents, rompant résolument avec la tradition sanitaire. Ainsi, les crèches universitaires de Liège et Louvain-la-Neuve.
- La Région bruxelloise crée le Centre de formation permanente et de recherche dans les milieux d'accueil du jeune enfant (FRAJE), dédié à la formation continue du personnel des crèches, organisant cycles de conférences, expositions, accompagnement d'équipes. Il entreprend la réalisation de films dédiés à la petite enfance ainsi que des recherches, certaines subsidiées par l'ONE.
- En 1986, le ministre en charge de la politique de l'Enfance, dans le cadre de l'application du décret Brenez instaurant l'obligation d'une formation continue des puéricultrices, finance une vaste recherche sur les besoins en formation, « ABC formation ». L'ONE assurera la mise en œuvre et l'évaluation d'une année expérimentale organisant des formations dans des établissements de l'ensemble de la Communauté française.
- L'ONE – désormais Office de la Naissance et de l'Enfance – s'investit également dans des recherches et des contrats-programme dédiés aux milieux d'accueil, soutenant des initiatives comme les maisons ouvertes, l'accompagnement des maisons communales d'accueil de l'enfance, des films, des études d'accessibilité, une étude préalable à la mise en place de conseillers pédagogiques.
- À partir du début des années nonante, le Fonds Houtman s'investit dans diverses recherches et recherches-actions visant la qualité des milieux d'accueil : counseling pédagogique pour les pouponnières et centres d'accueil, mise en place des conseillers pédagogiques, élaboration concertée d'un référentiel pour des milieux d'accueil de qualité.

L'ONE devient désormais acteur et référent dans l'élaboration des jalons importants dans la mise en œuvre d'un processus de qualité : appareil législatif, recherches et recherches-actions, restructuration administrative, création de postes de conseillers pédagogiques (M/F), transformation des fonctions d'inspection en coordination accueil complétées d'agents conseil (M/F), élaboration de référentiels

psychopédagogiques pour des milieux d'accueil de qualité, mise en place de dispositifs d'accompagnement des projets d'accueil, création d'outils psychopédagogiques, offre d'un système de formations continues subventionnées coordonné par l'ONE, recherches sur les nécessaires réformes des formations initiales pour les fonctions d'accueil, d'encadrement et de direction.

3.1 Référentiel psychopédagogique : fondements et processus d'élaboration

Pourquoi un référentiel ?

Période clé : depuis les années septante, on est à la recherche de la spécificité éducative de l'accueil des tout-petits ou, en d'autres termes, on se pose la question : quelle psychopédagogie dans les milieux d'accueil de la petite enfance alors même qu'on connaît la prégnance des références socio-sanitaires ?

En effet, les personnels (accueil, direction et membres de la direction, encadrement, inspection et administration de l'ONE) sont de formation médicale, paramédicale ou sociale (voir prescrits légaux).

Le code de qualité (1999) impose à tout milieu d'accueil l'élaboration de son projet d'accueil, en ce compris les projets éducatif et pédagogique.

L'extension quantitative des milieux d'accueil, la diversification des populations accueillies et l'intervention de spécialistes (M/F) d'horizons divers (psychologues, pédagogues, psychomotriciens, sociologues, chercheurs) ouvrent de nouvelles perspectives, modulent les attentes des utilisateurs et posent la question de la nécessaire redéfinition de la professionnalisation du secteur.

Des propositions de formations continues aux références diverses, le plus souvent non explicitées, et quelques fois contradictoires, peuvent déconcerter et même décourager les participants. En effet, on relève des difficultés et quelquefois des impasses quand le contenu de la formation met l'accent sur les apports théoriques : quid de la relation théorie-pratique ?

Des discussions, sinon des controverses naissent à propos de la notion de qualité.

D'où se fait jour la nécessité d'un outil fédérateur, commun, capable de soutenir les différents acteurs du système d'accueil mis en place en Fédération Wallonie-Bruxelles dans leur réflexion et leur action professionnelle.

Définition et conception

Le terme « référentiel » évoque des sens divers. Il peut être compris comme « référence faisant autorité », c'est-à-dire « autorité de l'expert ou du compétent par ses connaissances ou ses méthodes, dont on cite les recommandations ou les opinions ». Le terme peut aussi renvoyer au sens général de catalogue d'objectifs, soit la « liste d'une série d'actes, de performances observables détaillant un ensemble de capacités (référentiel de formation) ou de compétences (référentiel de métier) ».

Ces acceptions renforcent une vue normative et hiérarchique du fonctionnement des institutions.

L'option proposée par l'entreprise soutenue par le Fonds Houtman s'inscrit dans une conception dynamique de la construction des savoirs et des pratiques. Il s'agissait de construire un cadre de référence défini comme « système des idées, des connaissances, des principes, des normes ou des valeurs, généralement implicite et non formulé, par rapport auquel prennent un sens l'action, l'expression des opinions, les contenus des communications. Et, conséquemment, source d'attitudes, d'un langage, d'une manière de penser, etc. ».

Qualifié de « psychopédagogique », ce référentiel traite des conditions de vie et de développement des enfants dans les milieux d'accueil. Parler en termes de pédagogie, c'est considérer les pratiques éducatives comme des options réfléchies qui à la fois s'alimentent à des savoirs élaborés dans différentes disciplines et s'inscrivent dans des finalités individuelles et sociales.

Une des disciplines privilégiées sur lesquelles s'appuie la pédagogie est la psychologie ; dans le champ de la petite enfance, il s'agit plus particulièrement des domaines de la psychologie étudiant le développement de

l'enfant et de ses relations. C'est dans ce sens que nous parlons de psychopédagogie.

Toute pédagogie implique des choix, non seulement en termes de finalités, mais aussi entre les courants de pensée présents au sein d'une même discipline.

Aussi le cadre de référence élaboré ici proposera-t-il des principes d'action éducative spécifiques à la situation d'accueil, principes basés sur des fondements éthiques (pour quoi) et scientifiques (pourquoi) explicites.

Les conditions nécessaires pour les mettre en œuvre seront également envisagées.

L'ambition de cet ouvrage est de renforcer les professionnels de l'enfance dans leur action et de les soutenir dans leur réflexion.

Ce référentiel s'inscrit dès lors dans un mouvement qui vise au développement :

- De milieux d'accueil reconnus dans l'importance de leurs rôles et de leurs missions.
- De milieux d'accueil, dont l'enfant constitue le centre, le fil directeur de l'action et de la réflexion.
- De milieux d'accueil de qualité accessibles à tous.

Fondements

En Fédération Wallonie-Bruxelles, anciennement Communauté française, on se trouve en terreau fertile : expériences et initiatives diverses et novatrices, recherches-actions, implication des universités, tables rondes, mouvements sociaux, ouverture à des conceptions diversifiées de la qualité grâce à la participation à des travaux internationaux (OCDE, Conseil de l'Europe, Communauté européenne) et à des échanges suivis avec équipes étrangères (ville de Bologne en Italie, CRESAS (Centre de Recherche de l'Education Spécialisée et de l'Adaptation Scolaire) en France, Loczy en Hongrie, pays nordiques principalement le Danemark).

On peut également noter la spécificité de l'approche psychopédagogique (référence à des courants théoriques qui alimentent les pratiques éducatives) ainsi que l'attention prioritaire à l'accueil des enfants les plus défavorisés dans une perspective de garantir bonne vie (ici et maintenant) et développement (intégration scolaire et sociale, émancipation). L'ensemble des travaux prennent en compte la problématique des pouponnières et des centres d'accueil.

Trois thèmes principaux se sont dégagés, vecteurs de l'élaboration du référentiel : les liens, la socialisation et l'activité. Par ailleurs, deux approches théoriques du développement des jeunes enfants guident la réflexion. L'une peut être qualifiée de socioconstructiviste au sens où elle souligne l'importance de l'activité motivée et de l'initiative de l'enfant en tant que moteur de son développement. L'autre, socioaffective, reconnaît le rôle essentiel des liens affectifs stables dans la construction psychique des enfants.

En ceci, le référentiel rejoint les programmes éducatifs reconnus comme favorisant le développement cognitif, l'intégration sociale et l'équilibre affectif (P.M. Leseman, 2009).³⁴

Quant à son processus d'élaboration, il est participatif et collectif, associant professionnels bénéficiant d'un double ancrage dans les pratiques éducatives et les recherches associées, à la fois promoteurs et/ou acteurs d'expériences significatives sur le terrain (formateurs, chercheurs, coordinateurs accueil et agents de l'administration de l'ONE). Il remplit ainsi un rôle fédérateur.

Ce premier référentiel centré sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans dans tous les lieux d'accueil en collectivité et à domicile, et dont la démarche sera poursuivie quelques années plus tard grâce à la production d'un référentiel pour l'accueil 3-12 ans, présente plusieurs avancées :

- Reconnaissance des milieux d'accueil comme partenaires dans la construction psychique des tout-petits.
- Définition d'orientations officielles partagées et fondées sur des savoirs pluridisciplinaires, des valeurs explicites et des expériences de terrain, qui constituent un cadre pour l'élaboration des projets d'accueil

³⁴ L'impact d'une offre d'éducation et d'accueil de qualité sur le développement des jeunes enfants. Synthèse de la recherche. In *L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles*, Bruxelles, EACEA, Commission européenne, 2009.

devenus obligatoires à partir de 1999 et pour leur évaluation par les agents de l'ONE.

- Mise en évidence du caractère professionnel et éducatif de l'accueil des tout-petits avant leur entrée à l'école maternelle.
- Affirmation des enjeux d'accessibilité des services et de l'importance des conditions éducatives à mettre en œuvre au quotidien.

3.2 Diffusion accompagnée : vers une référentialisation des pratiques

Le passage de la production d'un référentiel psychopédagogique à sa diffusion auprès de l'ensemble des acteurs concernés sur le terrain a nécessité une attention particulière dans la mesure où une amélioration des pratiques effectives est visée. Il s'agit de s'assurer que les orientations données dans le référentiel fassent sens chez les professionnels du secteur concerné, qu'elles leur permettent d'analyser les effets des pratiques mises en œuvre quotidiennement dans l'accueil tant des enfants que celui des familles et, le cas échéant, de les ajuster en fonction du contexte. Dans cette perspective, la volonté est de faire du référentiel un outil de référence, c'est-à-dire un outil de professionnalisation qui conforte le développement d'une qualité d'accueil et une dynamique de projet éducatif dans tous les lieux d'accueil comme l'exige le code de qualité de l'accueil.

Une telle démarche est très exigeante et ne peut d'aucune façon se ramener à l'application de savoirs formels, par exemple appliquer un référentiel dans un projet d'accueil écrit, avec les risques de standardisation que cette opération générerait. L'objectif consiste plutôt à impulser une démarche de référentialisation (Figari, 1994, p. 48) c'est-à-dire « une démarche [...] de recherche de références pertinentes [...] pouvant expliquer et justifier la conception et l'évaluation d'un dispositif éducatif » qui, sans se fixer sur des résultats, génère des questionnements permanents. Cette démarche de référentialisation gagne à se fonder sur une concertation locale de tous les acteurs concernés qui doit leur permettre de définir ensemble et de coconstruire une qualité d'accueil prenant appui sur des valeurs explicites, des savoirs acquis et ceux issus de l'analyse de leur propre expérience (Pirard, 2007 ; Pirard, 2009 ; Pirard, 2017). Une telle démarche postule nécessairement un accompagnement professionnel au plus proche des pratiques quotidiennes, qui peut être entendu comme une pratique du *care* qui fait appel à la réflexivité et à l'agentivité des professionnelles (Pirard, 2016).

En Fédération Wallonie-Bruxelles, la combinaison de plusieurs mesures peut être considérée comme favorable au développement d'une telle démarche de référentialisation :

- L'investissement dans des fonctions d'accompagnement des professionnels des lieux d'accueil dans le cadre de l'ONE et ce dès 2001. Relevons la transformation de la fonction d'inspection en celle de coordination accueil de l'ONE, la création d'une fonction d'agent conseil pour les accueillants et la création d'une fonction spécifique de conseiller pédagogique.
- L'élaboration, à partir du référentiel psychopédagogique 0-3 ans, par les conseillers pédagogiques, en collaboration avec les coordinateurs accueil et avec la consultation de professionnels de terrain pour leur finalisation, de « repères pour des pratiques de qualité » (Camus *et al.*, 2004), communs aux professionnels de tous les lieux d'accueil de manière à favoriser la cohérence de l'offre de services. Ces repères sont définis dans trois brochures conçues en lien avec les textes de loi, spécialement le code de qualité de l'accueil. Ils sont formulés d'une manière accessible à un large public professionnel qui a contribué à leur illustration. Les trois brochures « sont conçues de manière à donner des repères clairs et précis pour la réflexion sur les pratiques, des critères qui permettent d'en affiner le sens tout en évitant de prescrire les conduites dont la mise au point incombe aux acteurs des milieux d'accueil » (Pirard, 2013, p. 265). Dans la suite, le même type de démarche, visant une continuité éducative pour les enfants, a été mis en œuvre pour la production d'un référentiel psychopédagogique 3-12 ans (Camus, Marchal, 2007) et des outils associés, notamment un croquis langage et un film, *À nous le temps libre*, coédité par la plateforme communautaire des coordinations ATL et par le Centre Vidéo de Bruxelles (CVB).
- La diffusion accompagnée de ces brochures repères grâce à la mise en place d'ateliers réunissant des professionnels des différents lieux d'accueil dans les différentes subrégions (2004-2006). Chaque atelier est l'occasion de susciter une réflexion et un débat parmi les professionnels de

l'accueil en collectivité et à domicile à partir de leur lecture des brochures, de les inciter à les mettre en lien avec leurs pratiques éducatives et de les sensibiliser à d'autres approches encore méconnues (Pirard 2013, 2014).

- Dans la continuité des ateliers de diffusion des brochures repères, la mise en place de dispositifs d'accompagnement ONE ciblés sur des problématiques particulières en lien avec le Code de qualité et le référentiel psychopédagogique 0-3 ans (liberté de mouvements, continuité de relation avec les enfants, travail avec les familles, encadrement des stagiaires, inclusion d'enfants en situation de handicap, etc.).
- À l'initiative des conseillers pédagogiques et de manière variable selon les régions, ces dispositifs présentent plusieurs caractéristiques qui contribuent à leur efficacité (Pirard 2011, Pirard 2014). Ils sont inscrits dans la durée (de plusieurs mois à plusieurs années), associent des professionnels exerçant différentes fonctions et demandent un suivi à long terme lorsqu'un changement de pratiques et des conditions d'accueil est visé. Ils assurent des dynamiques partenariales interprofessionnelles : entre professionnels de différents types de milieux d'accueil, entre ces professionnels et les représentants d'instituts de formation initiale (par exemple les écoles de puériculture) ou autres institutions culturelles et éducatives, etc. Ils veillent à l'implication des familles dans le processus, notamment en incitant les professionnels à « documenter » leurs pratiques et leurs projets afin de les rendre visibles et lisibles à toutes les parties concernées.
- Ils soutiennent chez les participants des démarches et des compétences d'autoévaluation indispensables dans une démarche de référentialisation des pratiques. La mise en place de tels dispositifs constitue un indicateur de l'émergence d'une culture de la professionnalisation (Pirard, Barbier 2012 ; Pirard, Camus, Barbier, 2017) qui attache une grande importance au développement de compétences et se fonde sur l'hypothèse d'une possible transformation conjointe des actions (les pratiques éducatives) et des acteurs (professionnels de l'enfance, leurs encadrants et leurs accompagnateurs).
- Le pilotage et l'investissement croissant dans la formation continue subventionnée par l'ONE et ce depuis 2003 (cf. partie sur l'évolution de la politique continue). De manière complémentaire à l'accompagnement assuré par les agents de l'ONE, l'Office assure la coordination de l'offre de formations continues visant à soutenir la professionnalisation dans le cadre des objectifs définis dans le Code de qualité. Depuis 2003, le budget consacré à la formation continue a doublé. Ici aussi les référentiels sont considérés comme des outils de référence pour les opérateurs de formation qu'ils proposent des actions modulaires avec un sujet, un lieu et un temps prédéfini, des actions nomades dont le lieu et le moment sont définis par les opérateurs et les commanditaires ou enfin, des accompagnements sur site au sein d'un lieu d'accueil ou d'un regroupement de plusieurs structures autour d'un objet commun.

La référentialisation des pratiques se heurte à deux obstacles principaux : celui du profil des professionnels qui occupent actuellement des fonctions d'accueil, d'encadrement et de direction ainsi que celui des conditions de travail peu compatibles avec le développement d'une réflexion régulière et approfondie sur les pratiques professionnelles.

Contrairement à toutes les recommandations internationales et aux réformes mises en place dans d'autres pays et régions européens, dont la Flandre, aucune formation éducative spécifique à l'accueil de l'enfance n'est organisée dans l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles. Le problème concerne tant le niveau de formation (au mieux de niveau secondaire technique ou professionnel pour les fonctions d'accueil) que son orientation (accordant une trop grande importance au soin et à l'hygiène au détriment de l'éducatif).

Les encadrants et les directions, surtout dans les milieux d'accueil subventionnés, ont en majorité une formation d'assistant social et d'infirmier en conformité avec la législation, c'est-à-dire une formation de niveau supérieur, mais sans lien avec l'accueil de l'enfance. De plus, aucun temps de concertation ou de formation en dehors de la présence des enfants n'est officiellement reconnu.

En réponse à ce problème majeur, l'ONE a soutenu, de 2011 à 2015, deux recherches participatives sur les formations initiales dans le secteur de l'accueil de l'enfance (0-12 ans) en Fédération Wallonie-Bruxelles, dans le cadre de deux contrats de gestion successifs qui confient à l'Office la mission de formuler des

propositions au Gouvernement en vue d'améliorer la formation dans le secteur de l'accueil de l'enfance. Ces recherches ont abouti à la formulation de recommandations concrètes notamment celles de création de nouvelles formations de niveau supérieur centrées sur les fonctions d'accueillants, de leurs encadrants et de leur direction, propices au développement d'une approche globale d'un *educare* où le soin est intégré dans l'éducatif (Pirard al, 2015).

Une recherche de suivi de ces recommandations a été menée en 2016 (Pirard al, 2016) et a été suivie en 2017 d'une mobilisation active d'une série d'acteurs de terrain : rédaction d'un dossier spécial « Accueillir un vrai métier » mis en ligne par la Ligue des familles ; élaboration d'un manifeste « Accueillir les tout-petits, oser la revendication » et mise en ligne d'une pétition par l'association professionnelle Nouvelle Orientation Enfance (NOE), relayée par la Fédération professionnelle du secteur (FILE). Tous ces acteurs soutiennent et reprennent les recommandations de la recherche. Leur action est relayée par une série d'articles de presse et suscitera un débat parlementaire.

3.3 L'utilisation des référentiels dans les fonctions d'accompagnement des conseillers pédagogiques

Les référentiels psychopédagogiques (0-3 ans et 3-12 ans) et outils associés constituent encore aujourd'hui des documents de référence pour les professionnels des lieux d'accueil et pour les agents ONE. Ils sont utilisés dans différents dispositifs d'accompagnement et de formation organisés à l'attention des nouveaux agents ONE, des professionnels de nouveaux lieux d'accueil et des nouveaux responsables de lieux d'accueil existants. En effet, comme le nombre de structures suivies par les différents agents ONE reste élevé, l'accompagnement de celles-ci n'est possible que lorsque, sur le terrain, des relais peuvent être assurés par un responsable conscient des enjeux psychoéducatifs à travailler, qui donne les moyens aux accueillants de se former et d'analyser les pratiques mises en œuvre au quotidien dans leurs lieux d'accueil (0-12 ans).

Dans certaines subrégions, des dispositifs collectifs permettent d'approfondir différentes problématiques abordées dans les référentiels. Dans le secteur 0-3 ans, relevons l'observation en équipe des pratiques, la documentation des pratiques comme outil de dynamisation du projet éducatif, le suivi de l'enfant au cours de son séjour dans le lieu d'accueil, l'exploitation des espaces extérieurs avec les enfants (0-12 ans) et le soutien au développement du langage, y compris des approches de la lecture aux tout-petits. Dans le secteur 3-12 ans, soulignons également les réflexions sur la qualité de l'accueil³⁵, sur les conditions d'accueil des plus jeunes (3-6 ans), sur la participation des enfants à la vie du lieu d'accueil et sur le lien avec les familles.

À la suite de réformes institutionnelles³⁶, l'accompagnement des agents ONE concerne de nouveaux publics tels que les structures assurant la prise en charge au domicile des enfants malades et l'accueil flexible des enfants au-delà de 3 ans. Dans ce cadre, les équipes d'accueillants extrascolaires sont amenées à réaliser et approfondir des projets d'accueil en s'appuyant sur le référentiel 3-12 ans.

Par ailleurs, les référentiels psychopédagogiques constituent un fondement pour la production de nouveaux documents de référence de l'ONE. Citons ici le travail transversal réalisé depuis 2010 dans le secteur 0-3 ans sur l'inclusion des enfants en situation de handicap et qui a débouché sur la production du document « Un cadre favorisant l'accueil de tous les enfants et leur famille dans tous les lieux de vie qu'ils fréquentent ».

Dans la continuité des référentiels, ce travail de la task force Handicap³⁷ rappelle la conviction de l'ONE qu'un service d'accueil de qualité est non seulement une réponse à un besoin de garde des parents, mais aussi un droit pour chaque enfant, quelle que soit sa spécificité (déficience...), à bénéficier d'un lieu d'éducation complémentaire à son milieu familial et y vivre des expériences de vie diversifiées. De plus, favoriser l'accès des milieux d'accueil à toutes les familles permet d'augmenter les opportunités pour les professionnels de s'interroger sur les pratiques quotidiennes, de les évaluer et les ajuster, d'innover au bénéfice de tous. En effet, les pistes trouvées pour l'accueil d'un enfant en particulier, bénéficient à l'ensemble des enfants accueillis : qu'il s'agisse d'aménagement des espaces, de dispositions prises pour l'accueil du matin. Le document élaboré avec l'ensemble des agents ONE (coordinateurs accueil et agents

³⁵ Thème de la journée d'étude de la plateforme des coordinateurs ATL en mai 2016.

³⁶ Transfert de compétences, depuis 2015, concernant les accueils extrascolaires de type II (structures ex-FESC).

³⁷ Devenue la Cellule Accessibilité Inclusion Recherches et Nouveautés (CAIRN ONE) en 2015.

conseil, coordinateurs subrégionaux, conseillers pédiatres et pédagogiques) développe une vision commune des critères d'une « inclusion réussie » d'un enfant en situation de handicap.

Depuis 2016 dans le secteur 3-12 ans, une brochure « Ensemble, visons des lieux plus inclusifs » permet de rappeler et d'approfondir des conditions d'un accueil de qualité pour tous, en référence explicite au référentiel 3-12 ans.

Enfin, des actions sont encore menées pour faire (re) connaître les référentiels dans la formation des formateurs, y compris dans les formations initiales des accueillants. Ainsi, avec le soutien de l'Institut de formation en cours de carrière (IFC), des formations de deux jours sont organisées par les conseillers pédagogiques de l'ONE à l'attention des enseignants des sections de puériculture et aspirants en nursing dans les différentes régions de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Il faut constater qu'aujourd'hui encore des enseignants impliqués depuis plusieurs années dans ces sections découvrent les référentiels et autres brochures associées, et avec elles des thématiques essentielles à développer en formation initiale comme la construction psychique du tout-petit, le travail avec les familles, l'observation des pratiques, le travail en équipe...

Les référentiels 0-3 ans et 3-12 ans constituent avec la législation des milieux d'accueil une véritable « colonne vertébrale » pour l'accompagnement du développement d'une qualité de l'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.

3.4 L'évolution de la politique de formation continue.

Accueillir de jeunes enfants nécessite des compétences particulières. Les textes de loi prévoient que toute personne qui s'occupe d'enfants, à titre professionnel, possède une formation de base spécifique que l'on considère comme le point de départ de l'expérience professionnelle, base qu'il s'agit de renforcer et de développer au fil des ans, au regard des pratiques.

Quelques éléments d'histoire

Le 29 novembre 1975 se tient la séance inaugurale des séminaires-rencontres du personnel des milieux d'accueil de l'agglomération bruxelloise, à l'initiative du FRAJE. Plus de 700 personnes se sont inscrites, ce qui témoigne de l'attente et de l'intérêt du secteur à l'époque. Citons ici quelques acteurs ayant rendu possible et visible ce mouvement en faveur des enfants, des familles et du professionnalisme dans les milieux d'accueil de la petite enfance : Pr Paul A. Osterrieth, Bernard Versele, Fernande Couvreur, Jacques Zwick, Alfred Sand.

Avant 1983, la formation des professionnels du secteur de l'accueil de la petite enfance n'avait pas de cadre légal. Le décret Brenez fut une avancée, reconnaissant la nécessité de se former pour des personnes accueillant des enfants qui ne sont pas les leurs. Ce décret n'a pas eu d'arrêté d'application, donc aucun moyen n'a été dégagé par les pouvoirs publics.

En 1985, parmi les expériences pilotes en lien avec les universités et les mouvements d'éducation populaire, épinglons « ABC formations » réalisée par l'ULg, qui a mis en évidence l'importance et la nécessité de la formation continue et de lieux pour penser sa pratique et partager ses expériences.

Des expériences comme celles de Loczy et E. Pickler, de la Maison verte et de F. Dolto ont particulièrement influencé le secteur. À l'époque, sous le regard bienveillant de l'ONE, ce sont surtout des formations sur site avec des incidences sur l'aménagement des espaces de vie et des cadres de travail qui se développent. Le secteur revendique rapidement une revalorisation de la formation de base (NOE) des puéricultrices et des accueillants. Début 2000, des programmes de formations continues adaptés aux besoins des professionnels de l'accueil ont vu le jour dans la foulée du premier Code de qualité de l'accueil (1999), faisant suite à la forte demande du secteur.

Sous l'impulsion du ministre ayant l'enfance dans ses attributions, des moyens ont été dégagés pour garantir la réalisation de ces programmes spécifiques. En septembre 2002, la première brochure reprenant l'offre

de formation subventionnée par le ministre cycle 2002-2003) est diffusée dans le secteur. Six opérateurs de formation continue ont été pionniers en la matière (FRAJE, CEMEA, ICC, Re-sources Enfances, EPE, Boutique de gestion avec l'aide de la Croix-Rouge de Belgique). Ils ont tracé les grands axes de ces programmes de formation, ont contribué et contribuent toujours à l'évolution des métiers et à la réflexion des professionnels.

L'ONE prend le relais...

Convaincu de la valeur ajoutée d'un processus de formation continue sur la qualité de l'accueil de jeunes enfants en collectivité, depuis septembre 2003, l'ONE assure la responsabilité de coordonner la formation continue subventionnée.

En mars 2005, un programme de formation triennal (2005-2008), a été arrêté par le Gouvernement de la Communauté française. Celui-ci constituait une avancée certaine pour la pérennisation de la formation continue. Le programme déterminait les thématiques à développer en formations continues pour les différents publics qu'il visait. Il encourageait les équipes et les accueillants à s'engager dans un processus de formation et à articuler leurs projets de formation à leur projet d'accueil. Il soulignait l'intérêt d'une offre de formation qui équilibre besoin de se former *in situ* et besoin de rencontrer des professionnels d'horizons divers. Il proposait d'organiser de manière récurrente des modules de formation considérés comme des « socles de base » nécessaires à la cohérence des pratiques. Il encourageait les formateurs à développer une écoute attentive des attentes des participants, de leurs motivations, de leur parcours professionnel, du sens que la formation a pour eux. Les moyens mis à disposition de l'ONE pour l'application de ce programme étant limités, cela permettait de subventionner une partie de la formation des professionnels. L'impulsion déployée par l'ONE pour assurer une certaine équité nécessitait de limiter l'accès à deux voire trois personnes d'une même structure pour un même module de formation.

Ensuite, tous les ans au moins, l'ONE a établi un programme de formation continue, arrêté par le Gouvernement et réalisé par l'ONE.

Chaque programme triennal constitue un cadre de travail qui oriente les activités de formations à développer et qui guide les choix à poser pour construire l'offre des formations à agréer et à subventionner. Il propose des axes prioritaires que les opérateurs de formation continue développeront dans leurs activités de formations au cours de trois années consécutives. Il définit des critères d'agrément et de subventionnement de façon à élargir le panel d'activités.

La politique globale des formations continues de l'ONE prend place dans le cadre d'un programme de formations continues porté par l'ONE, qui s'insère lui-même dans celui du code de qualité de l'accueil. Le programme triennal de formations continues prend donc place dans un cadre plus large qui vise la qualité de l'accueil.

Comment organiser une offre de formation adaptée

Chaque année, sur base des critères émis dans le programme de formations continues, l'ONE sélectionne et propose aux milieux d'accueil reconnus par l'ONE une offre d'actions de formation diversifiée et accessible. L'Office est soucieux de faire évoluer cette offre tout en veillant à garantir qualité et continuité des activités proposées.

Pour organiser l'offre de formations continues subventionnées, l'ONE s'appuie sur une analyse d'informations qui émanent de différentes sources dont notamment les rapports d'activités des opérateurs de formations continues (reprenant notamment les évaluations des formateurs), les informations échangées lors des réunions avec les professionnels de l'ONE (agents conseil, coordinateurs accueil et conseillers pédagogiques), les réponses aux questionnaires de fréquentation remplis par les participants. Ces informations sont croisées avec les réalités institutionnelles (les priorités qui débouchent par exemple sur des campagnes thématiques, les outils développés) et les contraintes budgétaires.

Si la durée de l'agrément coïncide avec la durée d'application du programme triennal, le subventionnement est annuel. Chaque année, les opérateurs de formation continue agréés par le ministre de l'Enfance, élaborent des propositions de formations continues en vue d'être subventionnés. L'ensemble des projets

ne peut être subventionné. Ces différents éléments d'informations permettent à l'ONE d'opérer des choix et de fixer les projets à subventionner prioritairement. À partir de là, d'autres critères entrent en jeu...

L'ONE est attentif à la diversité des thématiques : par exemple des formations centrées sur l'observation de l'enfant destinées aux accueillants à domicile, aux puériculteurs de crèches, d'autres axées sur le rôle de l'accueillant temps libre, d'autres centrées sur la gestion d'équipe pour les responsables de structures, d'autres centrées sur l'accueil des stagiaires, etc.

L'ONE est aussi attentif à la diversité des méthodologies développées, des philosophies proposées. Autant de portes d'entrée pour les publics visés par les formations. Par exemple, une même thématique peut être abordée par des formateurs issus d'organismes différents proposant une méthodologie ou une approche singulière qui correspondra à la démarche de telle ou telle personne ou telle ou telle structure d'accueil. Il est aussi attentif à proposer une offre tenant compte de la diversité des publics dont les contextes de travail sont pluriels, les formations de base et les exigences en matière de formation continue multiples. Toujours dans le cadre des formations subventionnées, l'ONE est aussi attentif à l'accessibilité géographique, horaire et financière. L'offre des formations continues qu'il subventionne est détaillée dans deux brochures publiées annuellement : l'une destinée aux professionnels accueillant des enfants de 0 à 3 ans et l'autre aux professionnels de l'accueil temps libre.

Si l'offre des formations subventionnées de l'ONE rencontre une partie des besoins des professionnels, d'autres actions sont essentielles pour couvrir les besoins non rencontrés.

Il appartient par ailleurs aux pouvoirs organisateurs et aux directions d'inciter les membres de leur personnel à s'inscrire et à participer de manière active aux formations, tout en mettant en place les conditions de travail favorables. Cette dynamique repose sur un temps d'analyse des besoins, des objectifs professionnels et de la pertinence du choix de la thématique de formation dans la réalisation des objectifs généraux et/ou spécifiques du milieu d'accueil, en lien avec l'amélioration de la qualité d'accueil des enfants.

Quelle est la plus-value des activités de formation ?

On le comprend, la formation continue des professionnels se construit sur des bases existantes, tant en amont qu'en aval. Pour optimiser son efficacité et les effets à plus long terme dans les pratiques, une réelle dynamique de formation est nécessaire (réflexion collective et individuelle sur les aménagements à mettre en place pour réfléchir aux pratiques professionnelles et faciliter le travail en formation). Le partage et le transfert des acquis de la formation avec l'ensemble du personnel du milieu d'accueil sont aussi importants. Des temps de réunion seront nécessaires pour organiser des échanges autour des thèmes abordés et travaillés pour en définir les axes de changement potentiel dans la mise en œuvre du projet d'accueil.

L'offre de formations de l'ONE propose des espaces dans lesquels les professionnels peuvent s'investir, approfondir leurs savoirs, développer leurs compétences et réfléchir leurs pratiques, tout en permettant à chacun d'évoluer à son rythme dans sa sphère professionnelle. Dans un même temps, en proposant une dynamique de réflexion collective destinée aux équipes ou aux groupes de pairs, la formation continue constitue un facteur déterminant dans l'évolution du projet d'accueil.

En effet, la formation continue, qu'elle soit individuelle ou collective, est une porte d'entrée essentielle pour améliorer les pratiques professionnelles. Mais seule, la formation continue ne peut pas grand-chose... si ce n'est, sans doute, éveiller une attention particulière chez certains professionnels. Il est fondamental d'inscrire la formation continue dans une démarche cohérente à plus large échelle et sur le long terme.

Cette recherche de cohérence est particulièrement poussée dans le cas des milieux d'accueil 0-3 ans. En effet, l'articulation entre code de qualité, projet d'accueil, plan d'amélioration de la qualité et plan de formation est primordiale. Chaque milieu d'accueil élabore un projet d'accueil en conformité avec le code de qualité, projet qu'il s'agit d'actualiser tous les trois ans. Tous les trois ans, le milieu d'accueil élabore un plan d'amélioration de la qualité, en lien avec au moins un des principes psychopédagogiques du code de qualité. Le milieu d'accueil détermine des points d'amélioration et se donne des moyens pour y parvenir. Un des moyens, c'est la formation continue. Le milieu d'accueil identifie les besoins de formation et définit

un plan de formation. Pour ce faire, les professionnels peuvent être accompagnés par le conseiller pédagogique de l'ONE, par le coordinateur accueil ONE. Ce sont des personnes-ressources de premier plan qui peuvent aider à voir où sont les besoins et comment le milieu d'accueil va pouvoir atteindre ses objectifs.

La démarche est sensiblement différente pour les professionnels de l'accueil extrascolaire. Comme dans le secteur 0-3 ans, les lieux d'accueil 3-12 ans ont l'obligation d'élaborer un projet d'accueil (sur base du code de qualité). Certains articulent leur plan de formation au projet d'accueil. Mais cette dynamique est difficile à mettre en place dans des lieux où aucune réunion entre collègues n'est organisée. Pour le secteur ATL, le décret ATL et son arrêté d'application fournissent un cadre spécifique à la formation continue des accueillants ATL et des responsables de projet. Ces professionnels sont soumis à une obligation de formation continue de 50 heures à suivre sur une période de trois ans (ou de cent heures pour les accueillants qui ne répondent pas aux exigences de formation initiale) auprès d'organismes de formation agréés par la ministre de l'Enfance ou d'organismes habilités à délivrer les titres, diplômes, certificats ou brevets (visés par l'art. 18 du décret ATL), organismes tels que les établissements de promotion sociale ou encore de l'ONE (considéré comme opérateur de formation continue).

L'ONE, en instaurant un processus de formations continues, vise à renforcer les connaissances et les compétences des professionnels de l'accueil en développant la réflexivité du professionnel par rapport à l'action, à la relation avec les enfants et les parents, à l'institution (l'organisation) et en mettant en place des dispositifs d'accompagnement de projets d'actions (par exemple, pour implémenter le référentiel 3-12 ans, pour accompagner les projets d'accueil, pour inclure les enfants en situation de handicap au sein des milieux d'accueil, pour encadrer les stagiaires, pour accompagner les professionnels d'un milieu d'accueil qui démarre...). Si les formations continues visent également à augmenter la professionnalité, elles ne pallient pas les manques de formation initiale.³⁸ En comparaison des pays européens avoisinants, le niveau de la formation initiale des professionnels de l'enfance est faible en Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour améliorer la qualité de l'accueil, il est nécessaire que les professionnels du secteur soient qualifiés et qu'ils soient soutenus dans une démarche de développement de leurs compétences professionnelles.

Pour augmenter la professionnalité, d'autres facteurs que le développement de la formation continue interviennent : augmenter le niveau de la formation initiale, revaloriser les qualifications, assurer de meilleures conditions de travail, améliorer les statuts des professionnels de l'accueil (salaires, législation), renforcer le personnel (créer davantage d'emplois dans le secteur et veiller à la qualité de l'emploi), veiller à l'absence de préjugés sexistes (peu d'hommes dans les professions d'accueil)...

Quelle évolution depuis 2003 ?

Depuis 2003 et d'année en année, le nombre de jours subventionnés par l'ONE augmente, le nombre d'opérateurs subventionnés aussi, les publics sont nombreux et diversifiés et les exigences de formations continues pour les uns et les autres se complexifient.

Dans les années 2003-2004, l'ONE recevait 650 000 euros pour la formation continue des professionnels de l'accueil. En 2010, le budget a doublé et le nombre d'opérateurs de formations continues subventionnés a également considérablement augmenté passant de huit à seize dans le secteur 0-3 ans et de huit à vingt-et-un dans le secteur ATL.

Pour mener à bien ce programme, l'ONE assure la mise en œuvre et la coordination du subventionnement des formations. Cela se concrétise par quatre types d'actions :

- Un suivi administratif, évaluatif et un accompagnement pédagogique organisé par la cellule de formation continue de la DPP (Direction Psychopédagogique de l'ONE), chargée de l'opérationnalisation de l'offre et de son bilan.

³⁸ PEETERS J. *La formation continue ne peut pas compenser une formation initiale inappropriée*, décembre 2017. Intervention de la Belgique lors d'une journée d'étude ONE (pour évaluer le cycle de formation continues subventionnées 2007-2008, l'ONE a organisé une journée d'échanges sur le thème de la professionnalisation de l'accueil des enfants. Cf. Annexe 1

- Des réunions régulières entre les organismes de formation subventionnés, des représentants de l'ONE et du ministre de tutelle (réunions principalement centrées sur les questions d'évolution du cadre de la formation dans le secteur de l'enfance, sur le suivi des cycles en cours et la présentation d'outils ONE).
- Des réunions entre représentants de l'ONE (réunions pour préparer les rencontres avec les opérateurs de formations, travailler les programmes de formations continues et préparer les offres subventionnées).
- Des réunions d'un groupe de pilotage, composé de représentants des opérateurs de formation, des fonds sociaux, du conseil d'avis, de directions de l'ONE et du cabinet du ministre de tutelle (rendre des avis sur les contenus, les propositions principalement autour du programme de formations continues, des résultats des groupes de travail en articulation autour des questions de formations avec d'autres lieux de « concertation » de l'ONE comme les conseils d'avis, commission EDD, commission centres de vacances...).

Chaque année, les participants aux formations subventionnées par l'ONE ont l'occasion d'exprimer leur avis quant aux conditions d'organisation et quant à l'accessibilité aux formations subventionnées par l'ONE (via un questionnaire diffusé par les formateurs et dont les données sont traitées par l'ONE).

Sur base des réactions des participants, mais aussi des formateurs et d'autres professionnels de la petite enfance il apparait que, pour être pleinement efficaces, ces formations continues doivent être longuement réfléchies, préparées, évaluées et être combinées avec des dispositifs d'accompagnement sur le terrain.

Les freins les plus fréquemment cités à la participation aux formations subventionnées par l'ONE sont :

- Le manque de places et de possibilités d'inscription aux formations subventionnées.
- Le manque de reconnaissance (liée au statut).
- L'insuffisance d'activités proposées dans des horaires compatibles avec l'accueil des enfants.
- Le manque d'informations quant aux besoins des professionnels (ceux qui ne viennent pas en formation).

Les participants relèvent également des facilitateurs à l'engagement en formation. Les plus cités sont les suivants la proximité du lieu de formation et du lieu de travail, la facilité du remplacement et la participation de plusieurs collègues à une même formation.

Depuis 2008, les accueillants d'enfants à domicile ont la possibilité de prétendre à un « incitant formation » s'ils remplissent quelques conditions.

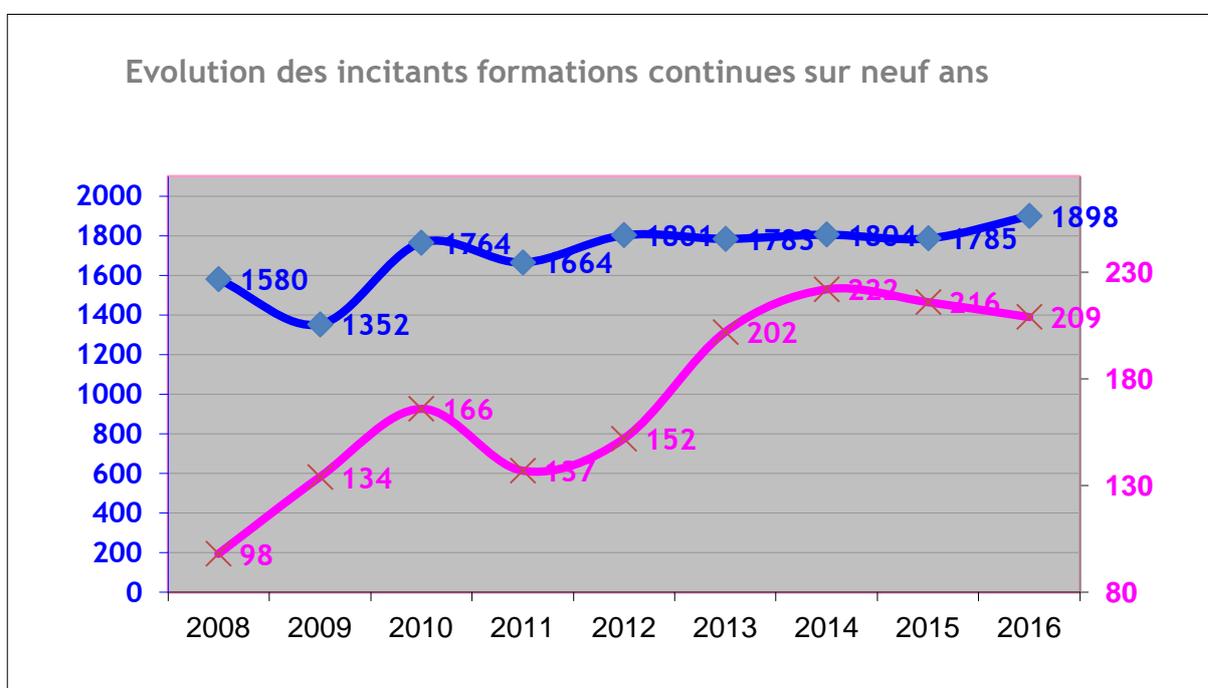
Quelques chiffres pour témoigner de l'évolution de la formation continue au fil des ans

Le tableau ci-dessous montre la progression depuis treize ans, du nombre de jours et d'opérateurs subventionnés par secteur (0-3 ans et 3-12 ans) et le montant des budgets consacrés à la formation continue.

Années	Nombre de jours (secteur 0-3 ans)	Nombre d'opérateurs subventionnés (secteur 0-3 ans)	Nombre de jours (secteur 3-12 ans)	Nombre d'opérateurs subventionnés (secteur 3-12 ans)	Totaux	Budget octroyé
2003–2004	456 jours	8	283,5 jours	8	739,5 jours	654 000 euros
2004–2005	456,5 jours	8	455 jours	13	911,5 jours	796 226,78 euros
2005–2006	466 jours	8	445 jours	13	911 jours	845 117 euros

2006-2007	473 jours	8	505 jours	14	978 jours	891 852 euros
2007-2008	491 jours	8	519 jours	15	1 010 jours	925 284 euros
2008-2009	563,5 jours	13	682,1 jours	15	1 245,6 jours	1 222 206,25 euros
2009-2010	687 jours	15	766,75 jours	20	1 453,75 jours	1 358 219,42 euros
2010-2011	724,5 jours	16	753 jours	21	1 477,75 jours	1 404 713,56 euros
2011-2012	706 jours	20	754 jours	25	1 460 jours	1 445 048,46 euros
2012-2013	714 jours	22	803 jours	25	1 517 jours	1 366 671,45 euros
2013-2014	758 jours	25	811,5 jours	22	1 569,5 jours	1 346 421,44 euros
2014-2015	690 jours	25	793 jours	26	1 483 jours	1 363 778,55 euros
2015-2016	758,8 jours	24	826,3 jours	23	1 585 jours	1 498 ; 35,47 euros
2016-2017	847 jours	24	825 jours	28	1 672 jours	1 559 556,58 euros

Le graphique suivant concerne le secteur des accueillants à domicile. Il montre l'évolution des demandes d'incitants sur les neuf années de mise en application de la directive concernant les « incitants formation ». Cette mesure a pu faciliter la participation des accueillants autonomes aux formations.



AC = accueillants conventionnés

AA = accueillants autonomes

En guise de conclusion

En quelques années, le paysage de la formation continue a fort évolué. La formation continue est devenue obligatoire pour la plupart des professionnels et les différentes réglementations prévoient que le personnel participe à des formations continues.

Les pratiques évoluent, mais, pour installer une dynamique de formations continues, des efforts sont encore à réaliser notamment pour dégager du temps pour réellement intégrer la formation dans un processus de réflexion. Outil de premier plan pour soutenir et renforcer la qualité des pratiques d'éducation et d'accueil, la formation continue contribue à développer le positionnement professionnel et à professionnaliser les actes quotidiens. Il est donc essentiel que chaque lieu d'accueil articule les « dispositifs de formation continue » à une réflexion plus globale sur le développement des compétences professionnelles et sur les possibilités de mise en pratique dans le lieu de travail de « ce qui est mobilisé » en formation (transfert des compétences dans les pratiques quotidiennes).

3.5 Accompagnement des milieux d'accueil pour des pratiques de qualité : évolution de la fonction d'inspection

AXE 1. Quelques repères chronologiques

Avant 1970. Le service d'inspection de l'ONE est traditionnellement organisé par province. Afin d'être proche des réalités de terrain, le service d'inspection provincial est alors divisé en secteurs géographiques plus restreints. Celles que l'on nomme « inspectrices de secteur » assurent la supervision des infirmières visiteuses travaillant en consultations de nourrissons. Celles-ci, qui au fil du temps s'appellent « travailleuses médico-sociales » (TMS), assurent également la surveillance des enfants en garde au domicile des gardiennes ou en maisons d'enfants. La surveillance des quelques crèches existantes à l'époque se fait au départ des consultations de nourrissons.

En 1970. L'arrêté du ministre Namèche modifie le mode de subventionnement des crèches. L'époque est à la création de nombreux milieux d'accueil collectifs, crèches et pré-gardiennats. Le ministère de la Santé publique délègue le secteur des crèches à l'Œuvre Nationale de l'Enfance (ONE). L'ONE organise la supervision directe de l'accueil des enfants en crèches et en pré-gardiennats à partir des différents services d'inspection régionaux dont les missions s'articulent autour du respect des normes d'encadrement, de la qualité des infrastructures et des qualifications des professionnels engagés.

En 1997. Vu la diversité et l'augmentation des milieux d'accueil, le service d'inspection est divisé en deux secteurs : inspection des TMS et l'inspection des milieux d'accueil.

En 2002. Suite aux résultats de l'analyse institutionnelle, la répartition des fonctions entre les deux secteurs est officialisée. Le terme « inspection » est transformé en « coordination ». Il s'agit de la coordination Accompagnement d'une part, et de la coordination Accueil (CAL) d'autre part. Trente-six coordinateurs accueil (coordinatrices, pour la toute grande majorité) sont alors affectés à ce service et répartis entre les subrégions (Bruxelles, Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg, Namur). Leurs missions portent à la fois sur la promotion des pratiques d'accueil de qualité dans les milieux d'accueil 0-12 ans par un accompagnement des professionnels dans la mise en œuvre de ces pratiques et sur le contrôle du respect des normes de fonctionnement (notamment les normes d'encadrement) en se référant aux législations et réglementations en vigueur.

Outre le soutien aux milieux d'accueil 0-6 ans (plus spécifiquement 0-3 ans) collectifs (crèches, pré-gardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance, maisons d'enfants) et à caractère familial (services de gardiennes encadrées, gardiennes à domicile), subventionnés et non subventionnés, entrent dans leurs missions l'accompagnement des centres de vacances, le suivi des SASPE (services d'accueil spécialisés de la petite enfance, ex-pouponnières et centres d'accueil) ainsi que les maisons d'enfants dépendant de l'Aide à la jeunesse.

La mise en application de l'arrêté code de qualité constitue la priorité de travail des coordinateurs accueil. Un plan qualité est élaboré par le département Accueil et un processus de réflexion est alors entamé avec la collaboration des conseillers pédagogiques (une nouvelle fonction récemment créée) quant à la

construction d'outils d'analyse et d'évaluation des projets d'accueil.

En 2004. L'année s'avère une année charnière pour la coordination accueil. Après une réflexion sur leur rôle et leurs missions, le profil de fonction des coordinateurs accueil est retravaillé. Le suivi des accueillants autonomes est transféré aux agents conseil et celui des maisons d'enfants d'aide à la jeunesse laissé à ce seul secteur. Par ailleurs, le décret relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant le temps libre (ATL) et au soutien de l'accueil extrascolaire entre en vigueur. Les coordinateurs accueil sont amenés à s'investir dans ce secteur en tant qu'intervenants de deuxième ligne avec la participation aux commissions communales de l'accueil (CCA), un soutien des coordinateurs ATL communaux et un important travail de mise en réseau entre acteurs. Ils jouent également un rôle d'interface avec la direction ATL.

Pour le secteur 0-3 ans, les coordinateurs accueil contribuent aux différentes étapes de construction de l'outil « Repères pour des pratiques d'accueil de qualité » finalisé par les conseillers pédagogiques. Plusieurs coordinateurs accueil avaient d'ailleurs déjà participé activement à l'élaboration collective du référentiel « Accueillir les tout-petits : oser la qualité ».

En 2005. Un référentiel de compétences, travaillé avec la direction des Ressources humaines (DDRH) est mis sur pied. Les activités liées à la fonction de coordinateur accueil se définissent encore aujourd'hui comme suit :

- Conseiller et accompagner la création de milieux d'accueil. Cette tâche se décline sous différents modes : rencontres avec les communes, séances d'informations à destination des pouvoirs organisateurs (PO), visites d'infrastructures, entretiens portant sur l'élaboration du projet d'accueil, l'organisation et le fonctionnement du futur milieu d'accueil, entretiens téléphoniques, orientation du PO vers d'autres services internes et externes...
- Coordonner une démarche de qualité.
- Assurer le travail d'accompagnement et d'évaluation en vue de la délivrance des attestations de qualité.
- Procéder à une évaluation régulière des conditions de fonctionnement des milieux d'accueil et ce en partenariat avec ces milieux d'accueil.
- Participer à la promotion d'actions visant la qualité de l'accueil et à l'élaboration d'outils d'évaluation et d'accompagnement des pratiques éducatives.
- Traiter les plaintes diverses et les dysfonctionnements et s'assurer des moyens mis en œuvre pour y remédier.
- Faciliter l'accès aux milieux d'accueil.
- Assurer véritablement un rôle de référent en matière d'accueil de l'enfance (0-15 ans).
- Effectuer un suivi et les visites des centres de vacances.
- Établir et entretenir un réseau professionnel dans le secteur de l'accueil (interne/externe).
- Développer des synergies avec les acteurs institutionnels, sociaux, politiques dans leur domaine de compétences et leur secteur géographique.
- Participer à des démarches transversales et à des actions de santé communautaire dans le cadre d'une politique coordonnée de l'enfance, basée sur la bienveillance et le soutien à la parentalité.
- Participer à la réflexion subrégionale, en synergie avec les conseillers pédagogiques, médicaux et les coordinateurs subrégionaux.

En 2007. Des coordinateurs participent au groupe de projet relatif au référentiel « Accueillir des enfants de 3 à 12 ans, viser la qualité » et au groupe de travail mis en place pour l'élaboration d'une brochure relative à l'infrastructure au service du projet d'accueil.

En 2008. L'équipe s'étoffe en raison du grand nombre de places d'accueil créées via le plan Cigogne. Le nombre de coordinateurs s'élève désormais à quarante et une personnes. Afin de poursuivre le travail autour des repères pour des pratiques de qualité, des ateliers d'approfondissement ont été proposés dans toutes les subrégions pour les équipes d'encadrement des milieux d'accueil intéressés. L'objectif de ces échanges visait notamment à susciter un travail en réseau. Tous les trois ans, les coordinateurs émettent un avis sur le renouvellement de l'attestation de qualité des milieux d'accueil 0-3 ans. Ce travail participe de la dynamique de changement et du souci d'amélioration de la qualité au travers du projet d'accueil.

Depuis 2010. L'équipe des coordinateurs continue de s'étoffer en fonction de l'augmentation du nombre de places d'accueil (plan Cigogne). En 2018, l'équipe compte cinquante-six coordinateurs répartis dans la Fédération Wallonie-Bruxelles. Soulignons que depuis 2009 la coordination accueil est représentée dans le comité de pilotage de la formation continue des professionnels de l'accueil, à la commission Écoles de devoirs, et à la commission Centres de vacances. Elle participe également à la formation des coordinateurs communaux dans le secteur ATL. Un travail de réflexion a également été mené sur les haltes-accueil en collaboration avec les conseillers pédagogiques et la direction du département. Des supervisions formalisées sont mises en place pour les coordinateurs accueil. Les coordinateurs sont fréquemment amenés à participer à des groupes de travail tant internes (comité de rédaction du *Flash accueil*, journal destiné aux professionnels de la petite enfance) qu'externes à l'institution (au niveau communal et régional : service de lutte contre la pauvreté, coordinations communales petite enfance).

En 2016. La complexification de l'exercice de la fonction de coordinateur accueil (CAL) amène la direction de la coordination accueil à proposer l'élargissement des missions de quelques CAL, à savoir :

- Une fonction Ariane (pour analyser, réfléchir, interviser, accompagner les nouveaux et écouter) est créée. Trois coordinateurs accueil consacrent un temps de travail à l'accompagnement de collègues. Une analyse systémique de dossiers complexes et le soutien dans le suivi de projets de milieux d'accueil s'effectuent avec et à la demande du CAL titulaire. Par ailleurs, ils jouent un rôle de tutorat pour les nouveaux CAL.
- Une fonction de « volante » : deux coordinateurs accueil disposent d'un temps pour assurer des suivis en cas d'absence d'un collègue.
- Une fonction de « prospection et développement de projets de milieux d'accueil » : deux coordinateurs accueil soutiennent le processus de création de places de qualité et la réflexion sur la situation dans les subrégions de Liège et du Hainaut, en lien avec les appels à projets du plan Cigogne.

AXE 2. L'identité professionnelle des coordinateurs accueil

Les fonctions d'accompagnement et de contrôle des milieux d'accueil constituent le cœur du métier. Ces fonctions sont complémentaires et en étroite relation dans l'intérêt de la qualité de l'accueil de l'enfant.

L'accompagnement

Dans le cadre de l'accompagnement, les coordinateurs sont les interlocuteurs de référence avec lesquels s'établit de manière privilégiée un dialogue autour du projet d'accueil.

L'accompagnement s'articule avec la démarche de réflexion des professionnels de terrain et porte sur la cohérence entre les actions et les principes pédagogiques avec au centre des préoccupations le bien-être et le développement de l'enfant.

Cette démarche de réflexion commune se nourrit des connaissances scientifiques en matière de psychologie de l'enfant, des conditions favorables à l'épanouissement et à la santé de l'enfant en collectivité, et de la parentalité. Elle s'appuie aussi sur un travail de co-construction de savoirs au départ d'observations des pratiques lors des visites des milieux d'accueil. Elle tient compte des spécificités locales tant au niveau des ressources que des difficultés. La relation professionnelle qui se noue entre les coordinateurs ONE et les milieux d'accueil est une relation constructive basée sur un rapport de confiance réciproque s'installant au fur et à mesure des contacts.

L'accompagnement permet de valoriser les pratiques adéquates, de les renforcer et d'analyser les points à améliorer. C'est la raison pour laquelle on parle d'un accompagnement régulateur de pratiques.

Dans cette perspective, la question des moyens ne peut être oubliée. Interviennent ici les pouvoirs organisateurs rencontrés régulièrement et partenaires indispensables de la qualité de milieux d'accueil dont ils sont responsables.

Quels sont les moments clés de l'accompagnement ?

- L'élaboration du projet d'accueil : l'accompagnement vise notamment à soutenir les milieux d'accueil dans la conception, l'élaboration du projet d'accueil et dans la formulation explicite des choix méthodologiques. Une attention particulière est également portée aux questions d'infrastructure et d'équipement.
- La réflexion permanente autour du projet d'accueil : des visites régulières permettent de réfléchir avec l'équipe sur la réalisation des objectifs généraux contenus dans le projet ou sur des points particuliers qui suscitent l'intérêt ou qui posent question.
- Les rencontres concernant l'attribution de l'attestation de qualité : le code de qualité prévoit que le projet d'accueil soit mis à jour tous les trois ans.

C'est l'époque du bilan, temps d'arrêt pour une réflexion approfondie, afin de mieux s'inscrire dans le long terme. Le bilan fait état des ajustements réalisés ou à effectuer. Il ouvre à une vision globale de l'évolution du milieu d'accueil. Il sert aussi à réorienter le projet d'accueil, à mieux utiliser les moyens existants, à rechercher éventuellement de nouvelles ressources.

Pour la coordination accueil, le bilan est une occasion supplémentaire d'encourager la structure dans sa démarche dynamique de questionnement, d'autoévaluation et de recherche d'amélioration de la qualité.

Le contrôle

Dans le cadre du code de qualité, le contrôle effectué au niveau de chaque structure permet de s'assurer que le prescrit du code est réalisé : élaboration d'un projet d'accueil concerté et existence de conditions de base indispensables pour la sécurité, la santé et l'épanouissement de l'enfant.

La qualité de l'accueil est largement dépendante de variables structurelles et en particulier du taux d'encadrement, de la formation des professionnels, de la stabilité de l'emploi et de l'environnement. La démarche de contrôle constitue une manière de réguler le secteur en veillant au respect de conditions de base incontournables, c'est-à-dire qui font consensus tant au niveau des experts que de la société.

Le contrôle sert également à vérifier que les normes spécifiques contenues dans les différentes réglementations sont respectées en fonction des types d'accueil, de l'âge des enfants et des contextes particuliers.

Tout en restant, ici aussi, l'interlocuteur de référence, le coordinateur peut faire appel aux différents intervenants ONE spécialisés dans des matières spécifiques, tels que (M/F) conseillers médicaux pédiatres, conseillers pédagogiques, inspecteurs comptables, diététiciens, éco-conseillers, etc.

Les pouvoirs organisateurs associés aux équipes professionnelles sont invités à réfléchir au sens des normes, à leur utilité. Cette démarche conjointe de réflexion permet de dépasser l'aspect bureaucratique de l'exercice du contrôle.

Quand le contrôle et l'accompagnement se conjuguent, la compréhension des normes et du sens qu'elles ont pour un accueil de qualité est plus prégnante. Les objectifs sont mieux partagés et les dynamiques d'amélioration se mettent en place. L'autocontrôle (l'appropriation des normes) est encouragé par la coordination accueil et devient « constructeur de qualité ».

Dans la pratique, la frontière entre le contrôle et l'accompagnement n'est pas étanche. En effet, même si elles ne sont pas codifiées, les attitudes professionnelles des différents acteurs font partie des conditions d'accueil dont l'ONE doit garantir la qualité.

Lors des différents moments d'intervention, les deux démarches sont souvent indissociables, notamment au moment de la délivrance de l'attestation de qualité puisqu'il s'agit à la fois de contrôler la conformité par rapport aux réglementations et d'évaluer l'adéquation entre les objectifs contenus dans le projet d'accueil et les pratiques quotidiennes.

Par souci de traitement équitable et de transparence envers tous les milieux d'accueil, des outils ont été créés (plan qualité, autoévaluation au niveau de l'infrastructure, grille de contrôle...).

Mise en réseaux d'échanges de pratiques et soutien à la formation continue

Si le terme de coordination a remplacé celui d'inspection, c'est bien pour montrer l'importance que l'Office

accorde à la mise en réseaux des acteurs de l'accueil réunis sur base géographique ou thématique.

Depuis de nombreuses années, la coordination accueil propose des espaces de rencontre en vue de créer une dynamique de dialogue, de questionnements sur les pratiques, d'échanges entre pairs. Dans toutes les subrégions, de nombreux ateliers ont été et sont organisés en vue de discuter à partir de cas vécus, de partager des informations, de croiser connaissances et points de vue pour enrichir les pratiques et évoluer.

Continuer à poser au quotidien des actes à la fois cohérents au regard du projet d'accueil et pertinents au regard des contraintes et ressources du contexte de travail n'est pas acquis une fois pour toutes par les acteurs locaux. Un processus de formation continue est indispensable et concourt au maintien d'un climat professionnel ouvert aux apprentissages et au plaisir de travailler ensemble. La coordination accueil participe à ce processus de formation continue des professionnels des milieux d'accueil.

AXE 3 – La fonction d'agent conseil auprès des accueillants autonomes

En 2004, l'ONE décide de dynamiser le secteur des accueillants autonomes (AEA), convaincu que la qualité de l'accueil passe aussi par une diversité de l'offre. L'Office décide alors d'accorder un suivi spécifique à ce secteur et crée la fonction d'agent conseil (ACA).

L'ACA a pour principale mission d'aller à la rencontre des AEA pour soutenir leur développement professionnel et répondre aux exigences du respect des normes et de qualité d'accueil. Cet accompagnement s'effectue lors de visites à domicile, complété par des ateliers d'échanges de pratiques autour de thématiques impliquant une approche réflexive. En 2018-2019, l'activité de l'enfant s'inscrit au centre des débats en s'appuyant sur des fiches éditées spécifiquement pour le secteur de l'accueil à domicile.

En 2018, l'équipe comprend dix-huit ETP, gérée par une responsable attachée à la direction de la coordination accueil. L'objectif est de poursuivre le travail de réflexion sur l'accompagnement des AEA et sur les aspects psychopédagogiques, mais aussi de renforcer la collaboration avec d'autres services de l'ONE.

AXE 4 – Perspectives

Dans les prochaines années, ces agents de première ligne verront leur fonction se modifier. En effet, l'extension de l'offre d'accueil et sa diversité impliquent une évolution des modes d'intervention de l'équipe de la direction de la coordination accueil.

Les visites aux structures d'accueil extrascolaire de type 2 constituent un nouveau volet de la fonction de CAL avec un accompagnement sur site et un soutien à l'élaboration de plan qualité à concrétiser sur cinq ans. De même, le suivi de services d'accueil d'enfants malades agréés demande un ajustement lié à leurs spécificités.

Dans le secteur de la petite enfance, l'adoption d'un code de qualité européen et la proposition de réforme de l'accueil présentée par l'ONE en application du contrat de gestion demanderont une évolution des modes d'accompagnement et de surveillance des milieux d'accueil. La logique de partenariat, le développement de l'autoévaluation et le maintien d'une dynamique permanente d'amélioration de la qualité prévaudront.

De beaux défis pour la décennie à venir à la rencontre des besoins des enfants, des attentes des familles et de l'amélioration de la professionnalisation d'un secteur fondateur de la société de demain.

ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

Contribution de Jean-Paul Delporte, ancien responsable de la Direction Accueil Petite Enfance de l'ONE

1. Les différents types et catégories de milieux d'accueil

L'accueil de la petite enfance vise pour l'essentiel l'accueil des enfants de 0 à 3 ans, c'est-à-dire précédant l'entrée à l'école maternelle. Dans cette brochure, il est d'ailleurs parfois question d'« éducation préscolaire ». On sait par ailleurs que c'est en Belgique que les enfants entrent le plus tôt à l'école, souvent à partir de 2 ans et demi, alors que dans de nombreux autres pays européens l'entrée à l'école se situe plutôt à partir de 4 ans.

Quoi qu'il en soit, en Fédération Wallonie-Bruxelles, et ce depuis toujours, on accueille de très jeunes enfants en dehors de leur milieu familial dans une diversité de milieux d'accueil de la petite enfance, soit en petite collectivité (accueil de type familial), soit en moyenne ou grande collectivité (accueil de type collectif).

L'accueil de type familial comprend deux (mi)lieux d'accueil, l'un étant agréé et subventionné par l'ONE : le service d'accueillants (M/F) d'enfants conventionnés (SAEC) et l'accueillant (M/F) d'enfants autonome, autorisé, voire agréé, mais non subventionné par l'ONE.

Le service d'accueillants d'enfants conventionnés organise l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans – en très grande majorité de 0 à 3 ans – chez des accueillants d'enfants à domicile qui signent une convention de collaboration avec ledit service, qui exerce un contrôle et un accompagnement sur le fonctionnement de ce lieu d'accueil en étroite collaboration avec l'ONE (service de coordination accueil).

Ce service d'accueillants conventionnés peut être tout à fait autonome ou organisé par une crèche ou une maison communale d'accueil de l'enfance (MCAE). Le pouvoir organisateur de ce service peut être une ASBL ou un service public (commune, CPAS, intercommunale).

Les accueillants conventionnés exercent leur activité à domicile en adaptant leur logement sur base des recommandations de l'ONE, avec l'aide du travailleur social du service. Il arrive, mais assez rarement, que deux accueillants conventionnés exercent leur activité ensemble en un même lieu adapté, soit la maison de l'un d'eux, soit un local neutre éventuellement mis à disposition par un pouvoir public.

À noter que ces accueillants conventionnés bénéficient d'un statut social et fiscal *sui generis* (à partir du 1^{er} avril 2003) de même que d'une indemnisation proportionnelle à leur capacité d'accueil, qui ne peut dépasser quatre équivalents temps plein (ETP), cette capacité étant fixée en tenant compte des enfants de moins de 3 ans de l'accueillant présents dans le milieu d'accueil. Le nombre d'enfants accueillis simultanément peut cependant aller jusqu'à cinq et exceptionnellement six, si le sixième enfant est âgé entre 2,5 ans et 6 ans, qu'il a un lien de parenté avec un autre enfant accueilli et qu'il ne fréquente le milieu d'accueil qu'avant et après l'école.

Ce type de milieu d'accueil a connu des périodes de récession et d'autres de croissance, comme le montre le tableau de l'évolution quantitative des milieux d'accueil de la petite enfance (voir tableau supra, 1.6 Annexe : « Une innovation : la crèche de 1844 »).

On notera que de quelque 7 400 places en 1990 ce type d'accueil est passé progressivement à quelque 10 300 places en 2016, soit 23 % de l'offre totale d'accueil, ce qui constitue donc toujours une offre importante de places, surtout dans les provinces wallonnes.

Il se pourrait d'ailleurs que le nombre d'accueillants conventionnés connaisse un regain de croissance si, selon les perspectives, leur statut actuel se transformait en un statut de travailleur salarié à domicile.

L'accueillant autonome d'enfants est une personne physique qui assure l'accueil à domicile d'enfants de 0 à 6 ans – en réalité de 0 à 3 ans le plus souvent – dans un logement adapté. Ces accueillants autonomes sont conseillés et accompagnés par des agents conseil (une fonction créée dans les années 2000 à l'ONE)

chargés de réaliser les enquêtes domiciliaires pour vérifier la faisabilité de l'accueil et d'accompagner les accueillants dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet d'accueil.

Ce type d'accueil est resté relativement stable depuis de très nombreuses années, se situant autour de 3 000 places, soit près de 7 % de l'offre totale. Ces accueillants d'enfants autonomes ont le statut d'indépendant et la capacité d'accueil étant limitée à quatre enfants équivalent temps plein (comme pour les accueillants conventionnés), avec un maximum de cinq enfants présents simultanément, cela ne leur permet pas toujours de pouvoir vivre de cette activité indépendante.

En 2006, l'arrêté portant réglementation générale des milieux d'accueil est modifié et permet dorénavant à deux accueillants de travailler ensemble dans un même lieu ; la notion de co-accueillant(e) est née. La grosse majorité des accueils se situe néanmoins au domicile d'un des accueillants, l'autre partie se déroulant soit dans un local appartenant en propriété ou en location aux accueillants ou encore mis à disposition par un pouvoir public ou une école. Cette nouvelle modalité rencontrera un certain succès en s'approchant d'une structure d'accueil en collectivité et en réduisant les coûts par une économie d'échelle. Ainsi, en 2009, 136 co-accueillants autonomes exercent leur activité en Communauté française pour un total de 543 places, ce qui représente environ 20 % des places pour ce type d'accueil.

Globalement, l'accueil de type familial, (co)accueillant(e)s conventionné(e)s et autonomes confondu(e)s, représente donc quelque 30 % de l'offre d'accueil de la petite enfance.

L'accueil en collectivité comprend pour sa part une assez grande panoplie de milieux d'accueil, les uns de création très ancienne, les autres de création plus récente, subventionnés ou non subventionnés par l'ONE.

Commençons par les milieux d'accueil subventionnés par l'ONE :

La crèche. Il s'agit d'un milieu d'accueil agréé et subventionné par l'ONE qui remonte aux origines de l'accueil en collectivité en dehors du milieu familial. Il permet l'accueil en externat (contrairement à la pouponnière qui vise l'accueil en internat) d'enfants de 0 à 3 ans dans des locaux adaptés à ce type d'accueil des tout-petits, et ce avec du personnel qualifié et selon des normes d'encadrement définies par l'ONE en fonction de la capacité du milieu d'accueil (de dix-huit à quarante-huit places). Outre les accueillants d'enfants proprement dites (personnel de puériculture, auxiliaires de l'enfance, aspirants en nursing), la crèche comprend obligatoirement du personnel (M/F) médico-social (infirmier, assistant social) et du personnel logistique (cuisine, entretien). Le cas échéant, ce personnel peut aussi comporter des personnes ayant des compétences à orientation psychopédagogique. Ce type de milieu d'accueil n'a cessé de croître et leur capacité d'accueil a doublé entre 1990 et 2016, passant de quelque 8 000 à plus de 16 000 places, soit environ 36 % de la capacité totale de l'offre de places d'accueil.

Le pré-gardiennat. Comme son nom l'indique, ce type de milieu d'accueil agréé et subventionné, qui existe lui aussi depuis très longtemps, est destiné à accueillir en externat les enfants d'âge préscolaire, de 18 mois à 3 ans, lui aussi avec du personnel qualifié et selon des normes d'encadrement définies par l'ONE sur le modèle de la crèche (même capacité d'accueil), mais un peu moins exigeantes vu l'âge des enfants. Ce type de milieu d'accueil s'est surtout développé dans les milieux urbains de grande densité de population et pour des populations plus défavorisées qui souhaitent néanmoins voir leur enfant fréquenter un milieu d'accueil avant l'entrée à l'école. Il était bien évidemment rattaché à une école et constituait une sorte de pré-recrutement pour l'accès à cette école. Il faut reconnaître que, s'il a eu une grande utilité dans les premières décennies de l'accueil en collectivité organisé, ce type d'accueil est progressivement en voie de disparition, étant remplacé par la crèche ou par la maison communale d'accueil de l'enfance. On le voit dans les chiffres d'évolution quantitative (de 1 024 places en 1990, ils ne représentent plus que quelque 800 places en 2016, soit moins de 2 % de la capacité totale de l'offre).

La maison communale d'accueil de l'enfance (MCAE). Ce type de milieu d'accueil agréé et subventionné par l'ONE a vu le jour seulement dans les années nonante. De plus petite capacité qu'une crèche (de douze à vingt-quatre places maximum), il est agréé, mais seulement subventionné par l'ONE pour une capacité de douze places, les places supplémentaires devant être financées par le pouvoir organisateur, en l'occurrence un pouvoir public communal ou intercommunal (commune, CPAS ou intercommunale) ou une ASBL ayant passé une convention de collaboration avec la commune.

Cette MCAE est censée pouvoir accueillir des enfants de 0 à 6 ans (surtout des enfants de 0 à 3 ans en réalité,

les seuls à pouvoir être subventionnés par l'ONE) avec du personnel qualifié, à la fois des accueillants (puériculteurs ou auxiliaires de l'enfance) encadrés par un travailleur social, selon des normes d'encadrement fixées par l'ONE. Sa raison d'être : un service d'accueil de proximité pour les plus petites communes qui ne pouvaient pas se permettre de créer une crèche, notamment en milieu rural ou semi-rural. Les MCAE représentaient au départ, dans les années nonante, quelque 900 places d'accueil ; elles sont au nombre de 3 300 places à fin 2016, près de quatre fois plus, soit 7,5 % de l'offre totale. Elles continuent leur progression au travers des programmations successives des plans Cigogne II et III, même si certaines se transforment en crèches, tenant compte d'une augmentation de leur capacité accrue.

La crèche parentale. Il s'agit d'un milieu d'accueil agréé et subventionné par l'ONE conçu pour accueillir en externat des enfants de 0 à 3 ans pour une petite capacité d'accueil (quatorze places). De création très récente (dans les années 2000), ce type de milieu d'accueil a pour caractéristique que l'encadrement est assuré pour partie par du personnel qualifié (accueillants et personnel médico-social) et par les parents ou du moins certains parents, qui de ce fait voient leur participation financière réduite. Bien évidemment, les parents sont toujours accompagnés dans l'exercice de leur mission d'accueil par des professionnels de l'enfance. Ce type de milieu d'accueil n'a cependant pas rencontré le succès escompté et se limite à deux structures d'accueil représentant seulement vingt-huit places, toutes deux situées en Brabant wallon.

À côté de ces structures d'accueil agréées et subventionnées par l'ONE de type collectif, on trouve des milieux d'accueil autorisés, voire agréés, mais non subventionnés par l'ONE :

Les maisons d'enfants. Il s'agit de milieux d'accueil en collectivité (capacité de neuf à vingt-quatre places) susceptibles d'accueillir des enfants âgés de 0 à 6 ans (en réalité, surtout des enfants de 0 à 3 ans), en règle générale seulement autorisés et parfois agréés (moyennant une participation financière parentale fixée selon un barème et l'existence d'un projet d'accueil répondant aux critères du code de qualité de l'accueil), mais non subventionnés par l'ONE. Ces milieux d'accueil sont mis en œuvre par des personnes physiques sous statut d'indépendant ou, le cas échéant, mais plus rarement, par une ASBL.

L'offre représentée par ces maisons d'enfants privées a fortement fluctué au fil du temps, une période de récession ayant été due à une exigence plus stricte de l'ONE par rapport aux conditions de l'accueil (qualification du personnel, normes d'infrastructure et de sécurité, projet d'accueil...). Néanmoins, si la capacité offerte était de l'ordre de 4 000 places en 1990 elle se situe à hauteur de 8 400 places à fin 2016, soit 19 % de l'offre globale, ce qui n'est pas négligeable. Une offre très importante en maisons d'enfants se situe dans la Région de Bruxelles-Capitale et dans le Brabant wallon ; elle représente quasi la moitié de l'offre globale de ce type d'accueil.

Rappelons que, comme pour les accueillants d'enfants autonomes, dans ce type de milieu d'accueil seulement autorisé, la participation financière des parents n'est pas calculée sur base d'un barème proportionnel aux revenus des parents fixé par l'Office, mais elle est laissée à l'appréciation du milieu d'accueil en tenant toutefois compte du contexte socioéconomique et des capacités financières du public visé. Diverses formules existent : forfait invariable, forfait variant en fonction du volume de présences, théorique ou réel, barème selon revenus. Signalons aussi que depuis quelques années, sur l'impulsion du plan Cigogne et conformément aux objectifs des contrats de gestion successifs, un effort a été consenti par l'ONE pour mieux accompagner la création de ce type de milieu d'accueil, en ce compris sous forme d'un projet pilote de *coaching* de ce type d'accueil.

Les haltes-accueil. Il s'agit d'une structure d'accueil de création relativement récente (essentiellement à partir de 1995) autorisée et parfois agréée, mais non subventionnée par l'ONE (sauf dans certains cas limités et moyennant le respect de critères bien définis) qui vise principalement l'accueil d'enfants dont les parents se trouvent dans des situations sociales difficiles (recherche d'emplois, chômage, formations de réinsertion, incapacité maladie...) ou qui ne requièrent qu'un accueil pour quelques jours voire quelques heures pendant la semaine, le plus souvent par demi-journée.

Ce type de milieu d'accueil s'est développé suite à une pénurie de places d'accueil dans les milieux d'accueil traditionnels précités et spécifiquement au manque de places d'accueil répondant à ces besoins atypiques. Contrairement aux milieux d'accueil non subventionnés précités, ces haltes-accueil sont gérées par des ASBL et pratiquent des participations financières parentales largement calquées sur le barème officiel de l'ONE, c'est-à-dire en fonction des revenus des parents, mais adapté à la demande d'accueil spécifique.

La transformation sociétale en cours vers une plus grande flexibilité du travail, mais aussi vers une plus grande précarité, a notamment contribué au développement de ce type de milieu d'accueil qui a aujourd'hui une place à part entière dans le paysage de l'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ainsi, de quelque 650 places en 1990, les haltes-accueil représentent à fin 2016 quelque 1 800 places, soit près de trois fois plus, soit 4 % de l'offre globale. Elles pratiquent quasi toutes l'accueil d'urgence (enfants de 0 à 3 ans), hérité du Fonds des équipements et services collectifs (FESC), et sollicitent notamment les subsides des Régions sous forme de personnel ACS (Bruxelles) ou APE (Wallonie), des villes et communes sur le territoire desquelles elles sont situées.

Elles figurent dans la catégorie dénommée « tout autre milieu d'accueil organisant l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans de manière régulière sous une autre forme que celles visées ci-dessus » (voir art. 2, 8° de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil). Rappelons qu'au sens de cet arrêté, le milieu d'accueil se définit comme « toute personne physique ou morale étrangère au milieu familial de vie de l'enfant qui accueille des enfants âgés de moins de 6 ans en externat et de manière régulière » (art. 1, 4°).

Globalement, l'accueil en collectivité, tous milieux d'accueil de ce type confondus, subventionnés ou non, représente encore et toujours quelque 70 % de l'offre globale d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles. Par différence avec l'accueil de type familial (co-)accueillant(e)s d'enfants), ce type d'accueil réunit à la fois des conditions plus exigeantes, notamment en matière de personnel formé, d'infrastructure d'accueil et d'équipements adaptés pour un accueil de qualité, de projet d'accueil et d'attestation de qualité, ce qui ne signifie nullement que l'accueil de type familial soit de moindre qualité. Tous les types d'accueil font d'ailleurs l'objet d'un accompagnement par l'ONE, soit par les coordinateurs accueil, soit par les agents conseil.

2. Les modalités de l'autorisation, de l'agrément et du subventionnement des milieux d'accueil de l'ONE

Contribution de Jean-Paul Delporte

Depuis la loi de 1919, on l'a vu, un milieu d'accueil destiné à l'accueil de la petite enfance a été contraint d'obtenir une autorisation préalable pour pouvoir fonctionner ; à défaut, ce milieu d'accueil se mettait dans l'illégalité et risquait des sanctions.

Si, au départ, cette autorisation était délivrée par l'autorité communale, sur avis de l'ONE, à partir du décret de 1999 (voir supra, chapitre 2. évolution législative), l'autorisation préalable sera délivrée par l'ONE pour tout accueil non occasionnel³⁹ d'enfants de moins de 6 ans en dehors du milieu familial de vie de l'enfant.⁴⁰

L'Office est cependant tenu de prendre l'avis du collège des bourgmestre et échevins dans le champ des compétences communales.

Autrement dit, il existe une collaboration entre l'ONE et les instances communales pour accorder une autorisation de fonctionnement à une structure d'accueil de la petite enfance, chacun selon ses compétences.

Cette autorisation est donc un « must » pour tout milieu d'accueil, sauf les exceptions expressément et limitativement définies dans le décret⁴¹ et ne peut être délivrée que si le milieu d'accueil répond à un minimum de conditions assez strictes.

Elle peut en effet être refusée ou retirée sur base de critères qui ont été définis par l'ONE et approuvés par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 juin 2000⁴² en vertu de l'article 5 §2 du décret du 8 février 1999 modifiant le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office.

Ces conditions ont été énoncées par la suite, pour chaque type de milieu d'accueil, dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil pris en exécution du décret précité du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office, plus spécialement l'article 6 § 2 du décret.

Les dispositions du Titre II de l'arrêté précité lui sont consacrées et cela va des conditions générales d'accueil (capacité d'accueil ou de fonctionnement, fonctionnement du milieu d'accueil, personnel du milieu d'accueil, surveillance médicale, normes d'encadrement, formation initiale et continue) à la procédure d'autorisation relativement complexe.

Grosso modo, l'Office dispose de deux mois à partir du moment où le dossier de demande est complet pour accorder (ou refuser) l'autorisation. Celle-ci est nominative, incessible et revêt un caractère *intuitu personae*.

Le dossier d'introduction de la demande devra notamment comprendre « une proposition reprenant les lignes directrices du projet d'accueil conforme au code de qualité, ainsi qu'un projet de règlement d'ordre intérieur ».

Il est bien évident que l'ONE a mis en place des outils et conseils pour aider les demandeurs à introduire ce dossier de création d'un milieu d'accueil, quel qu'il soit. Il existe d'ailleurs un guichet d'informations

³⁹ C'est-à-dire qu'il s'agit d'un accueil organisé de manière régulière chaque semaine dans un milieu d'accueil et non d'un accueil purement occasionnel.

⁴⁰ Voir aussi le dernier décret en date, l'article 6 §2 du décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'ONE.

⁴¹ Outre la garde occasionnelle, les établissements scolaires organisés ou subventionnés par la Communauté française, les garderies scolaires, une liste de catégories de services ou institutions agréés ou reconnus par ou en vertu de dispositions décrétales ou réglementaires (voir AGCF du 19 juin 2003, *Moniteur belge* du 18 septembre 2003).

⁴² *Moniteur belge*, 10 octobre 2000.

spécialement constitué à cette fin et qui peut relayer auprès d'autres services compétents de l'Office si besoin.

Cette autorisation de fonctionnement constitue donc le premier stade de la reconnaissance de ce milieu d'accueil par l'ONE et s'impose à tout type de milieu d'accueil de la petite enfance. Elle est délivrée au niveau du comité subrégional du lieu où est situé le milieu d'accueil et un recours administratif est ouvert auprès du conseil d'administration de l'Office contre la décision de refus, de suspension ou de retrait d'autorisation.

Elle revêt, on l'aura compris, une importance particulière au vu des démarches et des conditions auxquelles elle est délivrée et peut d'ailleurs être suspendue, voire retirée dès l'instant où les conditions ne sont plus remplies, moyennant mise en demeure (voir le chapitre IV de l'arrêté précité, refus, suspension et retrait de l'autorisation). Au cas où cette autorisation est refusée, suspendue ou retirée, le milieu d'accueil verrait son agrément (voir ci-après) refusé, suspendu ou retiré et conséquemment se verrait privé des subventions qui y sont liées.

Le milieu d'accueil préalablement autorisé peut faire l'objet d'un agrément par l'Office, mais, ici aussi, moyennant certaines conditions définies à l'article 67 de l'arrêté précité du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil.

Parmi ces conditions, mentionnons :

- Disposer d'une attestation de qualité délivrée en vertu du code de qualité.
- Être ouvert à l'accueil d'enfants nécessitant une attention particulière compte tenu de certains besoins ou situations spécifiques (exemple : enfants en situation de handicap), sauf demande de dérogation motivée.
- Assurer la participation du personnel assurant l'accueil et du personnel de direction à des modules de formation continue.
- Conclure avec les parents un contrat d'accueil selon un modèle établi par l'ONE.
- Appliquer une participation financière des parents selon un barème et des modalités définies par l'ONE.

Une procédure d'agrément est également prévue dans l'arrêté et l'Office dispose de deux mois pour prendre sa décision. Ici, c'est l'administration de l'Office (direction des milieux d'accueil) qui est chargée de délivrer l'agrément sur base des éléments du dossier qui lui sont transmis par les services subrégionaux et sur avis du service de coordination accueil compétent.

Il peut décider d'agréer le milieu d'accueil, deuxième stade après l'autorisation et qui constitue une condition *sine qua non* à son subventionnement. C'est ce qui explique que ce sont, pour la toute grosse majorité les milieux d'accueil désireux d'être subventionnés qui demandent l'agrément, tandis que la plupart des milieux d'accueil non subventionnés se contentent de l'autorisation.

En cas de refus, de suspension ou de retrait de l'agrément, le milieu d'accueil dispose d'un recours administratif auprès du conseil d'administration. Ce recours suspend les effets de la décision.

L'absence ou la suspension d'agrément a en effet des conséquences négatives en termes de subventionnement, ce qui justifie que l'ONE procède souvent à une mise en demeure de remédier aux éléments/conditions manquants avant de suspendre les subsides.

Enfin, troisième stade, les milieux d'accueil peuvent, dans certaines conditions, bénéficier de subventions octroyées par l'Office

La toute première condition est, on l'a vu, de disposer de l'agrément délivré par l'Office. Mais cette condition, si elle est nécessaire, ne suffit pas : il faut en outre que le milieu d'accueil, à l'exception des milieux d'accueil qui étaient déjà subventionnés antérieurement, ait été retenu dans une programmation des milieux d'accueil sur base de critères fixés dans le contrat de gestion de l'ONE, dans la limite des crédits budgétaires ou dans le cadre de conventions de collaboration entre les entreprises et les milieux d'accueil

(synergie employeurs milieux d'accueil - SEMA).

À noter, et cela a toute son importance, que les subventions ne peuvent être octroyées que pour l'accueil des enfants dont l'âge ne dépasse pas 3 ans, sauf dérogation (rentrée scolaire la plus proche, intérêt de l'enfant).

Pour ce qui concerne le calcul des montants des subventions, il faut se référer à une série de dispositions reprises au Livre II et qu'il serait fastidieux de décrire dans cette brochure. Elles varient assez fort d'un type de milieu d'accueil à l'autre.

Signalons néanmoins que, lorsqu'il s'agit de subventions de personnel, elles sont calculées sur base d'un barème de référence par catégorie de personnel (aligné sur les barèmes afférents au personnel de l'Office) et d'une ancienneté reconnue par l'Office. Pour chaque membre du personnel subventionné, l'Office détermine donc un forfait individualisé.

Ces subventions sont octroyées pour des unités de personnel effectivement en service et rémunérées par le pouvoir organisateur de la crèche ; elles sont réduites proportionnellement aux prestations partielles.

Le milieu d'accueil qui organise la surveillance médicale préventive des enfants au sein du milieu d'accueil peut bénéficier des subventions sur base de celles accordées aux consultations de nourrissons. Une particularité cependant : elles peuvent aussi consister en des subventions pour la surveillance de la santé en collectivité, étant donné qu'elles concernent de tels milieux d'accueil en collectivité (crèches, prégiardiennats, crèche parentale).

Dans les MCAE, outre la subvention de personnel social, un subside forfaitaire est prévu par journée de présence d'enfant de moins de 3 ans ; il s'agit d'une somme plafonnée à un montant indexé, dont sont déduites les participations financières parentales, ce qui permet de mettre toutes les MCAE sur le même pied.

En ce qui concerne les services d'accueillants conventionnés (SAEC), un système spécifique de calcul appelé unités de temps de travail (UTT) est prévu ; il vise notamment à gérer les demandes d'accueil à temps partiel, voire les prestations à temps partiel de l'accueillant. Une UTT correspond à une demi-journée d'accueil. Lorsqu'un accueillant est autorisé à accueillir chaque jour ouvrable quatre enfants à temps plein, cet accueillant peut comptabiliser au maximum 528 UTT par trimestre de soixante-six jours ouvrables.

De même que pour les MCAE, une intervention par (demi) journée de placement à domicile est prévue sur base d'une somme forfaitaire indexée, dont sont déduites les participations financières des parents. Ici aussi, les SAEC sont mis sur pied d'égalité.

Notons qu'à ce jour un tel système de déduction des participations financières parentales du montant des subventions allouées dans les MCAE et les SAEC n'existe pas pour les autres types de milieux d'accueil subventionnés (crèches, prégiardiennats).

Le système dit de rétrocession pratiqué dans ces milieux d'accueil en collectivité, malgré une péréquation partielle au profit d'un nombre restreint de milieux d'accueil, continue inévitablement à favoriser les milieux d'accueil qui perçoivent des participations financières parentales élevées.

Ces participations financières parentales représentent toujours une part importante du financement des milieux d'accueil, mais elle est relative d'un milieu d'accueil à l'autre.

On ne peut que souhaiter qu'une future réforme des milieux d'accueil réalise ce que l'on appelle une péréquation complète, qui permettrait de répartir équitablement les participations financières parentales entre tous les milieux d'accueil.

Signalons aussi que, pour les MCAE comme pour les SAEC, le subside forfaitaire octroyé par journée de présence ou de placement est majoré à 150 % pour les enfants présentant des problèmes psychologiques, médicaux et/ou sociaux graves sur décision motivée de l'Office.

Cette majoration est d'application pour les enfants en situation de handicap.

Si on remonte dans le temps, on peut noter que, dès les années septante et même auparavant, des arrêtés royaux ou ministériels prévoyaient déjà le subventionnement de structures d'accueil de la petite enfance,

qu'il s'agisse :

- D'une intervention financière de l'État dans les frais de fonctionnement des crèches de jour agréées par l'ONE (Œuvre Nationale de l'Enfance).⁴³
- Des taux d'intervention de l'État dans les frais de fonctionnement de colonies agréées ou gérées par l'ONE, ainsi que des subsides pour les centres de vacances, cures de jour, maisons maternelles et pouponnières.⁴⁴
- Du montant des subventions de fonctionnement attribuées aux services de gardiennes d'enfants à domicile, ainsi que le montant de l'intervention par journée de placement à domicile et d'indemnité pour frais administratifs.⁴⁵

Autrement dit, beaucoup d'interventions financières encore appliquées aujourd'hui pour différents milieux d'accueil de la petite enfance existaient déjà en tout ou en partie à cette époque et ont été adaptées et peaufinées au fil du temps par l'ONE.

Quant au barème de la participation financière parentale (PFP), on en trouve déjà un exemple en 1975 dans un arrêté ministériel portant fixation du barème de la PFP pour les crèches de jour, pré-gardiennats, et gardiennes d'enfants à domicile.⁴⁶

3. L'évolution quantitative des milieux d'accueil de la petite enfance – Les plans Cigogne

On peut voir l'évolution des capacités/places d'accueil par catégorie et par type (de milieu) d'accueil en Communauté française dans les tableaux récapitulatifs 1 et 2 ci-dessous depuis les années nonante jusqu'à la fin 2016 (rapport d'activités 2016).

Dans le premier tableau, le focus est mis sur l'évolution comparée de l'accueil subventionné et non subventionné par l'ONE.

La répartition entre ces deux catégories de milieux d'accueil se situe pratiquement toujours à 70 % (subventionné) pour 30 % (non subventionné).

C'était le cas en 1990 (69,86 %/30,14 %), mais, en 1995, on constate un pic en faveur de l'accueil non subventionné (32 %) dû à un « boom » des maisons d'enfants et haltes-accueil que l'on peut vérifier dans les chiffres du deuxième tableau, et ce parallèlement à une moindre croissance des capacités subventionnées par défaut de budgets affectés à la programmation de telles places d'accueil.

Inversement, en 2000, c'est l'accueil subventionné qui reprend le dessus (72,73 %) alors que l'accueil non subventionné chute à 27,27 %, son pourcentage le plus bas.

Il semble qu'il y ait eu durant les cinq années précédentes des transferts de places entre le secteur non subventionné (maisons d'enfants, accueillants autonomes) et le secteur subventionné. En effet, le nombre

⁴³ Voir AR du 13 février 1970 (*Moniteur belge*, 27 février 1970) et AR du 25 février 1975 modifiant le précédent (*Moniteur belge*, 14 mars 1975).

⁴⁴ Voir AR du 20 novembre 1970 (*Moniteur belge*, 10 décembre 1970) et l'AR du 11 décembre 1975 modifiant l'AR du 15 mai 1975, *Moniteur belge*, 20 décembre 1975).

⁴⁵ AM du 15 décembre 1975 (*Moniteur belge*, 20 décembre 1975). Un arrêté ministériel du 21 août 1975 avait préalablement déterminé les conditions auxquelles devaient répondre les gardiennes d'enfants à domicile qui relevaient d'un service reconnu (agréé) par l'ONE, ainsi que les modalités de la surveillance médicale des enfants placés.

⁴⁶ AM du 15 décembre 1975 (*Moniteur belge*, 20 décembre 1975).

total de places stagne, voire diminue, entre 1990 et 1995 au détriment des milieux d'accueil non subventionnés.

Il est vraisemblable qu'outre la fermeture de maisons d'enfants ou de leur passage chez Kind en Gezin à Bruxelles (les normes afférentes à l'autorisation étaient moins contraignantes à cette époque côté flamand), certaines se sont reconverties en maisons communales d'accueil, de création récente en Communauté française, et que des accueillants indépendants aient opté pour le statut social accordé aux accueillants conventionnés.

Seules les haltes-accueil, qui répondent à de nouveaux besoins (temps partiels, formations de remise à l'emploi, pause-carrière...) ont continué de progresser dans le secteur non subventionné par l'ONE, sachant par ailleurs qu'elles sont le plus souvent subventionnées sous différentes formes directes ou indirectes par les Régions ou par les villes et les communes.

Signalons à cet égard que suite à un premier appel à projets, une dizaine de haltes-accueil ont pu bénéficier d'un subside forfaitaire de l'ONE et huit autres structures d'accueil de ce type se sont rajoutées en 2009. Elles devaient – condition *sine qua non* – rencontrer deux critères : la réalisation d'un travail d'accompagnement et de prévention sociale vis-à-vis des familles couplé à un accueil occasionnel et flexible facilitant la réinsertion professionnelle des parents. À partir de 2012, trente-cinq haltes-accueil sont devenues bénéficiaires de ce subside qui leur permet d'équilibrer au mieux leur budget de fonctionnement.

En 2016, nous sommes toujours avec la même répartition entre l'accueil subventionné (70,3 %) et non subventionné (29,7 %).

Il semblerait qu'il y ait une certaine régulation entre les deux catégories de milieux d'accueil et que, vu l'accroissement de la demande d'accueil par les familles, conjuguée à une offre toujours insuffisante du côté de l'accueil subventionné, l'accueil non subventionné se maintienne quasi de manière permanente à ce même niveau par rapport à l'accueil subventionné. Toutefois, c'est surtout redevable à l'accueil en collectivité non subventionné, les maisons d'enfants et les haltes-accueil totalisant 10 219 des 13 118 places non subventionnées, soit pas loin de 80 %.

TABLEAU 1 - ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D'ACCUEIL SUBVENTIONNÉ VS NON SUBVENTIONNÉ

	Capacité totale subventionnées	Pourcentage subventionné	Capacité totale non subv.	Pourcentage non subventionné
1990	16.488	69,86%	7.115	30,14%
1991				
1992				
1993				
1994				
1995	20.001	67,99%	9.418	32,01%
1996				
1997				
1998				
1999				
2000	20.581	72,73%	7.718	27,27%
2001	21.011	72,29%	8.052	27,71%
2002	21.413	72,33%	8.192	27,67%
2003	21.192	70,33%	8.941	29,67%
2004	20.126	68,59%	9.215	31,41%
2005	21.947	70,31%	9.268	29,69%
2006	23.025	70,15%	9.798	29,85%
2007	24.311	71,03%	9.916	28,97%
2008	25.741	71,91%	10.057	28,09%
2009	26.818	72,14%	10.355	27,86%
2010	27.468	71,93%	10.717	28,07%
2011	28.474	71,75%	11.212	28,25%
2012	28.335	70,88%	11.639	29,12%
2013	28.747	70,44%	12.064	29,56%
2014	29.890	71,09%	12.156	28,91%
2015	30.464	70,83%	12.543	29,17%
2016	31.067	70,31%	13.118	29,69%
TOTAL	467.099		191.494	

TABLEAU 2 – ÉVOLUTION DES CAPACITÉS PAR TYPE D'ACCUEIL DE 1990 À 2016

Evolution des capacités par type d'accueil									
	Crèches + Crèches parentales	Prégardiennats	MCAE	Maison d'enfants et halte accueil Fds2	Accueillantes conventionnées	Maisons d'enfants	Halte accueil	Accueillantes autonomes	TOTAL
1990	8.054	1.024			7.410	3.941		3.174	23.603
1991									0
1992									0
1993									0
1994									0
1995	8.956	914	900		9.231	6.014	647	2.757	29.419
1996									0
1997									0
1998									0
1999									0
2000	9.202	906	1.092	0	9.381	4.503	922	2.293	28.299
2001	9.293	900	1.593	0	9.225	4.806	969	2.277	29.063
2002	9.329	882	1.551	369	9.282	4.891	1.064	2.237	29.605
2003	9.383	862	1.596	369	8.982	5.573	1.234	2.134	30.133
2004	9.403	872	1.608	369	7.874	5.700	1.413	2.102	29.341
2005	10.034	796	1.948	380	8.789	5.737	1.410	2.121	31.215
2006	10.267	867	2.384	401	9.106	6.009	1.520	2.269	32.823
2007	10.766	867	2.597	400	9.681	6.188	1.398	2.330	34.227
2008	11.541	872	2.890	289	10.149	6.183	1.218	2.656	35.798
2009	12.048	854	2.770	617	10.529	6.219	1.466	2.670	37.173
2010	12.528	838	2.900	605	10.597	6.482	1.489	2.746	38.185
2011	13.147	838	2.978	614	10.897	6.795	1.524	2.893	39.686
2012	13.980	842	3.300	241	9.972	6.953	1.642	3.044	39.974
2013	14.258	824	3.357	246	10.062	7.146	1.688	3.230	40.811
2014	15.251	795	3.350	201	10.293	7.440	1.580	3.136	42.046
2015	15.747	802	3.356	189	10.370	7.837	1.661	3.045	43.007
2016	16.431	808	3.311	189	10.328	8.427	1.792	2.899	44.185
TOTAL	219.618	16.363	43.481	5.479	182.158	116.844	24.637	50.013	658.593

Ce deuxième tableau fournit l'évolution des capacités (places agréées et/ou autorisées) par type d'accueil, on peut en tirer les conclusions suivantes.

Au tout début des années nonante, il y avait un peu plus de 23 500 places d'accueil, dont plus ou moins 16 500 étaient subventionnées par l'ONE et plus ou moins 7 000 qui ne l'étaient pas (maisons d'enfants et accueillants à domicile).

Dans l'accueil subventionné, l'accueil en collectivité (crèches, MCAE et préguardiennats) et l'accueil familial (accueillants et co-accueillants conventionnés) se répartissaient comme suit ; : 9 078 places, soit 55 % en accueil en collectivité, pour quelque 7 400 places, soit 45 % pour l'accueil familial (à domicile).

L'accueil non subventionné se répartissait comme suit : 3 941 places en maisons d'enfants, soit également 55 % en collectivité, pour 3 174 places chez les accueillants, soit 45 %.

Autrement dit, la répartition entre l'accueil en collectivité et l'accueil à domicile était la même à cette époque (55/45), qu'il s'agisse d'accueil subventionné ou d'accueil non subventionné.

Cela ne va pas durer. En effet, une évolution va se produire au fil des années et dès 1995 les milieux d'accueil non subventionnés en collectivité (maisons d'enfants et haltes-accueil) vont totaliser 6 661 places, soit 70 % de l'ensemble du secteur non subventionné, l'accueil de type familial (2 757 places d'accueillants autonomes) ne représentant plus que 30 %.

En 2016, on constate que cette tendance n'a fait que se renforcer : les maisons d'enfants et haltes-accueil totalisent 10 219 places, soit 78 % du secteur non subventionné, l'accueil de type familial (2 899 places) ne représentant plus que 22 %.

Par ailleurs, c'est chez les accueillants⁴⁷ indépendants que l'on constate le plus grand turnover. C'est une caractéristique connue sur le plan international : chaque année, de très nombreux accueillants quittent leur activité, le plus souvent considérée comme une activité d'appoint, et les départs ne sont pas nécessairement compensés par les nouveaux accueillants. Les raisons qui motivent cet arrêt d'activité sont diverses : réorientation professionnelle, passage au statut d'accueillant conventionné plus sécurisant,

⁴⁷ On parle le plus souvent d'accueillantes, car ce sont quasi uniquement des femmes qui exercent ce métier.

création d'une maison d'enfants jugée plus rémunératrice, contraintes liées à la réglementation/professionnalisation du secteur.

Cette tendance à la hausse des milieux d'accueil en collectivité s'est partiellement vérifiée au niveau de l'accueil subventionné où l'accueil en collectivité ne représentait toujours que 54 % de l'ensemble du secteur en 1995 pour 46 % pour l'accueil de type familial (accueillants conventionnés encadrés par un service), mais est cependant monté à 67 % en 2016, le nombre d'accueillants conventionnés ayant stagné au cours des dix dernières années (environ 10 000 places), alors que les structures d'accueil de type collectif (crèches, MCAE, mais pas les préguardiennats, plutôt en déclin) ne cessaient d'augmenter sous l'impulsion des plans Cigogne successifs.

Bien entendu, il s'agit-là d'une réflexion globale pour l'ensemble de la Communauté française (cinq provinces wallonnes et Bruxelles), car d'une province à l'autre cette répartition (en collectivité/de type familial) était et est toujours très différente. Ainsi, on notera qu'à Bruxelles (milieu urbain par excellence), l'accueil en collectivité domine très largement (voir le tableau 3 ci-après), vu qu'il représente plus de 88 % de l'ensemble de l'offre d'accueil en 1990 et plus de 96 % en 2016. Il est évident qu'à Bruxelles les normes en matière d'infrastructure (nombre de mètres carrés par enfant accueilli), d'équipements et de sécurité ne permettent pas aisément de créer un milieu d'accueil à domicile.

En revanche, dans la province du Luxembourg, l'accueil en collectivité ne représente que 16 % en 1990 (contre 84 % pour l'accueil de type familial) et en 2016 l'accueil en collectivité ne représente toujours que 52 % malgré l'impact des programmations successives.

Il est clair que l'accueil de type familial, tant subventionné (accueillants conventionnés) que non subventionné (accueillants autonomes), se maintient beaucoup mieux dans une province rurale à faible densité de population.

À Liège, l'accueil en collectivité est passé de 42,6 % en 1990 à 61,6 % en 2016, soit une augmentation de 19 %, due essentiellement à la montée en puissance conjuguée de l'accueil en collectivité subventionné (passage de 1 374 places en 1990, soit 31 % du total des places ; à 3 504 places en 2016, soit 40,2 % du total des places). Dans le même temps, l'accueil en collectivité non subventionné passait de 514 places en 1990, soit 11,6 % du total des places, à 1 869 en 2016, soit 21,4 % du total.

Une constante se dégage néanmoins de tous ces chiffres, c'est l'augmentation significative de l'accueil en collectivité par rapport à l'accueil de type familial et singulièrement grâce à la croissance de l'offre subventionnée, mais en partie aussi de l'offre non subventionnée.

TABLEAU 3 – ÉVOLUTION DES PLACES DE 1990 À 2016 (ACCUEIL COLLECTIF - ACCUEIL FAMILIAL)

Nb de places d'accueil au 31/12/1990 et au 31/12/2016								
	Accueil collectif				Accueil familial			
	Subventionnées par l'ONE		Non subventionnées par l'ONE		Subventionnées par l'ONE		Non subventionnées par l'ONE	
	1990	2016	1990	2016	1990	2016	1990	2016
Bxl-capitale	4750	7376	1537	3677	285	304	544	103
B. wallon	742	1954	307	1636	1500	1000	212	482
Hainaut	1627	4864	937	1187	2040	3909	420	412
Liège	1374	3504	514	1869	1530	2337	1012	1004
Luxembourg	86	1075	211	642	1065	1212	496	347
Namur	499	1966	435	1208	690	1566	465	551
F.B.A					300		25	
FWB	9078	20739	3941	10219	7410	10328	3174	2899

Au regard du tableau 3 ci-dessus, il s'avère qu'entre 1990 et 2016 :

- L'accueil collectif, tant subventionné par l'ONE que non subventionné, a plus que doublé (x 2,4).
- Sur la même période, l'accueil de type familial subventionné (accueillants conventionnés) a augmenté de quasi 40 %.
- La capacité chez les accueillants autonomes a sensiblement diminué (un peu moins de 10 %).

Pendant la décennie 1990-2000, relativement peu de places d'accueil subventionnées ont été créées, par défaut de budget, de programmation planifiée et de volonté politique ; l'augmentation nette étant de quelque 4 000 places (pour la moitié, il s'agissait d'une augmentation du nombre et de la capacité chez les accueillants conventionnés qui avaient pu bénéficier à cette époque d'une amélioration de leur statut social), tandis que l'accueil non subventionné n'a guère augmenté (+ 600 places).

Les choses vont évoluer beaucoup plus favorablement et rapidement durant la décennie suivante. En effet, avec la mise en place au début des années 2000 du plan Cigogne I et du plan Cigogne II, l'objectif clairement affiché est d'augmenter significativement l'offre de places d'accueil en Communauté française et d'atteindre, sinon dépasser, l'objectif fixé par l'Europe à Barcelone d'un taux de couverture⁴⁸ de 33 % des enfants de 0 à 3 ans.

Les plans Cigogne sont la concrétisation, via des accords de gouvernement Régions-Communauté française, de politiques croisées qui permettent de créer des synergies entre des politiques de création de nouvelles places d'accueil, d'infrastructures d'accueil et de mises à l'emploi de personnel de la petite enfance (APE en Région wallonne, ACS en Région de Bruxelles-Capitale).

⁴⁸ Le taux de couverture calculé par l'ONE mesure le rapport entre le nombre d'enfants de la tranche d'âge concernée et le nombre de places d'accueil. Dans ce calcul, on rapporte le nombre d'enfants en âge de fréquenter les milieux d'accueil (autrement dit, les enfants âgés de 0 à 2,5 ans, sachant que les enfants n'entrent généralement pas dans un milieu d'accueil avant 3 mois et en sortent pour entrer à l'école entre 2,5 ans et 3 ans) au nombre de places. Ce mode de calcul débouche sur un taux de couverture nettement inférieur (de l'ordre de 30 % et plus en moyenne pour la Fédération Wallonie-Bruxelles) à celui qui résulte du mode de calcul pratiqué au niveau européen (de l'ordre de 44 % et plus en moyenne pour la même Fédération Wallonie-Bruxelles). Si l'on tient compte de cette dernière méthode de calcul, qui consiste à faire le rapport entre le nombre d'enfants de 0 à 3 ans et le nombre d'enfants de la même tranche d'âge fréquentant une structure d'accueil, y compris donc l'école maternelle, la Fédération Wallonie-Bruxelles dépasse largement l'objectif de 33 % de Barcelone et se classe dans le top 5 des pays européens, derrière les pays scandinaves et les Pays-Bas.

Les plans Cigogne I et II avaient au départ l'objectif ambitieux de créer plus de 10 000 places en Fédération Wallonie-Bruxelles sur une décennie, tous milieux d'accueil confondus.

À côté des budgets consacrés à la création de milieux d'accueil subventionnés, le plan visait également le développement de l'accueil non subventionné et le partenariat avec les entreprises sous forme de synergie entreprises-milieux d'accueil (SEMA). Un guichet d'informations sera créé au sein de l'ONE pour faciliter la circulation des informations et soutenir les porteurs de projets, quels qu'ils soient.

Cet objectif de 10 000 places supplémentaires a effectivement été atteint avec quelques années de décalage, compte tenu des délais de réalisation de tels projets d'accueil, tant du point de vue des infrastructures que des problématiques de personnel.

De 2003 (début du plan Cigogne I) à 2013 (fin du plan Cigogne II), on passe de 30 000 à quelque 40 800 places d'accueil, tous milieux confondus (voir tableau 3 ci-dessus), soit une progression nette de quelque 10 800 places.

Le plan Cigogne III a été adopté en 2013 et prévoit la création de près de 15 000 nouvelles places entre 2014 et 2022. Il est censé comprendre trois phases :

- Phase 1 : projets se réalisant en 2014, soit 2 049 places.
- Phase 2 : projets se réalisant entre 2015 et 2018, soit 6 400 places.
- Phase 3 : projets se réalisant entre 2019 et 2022, soit 6 400 places.

Au total, pas moins de 14 849 places seraient créées, mais il s'agit bien évidemment d'objectifs.

Si l'on regarde les chiffres concrets figurant dans les tableaux 2 et 3, on pourra noter qu'au 31 décembre 2016 le nombre total de places d'accueil atteint est de 44 185, soit une augmentation nette de 3 385 places depuis fin 2013, et de plus de 13 000 depuis 2005. Autrement dit, il s'agit d'une augmentation moyenne de près de 1 100 nouvelles places par année, ce qui constitue une belle réussite.

La part relative des divers types d'accueil se présente comme suit :

- 20 739 places pour l'accueil collectif subventionné, soit 47 %.
- 10 219 places pour l'accueil familial subventionné, soit 23 %.
- 10 328 places pour l'accueil collectif non subventionné, soit 23,4 %.
- 2 899 places pour l'accueil familial non subventionné, soit 6,6 %.

Autrement dit, à la fin 2016, l'accueil collectif subventionné (crèches, crèches parentales, préguardiennats, MCAE, structures d'accueil du Fonds de solidarité-volet 2), soit 47 % de l'offre globale, représente à lui seul une offre de places d'accueil équivalente à l'addition de l'accueil familial subventionné (accueillants conventionnés, 23 %) et de l'accueil collectif non subventionné (maisons d'enfants, haltes-accueil, 23,4 %), l'accueil familial non subventionné (accueillants autonomes, 6,6 %) venant faire l'appoint pour atteindre les 100 % de l'offre.

Globalement, nous retrouvons une offre d'accueil subventionnée représentant 70 % pour une offre non subventionnée de 30 %. L'accueil en collectivité, subventionné et non subventionné, représente lui aussi 70 % de l'offre globale.

En 2016, le taux de couverture est le suivant, selon l'une ou l'autre méthode de calcul :

- En termes de nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil (préscolaire) ou à l'école maternelle au 15 janvier 2016 (mode de calcul utilisé pour les comparaisons européennes), le taux de couverture pour l'ensemble de la Fédération Wallonie-Bruxelles est de 46 %. Ce taux de couverture est en augmentation constante du fait de la croissance du nombre de places (plans Cigogne successifs) et conséquemment du nombre d'enfants inscrits (fréquentant) un milieu d'accueil, une place pouvant être occupée par plus d'un enfant. En effet, il devient de plus en plus rare qu'un même enfant fréquente le milieu d'accueil à temps plein, la demande d'un accueil à temps partiel, voire de manière occasionnelle, augmentant. Par ailleurs, au cours des dernières années, et plus particulièrement depuis 2013, le nombre d'enfants de moins de 3 ans a diminué sensiblement, sauf à Bruxelles où la croissance démographique se maintient.

Les objectifs fixés par l'Europe à Barcelone en 2003 d'un taux de couverture de 33 % des enfants de 0 à 3 ans à l'horizon 2010 sont donc largement dépassés, ce qui constitue un bon point pour la Fédération Wallonie-Bruxelles.

- En termes de nombre de places dans les milieux d'accueil au 31 décembre 2016 rapporté au nombre (estimation) d'enfants en âge de fréquenter les milieux d'accueil (enfants de 0 à 2,5 ans) (mode de calcul utilisé traditionnellement par l'ONE dans ses rapports d'activités), le taux de couverture est de 33 %. Comme signalé ci-dessus, ce taux est dû à la hausse du nombre de places d'accueil disponibles (quelque 1 100 places/an depuis une dizaine d'années) et également de la diminution du nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles.⁴⁹

Bien entendu, ce taux de couverture global, tous milieux confondus, cache une réalité plus complexe et nuancée, notamment si l'on examine la distribution des taux de couverture par subrégion.

Ainsi peut-on constater que ce taux de couverture est seulement de 29 % pour la Région de Bruxelles-Capitale (en croissance démographique constante), ainsi que pour le Hainaut (dans l'arrondissement de Thuin il est même de 27 %), de 31 % pour Liège et, par contre, de 50 % pour le Brabant wallon. C'est d'ailleurs pourquoi, dans le cadre des programmations de nouvelles places d'accueil subventionnées, l'objectif prioritaire est de rétablir un certain équilibre au profit des provinces/arrondissements où le taux de couverture, en particulier le taux de couverture subventionné, est fortement inférieur à la moyenne.

Il s'agit d'un objectif qui ne peut se réaliser que progressivement, car il implique de nombreux acteurs, tant institutionnels que privés, et nécessite des moyens humains et budgétaires non négligeables.

On ne peut que se réjouir de voir l'ONE veiller à gommer ces disparités régionales en créant des places d'accueil subventionnées accessibles financièrement au plus grand nombre, tout en maintenant une diversité de milieux d'accueil de type collectif et de type familial susceptibles de répondre aux besoins diversifiés des familles (accueil temps plein, à temps partiel, accueil flexible, accueil d'urgence, accueil d'enfants ayant des besoins spécifiques...).

⁴⁹ Pour des chiffres, tableaux et commentaires plus détaillés sur les capacités d'accueil, taux de couverture et autres données, il y a lieu de consulter les rapports d'activité annuels disponibles sur le site internet de l'ONE.

4. Le code de qualité de l'accueil

L'application d'un code de qualité de l'accueil à l'ensemble des milieux d'accueil des enfants de 0 à 12 ans, voire plus, a constitué incontestablement une étape importante à la fois pour les milieux d'accueil, les parents, l'ONE et ses partenaires, mais aussi pour les enfants accueillis dans l'ensemble de ces milieux d'accueil très diversifiés.

Ce fut le cas dès la parution du premier arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant le code de qualité de l'accueil, l'arrêté du 31 mai 1999⁵⁰, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000, pris en exécution du nouveau décret du 8 février 1999 modifiant le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office.⁵¹

Il ne s'agissait ni plus ni moins de promouvoir la qualité de l'accueil dans tous les lieux d'accueil, quels qu'ils soient : accueil classique des enfants de moins de 3 ans (crèches, MCAE, maisons d'enfants, accueillants à domicile), mais aussi diverses autres formules telles que halte-accueil, accueil extrascolaire, accueil d'enfants malades, accueil d'urgence, accueil flexible, etc. qui s'étaient développées dans les années nonante.

En effet, il était devenu indispensable d'intégrer cette grande variété de formules d'accueil dans un cadre cohérent afin de répondre au mieux aux besoins des enfants, lesquels étaient placés au centre des préoccupations de cette réforme, et de leurs parents.

L'ONE se voit dès ce moment investi non seulement d'un rôle de garant de la réglementation (autorisation de garde, inscriptions, qualifications des personnels, normes d'encadrement, surveillance de la santé, participation financière des parents, contrat d'accueil), mais aussi de référent en matière d'éducation et de qualité de l'accueil (accompagnement par les services compétents de l'ONE et évaluation globale).

Cette réforme s'inscrit dans un processus dynamique de changement à tous les niveaux d'implication : ONE, bien évidemment, mais aussi pouvoirs organisateurs, équipes d'encadrement et d'animation, parents, formateurs...

L'arrêté code de qualité est un arrêté cadre qui définit les lignes de force, les principes de base et les procédures à respecter pour viser un accueil de qualité. Mais il laisse place à la souplesse, à l'évolution et aux adaptations nécessaires, en fonction des spécificités et particularités des divers milieux d'accueil visés, notamment les milieux d'accueil précités de la petite enfance.

S'il y a bien une innovation qu'il convient de mettre en exergue, c'est l'obligation pour tout milieu d'accueil visé par le code de qualité « d'établir un projet d'accueil et d'en délivrer copie aux personnes qui (lui) confient l'enfant ».⁵² En outre, ce projet d'accueil est « élaboré en concertation avec les encadrants et fait l'objet d'une consultation où sont notamment invitées les personnes qui confient l'enfant ».⁵³ Ces deux paragraphes situent d'emblée l'importance que le code de qualité accorde à la méthode d'élaboration du projet d'accueil et à sa diffusion auprès des usagers.

Non seulement, le milieu d'accueil se doit de dire explicitement ce qu'il compte faire, comment et pourquoi et de mettre en évidence de quelle manière il envisage de rencontrer les objectifs du code de qualité (à l'époque, il s'agissait de dix objectifs généraux à rencontrer obligatoirement et de six objectifs spécifiques, parmi lesquels le milieu d'accueil en choisit un ou plusieurs à poursuivre dans son projet).

Par ailleurs, le milieu d'accueil est tenu d'élaborer son projet selon une démarche collective et participative, impliquant tous les acteurs concernés : pouvoir organisateur, direction, encadrantes, et même les parents (usagers du milieu d'accueil).

Dans l'esprit du code de qualité, il s'agit bien de la mise en forme d'une réflexion et d'une pratique spécifiques au milieu d'accueil concerné, impliquant acteurs et usagers, et non pas d'un projet stéréotypé. Chaque projet d'accueil sera en quelque sorte unique et, de surcroît, susceptible d'évoluer dans le temps.

⁵⁰ *Moniteur belge*, 21 décembre 1999.

⁵¹ *Moniteur belge*, 16 juin 1999.

⁵² Art. 19 § 1^{er} de l'arrêté précité.

⁵³ Art. 19 § 2 de l'arrêté précité.

Pour aider les milieux d'accueil dans la réalisation concrète de leur projet d'accueil, l'arrêté a prévu un contenu formel minimum comprenant un certain nombre d'informations.⁵⁴ Il faut souligner ici le rôle important que vont jouer à partir de cette nouvelle réglementation les coordinateurs accueil dans l'accompagnement des milieux d'accueil en vue de les aider à s'inscrire dans une telle dynamique de qualité, bien avant et au-delà de l'évaluation du milieu d'accueil et de la délivrance d'une attestation de qualité.⁵⁵

En 2002 l'ONE produit et diffuse le « Guide d'accompagnement du Code de qualité », mais aussi le référentiel 0-3 ans « Accueillir les tout-petits, oser la qualité ».⁵⁶

C'est grâce à une recherche universitaire coordonnée par Gentile Manni (ULg) et impliquant plusieurs acteurs ONE que ce référentiel a pu voir le jour⁵⁷ et au financement de cette recherche-action par le Fonds Houtman. Il se propose de définir des orientations éducatives claires avec un double objectif : d'une part, aider les professionnels qui prennent en charge l'accueil d'enfants de moins de 3 ans à élaborer des projets d'accueil à visée éducative (qu'il s'agisse d'accueil en collectivité ou de type familial) et, d'autre part, construire sur base de critères suffisamment explicites des outils d'évaluation et d'accompagnement des projets d'accueil. Ce référentiel met en évidence, de manière explicite, les dimensions psychopédagogiques de l'accueil de la petite enfance : l'attachement ou lien, la socialisation, l'activité de l'enfant, la recherche d'une qualité d'accueil pour tous les enfants, quels que soient leurs vécus et besoins spécifiques, visant l'égalité des chances pour tous.

En 2002-2003, les nouveaux conseillers pédagogiques font leur apparition à l'ONE et sont chargés de travailler, en collaboration avec les coordinateurs accueil, à la mise en œuvre du code de qualité.

Trois brochures intitulées « Repères pour des pratiques d'accueil de qualité » sont réalisées et diffusées en 2004 dans la foulée d'un nouveau code de qualité⁵⁸ qui réorganise les dispositions du précédent arrêté et définit un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels des principes psychopédagogiques, l'organisation des activités et de la promotion de la santé, l'accessibilité du milieu d'accueil à tous les enfants, en ce compris les enfants ayant des besoins spécifiques, un encadrement qualifié, sans oublier les relations du milieu d'accueil avec les personnes qui confient l'enfant, et avec l'environnement. Le milieu d'accueil devra obligatoirement décrire dans son projet « les choix méthodologiques ainsi que les actions concrètes mises en œuvre pour tendre vers ces objectifs ».⁵⁹

Ces trois brochures (« À la rencontre des familles », « À la rencontre des enfants » et « Soutien à l'activité des professionnel-le-s »)⁶⁰ constituent un canevas de réflexion sur un certain nombre de sujets importants à discuter entre professionnels et entre professionnels et familles. Elles contiennent aussi des balises qui donnent des orientations à privilégier dans les pratiques en leur (re)donnant du sens et vont constituer au fil du temps un outil privilégié de dialogue dans le cadre de l'accompagnement et de l'évaluation des projets d'accueil.

Le projet d'accueil doit faire l'objet d'une évaluation régulière et être mis à jour au moins tous les trois ans.

Quant à l'attestation de qualité, il ne s'agit pas d'octroyer un label, mais plutôt de renforcer la dynamique de réflexion et de remise en question afin d'améliorer régulièrement la qualité de l'accueil en ciblant tel ou tel objectif en particulier. Cette attestation est délivrée par l'ONE pour une durée de trois ans renouvelable, chaque fois sur base d'une évaluation de la mise en œuvre du projet d'accueil et d'un plan d'action qualité.⁶¹

⁵⁴ Art. 19 § 3 de l'arrêté précité.

⁵⁵ On lira avec beaucoup d'intérêt le dossier consacré par l'ONE, en collaboration avec l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, à cet important arrêté code de qualité intitulé « Guide d'accompagnement du code de qualité » en 5 volumes paru en 2002 (réf. D/2002/74,80/5).

⁵⁶ Éditions ONE-Fonds Houtman, Bruxelles, 2002.

⁵⁷ On en trouvera un commentaire éclairé dans le chapitre 4 « Vers une qualité de l'accueil... » de la partie introductive.

⁵⁸ AGCF du 11 décembre 2003 fixant le code de qualité de l'accueil, *Moniteur belge* du 19 avril 2004 avec entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004.

⁵⁹ Art. 20, § 3,7^o de l'arrêté précité.

⁶⁰ Voir également le chapitre 6 de la partie introductive « Évolution de la fonction d'inspection et d'accompagnement ».

⁶¹ Tous les milieux d'accueil agréés – et pour la toute grande majorité subventionnés – étaient tenus d'obtenir cette attestation de qualité pour le 31 décembre 2006, soit trois ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté, afin de conserver leur agrément. L'octroi d'un nouvel agrément était également conditionné par l'obtention de cette attestation sur base d'une première évaluation. Ce travail d'évaluation triennal s'est prolongé jusqu'à présent de manière régulière et l'on peut en prendre connaissance au travers des rapports d'activité annuels publiés par l'ONE.

Il nous paraît important de souligner que le projet d'accueil doit avant tout contribuer au développement physique, psychique ou psychologique, cognitif, affectif et social de l'enfant et qu'un accueil de qualité se doit de faire l'objet d'une réflexion dans un processus dynamique, continu et partagé, considéré comme enjeu et gage de professionnalisation (voir les considérants de l'arrêté fixant le code de qualité).

Dans l'arrêté portant réglementation générale, il est également prévu que « les agents de l'Office sont chargés de procéder à une évaluation régulière des conditions d'accueil, portant notamment sur l'épanouissement physique, psychique et social des enfants, en tenant compte de l'attente des parents » (art. 83).

L'ACCUEIL DURANT LE TEMPS LIBRE (ATL)

Contribution de Emile Pirlot, Vincianne Charlier, Annick Cognaux, Laurent Didier

1. Les trois catégories/secteurs de structures d'accueil ATL

L'ATL représente l'accueil des enfants de plus de 3 ans en dehors de l'école. Il comprend de nombreuses structures, de formes et de finalités diverses. L'ONE est chargé d'appliquer les réglementations relatives aux trois secteurs : l'accueil extrascolaire, les écoles de devoirs et les centres de vacances.

Les accueils extrascolaires organisent des activités autonomes encadrées pour les enfants fréquentant l'école fondamentale (3 à 12 ans), avant et après l'école et en continuité avec elle.

Les écoles de devoirs s'adressent à des enfants de 6 à 15, voire 18 ans, issus majoritairement de milieux socialement défavorisés. Elles sont indépendantes des écoles. Elles développent des activités de soutien scolaire et d'animation des enfants et contribuent ainsi à leur éducation et à leur épanouissement.

Les centres de vacances se distinguent des autres types d'initiatives d'accueil pour les enfants en vacances, comme les stages spécialisés (de type sportif ou pour l'apprentissage d'une langue...) par des objectifs pédagogiques de type généralistes (créativité, participation, socialisation, éveil sportif, esprit d'équipe...) Les activités ne sont pas spécialisées et excluent la recherche de résultats ou de performances.

Le but premier des centres de vacances est d'abord que les enfants s'amuse et s'épanouissent ensemble dans un véritable esprit de vacances.

On en distingue trois types :

- La plaine de vacances. Organisée toute la journée avec retour à la maison le soir, elle se déroule souvent dans l'environnement local de l'enfant.
- Le séjour de vacances. Départ pour plusieurs jours à la mer ou à la campagne, en Belgique ou à l'étranger ; il garantit des moments collectifs forts et enrichissants.
- Le camp. Les enfants inscrits dans une section locale de mouvement de jeunesse partent au « grand camp » durant l'été.

2. Les trois secteurs, des points communs

2.1 La création d'une nouvelle compétence

Longtemps, pour ce qui concerne l'accueil des enfants, les limites des compétences de l'ONE ont été floues et fluctuantes. Seul le secteur des centres de vacances s'adressait à des enfants de plus de 6 ans. Son maintien au sein de l'ONE a été plusieurs fois remis en question, certains estimant que l'institution devait se centrer sur son « cœur de métier », la « petite enfance ». Le mouvement inverse, en faveur d'une extension de compétences, allait cependant finir par s'imposer.

La Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant allait définir la notion d'enfant de manière assez large au niveau de l'âge.

Au début des années nonante, les interlocuteurs sociaux ont souhaité que les pouvoirs publics investissent dans l'accueil extrascolaire et l'ont intégré dans l'accord interprofessionnel du 9 décembre 1992. Une cotisation de 0,05 % de la masse salariale allait être instaurée de manière durable pour financer des projets d'accueil d'enfants. L'avis de l'ONE était sollicité quant à la qualité de l'accueil dans ces projets financés par le FESC.

Par la suite, le développement dynamique, mais parfois anarchique de projets allait alimenter de nombreuses réflexions et entraîner l'établissement d'un code de qualité, garantissant un socle minimum de qualité pour tout accueil de qualité, pour les enfants de 0 à 12 ans.

L'option était prise : l'accueil ne serait plus limité à 3 ou 6 ans, mais s'étendrait bien au-delà.

Un secteur nouveau allait apparaître, que l'on désignera par l'énigmatique sigle d'ATL. Ces trois lettres restent pour le grand public une notion encore relativement inconnue, le terme accueil extrascolaire lui étant souvent préféré.

La notion de temps libre des enfants est un concept très large, qui correspond à l'espace-temps compris entre le milieu scolaire et le milieu familial. L'accueil des enfants durant leur temps libre correspond donc à toute forme d'accueil durant cette période.

Ce secteur est très diversifié. Il regroupe toutes les activités organisées avant et après l'école, le mercredi après-midi, les week-ends et pendant les jours de congés. Toutefois, il peut y distinguer deux grandes catégories d'activités :

- Les activités culturelles et sportives. Ces activités sont monothématiques et ont pour objectif, entre autres, l'apprentissage d'une discipline, d'une compétence ou d'une aptitude. Dans cette catégorie figurent les académies de musique, les clubs sportifs, les cours de danse, de judo, les activités nature...
- Les activités multidimensionnelles. Elles proposent aux enfants un accueil encadré qui prend en compte leur développement global. Dans cette catégorie se retrouvent les organisations de jeunesse, les maisons de jeunes, les centres de vacances, les écoles de devoirs et les accueils extrascolaires.

L'ONE s'est vu confier la mise en application des dispositions réglementaires prévues dans les trois secteurs suivants : l'accueil extrascolaire, les écoles de devoirs et les centres de vacances

Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE », confie à l'institution la mission d'accompagner, d'aider, et de contrôler les opérateurs de ces secteurs, les modalités pratiques étant précisées dans les décrets et arrêtés sectoriels, ainsi que dans chaque contrat de gestion de l'ONE.

Trois décrets ont successivement été adoptés : centres de vacances en 1999, ATL (coordination de l'ATL et soutien de l'accueil extrascolaire) en 2003 et écoles de devoirs en 2004. Ces décrets ont été complétés par divers arrêtés d'application. Des modifications sont régulièrement apportées à ces textes pour les améliorer. L'ONE collabore étroitement à toutes ces démarches.

La reconnaissance officielle au travers de textes décrets a offert à ces secteurs une nouvelle visibilité et une reconnaissance de leur rôle, soulignant leur place importante au sein de la société.

2.2 Les spécificités

Certaines caractéristiques sont communes aux trois secteurs de l'ATL couverts par l'ONE, avec des différences sensibles par rapport à l'accueil des enfants de 0 à 3 ans.

Les décrets n'ont pas une valeur obligatoire : ils ne s'appliquent qu'à ceux qui y adhèrent, sur une base volontaire. Il est donc possible de fonctionner en dehors de ce cadre. Cela rend plus difficile une vision exhaustive de la réalité de terrain.

L'enfant passe la plupart de son temps à l'école. L'accueil n'est pas à temps plein, sauf pendant les congés

scolaires. La complémentarité avec l'école s'impose d'elle-même.

Le suivi médical est assuré au sein de l'école, mais pas dans les structures ATL.

Les agréments ne sont pas à durée indéterminée, mais pour des durées limitées (trois ou cinq ans), avec pour l'accueil extrascolaire un passage par une commission d'agrément. Les termes « agrément » et « subsides » se retrouvent dans le 0-3 ans et l'ATL, mais n'ont que peu de choses en commun. Les structures sont différentes, les procédures, contenus, délais et interlocuteurs aussi.

Des exigences sont formulées en matière de formation de base et de formation continue. De plus, certaines spécificités sont à souligner. Pour les écoles de devoirs et les centres de vacances, des brevets sanctionnent la réussite d'une formation, comprenant un volet théorique et un volet pratique. Des assimilations et des équivalences sont possibles. Pour l'accueil extrascolaire, un programme de formation continue est adopté tous les trois ans et est sanctionné par un arrêté.

Les participations financières des parents ne sont pas définies sur base de barèmes en fonction des revenus, mais ne peuvent dépasser certains plafonds (non fixés pour les centres de vacances).

Le financement s'opère sur base d'une enveloppe fermée, à répartir. Plus il y a d'opérateurs, plus le subside de chacun diminue. Il n'y a pas de dépenses incompressibles, ce qui rend le secteur vulnérable en cas d'économies budgétaires.

Les décrets intègrent en leur sein un dispositif d'évaluation, et donc d'évolution, avec le souci de prendre en compte les réalités de terrain. De ce fait, des adaptations sont régulièrement apportées aux textes.

Les représentants des secteurs sont associés aux divers processus dans le cadre de commissions, d'agrément dans le secteur extrascolaire, d'avis dans les secteurs écoles de devoirs et centres de vacances.

Il convient d'y ajouter les différences de tranches d'âge, d'interlocuteurs, de statuts du personnel, de fonctions (par exemple, l'existence de la fonction de coordinateur ATL), de référentiel psychopédagogique, de subventions...

2.3 Les défis

L'ONE, qui joue un rôle central dans la mise en application des décrets, s'est fixé des objectifs précis :

- L'implémentation de ces décrets dans le travail de l'institution, la création de documents, de procédures, de programmes informatiques, d'informations, brochures, la gestion des agréments, des subventions...
- L'organisation d'une direction ATL, intégrant l'accueil extrascolaire, les écoles de devoirs et les centres de vacances.
- L'identification des différents partenaires internes et externes et la construction des relations de travail avec eux.
- Le développement d'une politique d'accompagnement des opérateurs cohérente et répondant aux besoins.
- Le développement d'outils destinés aux intermédiaires qui accompagnent sur le terrain les opérateurs d'accueil.
- Le développement qualitatif du secteur.

Ces divers aspects sont présentés de manière plus approfondie dans les autres articles, plus spécialisés, relatifs aux secteurs ATL.

Des objectifs opérationnels et des moyens sont définis dans le contrat de gestion de l'ONE.

2.4 L'information

Cet aspect revêt une importance particulière vu la nouveauté des matières et le nombre élevé d'intervenants. Il prend des formes multiples, visant des publics divers actions de médiatisation, interviews dans la presse, passages à la télévision, à la radio, participation à des débats ont été réalisées. Dans cette catégorie figurent notamment les séquences « Air de familles », en collaboration avec la RTBF. Des articles ont régulièrement paru dans la presse écrite, ainsi que dans des publications de partenaires de l'ONE.

Internet est rapidement devenu un outil de communication indispensable. La création et la mise à jour d'une partie spécifique du site internet de l'ONE se sont imposées, ainsi que la refonte complète du site www.centres-de-vacances.be.

Ces outils retiennent particulièrement l'attention et se doivent d'être une référence officielle, régulièrement actualisée. Toutes les informations fondamentales y figurent, de manière vulgarisée, mais aussi les textes complets, documents et formulaires à télécharger...

Des brochures explicatives et lettres circulaires ont été publiées, à destination des pouvoirs organisateurs.

La direction et les services ATL ont voulu établir des contacts directs entre l'administration et le terrain, sous diverses formes : permanences administratives, visites, entretiens personnels, participation à des actions de formation, organisation voire collaboration à de nombreuses réunions, présence sur le terrain d'une inspection comptable jouant un rôle d'accompagnement...

Ces actions visent essentiellement les acteurs relais, notamment les coordinateurs ATL, les fédérations, coordinations, opérateurs...

Les intervenants ONE au niveau des subrégions (coordinateurs subrégionaux, conseillers pédagogiques, coordinateurs accueil) jouent un rôle important dans l'information et l'accompagnement des divers acteurs de terrain.

Signalons aussi, pour le grand public, la tenue régulière, par les services de la direction ATL, en collaboration avec le service éducation à la santé, d'un stand au salon de l'éducation ; et aussi la participation à diverses journées portes ouvertes.

2.5 L'organisation interne

Au niveau de l'organisation administrative, une direction nouvelle a été créée, au sein de la direction générale de l'accueil.

Un plan d'organisation future des services a été construit, pour tenir compte des missions à assumer et des différentes fonctions à remplir.

En différentes étapes, au fur et à mesure du développement des secteurs, les services se sont étoffés et structurés, les agents devenant plus spécialisés.

Au départ, une seule cellule administrative gérait les subventions relatives à l'accueil extrascolaire et aux écoles de devoirs, attribuées sur base d'appels à projets. Les agents administratifs faisaient preuve d'une très grande polyvalence. Ensuite, après l'adoption des deux décrets, deux services distincts ont été créés, auxquels s'est ajouté le service centres de vacances, préexistant. Des équipes distinctes prennent désormais en charge les différents secteurs.

Des modifications de structures ont parfois été rendues nécessaires pour assurer le suivi de modifications décrétales.

La reprise des projets anciennement financés par le FESC a entraîné le transfert de trois agents, ainsi que le recrutement d'agents supplémentaires.

Une équipe distincte traite désormais l'accueil extrascolaire de type 2 (ex dossiers FESC).

La direction intègre également un service d'inspection comptable qui couvre tous les secteurs gérés au niveau de la direction ATL. Il est chargé de l'accompagnement et du contrôle des opérateurs subventionnés

ou même parfois simplement agréés. Ce contrôle s'exerce exclusivement aux niveaux administratif et financier.

L'ampleur de la matière a rendu nécessaire un renforcement de la direction afin de prendre en charge certains aspects transversaux spécifiques.

Les autres directions de l'ONE ont également dû intégrer le secteur ATL dans leurs missions, ce qui ne s'est pas toujours révélé facile. L'objectif n'est pas encore complètement atteint.

La direction a tenu à développer au maximum une optique de service au public, en multipliant les collaborations avec les acteurs de terrain.

2.6 Une logique de partenariat

La logique de partenariat, de collaboration, d'établissement de réseaux et de synergies est particulièrement développée dans les trois secteurs.

Les représentants des secteurs sont associés aux divers processus dans le cadre de commissions, d'agrément dans le secteur extrascolaire, d'avis dans les secteurs écoles de devoirs et centres de vacances.

De multiples collaborations ont été mises en place, notamment avec :

- Les fédérations de pouvoirs organisateurs, les interlocuteurs sociaux.
- La Fédération francophone des écoles de devoirs et les coordinations régionales, pour l'accompagnement pédagogique, le soutien administratif, la formation...
- Les mouvements de jeunesse et organisations de jeunesse, la CCOJ (Commission Consultative des Organisations de Jeunesse).
- Les unions de villes et communes.
- Les organismes de formation.

Une collaboration a été mise en place avec les interlocuteurs sociaux de la commission paritaire 332.

La Convention collective de travail du 17 décembre 2012, applicable au secteur des milieux d'accueil d'enfants (francophones), prévoyait l'octroi d'une prime pour les travailleurs qui respectaient certaines conditions. Le versement d'une subvention aux employeurs, destinée à couvrir les coûts de l'octroi de cette prime, a été confié à l'ONE.

Au niveau des pouvoirs publics aussi, les collaborations sont nombreuses, avec :

- Les Régions (notamment les programmes d'aide à l'emploi, le soutien des centres de vacances résidentiels en Wallonie par le biais du tourisme social).
- Les provinces (pour le soutien aux coordinateurs communaux, diverses problématiques).
- Les communes, qui jouent un rôle central en termes de coordination, et qui constituent souvent un important opérateur de terrain.
- Les services de la Fédération Wallonie-Bruxelles, essentiellement le service Jeunesse (brevets, équivalences...) et l'OEJAJ (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse) (outils, évaluations...), mais aussi l'inspection pédagogique de l'Aide à la jeunesse (qui se rend dans des centres de vacances) et l'inspection générale de la Culture qui contrôle les coordinations régionales et la Fédération des écoles de devoirs.

Avec le niveau fédéral, la collaboration a porté essentiellement sur deux aspects :

- Le suivi qualitatif des projets FESC, subventionnés par l'ONAFS jusqu'à la fin 2014.
- La déductibilité fiscale des frais de garde, qui a été élargie aux enfants de moins de 12 ans en 2006. La direction ATL prend en charge la délivrance des attestations fiscales pour les structures concernées de son secteur.

La collaboration avec le niveau fédéral a permis que soit facilité le passage des projets FESC vers l'ONE en 2015.

Tous les niveaux de pouvoirs et toutes les parties composant les secteurs sont impliqués. La multiplicité des intervenants rend bien sûr la coordination de toutes ces actions assez complexes. Les efforts ont été payants : de véritables réseaux se sont mis en place.

3. Le décret ATL et l'accueil extrascolaire

3.1 Les prémices

Avant les années soixante, l'accueil des enfants en âge scolaire n'était pas défini de manière claire. Les femmes travaillaient peu, les enseignants assuraient fréquemment des prestations à titre bénévole.

Malgré l'aide traditionnelle, encore forte, apportée par les grands-parents, les difficultés se sont progressivement aggravées en matière d'accueil de ces enfants. Un nombre grandissant de grands-mères n'ont plus été disponibles, car elles occupaient un emploi, la flexibilité de l'emploi a touché de plus en plus de parents, les horaires de travail ont de moins en moins correspondu avec les horaires de l'école, les déplacements sont devenus de plus en plus longs. Les familles elles-mêmes ont connu diverses évolutions : augmentation des familles éclatées, recomposées, monoparentales... Beaucoup de jeunes parents, surtout des mères, ont dès lors éprouvé des difficultés à concilier leur activité professionnelle avec leur désir de consacrer du temps à leurs enfants. La demande des parents pour des structures d'accueil s'est fortement accrue.

Face à l'ampleur croissante du problème, il n'apparaissait plus normal pour les enseignants d'accepter des tâches complémentaires qui prenaient de l'extension. Le relais a dès lors été assuré par du personnel souvent non qualifié ou des associations diverses, notamment des associations de parents.

En termes de financement de l'accueil extrascolaire, seules les garderies de midi étaient subventionnées par la Communauté française.

Les solutions vont se développer, de manière complémentaire, dans deux grandes directions :

- Une extension du congé parental, qui peut pénaliser les femmes sur le plan de l'activité professionnelle et, de plus, est souvent peu attractif sur le plan financier.
- Une extension et une diversification des modes d'accueil.

Les interlocuteurs sociaux ont été sensibilisés à cette problématique.

Pour la période 1993-1994, les accords interprofessionnels ont prévu d'affecter le produit d'une cotisation de 0,05 % à l'accueil des enfants, notamment pour couvrir des besoins nouveaux imposés par la flexibilité accrue de l'emploi. Ont été concernés : l'accueil extrascolaire, l'accueil des enfants malades, l'accueil d'enfants dont les parents ont des horaires atypiques de travail, ainsi que l'accueil d'urgence.

En 1993, les projets ont été gérés par le Fonds pour l'emploi. Depuis 94, la gestion a été transférée au FESC, à qui est affecté le produit de la cotisation. Cette cotisation allait, par la suite, devenir structurelle. Pour être subventionnées par le FESC, les structures devaient recevoir un avis favorable de l'ONE [voir article relatif au FESC].

Diverses propositions de réglementation ont été formulées, mais n'aboutiront pas. Des débats ont porté sur la place de l'accueil (dans ou en dehors de l'école), le rôle des réseaux scolaires, les avantages sociaux... En effet, des subventions pouvaient provenir des communes qui, si elles finançaient les garderies des écoles de leur réseau, devaient également financer les garderies des écoles libres de leur territoire (« avantages sociaux »). Des tensions naissent souvent à ce sujet, vu les divergences d'interprétation des textes.

Les universités ont joué un rôle en tant que ressource pour les politiques d'accueil et d'appui à l'innovation. L'Université libre de Bruxelles, à partir de son École de santé publique, s'est orientée plus particulièrement vers l'accueil extrascolaire. À l'Université de Liège, des travaux ont porté sur la pédagogie des jeunes enfants

(dans les milieux d'accueil et à l'école maternelle). Y ont également été menées des enquêtes sociologiques sur l'accueil extrascolaire.

Des exigences de qualité et d'équité se développeront au cours des années nonante et aboutiront à l'élaboration d'un code de la qualité (1999), applicable à tous les milieux d'accueil 0-12 ans. Il s'inspire de la Convention internationale des droits de l'Enfant (1989) et des recommandations du Réseau des modes de garde de la Communauté européenne (1992).

Parmi les objectifs figurent l'égalité des chances, la non-discrimination et l'accessibilité, et des objectifs éducatifs : favoriser l'expression personnelle, la confiance en soi et l'autonomie, développer la socialisation et encourager le désir de découverte par des activités diversifiées, tout en préservant le temps libre. Le personnel est encouragé à suivre des formations continues et à réfléchir à l'organisation des groupes d'enfants. Les milieux d'accueil doivent élaborer un projet d'accueil, transmis aux parents et à l'ONE.

La notion d'accueil éducatif prend le dessus sur celle de simple garde.

Sur le terrain, pour les accueils extrascolaires, la qualité de l'offre, en l'absence de réglementation, était hétérogène et surtout insuffisante, quantitativement et qualitativement. La volonté d'améliorer la situation et de réglementer le secteur recueillait l'adhésion générale. Cependant, d'après débats politiques eurent lieu, portant notamment sur le rôle central des communes et le droit d'initiative, le respect des avantages sociaux, le lieu où les enfants devaient être accueillis (à l'intérieur ou hors de l'école), la composition des comités d'accompagnement et la place réservée aux écoles et aux associations de parents.

Une solution de compromis parvint à se dégager et fit l'objet d'un accord PS-PSC le 25 mars 1999.

En conséquence :

- Les deux universités (ULB et ULg) se verront confier en 1999 des études qui définiront les besoins principaux à satisfaire et les solutions à mettre en place de manière prioritaire.
- Le principe d'expériences-pilotes sera accepté.
- Les avantages sociaux seront précisés en vue de préserver la paix scolaire et d'assurer une sécurité juridique aux communes. Ils seront repris dans un décret (du 7 juin 2001). Parmi ceux-ci figure l'organisation de l'accueil des élèves, quelle qu'en soit la forme, une heure avant le début et une heure après la fin des cours.

3.2 La Déclaration communautaire du 13 juin 1999 et la phase préparatoire

La déclaration de politique générale du nouveau Gouvernement de la Communauté française a placé la problématique de l'accueil extrascolaire parmi ses priorités.

Les options définies, qui conjuguent une centralisation générale de la politique d'accueil au niveau de l'ONE et une coordination locale communale, jettent les bases pour une politique globale, cohérente et de qualité.

Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » lui confie désormais la mission d'accompagner, d'aider, et de contrôler les opérateurs de l'accueil extrascolaire.

Dans cette optique, l'élaboration d'un décret réglementant le secteur a été mise en chantier.

En premier lieu, une note d'orientation a été réalisée par le ministre de l'Enfance et présentée en avril 2000. Elle a servi de base de travail pour une série de concertations.

Elle a été suivie par un avant-projet de décret, qui a été lui-même soumis à concertations et modifications.

Il a été approuvé en première lecture par le Gouvernement de la Communauté française le 20 juin 2002. Il a ensuite été soumis au Conseil d'État, qui s'est prononcé après neuf mois.

Le Gouvernement a approuvé un nouveau texte le 17 avril 2003, en deuxième lecture, avant de le transmettre au Parlement.

Pendant la période préparatoire, des actions ont été menées conjointement et de manière coordonnée par la Communauté française et les Régions.

Les actions en faveur des communes

a. En Région wallonne

Une expérience pilote a été initiée en 1999 dans vingt-huit communes. Il s'agissait de développer une approche pragmatique et de tester certains concepts.

Un accord de coopération a été signé le 22 juin 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne. Les domaines concernés sont la réalisation de politiques croisées, la cogestion des programmes pris en charge par les Fonds structurels européens, le développement d'entreprises culturelles (secteur de l'image, du cinéma).

Les politiques croisées portaient sur la création d'un Fonds d'équipement pour l'enseignement technique et professionnel, les programmes d'immersion linguistique, la recherche scientifique, les relations internationales, les programmes de résorption du chômage, les cybermédias et l'accueil extrascolaire.

En application de cet accord a été conclue une « convention relative aux politiques croisées en matière d'accueil de l'enfant en dehors des heures scolaires ». Sur cette base, un appel à projets pour les années 2001-2002 a été adressé à toutes les communes.

Les communes qui voyaient leur projet accepté s'engageaient, durant la durée du projet, à :

- Développer ou soutenir sur leur territoire des activités d'accueil en dehors des heures scolaires.
- Réunir tous les acteurs concernés au sein d'un ou de plusieurs comités d'accompagnement, pour rendre un avis sur l'état des lieux et l'analyse des besoins, et assurer la coordination des partenaires.
- Faire réaliser et superviser la réalisation de l'état des lieux et de l'analyse des besoins (selon un canevas fourni par la Communauté française, en version informatisée).
- Désigner un référent communal, qui peut éventuellement être le coordinateur financé par la Communauté française.
- Mettre en œuvre des mécanismes de coordination.

Chaque commune répondant à ces conditions pouvait recevoir sur les crédits de la Communauté française une somme pour financer la réalisation de l'état des lieux et de l'analyse des besoins et, éventuellement, l'engagement d'un coordinateur (M/F) de niveau 1 ou 2+, pour les communes ayant au moins 2 000 enfants de 3 à 12 ans. Plusieurs communes pouvaient se grouper.

En outre, les communes pouvaient demander un financement auprès de la Région wallonne pour un des projets suivants :

- Investissement en équipements et infrastructures (travaux, équipement, mobilier, jeux...).
- Initiatives nouvelles ou renforcement d'initiatives.
- Information des parents sur les initiatives existantes

b. À Bruxelles

Il n'y a pas eu de convention sur des politiques croisées, mais l'objectif était d'établir avec les communes bruxelloises le même type de relations qu'en Région wallonne. Une expérience-pilote a été menée dans trois communes. Un appel à projets a ensuite été adressé aux communes bruxelloises pour qu'elles puissent également bénéficier des subventions de la Communauté française, pour l'engagement d'un coordinateur et la réalisation de l'état des lieux.

- ##### **c. Subventions accordées par la Communauté française (du 1^{er} décembre 2001 au 30 novembre 2003)**

Un total de 176 communes a pu bénéficier en 2001-2002 d'un subside pour réaliser un état des lieux. Parmi celles-ci, nonante-cinq ont reçu un subside pour couvrir les frais d'engagement de coordinateurs, ainsi que des frais de fonctionnement (courrier, déplacement, petit matériel) ; trente et une communes se sont associées à elles pour bénéficier des services de leurs coordinateurs.

En 2002-2003, ces chiffres sont passés à 97 communes et 32 communes associées.

Lors des premiers appels à projets, il était indispensable que les communes atteignent un certain chiffre de population pour avoir droit à un subside de coordination. Cette contrainte a été levée pour l'appel à projets 2003-2004 ; chaque commune pouvait obtenir un subside de coordination.

Nombre de communes acceptées :

	Subsides état des lieux	Subsides de coordination
Appel à projets 2001-2002	176	95 (+ 31 communes associées)
Appel à projets 2002-2003		97 (+ 32 communes associées)
Appel à projets 2003-2004		184

Par ailleurs, une subvention complémentaire a été octroyée afin de valoriser le travail de coordination effectué (achat de petit matériel ; réalisation d'un outil informant les personnes concernées des activités d'accueil existantes, par exemple par l'élaboration d'un répertoire ou la création d'un site internet ; frais d'animation occasionnés par une activité ponctuelle). Elle a été accordée à tous les bénéficiaires d'un subside de coordination. Cette subvention complémentaire a été versée pour la dernière fois aux communes pour l'année 2004-2005.

Le traitement des dossiers a fait l'objet d'une collaboration entre l'ONE et la direction générale de la Santé du ministère de la Communauté française.

Le soutien apporté par les observatoires

L'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJAJ, Communauté française) a été chargé de coordonner l'établissement de l'état des lieux et d'assurer l'encadrement des coordinateurs communaux pour la Région wallonne. Un programme informatique a été fourni à toutes les communes demandeuses pour leur permettre d'introduire directement, de manière standardisée, les données recueillies dans le cadre de l'état des lieux. Ces données ont été transmises à l'OEJAJ pour la fin du mois de novembre.

Une convention a été signée entre la Communauté française et la COCOF. Les deux parties ont convenu des missions confiées à l'Observatoire de l'enfant de la COCOF. En outre, une mission spécifique en matière d'accueil extrascolaire a été confiée à l'École de santé publique de l'ULB (notamment l'encadrement des coordinateurs communaux à Bruxelles).

Les formations en faveur des opérateurs de l'accueil

À partir de l'année 2000, la Communauté française a financé des formations pour le personnel des milieux d'accueil pour enfants de 0 à 12 ans.

L'ONE

L'ONE s'est vu attribuer, sur les crédits 2001 de la Communauté française, des subventions complémentaires accordées pour l'accueil extrascolaire.

L'arrêté du 17 décembre 2001 a accordé une subvention pour l'engagement de personnel pour développer

l'accompagnement des milieux d'accueil d'enfants de 2,5 à 12 ans durant leur temps libre. Grâce à celle-ci, une cellule administrative a été créée et les effectifs des coordinateurs accueil ont été renforcés.

La cellule administrative a apporté sa collaboration aux services de la direction générale de la Santé, en traitant les dossiers et en préparant la liquidation des subventions attribuées aux communes pour le financement des coordinateurs et la réalisation des états des lieux.

Les coordinateurs accueil ont assuré un suivi qualitatif des projets subventionnés par le FESC, participé aux comités d'accompagnement organisés dans les communes, traité les projets d'accueil...

L'arrêté du 19 décembre 2001 a accordé une subvention d'équipement pour couvrir des dépenses d'investissement relatives à l'installation (mobilier de bureau et matériels, informatique...) du personnel engagé sur base de l'arrêté précédent.

3.3 2003 : l'année du décret !

Évènement important et attendu, le décret relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire a été voté le 1^{er} juillet 2003 par le Parlement de la Communauté française. Il a été promulgué par le Gouvernement en date du 3 juillet. L'arrêté d'application a été pris le 17 décembre 2003. Ces deux textes sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Grâce à ce décret, le secteur se voit enfin reconnu en tant que tel, marquant la prise en compte des besoins des familles (notamment la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale) et de ceux des enfants de 3 à 12 ans, trop souvent réduits à la notion d'élèves, alors qu'ils sont appelés à passer un temps important en dehors de l'école et de la famille.

Il s'articule autour de plusieurs grands principes :

- La proximité, en accordant une priorité à la dimension locale.
- La pluralité, en associant tous les acteurs de terrain concernés.
- La qualité, qui est abordée sous différents aspects : qualification du personnel, formation continue, normes d'encadrement, projet d'accueil, etc.
- L'équité, par des dispositions favorisant l'accès des plus défavorisés.

Il s'agit d'un décret d'incitation et non d'obligation ; chacun reste libre de s'inscrire ou non dans sa logique.

Les recherches préalables avaient fait apparaître deux besoins fondamentaux : la coordination des initiatives de terrain, développées sans vision globale et cohérente, et le soutien financier au secteur confronté à un criant manque de moyens.

En réponse à ces besoins, le décret s'est articulé autour de deux volets distincts :

- La coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre. La notion de temps libre est un concept très large, qui correspond à l'espace-temps qui est compris entre le milieu scolaire et le milieu familial.
- Le soutien de l'accueil extrascolaire. L'accueil extrascolaire est un concept plus restreint que l'accueil durant le temps libre. Il vise les temps avant et après l'école. Un soutien financier pour la période de la semaine qui suit l'école jusqu'à 17 h 30 est accordé aux opérateurs qui le demandent et qui remplissent un certain nombre de conditions.

Un rôle central est joué par les communes, chargées de la mise en place d'une coordination locale. L'offre d'accueil est présentée dans un programme CLE (coordination locale pour l'enfance), envisagé comme un programme d'accueil de l'enfance coordonné et concerté entre les parties concernées et appliqué sur un territoire déterminé. La concertation des acteurs locaux permet de structurer l'offre d'accueil, et favorise la mise en commun de moyens et l'établissement de synergies visant une plus grande efficacité, au bénéfice des parents et des enfants.

Le soutien financier de la Communauté française prend plusieurs formes :

- Un soutien aux communes, par l'octroi d'une subvention de coordination.
- Un soutien aux organismes de formation agréés.
- Un soutien aux opérateurs de l'accueil.

Le texte s'inscrit dans la même perspective que le code de qualité de l'accueil. Il insiste sur la qualité de l'accueil, par le biais d'exigences de qualification du personnel et de formation continue, de la définition d'un objectif en termes de normes d'encadrement, de la désignation d'un responsable de projet, du respect de la notion de temps libre (respect des rythmes de l'enfant, distinction par rapport au temps scolaire). Il marque une attention aux plus défavorisés par des dispositions leur permettant une meilleure accessibilité. Enfin, il accorde une place centrale à l'ONE, chargé de l'exécution de l'ensemble du dispositif, renforçant son rôle de référent en matière d'accueil de l'enfant.

Des moyens supplémentaires ont été alloués à l'ONE, dans le cadre de son premier contrat de gestion.

Le processus général et les acteurs

La commune qui le souhaite réunit une commission communale de l'accueil (CCA) et bénéficie d'une subvention pour engager un coordinateur ATL.

La CCA constitue un rouage important du dispositif. Ses membres proviennent de cinq composantes bien définies. Elle est essentiellement un lieu de rencontre, de concertation, d'échange et de coordination. Elle est compétente pour analyser tous les problèmes qui relèvent de l'accueil des enfants durant leur temps libre. Afin de toujours refléter les réalités locales, les CCA sont renouvelées tous les six ans, après les élections communales.

Le coordinateur ATL est engagé par la commune ou encore par une ASBL conventionnée. Il constitue la personne de référence et, notamment, prépare, met en œuvre et évalue les différentes procédures.

Tout d'abord, un état des lieux est réalisé ; il comprend une analyse des besoins. Sur cette base, la CCA reçoit une proposition de programme CLE prévoyant une offre d'accueil adaptée aux besoins sur le territoire de la commune. La proposition de la CCA est approuvée, avec ou sans modifications, par la commune, qui adresse les demandes d'agrément à l'ONE. Les demandes sont examinées par la commission d'agrément qui émet un avis avant d'être transmises au conseil d'administration pour décision.

Les agréments portent sur le programme CLE et sur les opérateurs de l'accueil (ASBL ou pouvoirs publics) qui participent au programme CLE agréé et qui demandent l'agrément. Tous les cinq ans, le processus général est recommencé.

La mise en application

Un colloque de lancement a été organisé en janvier 2004 à Dampremy, en présence du ministre.

Les éléments constitutifs du système ont été progressivement mis en place : création de la commission d'agrément, mise en place et accompagnement des coordinations au niveau communal, mise en place des CCA, agrément de programmes CLE et d'opérateurs, octroi de subventions, instauration d'un dispositif de formation...

Sur le plan organisationnel, au sein de l'administration de l'ONE, le secteur s'est structuré, conformément au premier contrat de gestion liant l'ONE et le Gouvernement, qui prévoyait la création d'une direction ATL.

Pour l'aider dans la phase d'initialisation, l'ONE a collaboré avec trois fédérations (FILE, FIMS, BADJE) pour la mise sur pied d'un dispositif d'appui, d'information, de conseil et d'accompagnement.

À la fin de l'année 2004, la plupart des communes (191) étaient au stade de la mise en place de la CCA et entamaient l'élaboration des programmes CLE. Ceux-ci allaient généralement parvenir à l'ONE en 2005.

Il convenait de faire rentrer le secteur dans une dynamique de qualité, mais d'agir de manière progressive

et réaliste. Les moyens utilisés sont principalement la formation, la création d'outils et l'accompagnement :

- La formation est un des axes prioritaires d'amélioration. Des exigences sont formulées en matière de formation de base et de formation continuée. Pour l'accueil extrascolaire, la formation de base est assurée essentiellement par des écoles de promotion sociale ; la formation continue est prise en charge par des opérateurs de formation. Ces derniers peuvent être agréés par le ministre et éventuellement subsidiés par l'ONE. Au moins tous les trois ans, sur proposition de l'ONE, le Gouvernement arrête un programme de formations continues, dont doivent s'inspirer les organismes de formation. Chaque année, l'ONE publie une brochure présentant le programme annuel des formations organisées par les organismes de formation agréés.
- Tous les opérateurs d'accueil sont soumis à l'obligation de se conformer au code de qualité. Cette démarche se concrétise notamment par la rédaction et la mise en œuvre d'un projet d'accueil conforme aux objectifs de ce code. Pour faciliter l'application du code de qualité, une brochure a été publiée en 2007 : « Quel projet d'accueil pour les enfants de 3 à 12 ans ? ».

Un référentiel psychopédagogique à destination des milieux d'accueil de 3 à 12 ans a été élaboré, sous la conduite des conseillers pédagogiques, en collaboration avec de multiples partenaires de terrain. Un grand colloque a été organisé à Louvain-la-Neuve en février 2008 à l'occasion de la sortie de ce référentiel psychopédagogique. Ensuite, diverses journées d'information ont été organisées dans les provinces.

La phase suivante a eu pour objectif l'implémentation du référentiel, c'est-à-dire permettre au public cible de s'approprier ses contenus en vue d'améliorer les conditions d'accueil de qualité pour les enfants et leur famille. Pour cette phase, l'ampleur de la tâche a imposé la recherche de synergies avec des partenaires, pour démultiplier les possibilités d'actions. L'ONE a conclu une convention avec des opérateurs de formation pour l'aider dans cette démarche.

3) Au sein de l'ONE, l'accompagnement des pratiques éducatives est confié aux coordinateurs accueil. Ceux-ci sont responsables de la promotion de la qualité de l'accueil. Ils accompagnent les structures dans la mise en place de bonnes pratiques. Ils assurent le contrôle du respect des normes, en collaboration avec l'inspection comptable pour les aspects financiers. Ils constituent l'interlocuteur de référence en matière de qualité de l'accueil. Dans l'accueil extrascolaire, ils remplissent diverses missions :

- Présences à la CCA.
- Avis sur les propositions d'agrément de programmes CLE et d'opérateurs.
- Avis sur les propositions de conventions qui diffèrent du modèle type.
- Avis sur la qualité dans les structures FESC nouvelles ou à problèmes.
- Accompagnement qualitatif des projets d'accueil.

Une logique de partenariat

Comme dans les autres secteurs de l'ATL, et comme il est souvent de pratique courante à l'ONE, la logique de partenariat, de collaboration, d'établissement de réseaux et de synergies est particulièrement développée.

La commission d'agrément, qui joue un rôle très important, comprend des représentants des fédérations de pouvoirs organisateurs, des interlocuteurs sociaux, des unions de villes et communes, des organismes de formation...

Lors de la création d'outils, les acteurs de terrain sont toujours associés. De nombreuses actions sont menées en commun.

Au niveau des pouvoirs publics, de multiples collaborations ont été mises en place avec :

- Les Régions : de nombreux opérateurs publics et privés ont pu obtenir des financements régionaux, essentiellement par le biais de subsides à l'infrastructure et de programmes de résorption du chômage.

- Les provinces : formation, soutien à la coordination, aides diverses.
- Les communes : elles jouent un rôle central en matière de coordination et constituent souvent un important opérateur de terrain.
- Les observatoires : COCOF (études, soutiens ? ...) et OEJAJ [outils, évaluations...].
- Le niveau fédéral : la collaboration a porté essentiellement sur la déductibilité fiscale des frais de garde, qui a été élargie aux enfants de moins de 12 ans en 2006. La direction ATL prend en charge la délivrance des attestations fiscales pour les structures concernées de son secteur. La collaboration avec le niveau fédéral a permis que soit facilité le passage des projets FESC vers l'ONE.

3.4 La révision du décret

Le décret ATL intègre en son sein un dispositif d'évaluation, et donc d'évolution, avec le souci de prendre en compte les réalités de terrain. De ce fait, des adaptations ont déjà été apportées aux textes.

Un décret nouveau a été adopté en mars 2009, modifiant le décret ONE et le décret ATL. Il vise principalement deux objectifs :

- Prendre en compte la suppression du FESC et préparer la reprise par la Communauté.
- Apporter certaines réformes sur les CCA et les coordinateurs ATL.

La fonction de coordinateur est mieux définie, des exigences sont introduites en matière de formation de base et de formation continue, des priorités sont définies par la CCA et traduites dans un plan d'action annuel, dont la réalisation est évaluée par le biais d'un rapport d'activités.

Une convention est signée entre la commune et l'ONE pour préciser les droits et obligations de chacune des parties.

3.5 Le soutien des coordinateurs ATL

Afin d'aider les coordinateurs ATL à remplir leurs missions, l'ONE a développé divers aspects : documentation, outils de travail, accompagnement formatif, formations spécifiques.

Un groupe de travail a défini des pistes d'amélioration de la collaboration entre les coordinateurs ATL et les coordinateurs accueil de l'ONE, notamment pour la répartition des rôles dans la diffusion d'informations et la promotion de la qualité.

En tant qu'acteurs spécialisés, les coordinateurs ATL se sont sentis parfois isolés. De manière spontanée, des collaborations entre eux se sont établies. Elles se sont ensuite structurées.

En 2010, l'ONE et les provinces du Luxembourg, du Brabant wallon, de Namur, de Liège ont signé des conventions en vue de soutenir ces acteurs locaux. L'objectif est de construire des plateformes d'échanges de pratiques et d'informations, entre coordinateurs ATL, mais également avec des interlocuteurs extérieurs. Des dispositifs existent également dans le Hainaut et à Bruxelles, où l'Observatoire de la COCOF assure cette mission.

Une plateforme communautaire des coordinations ATL a été créée, à l'initiative des coordinations ATL communales et subrégionales. Elle est alimentée via un réseau de correspondants issus des différentes coordinations ATL communales. Elle est gérée par un comité de gestion composé principalement de représentants des coordinateurs ATL élus par leurs pairs au sein des coordinations subrégionales. L'ONE en est un membre associé. Elle produit diverses réalisations : un site internet, une newsletter, un DVD, une journée d'étude réunissant tous les coordinateurs ATL.

La plateforme est coordonnée par un « ensemblier », l'ASBL Promemploi, qui est responsable notamment de sa gestion administrative et financière.

Jusqu'au 30 novembre 2013, son financement était assuré par la Fédération Wallonie-Bruxelles via son ministre de l'Enfance. L'ONE a ensuite passé une convention avec Promemploi, qui prend effet au 1^{er} décembre 2013 et assure la continuité du financement de la plateforme.

3.6 Un secteur en difficulté financière

Les budgets affectés au secteur sont définis dans le contrat de gestion. Jusqu'en 2013, les subventions concernaient deux types d'acteurs : les communes et les opérateurs d'accueil. Depuis 2014 s'est ajoutée la subvention à la plateforme.

La subvention de la plateforme

Elle s'élève à un peu plus de 30 000 euros.

Les subventions de coordination

Chaque commune qui participe au dispositif ATL bénéficie d'une subvention annuelle de coordination, destinée à la rémunération du coordinateur ainsi qu'à ses frais de fonctionnement.

En date du 31 décembre 2016, 233 communes ont bénéficié d'une telle subvention, pour une somme globale d'environ 6,5 millions d'euros.

Région/provinces	Nombre de communes	% p/r aux provinces/Région
Bruxelles	16 communes/19	84 %
Brabant wallon	23 communes/27	85 %
Hainaut	56 communes/69	81 %
Liège	60 communes (+1)/75	80 %
Luxembourg	42 communes/44	95 %
Namur	36 communes (+1)/38	95 %
Total FWB	233/272	87 %

Sur ces 233 communes, dix-huit ont délégué les missions de coordination à une ASBL de coordination.

Les subventions des opérateurs

Des subventions de fonctionnement et de différenciation positive sont octroyées sur base de journées de présence d'enfants dans les lieux d'accueil. Un montant forfaitaire par journée de présence est accordé. En fin d'exercice, des coefficients multiplicateurs sont calculés et permettent de pondérer les forfaits afin que le budget soit totalement utilisé.

Le nombre de journées de présence est en constante augmentation.

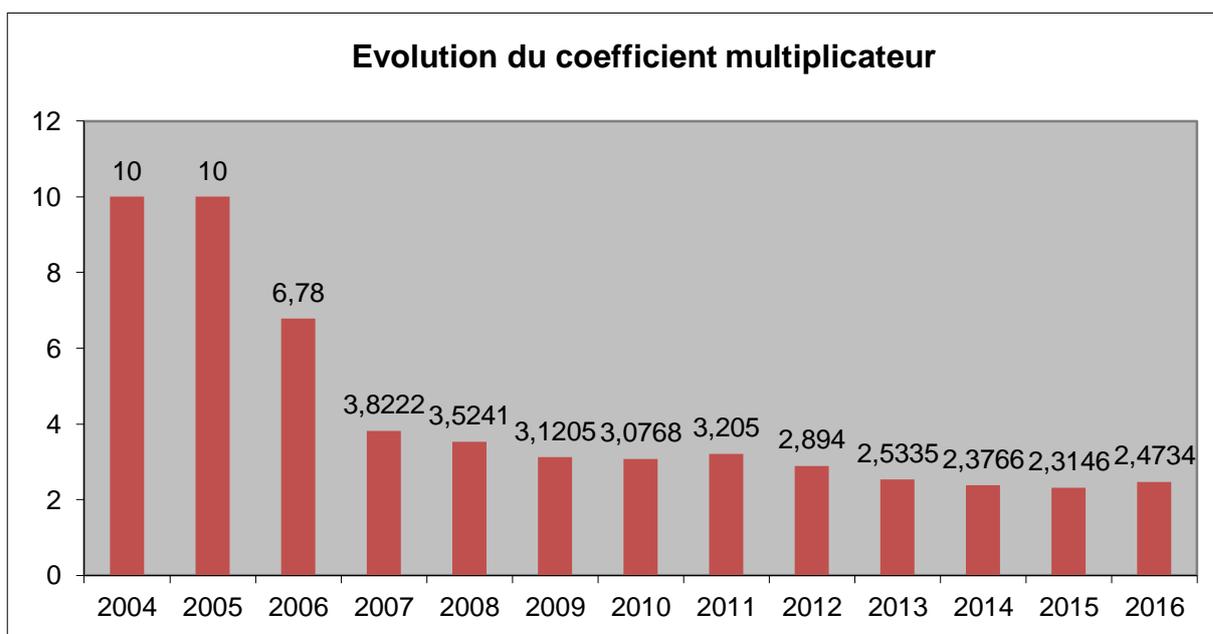
Années	Journées	Croissance	% croissance
2004	20 916		

2005	609.336	588 420	28133,25 %
2006	3.741.435	3.132.099	514,02 %
2007	6.563.474	2.822.039	75,43 %
2008	806.0956	1.497.482	22,82 %
2009	9.200.192	1.139.236	14,13 %
2010	9.830.653	630 461	6,85 %
2011	10.088.569	257 916	2,62 %
2012	10.669.464	580 895	5,76 %
2013	12.150.254	1.480.790	13,60 %
2014	12.667.341	517 087	4,26 %
2015	12.932.550	265 209	2,09 %
2016	1.308.7293	154 743	1,20 %

Le financement s'opère sur base d'une enveloppe fermée, à répartir. Plus il y a d'opérateurs, plus le subside de chacun diminue. Le montant du subside à la journée correspond à un forfait (0,20 euro) multiplié par un coefficient multiplicateur. Au départ, le coefficient était élevé du fait de l'entrée progressive des communes et des opérateurs dans le système. Par la suite, il aurait dû être stabilisé et indexé. Ce ne fut pas le cas.

Il faut aussi noter que la subvention forfaitaire de base (0,20 euro) n'est pas indexée. Sa valeur réelle décroît en fonction de l'évolution des prix (plus de 25 % depuis 2004).

La chute régulière du coefficient multiplicateur a entraîné une diminution de la subvention à la journée, qui rend de plus en plus difficile le maintien d'un équilibre financier chez les opérateurs. Face à cette situation alarmante, il a été décidé d'inclure dans le contrat de gestion de l'ONE un article 106, qui précise : « Dans les limites des moyens fixés à l'annexe 1, l'Office augmentera le budget affecté à l'application du décret ATL afin de tendre vers un coefficient multiplicateur de 3. »



En 2011, le coefficient s'élevait à 3 031. Il a été majoré et porté à 3 205 grâce à l'adjonction d'une subvention à l'équipement calculée sur les mêmes bases. Les subventions aux opérateurs s'élèvent à environ 6,5 millions d'euros. Ces chiffres concernent les structures fonctionnant selon le système initialement prévu par

le décret ATL. À partir de 2015, deux systèmes distincts de subvention sont mis en place. Le système traditionnel devient le système de subvention de type 1.

3.7 Le transfert des compétences et moyens du FESC

La sixième réforme de l'État a eu notamment pour objet le transfert d'un certain nombre de compétences et de budgets du niveau fédéral vers les entités fédérées. Elle a prévu la suppression du FESC et la répartition de ses moyens entre les Communautés.

Le FESC (Fonds des équipements et services collectifs) était un fonds géré par l'ONAFST (Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés) qui octroyait des subventions à quatre types de structures d'accueil : l'accueil extrascolaire (3-12 ans), l'accueil flexible (0-12 ans), l'accueil d'urgence (0-3 ans) et l'accueil d'enfants malades (0-12 ans). Le FESC a cessé d'exister au 31 décembre 2014. Les moyens affectés aux projets FESC ont été transférés aux Communautés et ont été inclus dans l'enveloppe « dotation TVA ».

La matière « enfance » faisant partie des compétences de l'ONE, l'Office a constitué le réceptacle naturel des divers projets. La Fédération Wallonie-Bruxelles, dans un avenant au contrat de gestion, a précisé les moyens transférés à l'ONE.

Pour mettre au point les modalités pratiques des transferts, différents groupes de travail ont été mis en place, à plusieurs niveaux (chancellerie du Premier ministre, ONAFST, ministère). Le cabinet du ministre Nollet a également mis en place un groupe de travail qui réunissait le cabinet, l'ONE et les partenaires réunis dans la plateforme FESC. En interne, l'ONE a également créé une task force FESC.

Des réglementations ont été adaptées. Le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles avait prévu, dans le décret du 26 mars 2009, les modifications nécessaires aux décrets ONE et ATL. Pour compléter le dispositif et le faire entrer en vigueur, des arrêtés d'application ont été élaborés. Leur adoption a permis que l'ONE dispose notamment des bases juridiques pour payer des subsides dès le 1^{er} janvier 2015 et assurer la continuité.

Pour l'accueil extrascolaire, un arrêté a modifié l'arrêté ATL, déjà modifié en 2009. Il définit notamment deux types de subventions :

- Le type 1 : système initial, adopté en 2003.
- Le type 2 : qui reprend actuellement les anciens projets « FESC accueil extrascolaire », mais un processus de programmation est prévu dans la réglementation.

De plus, une subvention complémentaire peut être octroyée pour de l'accueil flexible.

Une période transitoire a été instaurée, du 1^{er} janvier 2015 au 30 septembre 2017 ; elle doit permettre :

- D'assurer la continuité du financement de l'activité des projets précédemment subventionnés par le FESC ; les projets seront financés sur base des subventions 2012 indexées, en tenant compte de certains cas particuliers.
- De s'approprier les nouvelles réglementations et aux projets FESC de se conformer progressivement aux nouveaux critères de subventionnement ;
- De tester à blanc les nouvelles modalités qui s'appliquent dans le cadre des réglementations sur l'accueil extrascolaire (y compris, l'accueil extrascolaire flexible) et l'accueil d'enfants malades, et d'apporter, si besoin, les adaptations nécessaires.
- D'intégrer les projets FESC et les nouvelles réglementations au sein de l'ONE.

Un comité d'accompagnement a par ailleurs été mis en place pour soutenir le processus de transfert. Il est composé de représentants du secteur, des partenaires sociaux, de l'ONE, de l'OEJAJ et de représentants des ministres de l'Enfance et du Budget. Ce comité est chargé du suivi et de l'évaluation de l'intégration du FESC à l'ONE.

Le comité d'accompagnement a établi une liste de points de vigilance, qui s'est enrichie lors de chacune des réunions. Parallèlement, l'inspection comptable de la direction ATL a rencontré tous les opérateurs qui en

avaient fait la demande pour leur expliquer les nouveaux critères à respecter et relever les difficultés qu'ils rencontraient. La liste des points de vigilance et les retours des opérateurs réalisés par l'inspection comptable ont été fusionnés afin de disposer d'un aperçu global des problèmes rencontrés par le secteur.

Au niveau qualitatif, un groupe de travail a été constitué, dont le pilotage a été confié à la direction de la Coordination accueil. Chaque opérateur a dû compléter un document préparatoire sur la mise en œuvre de son projet d'accueil. Les coordinateurs accueil ont ensuite rencontré tous les opérateurs de leur secteur afin d'évaluer concrètement les projets d'accueils.

Pour compléter l'évaluation qualitative, les opérateurs ont intégré la procédure existante d'évaluation du suivi des formations par leur personnel.

Un test à blanc a dès lors été élaboré. La première étape était la récolte des données nécessaires auprès des opérateurs pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 mars 2016. En complément du volet financier, des informations d'ordre administratif ont également été recueillies et analysées afin de déterminer quels critères posaient le plus de difficultés aux opérateurs.

Durant l'été 2016, l'administration a procédé au traitement et à l'analyse des données.

Une application stricte du mode de calcul prévu dans l'arrêté ATL a été réalisée, en tenant compte de la totalité de l'activité des opérateurs ainsi que d'une déduction systématique de toutes les aides à l'emploi.

Il est apparu clairement que les moyens financiers nécessaires pour subsidier sur cette base l'ensemble des lieux d'accueil et des journées de présences dépassaient largement, de l'ordre de 10 millions d'euros, le montant disponible pour l'AES de type 2.

Sur quatre-vingt-neuf opérateurs, cinquante-sept (essentiellement les plus petits) allaient percevoir une subvention inférieure au niveau de subvention de la période transitoire ; par contre, les opérateurs les plus importants voyaient leur subvention augmenter considérablement.

Le comité d'accompagnement a souhaité que l'administration poursuive l'analyse et explore des pistes de solutions pour soutenir les opérateurs en difficulté et limiter le gain des opérateurs bénéficiaires, tout en gardant une adéquation entre les résultats du test à blanc et le cadre budgétaire.

Deux axes de travail ont été privilégiés :

- La déduction subsidiaire des cofinancements : dans les premiers calculs, les montants des aides à l'emploi étaient déduits d'office de la subvention. Selon la nouvelle orientation, lorsque l'emploi réel était supérieur à l'emploi subsidiable, les aides à l'emploi ne seraient plus déduites de la subvention ou seraient déduites partiellement. L'application de ce principe permettait de diminuer considérablement le niveau des pertes des petits opérateurs.
- La limitation de la capacité subsidiable : limitation de l'augmentation pour les opérateurs dont les présences ont augmenté depuis l'application d'un moratoire par le FESC. Concrètement, cela permettait de prendre en compte une partie seulement de l'activité dans le calcul des subventions afin d'en limiter le montant.

Des rencontres individuelles avec les opérateurs ont été organisées dans les différentes subrégions afin de valider les données du test à blanc, présenter les simulations effectuées, expliquer les orientations prises, recenser les difficultés et trouver des pistes de solutions. Ces rencontres se sont déroulées de fin novembre 2016 à fin janvier 2017 et ont permis que divers points soient soulevés. Par exemple :

- Énormément de réactions ont porté sur l'absence de subvention pour un poste de responsable de projet lorsque l'opérateur totalise moins de 15 400 présences (ce qui correspond à 60 % d'entre eux).
- Il est apparu que l'accueil flexible nécessite une organisation très spécifique, qui est à prendre en compte.
- Les problèmes liés aux écoles de devoirs concernent surtout le respect des critères en matière d'heures d'ouverture vu l'absence d'ouverture le matin, et de volume d'activités.
- Il faut régler la situation de certains opérateurs qui bénéficient de subventions AES2 et AES1, le cumul n'étant plus possible à l'avenir.

Un retour a été effectué au comité d'accompagnement en date du 14 février 2017, présentant de manière globale les principaux problèmes rencontrés sur le terrain ainsi que les propositions d'aménagements de la réglementation émanant directement des opérateurs ou des fédérations qui les assistaient à l'occasion de ces rencontres.

Des propositions de modifications de l'arrêté ATL ont été formulées sous forme de principes à intégrer dans le texte.

Parallèlement, une actualisation du test à blanc couvrant la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016 a été réalisée. La mise à jour du test à blanc n'a pas permis de relever d'évolution significative de nature à modifier les premiers constats réalisés.

Toutes ces mesures ont été synthétisées dans un modèle unique, ce qui a permis de mesurer les conséquences de manière individuelle pour chaque opérateur et de manière globale par rapport au budget disponible. Il respecte le cadre budgétaire global et réduit considérablement le niveau de perte des opérateurs.

Avec ces propositions, seuls vingt-six opérateurs ne parviennent pas à justifier la totalité de leurs subventions pour un montant total de 1 205 853 euros. Parmi ces opérateurs, treize connaissent une baisse de subvention supérieure à 10 % du montant actuel.

Il est en outre proposé une période d'adaptation de deux ans que ces opérateurs devront mettre à profit pour atteindre les objectifs fixés sur base d'une évaluation préalable. Ils bénéficieront pour ce faire d'un accompagnement individualisé de la part des services de l'ONE.

Le comité d'accompagnement s'est réuni une nouvelle fois le 7 juin 2017 pour rendre un avis final sur les propositions de modifications de l'arrêté ATL résultant des analyses effectuées tout au long de la période transitoire. À cette occasion, il a également émis une série de recommandations à l'intention de la ministre de tutelle.

Toutes les démarches prévues au début de la période transitoire ont été réalisées et ont débouché sur des propositions concrètes afin de rencontrer les objectifs définis au départ. Ces propositions ont été adoptées par le conseil d'administration de l'ONE en juin 2017, et ont été transmises à la ministre.

Dans un premier temps, un arrêté a prolongé la période transitoire jusqu'au 31 décembre 2017. Dans un second temps, le Gouvernement a adopté le 20 décembre 2017, en urgence, l'arrêté modifiant l'arrêté ATL, permettant ainsi une bonne prise en compte de la situation des opérateurs, au-delà de la période transitoire.

Toutes les propositions de modifications de l'arrêté approuvées par le conseil d'administration de l'ONE ont été adoptées à l'exception de la mesure d'immunisation des cofinancements pour les opérateurs dont la capacité subsidiable est limitée.

Pour une intégration totale des opérateurs, différents chantiers devront encore être menés à bref délai. Il s'agit en majeure partie de tâches administratives afin de concrétiser les décisions entérinées :

- Évaluation individuelle de chaque opérateur : rassembler et synthétiser pour tous les opérateurs les éléments d'évaluation aux niveaux administratif, qualitatif et financier afin de disposer d'une vue d'ensemble de chacun, tous critères confondus.
- Élaboration des nouvelles procédures administratives pour concilier la simplification administrative demandée par le secteur avec les exigences de l'arrêté.
- Élaboration du modèle de plan d'amélioration de la qualité, nouveau critère introduit dans l'arrêté. Les coordinateurs accueil soutiendront activement les opérateurs dans l'élaboration de leur plan d'amélioration de la qualité ainsi que dans l'implémentation et le suivi des actions à mettre en place.
- Élaboration d'une procédure d'agrément : tous les opérateurs AES2, qu'ils soient actifs dans une commune qui possède un programme CLE ou non, seront soumis à une procédure formelle d'agrément.
- Information aux opérateurs, notamment par des journées d'information collectives.

- Mise en place de l'accompagnement individuel des opérateurs en difficulté.

3.8 Conclusion

La reconnaissance officielle de ce secteur au travers d'un décret lui a offert une nouvelle visibilité et une reconnaissance de la place importante qu'il occupe au sein de la société.

L'adhésion au décret, sur base volontaire, s'est développée de manière progressive. Au sein de l'ONE, elle a engendré la création d'une direction ATL (avec recrutement de personnel, mise en place d'une organisation, de procédures, de documents, d'outils, de partenariat...) et l'élargissement des compétences de divers acteurs.

Des outils de référence ont été créés à l'attention des professionnels.

Depuis lors, de nombreuses améliorations sont constatées en termes d'offre, d'aménagements et de matériel, d'accessibilité, de collaborations notamment avec les écoles, d'information des parents, de professionnalisation et de formation des accueillants, d'amélioration de statut du personnel, de construction d'identités professionnelles. Une culture de la formation, de la qualité, du travail en équipe et de la collaboration a été introduite. Bien entendu, ces évolutions ne sont pas homogènes. En toute logique, des difficultés, parfois importantes, subsistent.

Des défis sont à relever pour l'avenir, notamment les moyens budgétaires insuffisants, le statut du personnel, les possibilités de mobilité professionnelle par l'établissement de passerelles, le temps de midi, la gestion des structures anciennement subventionnés par le FESC, un système informatique qui doit permettre de nombreuses interfaces extérieures, la promotion de la qualité et de l'accessibilité...

Étant donné la complémentarité entre les deux types de structures, il est évident que l'évolution de l'école, tant au niveau des horaires que des activités, peut avoir des effets importants sur l'évolution de l'accueil extrascolaire.

Des propositions sont formulées notamment sur la modification des rythmes scolaires (journée allongée d'une heure en y insérant une activité culturelle, artistique ou citoyenne ; congés d'automne et de printemps allongés, etc.).

Il conviendra de prendre en compte les impacts que les réformes de l'école peuvent avoir sur les accueils extrascolaires.

4. Une fonction originale et indispensable : le coordinateur ATL

4.1 Le cadre général

Les études préalables à l'adoption du décret ATL avaient montré que, face aux demandes croissantes des familles, des structures d'accueil et des initiatives diverses s'étaient multipliées, mais sans une vision globale et cohérente de l'accueil. Elles mettaient en évidence tant une nécessité de coordination qu'un besoin de création de structures nouvelles.

En conséquence, le décret ATL a cherché à intégrer d'une manière coordonnée les structures existantes dans toute leur diversité, mais aussi à développer les structures d'accueil et à favoriser la création de synergies, au bénéfice des parents et des enfants.

Il a confié une responsabilité directe au niveau de pouvoir le plus proche de la réalité de terrain, à savoir la commune. C'est elle qui est chargée de coordonner l'offre d'accueil sur son territoire. La commune constitue le pivot du dispositif. Elle joue un rôle de coordination, confie des missions à un ou à plusieurs coordinateurs, réunit une commission communale de l'accueil (CCA), en assure la présidence, réalise un état des lieux et a établi un ou des programmes de coordination locale pour l'enfance (CLE), qu'elle fait agréer par l'ONE. Elle veille à leur mise en application.

La coordination ATL constitue une originalité ; tous les acteurs de l'accueil des enfants de 2,5 à 12 ans présents sur la commune se regroupent, se mettent en relation et travaillent ensemble dans un objectif commun : harmoniser l'offre d'accueil et la développer quantitativement et qualitativement afin de répondre aux besoins des parents, des enfants et des professionnels.

La législation, étant nouvelle, a connu une période de rodage. Après quelques années de fonctionnement et de confrontation avec les réalités de terrain, il a semblé nécessaire de préciser et d'améliorer certains aspects du système. C'est pourquoi, en mars 2009, un décret nouveau a été adopté, modifiant le décret ONE et le décret ATL. L'arrêté d'application a également été adapté. Certaines modifications étaient liées à la disparition prévue du FESC et n'allaient entrer en vigueur que plus tard. Un certain nombre de modifications sont entrées en vigueur immédiatement. Elles concernaient essentiellement la signature d'une convention entre l'ONE et les communes, les coordinateurs ATL et les CCA (définition d'action prioritaire, évaluation...).

L'ensemble du dispositif était désormais en place.

La convention entre l'ONE et la commune

Une convention doit être signée entre la commune et l'ONE. Elle vise à :

- Contractualiser l'engagement de la commune dans le processus de la coordination ATL.
- Définir les droits et obligations de l'ONE et de la commune, notamment à l'égard du coordinateur ATL, nécessaires à la bonne réalisation de la coordination ATL.
- Consolider les liens entre l'ONE et la commune concernant la coordination ATL.
- L'arrêté du 14 mai 2009 établit, en annexe 2, un modèle type de convention. Sur base de ce modèle type, l'ONE propose aux communes un projet de convention. Celui-ci peut être complété par la Commune.

Les missions du coordinateur ATL

Les missions du coordinateur ATL ont été définies selon trois axes :

1. Soutenir le membre du collège des bourgmestre et échevins en charge de cette matière dans la mise en œuvre et la dynamisation de la coordination ATL.
2. Sensibiliser et accompagner les opérateurs de l'accueil dans le développement de la qualité de

l'accueil.

3. Soutenir le développement d'une politique cohérente pour l'ATL sur le territoire de la commune.

Une définition de fonction figure en annexe 3 de l'arrêté du 14 mai 2009. Ce document apporte de nombreuses précisions quant à la fonction de coordinateur ATL et à ses conditions d'exercice. Il permet de sortir certains points de l'ambiguïté. Sa forme lui permet notamment d'être utilisé pour le recrutement de nouveaux coordinateurs ATL.

Cette définition de fonction reprend la mission et les activités de base du coordinateur ATL. Elles sont les mêmes pour tous et doivent être remplies obligatoirement. Il peut cependant exister un décalage entre cette définition de fonction et la réalité de terrain. Il est prévu de prendre en compte les contextes particuliers. Si la commune le souhaite, elle peut proposer à l'ONE de confier des missions spécifiques au coordinateur ATL, à exécuter dans le cadre de son temps de travail. En cas d'accord de l'ONE, elles seront prévues dans la convention liant la commune et l'ONE. Il s'agit clairement de missions supplémentaires, qui ne pourront être acceptées que dans la mesure où les missions de base sont assurées.

La formation du coordinateur ATL

Rien n'était précisé au départ. La commune disposait d'une large autonomie. Désormais, pour offrir des garanties en matière de qualification, le coordinateur ATL nouvellement engagé doit disposer d'une formation de base.

Le niveau minimum requis est clairement celui de baccalauréat (gradué) :

- Soit à orientation sociale, psychologique ou pédagogique.
- Soit un autre baccalauréat (gradué) s'il possède, en plus, un des titres précisés.

Le coordinateur ATL doit disposer au minimum d'un titre, diplôme ou certificat attestant d'une formation du niveau de l'enseignement supérieur de type court reconnue par le Gouvernement :

- Tout diplôme, titre ou certificat de fin d'études du niveau de l'enseignement supérieur, au minimum, de type court à orientation sociale, psychologique ou pédagogique de plein exercice ou de promotion sociale.
- Tout diplôme, titre ou certificat de fin d'études du niveau de l'enseignement supérieur, au minimum, de type court d'une autre orientation, pour autant que le titulaire de ce diplôme dispose aussi d'un des titres, brevets ou certificats suivants :
 - Brevet de coordinateur de centres de vacances.
 - Brevet d'aptitude à la gestion de projets et de programmes culturels (BAGIC).
 - Coordinateur de centre de jeunes, qualifié(e) de type 1 ou de type 2.
 - Brevet de coordinateur d'école de devoirs.
- Les titres, certificats, diplômes ou brevets qui sont reconnus par l'Office comme équivalents.

La commune ou l'ASBL conventionnée assure la formation continue du coordinateur ATL, notamment en l'inscrivant à des modules de formation repris dans le programme de formations continues mis en œuvre par l'ONE.

Le rôle de la CCA dans l'exécution du programme CLE

La CCA est depuis l'origine un lieu de rencontre, de concertation, d'échange et de coordination. Elle est compétente pour analyser tous les problèmes qui relèvent de l'accueil des enfants durant leur temps libre sur la commune.

Cela se traduit concrètement par des actes :

- Approuver l'état des lieux (art. 7 du décret), la proposition de programme CLE (art. 9), le rapport d'évaluation du programme CLE (art. 30), les modifications de programme CLE (art. 31).
- Assurer le lien avec les opérateurs, les acteurs concernés et la population.

- Participer à la mise en place de partenariats, au développement d'initiatives nouvelles, au soutien des initiatives de formation...
- Servir de relais de et vers l'ONE et permettre le partage d'information.
- Donner un avis sur des propositions pour une politique d'accueil cohérente et globale.
- Donner un avis sur des réponses à des appels à projets.

Le nouveau décret propose de mieux articuler la fonction du coordinateur ATL avec la CCA, en confiant à celle-ci un rôle précis en matière d'orientation, d'impulsion et d'évaluation, pour l'exécution du programme CLE :

- La CCA fixe chaque année des objectifs prioritaires pour mettre en application le programme CLE. Celui-ci a été construit en fonction des besoins de sa commune.
- La CCA évalue la réalisation des actions de terrain. Sur base de cette évaluation et du programme CLE, elle fixe de nouveaux objectifs annuels.

Des outils au service des coordinateurs ATL et des CCA

Des outils sont fournis par l'OEJAJ pour l'établissement de l'état des lieux et pour les évaluations.

Une structure-type de programme CLE est définie dans l'arrêté ATL.

Cependant, le manque d'outils de travail s'étant fait sentir, des outils opérationnels ont été créés pour permettre de mieux structurer le travail pendant la durée du programme CLE, à savoir cinq ans.

Les modalités d'action doivent être planifiées, précisées et évaluées chaque année. Pour ce faire, deux outils ont été mis en place : le plan d'action et le rapport d'activité. Ils permettent de définir et d'assurer le suivi des mesures pratiques prises pour mettre en application le programme CLE, d'une manière cohérente et structurée.

Le plan d'action. Chaque année, la CCA définit des objectifs prioritaires pour mettre en application le programme CLE. Le coordinateur ATL traduit ces objectifs en un plan d'action annuel qui couvre l'année académique (de septembre à août) et fixe les objectifs à poursuivre et les actions à mener pour atteindre ces objectifs durant cette année. Ce plan d'action annuel doit être présenté, débattu et approuvé par la CCA. Pour le coordinateur ATL, ce plan d'action annuel constituera le cahier des charges de son année.

Le rapport d'activités. L'évaluation permet de mesurer la pertinence et l'efficacité des actions menées par rapport aux objectifs définis et de se fixer de nouveaux objectifs pour l'avenir. À la fin de l'année académique, le plan d'action est évalué avec les membres de la CCA. Le rapport d'activités évalue la réalisation des actions programmées sur l'année et identifie les freins et les éléments facilitateurs qui sont apparus.

4.2 Le soutien aux coordinateurs ATL

Le coordinateur ATL est, au sein de la commune, la référence (et parfois la seule) en matière d'ATL. Il constitue le bras opérationnel de tout le dispositif. Son rôle est absolument essentiel.

Souvent, il est assez isolé et a besoin de contacts extérieurs et d'échanges. Un véritable réseau s'est mis en place pour le soutenir. Ce soutien vient d'une part des acteurs publics et en particulier de l'ONE, et d'autre part des pairs qui sont confrontés aux mêmes problèmes.

Au niveau de l'ONE, la personne la plus proche du coordinateur ATL est le coordinateur accueil, qui possède une vision globale sur la commune et ses voisines, accompagne tous les processus, participe à la CCA, donne un avis sur les projets d'accueil, etc. Il apporte une aide sous diverses formes (informations, contacts, avis, conseils).

Par ailleurs, les coordinateurs ATL étant appelés à jouer un rôle dans la promotion de la qualité d'accueil, la complémentarité de leurs tâches avec celles des coordinateurs accueil de l'ONE nécessitera une répartition

claire des tâches respectives. L'OEJAJ leur fournit également des outils de travail.

Des collaborations entre coordinateurs ATL se sont progressivement établies, d'abord de manière spontanée, puis d'une manière plus structurée, au niveau de provinces (et parfois aussi de secteurs).

L'efficacité de ces structures ayant été clairement démontrée, il a été décidé d'apporter une reconnaissance officielle aux structures provinciales et de former ainsi un réseau de soutien.

Différentes conventions ont été signées entre l'ONE et les provinces ainsi qu'avec la COCOF en vue de soutenir ces acteurs locaux. L'objectif était de construire des plateformes d'échanges de pratiques et d'informations, entre coordinateurs ATL, mais également avec des interlocuteurs extérieurs.

Ces plateformes provinciales ont des fonctionnements en partie communs (comité de pilotage, séances plénières régulières) et en partie spécifiques. L'investissement des provinces est à souligner.

Divers acteurs ONE (coordinateurs subrégionaux, conseillers pédagogiques, coordinateurs accueil, membres de l'administration) interviennent régulièrement à ce niveau.

Une plateforme communautaire s'est ensuite mise en place à l'initiative des coordinations ATL communales et subrégionales. Elle vise à former un espace de ressources, à favoriser les échanges entre coordinateurs ATL des différentes provinces, à partager et diffuser les outils créés, à valoriser et susciter la créativité, à développer une vision commune, à faire émerger des préoccupations communes, à renforcer le concept d'accueil temps libre. Elle est alimentée via un réseau de correspondants issus des différentes coordinations ATL communales.

La plateforme est coordonnée par un « ensemblier », l'ASBL Promemploi, qui est responsable notamment de sa gestion administrative et financière. Elle est gérée par un comité de gestion composé principalement de représentants des coordinateurs ATL élus par leurs pairs au sein des coordinations subrégionales. L'ONE en est un membre associé.

Elle produit diverses réalisations : un site internet très riche et très vivant (www.plateforme-atl.be), une lettre d'information, un DVD, une journée d'étude annuelle réunissant tous les coordinateurs ATL.

Jusqu'au 30 novembre 2013, son financement était assuré par la Fédération Wallonie-Bruxelles via son ministre de l'Enfance. L'ONE a ensuite passé une convention avec Promemploi, qui prend effet au 1^{er} décembre 2013 et assure la continuité du financement de la plateforme.

Pour les aider à mettre en œuvre leurs missions, il importe qu'on puisse aider les coordinateurs ATL à développer les compétences nécessaires.

À partir du programme triennal de formation 2011-2014, l'ONE a intégré des formations spécialement destinées aux coordinateurs ATL. Le trajet de formation retenu comprend des modules de formation de base (pour les nouveaux coordinateurs ATL) et des modules de formation continuée.

Les modules de formation de base font intervenir divers acteurs de l'ONE (administration, coordinateurs accueil, conseillers pédagogiques) ainsi que des coordinateurs ATL expérimentés.

4.3 La réalité du terrain

La réalité de terrain étant fort complexe, la fonction de coordinateur ATL s'exerce dans des contextes multiples :

- Les communes sont de taille variable (la réalité de Tintigny n'est pas celle de Bruxelles-Ville), de caractère rural à urbain ou semi-rural, avec une population aisée ou défavorisée, une économie florissante ou déprimée...
- Le temps de travail de la coordination ATL varie d'une commune à l'autre, allant du temps partiel au temps plein, en solo ou en petite équipe.
- Dans les plus petites communes, le coordinateur ATL cumule souvent sa fonction avec celle de responsable de projet, ce qui requiert des qualités supplémentaires.

- La plupart des coordinations sont gérées directement par la commune, qui est l'employeur du coordinateur ATL. D'autres communes délèguent la coordination à une ASBL.
- Comme pour d'autres matières, une forte implication de la commune constitue un élément facilitateur.

L'exercice de la fonction de coordinateur ATL nécessite des qualités incontestables.

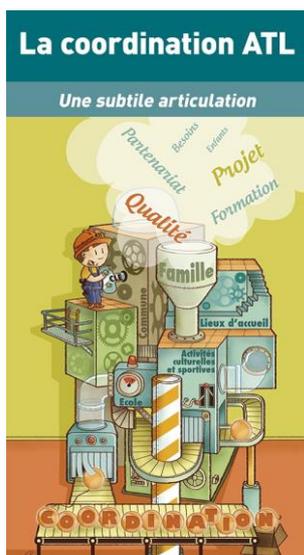
Les capacités relationnelles sont fondamentales ; il faut être capable de communiquer avec des publics différents (mandataires politiques, milieu scolaire, professionnels de l'enfance, parents). Cela nécessite également des capacités rédactionnelles.

Il faut avoir le sens de l'organisation et faire preuve de rigueur, notamment dans le respect des procédures générales et de leur calendrier (état des lieux et analyse des besoins ; programme CLE ; évaluation du programme CLE ; plan d'action annuel et rapport d'activités), être capable d'assurer une planification et une définition de priorités, et de les évaluer.

C'est également une fonction motivante à de nombreux égards. Elle permet de créer, d'accompagner les démarches de terrain, d'aller à la rencontre des acteurs et des familles, de mettre en place des conditions d'accueil de qualité.

Le coordinateur ATL est un moteur, un catalyseur d'énergie et de projets. Il dispose souvent d'une grande autonomie, d'une liberté de création, mais parfois aussi d'un certain isolement, qui rend indispensable le soutien de ses pairs.

Il peut donc agir de manière concrète (identifier les besoins, définir des objectifs, les mettre en place...) pour aider les communes à mener une vraie politique coordonnée, avec le souci du bien-être des enfants.



4.4 Une fonction véritablement centrale

Le coordinateur ATL est au centre du dispositif, il en constitue la cheville ouvrière, le passage obligé, la référence. Ses missions sont nombreuses et complexes.

Grâce à lui, la coordination peut jouer pleinement son rôle. Elle offre une vision globale des besoins de la population, notamment des besoins non satisfaits et des ressources de la commune. Elle donne la possibilité de mener une politique communale pertinente, tenant compte des réalités locales. Elle procure une meilleure visibilité du secteur, qui peut mieux rentrer dans les préoccupations de la commune.

Basée sur une logique de collaboration, et pas de concurrence, elle offre à chacun la possibilité de s'exprimer dans des structures conçues à cet effet. Elle offre une meilleure connaissance des uns et des autres et la possibilité de mener des actions communes (par exemple dans le domaine de la formation).

Le coordinateur ATL constitue un point de contact identifiable pour les pouvoirs organisateurs, les autorités

et les parents. Il permet une meilleure information de la population sur les possibilités d'accueil et d'activités, apporte un soutien à la promotion de la qualité de l'accueil. Grâce à la référence locale qu'il représente, il permet une meilleure circulation de l'information et de propositions entre les pouvoirs publics (ONE, Communauté française, Régions, provinces...), les communes et le terrain, dans les deux sens.

Rien ne serait possible sans lui.

4.5 Annexe 3 de l'arrêté du 14 mai 2009 : définition de fonction du coordinateur ATL (art. 17)

INTITULE DE FONCTION	Coordinateur ATL (M/F)
RESPONSABLE FONCTIONNEL	Échevin communal responsable de l'ATL

Mission

Le titulaire est chargé de la mise en place et de la dynamisation de la coordination de l'accueil temps libre sur le territoire de la commune, dans le respect des législations et des réglementations en vigueur et dans le respect de son cadre de travail déterminé par la convention ATL.

Sous la responsabilité de l'échevin en charge de cette matière et en articulation avec la CCA, il participe à la mise en œuvre d'une politique cohérente de l'accueil de l'enfant pendant son temps libre.

La fonction s'inscrit dans une logique de travail en partenariat avec tous les opérateurs d'accueil (associatifs et publics) organisant des activités pour les enfants principalement de 2,5 à 12 ans pendant les temps avant et après l'école, le mercredi après-midi, le week-end et les congés scolaires.

Activités particulières	Activités générales
<p>Coordonner la réalisation de l'état des lieux et l'analyse des besoins en matière d'ATL.</p> <p>Présenter les résultats de son travail à la CCA.</p> <p>Coordonner la réalisation du programme CLE et ses modifications (rédiger, apporter des informations, suggestions, propositions...).</p> <p>Mettre en œuvre le programme CLE sur le territoire de la commune (traduire les avis en actions, mobiliser les ressources...).</p> <p>Réaliser et présenter l'évaluation du programme CLE.</p> <p>Soutenir l'organisation de la CCA et en assurer le secrétariat.</p> <p>Sensibiliser et accompagner les opérateurs d'accueil dans le développement de la qualité de l'accueil et l'élaboration de leur projet d'accueil.</p> <p>Promouvoir, diffuser et accompagner les outils existants, dont le référentiel psychopédagogique 2,5-12 ans ONE.</p>	<p>Informar à propos du secteur d'activité.</p> <p>Partager ses expériences avec ses collaborateurs.</p> <p>Animer des réunions de travail avec les différents interlocuteurs.</p> <p>Participer aux commissions communales d'accueil et autres réunions de travail.</p> <p>Rédiger les rapports, notes, courriers.</p> <p>Appliquer les règles de déontologie et d'éthique professionnelle.</p> <p>Organiser son activité et rendre compte à sa hiérarchie.</p> <p>Assurer le maintien et le développement des connaissances relatives à son domaine.</p> <p>Collaborer à l'élaboration des dossiers administratifs (subvention de coordination).</p>

<p>Sensibiliser et informer les partenaires de l'ATL (accueillants et responsable du projet) sur l'importance et les possibilités de se former à la qualité de l'accueil.</p> <p>Impulser un travail de partenariat et créer le lien entre les opérateurs de l'accueil.</p> <p>Encourager des initiatives en matière de qualité d'accueil, de projets d'accueil, de nouveaux milieux d'accueil...</p> <p>Travailler en collaboration avec l'ONE.</p> <p>Informers les usagers des opérateurs d'accueil existants et des activités organisées.</p> <p>Coordonner l'offre d'accueil et les opérateurs d'accueil ATL (offre cohérente et diversifiée).</p> <p>Assurer un travail de veille sur le secteur de l'ATL et sur les besoins des familles.</p> <p>Rédiger le rapport d'activité et organiser le travail de la CCA en vue d'élaborer le plan d'action annuel.</p>	
--	--

Connaissances

- Le cadre institutionnel et législatif du secteur de l'accueil de l'enfance.
- Le réseau partenarial de la petite enfance, particulièrement l'ATL (opérateurs d'accueil publics et privés, partenaires communaux, ONE, observatoire...).
- Les bases du développement de la psychopédagogie de l'enfant et de ses besoins.
- La bureautique usuelle (traitement de texte, tableur, messagerie électronique, réseau de communication électronique...).

Conditions d'exercice

- La fonction s'exerce sous la responsabilité fonctionnelle de l'échevin et en collaboration étroite avec la CCA.
- Elle nécessite des déplacements sur le territoire de la commune et de la Communauté française.
- Elle s'inscrit dans une logique de collaboration avec les partenaires du réseau de l'accueil de la petite enfance pendant le temps libre et les pouvoirs organisateurs de l'accueil principalement des 2,5 -12 ans. Elle implique donc d'être à l'écoute de tous, de faire preuve d'ouverture et de respect face à toutes les personnes, situations et opérateurs.
- Elle nécessite l'emploi d'un ordinateur, d'un accès à internet et d'un téléphone

Conditions d'accès

Disposer au minimum d'un titre, diplôme ou certificat attestant d'une formation du niveau de l'enseignement supérieur de type court et repris à l'art. 6 § 1 de l'arrêté du 3 décembre 2003 fixant les modalités d'application du décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien.

5. Les écoles de devoirs

5.1 De quoi parle-t-on ?

L'école de devoirs (EDD) n'est pas une école et on n'y fait pas que des devoirs. Dès le début, l'appellation a suscité le débat. En attendant, on n'a pas trouvé mieux. L'utilité des écoles de devoirs, quant à elle, fait l'unanimité.

Les EDD sont des structures, indépendantes des établissements scolaires, qui participent à la vie d'une commune, d'un village, d'un quartier ou d'un hameau. Ce sont des lieux qui ne se limitent pas au soutien scolaire, mais qui contribuent également à l'éducation, l'émancipation et l'épanouissement de l'enfant ou du jeune, par l'organisation d'activités diverses dans le domaine créatif, coopératif, sportif, culturel, et de la formation citoyenne.

Les écoles de devoirs accueillent les enfants sans discrimination, notamment ceux qui connaissent des difficultés sur le plan social, économique et/ou culturel ou qui ne maîtrisent pas la langue française. Elles sont implantées majoritairement à Bruxelles et dans les grands centres urbains le long du sillon Sambre et Meuse.

5.2 Historique

C'est à l'Italie que revient l'initiative, et en particulier au petit village toscan de Barbania. Une école privée, sous la responsabilité d'un religieux, Don Milani, y accueillait surtout des enfants de paysans. Partant du constat que l'école traditionnelle était souvent trop éloignée de la réalité et générait une sélection sociale des élèves, il a développé une autre forme d'enseignement, mettant en valeur la culture populaire et les savoirs des enfants.

En 1967 paraît en français le livre *Barbania : lettre à une maîtresse d'école*, écrit par huit anciens élèves de l'école. Il s'adressait en fait au monde de l'enseignement. Il suscita de nombreux débats et des réflexions en profondeur, accentués par le climat général engendré par Mai 68.

Devant l'absence de réponse de l'école face aux inégalités sociales, des citoyens et des associations se sont mobilisés.

La première école de devoirs belge est apparue à Bruxelles en 1973, dans le quartier ghetto de Cureghem où vivait une population ouvrière italienne. L'initiative revenait à des Italiens, le Centre d'action sociale italien - Université ouvrière (CASI-UO).

Par la suite, d'autres initiatives ont vu rapidement le jour dans divers quartiers de Wallonie et de Bruxelles, là où l'on trouve une population socialement et culturellement défavorisée, qu'elle soit immigrée ou non. Les écoles de devoirs seront soit l'émanation de personnes privées qui fondent une ASBL autour d'un projet d'écoles de devoirs, soit un nouveau service offert par des acteurs privés ou publics dans le cadre de nouveaux dispositifs mis en place par les pouvoirs publics tels services sociaux divers, maisons de quartiers, maisons de jeunes, AMO, etc.

Les écoles de devoirs vont se fédérer progressivement, afin de faire connaître et défendre leur spécificité, d'obtenir des soutiens, de faciliter l'information et la formation.

Des coordinations régionales vont se mettre en place, à commencer par Bruxelles et Liège. En 1998, la Fédération francophone des écoles de devoirs est reconnue comme organisation de jeunesse par la Communauté française.

Diverses propositions de réglementation ont été émises, mais n'ont pas abouti. Durant toute cette période, les écoles de devoirs n'ont disposé d'aucun financement structurel communautaire et vivaient sans garantie d'un lendemain. Elles n'ont été subventionnées que par le biais de projets plus globaux, de subsides ponctuels divers, d'aides communales ou de dons.

Aux alentours de l'an 2000, le rythme des événements s'accélère. De nouvelles propositions sont formulées, faisant sortir les écoles de devoirs de la sphère de l'enseignement. Un débat parfois houleux sur l'utilité et la place des devoirs se conclut par un décret apportant des précisions sur la matière. Par ailleurs, les ministres Demotte, Dupont et Nollet ont manifesté leur intention d'apporter un soutien structurel au secteur, à deux niveaux :

- Un soutien à la Fédération francophone des écoles de devoirs (reconnue comme organisation de jeunesse) et aux coordinations régionales mises en place dans les provinces. Des subventions leur sont attribuées par le secteur jeunesse du ministère de la Communauté française.
- Un soutien direct aux écoles de devoirs.

Un décret relatif aux écoles de devoirs était mis en chantier dans ce sens, une note d'intention était présentée en mars 2002. Dans une période préparatoire, un soutien aux écoles de devoirs était accordé sur base d'appels à projets.

Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » lui confiait désormais la mission d'accompagner, d'aider, et de contrôler les opérateurs de l'accueil extrascolaire, au rang desquels figureront les écoles de devoirs.

Par ailleurs, le premier contrat de gestion, pris en exécution du décret précité et conclu en février 2003 entre le conseil d'administration de l'ONE et le Gouvernement, prévoyait explicitement le rôle et les missions de l'Office à l'égard des écoles de devoirs.

Afin d'établir de manière scientifique la réalité des écoles de devoirs, un cadastre a été réalisé en mai 2002 par l'OEJAJ. Plus de 457 structures ont reçu un questionnaire d'enquête, auquel 208 ont répondu, donnant une première vision de la réalité de terrain.

Sur cette base, un appel à projets a été lancé en automne 2002 par le ministre de l'Enfance à l'ensemble des écoles de devoirs. Il définissait un ensemble de critères (pédagogiques, organisationnels, administratifs, relatifs au public accueilli, à l'encadrement) d'accès aux subsides.

Pour les 220 écoles de devoirs qui répondaient aux conditions, chaque pouvoir organisateur a pu bénéficier d'une subvention de base de 1 000 euros et d'une subvention de fonctionnement variable. La subvention totale s'est élevée à 838 000 euros pour 2002-2003.

La cellule administrative ONE a procédé au traitement des dossiers introduits, à de nombreuses demandes de compléments d'information, au calcul des montants à payer puis à la préparation des versements, effectués par la direction générale Santé du ministère de la Communauté française.

Parallèlement, des conventions ont été conclues par le ministre de la Jeunesse, avec la Fédération communautaire des écoles de devoirs et avec les coordinations régionales.

Pour 2003-2004, un nouvel appel à projets a été lancé. Les dossiers introduits ont été traités par l'ONE, qui a formulé une proposition de décision à l'attention du ministre. Les subventions étaient prises en charge par le budget de l'ONE.

Une subvention d'encouragement de 1 000 euros a été attribuée pour des dossiers répondant imparfaitement aux conditions.

Projets acceptés	Nombre de PO	Nombre de sites
Subventions complètes	208	240
Subventions d'encouragement	19	

Ces appels à projets ont permis la mise au point du dispositif définitif. Il prévoyait que l'ONE interviendrait pour le soutien et l'accompagnement des écoles de devoirs en tant que telles, tandis que c'est le service jeunesse de la Communauté française qui exercerait la tutelle sur les coordinations régionales et la fédération communautaire. Le dialogue entre ces différentes identités serait organisé dans le cadre d'une commission d'avis où chacun serait représenté.

Ce dispositif, ayant fait l'objet d'une très large consultation, a fait la preuve de sa pertinence et de son intérêt. Il constitue la base du décret.

5.3 Le décret

Le Parlement de la Communauté française a adopté le mardi 20 avril 2004, à l'unanimité, le décret relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs. Il a été promulgué par le Gouvernement le 28 avril 2004 et porte donc cette date. Il est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2004. Un arrêté d'application a été signé le 23 juin 2004.

Ce décret pérennise le soutien apporté dans le cadre des appels à projets. Il pose les bases d'un développement qualitatif du secteur, grâce à l'établissement de normes de reconnaissance et de subvention, tant pour les écoles de devoirs que pour la fédération communautaire ou les coordinations régionales.

Il définit, pour les écoles de devoirs, les quatre grandes missions suivantes :

- Le développement intellectuel de l'enfant. Cela signifie accompagner l'enfant lors de ses apprentissages et découvertes dans un climat de confiance et d'ouverture, et ce à l'aide d'outils adaptés (respect du rythme, respect des différentes intelligences) avec des méthodes différenciées en fonction des besoins (jeux, braingym, créativité...) tout en faisant le lien entre les savoirs et la réalité de la vie.
- Le développement et l'émancipation sociale de l'enfant. L'émancipation, c'est faire en sorte que l'enfant soit épanoui, qu'il soit bien dans sa peau et dans la société. Cela suppose d'écouter ses besoins, de l'accompagner dans son évolution vers le respect de soi et des autres ainsi que dans le fait de s'exprimer et d'agir librement de manière critique et autonome. Pour qu'il puisse acquérir confiance en lui et une bonne estime de lui-même, il faut reconnaître l'enfant tel qu'il est et tel qu'il voudrait devenir, l'aider à trouver et à tracer son chemin, lui permettre de comprendre qu'il a une place à prendre dans la société et construire avec lui les outils pour y arriver.
- La créativité de l'enfant, son accès et son initiation aux cultures dans leurs différentes dimensions. Cela implique de donner à l'enfant des occasions de s'exprimer en développant différents modes d'expressions, artistiques ou autres, d'appréhender pratiquement le monde, de découvrir d'autres cultures, de mieux connaître la sienne, en s'ouvrant à ce qui l'entoure et en partageant diverses expériences. Ensuite, favoriser la créativité, c'est accompagner l'enfant à développer ses capacités à résoudre des problèmes, à imaginer des alternatives, à réfléchir autrement et librement, à développer son imagination sans craindre les expériences nouvelles même déstabilisantes pour qu'il devienne un adulte accompli potentiellement apte à (ré) inventer une nouvelle société.
- L'apprentissage de la citoyenneté et de la participation. C'est outiller l'enfant pour opérer des choix, assumer ses responsabilités, en l'amenant à comprendre les enjeux et les rapports de force de la société pour jouer un rôle dans celle-ci et évoluer vers plus d'autonomie. C'est encourager l'enfant à s'exprimer librement et développer son esprit critique ainsi qu'à connaître et intégrer ses droits et devoirs. Ce qui passe par la construction de repères communs tout en donnant un rôle et une place à chacun, en vue d'amener les enfants à devenir des acteurs de notre société.

Divers pouvoirs publics interviennent dans le dispositif général.

La reconnaissance de la fédération communautaire et des coordinations régionales dépend du ministre qui a la Jeunesse dans ses attributions, les dossiers étant traités par le service jeunesse de la Communauté française. La fédération communautaire et les coordinations régionales sont chargées de diverses missions de soutien au secteur (élaborer des outils pédagogiques, publier un périodique, aider à la création de nouvelles EDD...), d'accompagnement, de formation et d'information.

Par ailleurs, le service jeunesse octroie l'habilitation aux organismes de formation qui assurent la formation d'animateur et de coordinateur en EDD ; Il est également chargé de traiter les demandes d'équivalences, qui doivent être accordées par le Gouvernement.

L'OEJAJ est chargé de missions d'évaluation (états des lieux périodiques du secteur).

La reconnaissance des écoles de devoirs est du ressort de l'ONE, de même que le traitement administratif des dossiers, le paiement des subventions, les contrôles comptables. L'ONE est également chargé d'une

mission d'accompagnement, à titre subsidiaire ; l'accompagnement est effectué en première ligne par les coordinations régionales.

Le décret distingue deux étapes : la reconnaissance et la subvention.

Différentes conditions sont imposées pour la reconnaissance.

Pour la subvention, des conditions supplémentaires sont exigées. Un accent particulier est mis sur la qualification du personnel. Les subventions sont attribuées sous forme d'enveloppes annuelles, calculées sur base de l'activité de l'année précédente.

À titre transitoire, les écoles de devoirs bénéficiant d'une subvention dans le cadre de l'appel à projets 2003-2004 ont été réputées reconnues pour deux ans, soit jusqu'au 31 août 2006.

La subvention est divisée en deux parties :

- Un subside forfaitaire, qui varie en fonction du nombre d'écoles de devoirs du pouvoir organisateur (maximum trois)
- Un subside d'activités, proportionnel au nombre de journées de présence d'enfants de 6 à 15 ans accueillis et au nombre de jours de présence d'animateurs et de coordinateurs qualifiés (avec un plafond d'un animateur qualifié pour six enfants) au cours de l'année d'activités précédente.

Une commission d'avis, dont les membres sont désignés par un arrêté, a pour mission générale de conseiller le Gouvernement et l'ONE sur la politique de soutien aux écoles de devoirs. Elle veille à l'articulation et à la concertation entre les différents partenaires chargés de l'application et de l'accompagnement prévu dans le décret.

La commission peut être saisie, par le ministre de l'Enfance, par le ministre de la Jeunesse ou par l'ONE, de toute question relative aux écoles de devoirs. Elle peut également agir d'initiative.

L'ONE assure la préparation des réunions, les invitations, le secrétariat de la commission (procès-verbaux, suivis des avis...).

La mise en application de cette nouvelle réglementation ne s'est pas faite sans difficulté. Compte tenu de la nouveauté de la réglementation et de la présence sur le terrain de non-professionnels, le service a choisi de jouer un rôle d'accompagnement, adoptant une attitude souple, constructive et compréhensive.

Des textes régulièrement évalués et adaptés

Le Parlement de la Communauté française avait adopté en 2004, à l'unanimité, le décret relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs. Il avait jeté les bases fondamentales.

L'application au quotidien du décret a cependant permis de relever un certain nombre de problèmes auxquels ont été confrontées tant les écoles de devoirs au quotidien, que l'administration chargée de l'attribution de la reconnaissance et de l'octroi des subsides.

Durant l'année 2006, diverses propositions d'amélioration ont été discutées.

Elles ont abouti, sur proposition de la ministre Catherine Fonck, au vote le 9 janvier 2007 par le Parlement de la Communauté française d'un nouveau décret.

Ce décret, promulgué le 12 janvier 2007, vise notamment à :

- Faciliter l'application du décret pour les pouvoirs organisateurs (harmonisation des dates d'introduction des documents administratifs, uniformisation des dates d'échéance des reconnaissances).
- Spécifier qu'une étude scolaire ne peut être reconnue dans le cadre du décret.
- Introduire une dérogation au nombre d'enfants dans les conditions de reconnaissance et de subvention. L'exigence de dix enfants accueillis par jour d'ouverture en moyenne annuelle est ramenée à huit pour les EDD situées en zones rurales.
- Spécifier la nécessité pour l'équipe pédagogique de posséder une bonne connaissance de la langue française.

- Élargir la notion de site d'accueil pour les conditions de subvention et permettre certains regroupements lorsqu'une école de devoirs doit se tenir, par exemple, dans un camping ou un lieu hébergeant des demandeurs d'asile afin d'aller à la rencontre d'un public qui ne se déplacerait pas autrement.

Dans la continuité de la modification du décret, un nouvel arrêté d'application a été signé le 7 septembre 2007. Les documents à utiliser à l'avenir y sont joints en annexes.

Le processus d'évaluation et de révision du décret relatif aux écoles de devoirs est permanent. Une proposition d'adaptation entamée en 2010 a vu son aboutissement le 23 mai 2013 par l'adoption d'un décret modificatif. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2013.

Les principaux changements introduits dans le décret initial sont les suivants :

- La première des quatre missions est reformulée afin de ne pas empiéter sur celles confiées notamment à l'enseignement. Les EDD n'ont donc plus une mission de remédiation, mais bien d'accompagnement aux apprentissages, d'aide à la scolarité et aux devoirs.
- La modification des critères de ruralité permet à davantage de structures situées en milieu rural d'avoir accès à la reconnaissance.
- La participation financière parentale (PFP) devient un critère de reconnaissance plutôt qu'un critère de subventionnement. Cette mesure traduit le souci d'accessibilité porté par le secteur afin de se démarquer davantage de l'aide scolaire individualisée payante.
- La reconnaissance, auparavant délivrée par la Communauté française, est à présent octroyée par l'ONE.
- Afin de renforcer leurs relations, l'élaboration d'un protocole de collaboration non contraignant entre les EDD et les écoles est prévue.
- La formation tant initiale que continue est davantage soutenue en vue d'une professionnalisation accrue des équipes.
- Le règlement d'ordre intérieur (ROI) devient un document obligatoire pour toutes les EDD reconnues.
- Des simplifications administratives, notamment des documents de demande de reconnaissance et de subvention, ont été opérées.

Ces processus d'évaluation permanente et d'adaptations nécessitent de gros investissements personnels et d'intéressants débats de fond pour tous les acteurs et pour la commission d'avis.

5.4 Un secteur structuré

Les principaux acteurs qui encadrent le secteur des écoles de devoirs sont :

- L'ONE.
- La Fédération francophone des écoles de devoirs (FFEDD).
- Les coordinations régionales.
- La commission d'avis.
- L'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJAJ).
- Le service de la jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

L'Office s'est vu attribuer différentes responsabilités au sein du secteur des écoles de devoirs. En effet, il est amené à :

- Décider de la reconnaissance des écoles de devoirs en vertu de divers critères : pédagogiques, administratifs (PFP), relatifs au public accueilli et à l'encadrement.
- Octroyer des subventions aux écoles de devoirs en vertu de critères supplémentaires : moyenne des

présences, horaires d'ouverture et priorité d'accès.

- Assurer un accompagnement qualitatif subsidiairement à la coordination et auprès des écoles de devoirs non affiliées.
- Assurer un contrôle financier et qualitatif.

La FFEDD est chargée de diverses missions de soutien aux coordinations régionales et au secteur. Elle est notamment amenée à :

- Élaborer et diffuser des outils pédagogiques.
- Publier un périodique au moins trimestriel (*La Filoche*).
- Tenir un centre de documentation et une permanence téléphonique.
- Soutenir le travail des coordinations régionales.
- Réaliser des études, colloques et actions pédagogiques ou de valorisation.

Elle doit également élaborer un programme annuel de formation continuée à destination des animateurs et des coordinateurs des écoles de devoirs, en concertation avec les coordinations régionales et évaluer régulièrement ce programme.

Les coordinations régionales développent elles aussi différentes formes d'actions de soutien aux EDD, notamment :

- Organiser une offre de formation continuée.
- Fournir une aide à la création de nouvelles EDD.
- Élaborer et diffuser des outils pédagogiques, en collaboration avec la FFEDD.
- Tenir régulièrement des réunions à destination des EDD.
- Informer le public quant à l'existence et aux caractéristiques des EDD.

La commission d'avis a pour mission générale de conseiller le Gouvernement et l'ONE sur la politique de soutien aux écoles de devoirs et de veiller à l'articulation et à la concertation entre les différents partenaires chargés de l'application et de l'accompagnement prévu dans le décret. Elle peut être saisie par le ministre de l'Enfance, par le ministre de la Jeunesse ou par l'ONE, de toute question relative aux écoles de devoirs. Elle peut également se saisir d'initiative de toute question relative aux écoles de devoirs et donner son avis sur celles-ci.

La commission d'avis est notamment appelée à formuler un avis à propos des recours prévus dans le décret c'est-à-dire en cas de refus de reconnaissance, de refus d'équivalence ou à propos des exceptions prévues en matière de nombre d'écoles dont sont issus les enfants de l'école de devoirs. Elle est également sollicitée pour donner un avis sur tout projet de modification du décret ou de ses arrêtés, sauf en ce qui concerne sa propre composition. La première réunion de la commission s'est déroulée le 9 juin 2005. Le mandat des membres est de cinq ans et est renouvelable.

La commission est un lieu de rencontres et d'échanges important pour le secteur.

L'OEJAJ est chargé de missions d'étude et d'évaluation. Par rapport au secteur des écoles de devoirs, il établit tous les trois ans un état des lieux des réalisations, des besoins et des enjeux rencontrés par les écoles de devoirs dans leur ensemble de façon à permettre une gestion dynamique de ce secteur d'activités et, le cas échéant, un réajustement des politiques publiques les concernant.

Au sein du ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le service de la jeunesse fait partie du service général de la jeunesse et de l'éducation permanente, un des secteurs de la direction générale de la Culture. Sa mission principale est de favoriser la participation individuelle et collective des jeunes pour l'apprentissage d'une citoyenneté responsable, active, critique et solidaire. Par rapport au secteur des écoles de devoirs, il exerce les rôles suivants :

- Reconnaissance et subventionnement des coordinations régionales et de la Fédération francophone des EDD.

- Reconnaissance des organismes de formation habilités à organiser la formation d'animateur et de coordinateur en EDD.
- Octroi des brevets d'animateurs et coordinateurs EDD et traitement des équivalences à ceux-ci.

5.5 La formation

Les écoles de devoirs se doivent de disposer de personnel qualifié.

Lors de premières années de fonctionnement du décret, une liste de diplômes de base reconnus (assimilés à un brevet) a été établie, en collaboration avec la commission d'avis.

Une formation de base, propre au secteur, a été progressivement élaborée.

Un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 août 2011 relatif à la formation qualifiante d'animateur et de coordinateur en école de devoirs et aux équivalences aux brevets d'animateur et de coordinateur en école de devoirs a précisé les conditions requises en matière de formation initiale.

Les personnes désireuses d'obtenir une qualification dans le secteur des EDD ont désormais trois voies pour y parvenir : suivre la formation menant au brevet, introduire une demande d'équivalence auprès du service Jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles ou être dans les conditions pour être assimilées par l'Office.

Pour une prise en compte rapide de la qualification d'une personne dans le dossier de demande de subvention, l'ONE a initié une collaboration avec le service Jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles autour de la délivrance des brevets et du traitement des demandes d'équivalences

De nombreuses formations continues sont mises en place, notamment par la Fédération et les coordinations régionales.

5.6 Les volontaires, acteurs essentiels

Les volontaires, actifs tant au niveau de l'animation que du support administratif, constituent plus de la moitié de l'encadrement des EDD. Ils sont souvent très qualifiés. Ces volontaires consacrent une partie de leur temps à aider des enfants en difficulté, en les soutenant dans leur parcours scolaire et de citoyen. Les volontaires font en général partie de l'équipe pédagogique de l'école de devoirs, mais il arrive que certains participent uniquement à la gestion administrative. Tous travaillent sous la responsabilité d'un coordinateur.

Les missions et tâches confiées aux bénévoles sont diverses et nombreuses :

- Accompagner l'enfant dans la réalisation de ses devoirs en utilisant diverses méthodes pédagogiques adaptées aux capacités de chaque enfant.
- Organiser et/ou participer à l'organisation d'activités ludiques, culturelles, sportives...
- Participer aux réunions d'équipe.
- Établir des contacts avec les parents ; répondre à leurs questions sur les activités en cours ou sur le suivi de la scolarité de l'enfant.
- Établir selon les cas des contacts avec le monde scolaire.

Le volontariat (ou bénévolat) est un engagement personnel libre et gratuit dans l'intérêt collectif. C'est une initiative citoyenne. Il renforce la solidarité sociale et favorise l'acquisition non négligeable de savoir-faire et de savoir-être tant pour le bénéficiaire que pour le volontaire lui-même.

Le soutien aux volontaires constitue une préoccupation permanente.

L'année 2011, consacrée année européenne du volontariat, fut néanmoins particulière. Un groupe de travail composé de représentants des secteurs des EDD et du volontariat s'était constitué fin 2010 à l'initiative du service EDD de l'ONE. Les réflexions ont abouti à la publication en décembre d'une brochure :

« Les volontaires, acteurs essentiels des écoles de devoirs ». Elle a pour objectif d'informer et de guider les personnes intéressées par le volontariat en école de devoirs ainsi que les responsables d'écoles de devoirs. On y trouve une myriade d'informations utiles et de témoignages, ainsi que tous les aspects pratiques, administratifs et juridiques de la fonction.

Cette même année fut aussi celle de la mise en place d'une collaboration étroite avec la direction générale de la Culture de la Fédération Wallonie-Bruxelles dans le cadre du comité d'orientation de l'année européenne du volontariat. Ce fut l'occasion de participer au lancement d'un appel à projets, à l'organisation de deux conférences, à l'exposition de la plateforme francophone du volontariat « Toi+Moi+Nous... 52 portraits de volontaires en mouvement ».

5.7 La place des devoirs

La place des devoirs à domicile a suscité de nombreux débats, notamment quant à la pénalisation des enfants de milieux socialement défavorisés. Ils ont été finalement règlementés par le décret du 29 mars 2001. Cependant, la réflexion n'est pas close.

Au travers du prisme des droits de l'enfant, l'OEJAJ a réalisé en 2012, une recherche sur la place des travaux à domicile dans la vie des enfants de l'enseignement primaire. Elle nous amène à réfléchir aux besoins de l'enfant, au respect de ses droits en école de devoirs et à l'importance de la collaboration avec les instituteurs et les parents.

Dans la continuité de cette recherche, l'OEJAJ a mené en 2014 une recherche-action auprès des futurs enseignants afin de les sensibiliser à la problématique des travaux à domicile.

En 2015, l'ONE a également commandité une recherche sur ce sujet. Menée par l'ASBL RTA (Réalisation-Téléformation-Animation), cette recherche comporte deux volets :

- Les familles qui fréquentent les écoles de devoirs et les travaux scolaires à domicile. L'objectif est d'identifier les représentations des parents d'enfants fréquentant les EDD concernant les travaux à domicile, et d'élaborer un outil d'informations à destination des familles.
- Recueil de la parole des enfants fréquentant les écoles de devoirs. L'objectif est de recueillir l'avis des enfants qui fréquentent les EDD sur les travaux à domicile, leurs attentes et besoins concernant l'accompagnement aux apprentissages et l'organisation des activités créatives, ludiques, sportives ou culturelles.

Clôturée fin 2016, la recherche « Travaux à domicile auprès des familles qui fréquentent les écoles de devoirs » a mis en lumière, à travers les représentations des enfants et de leurs parents, le rôle des EDD pour tempérer les inégalités sociales. Un DVD, conçu comme support pédagogique, illustre cette recherche. En 2017, le service EDD a diffusé les résultats de la recherche sur les travaux à domicile.

D'avril à juin, quatre demi-journées ont été organisées (Bruxelles, Namur, Ghlin et Liège) pour présenter la recherche au secteur. Ces demi-journées furent également l'occasion d'échanges et de recommandations entre les 147 professionnels présents et le service EDD. À leur tour, les EDD furent invitées à utiliser la recherche, et plus particulièrement les films, pour sensibiliser leur environnement (familles, écoles...) à leurs missions, beaucoup plus larges que l'aide aux devoirs.

En septembre, la recherche a été présentée à quarante-trois écoles de devoirs supplémentaires lors des permanences administratives qu'organise le service. Les conseillers EDD ont par ailleurs abordé systématiquement la recherche et les points d'attention qui en ressortent durant les visites aux treize nouvelles écoles de devoirs reconnues en 2017.

Enfin, en vue de sensibiliser au rôle insuffisamment reconnu des EDD, une diffusion élargie a également démarré auprès de différents acteurs et s'est poursuivie en 2018.

5.8 Partenariats financiers et cohérence

Du fait de leur situation financière difficile, les écoles de devoirs sont contraintes d'avoir recours à différentes sources de financement.

Chaque système disposant de sa propre logique, des démarches ont été réalisées pour apporter plus de logique et de cohérence entre les systèmes.

Depuis 2010, l'Office a pris part chaque année à l'examen des dossiers du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI). Ce processus est orchestré par la direction générale de la Culture de la Fédération Wallonie-Bruxelles et permet des contacts avec différents départements (aide à la jeunesse, sport, culture, éducation permanente, alphabétisation, jeunesse...). Les écoles de devoirs rentrent des dossiers dans le cadre de la priorité de la Fédération Wallonie-Bruxelles, c'est-à-dire, l'organisation d'activités d'aide scolaire. Elles doivent être caractérisées par des pratiques pédagogiques innovantes favorisant l'accrochage scolaire ou d'activités culturelles ou pédagogiques visant à une meilleure maîtrise du français par les enfants d'immigrés, ou par des activités visant à faciliter la participation des parents, comme partenaires, à la vie et à l'accompagnement scolaire.

La fin de l'année 2013 fut l'occasion, pour le service EDD de participer à un travail réflexif dans le cadre de l'évaluation du décret de cohésion sociale de la COCOF. L'exercice consistait en un essai de définition du soutien scolaire. Les participants étaient des animateurs et coordinateurs en EDD, des membres de l'inspection de la COCOF, des agents des missions locales de cohésion sociale et l'ONE.

De manière collatérale, ce processus a eu pour effet, un rapprochement du service de l'inspection de la COCOF et du service EDD de l'ONE à propos des missions des écoles de devoirs ; les deux administrations travaillaient, en effet, sur base de décrets différents.

Dans une logique d'harmonisation des politiques, la COCOF a fait le choix d'aligner ses objectifs avec ceux fixés par l'ONE et le décret école de devoirs. Les projets retenus dans le cadre de la cohésion sociale – Priorité 1 (le soutien et l'accompagnement à la scolarité) devront avoir obtenu la reconnaissance école de devoirs au terme du quinquennat 2016-2020.

Cet alignement est un gage de qualité et de cohérence pour la COCOF. Il permet en outre un accompagnement conjoint de la COCOF et du Service EDD de ces différentes structures.

Afin de présenter le cadre légal des écoles de devoirs ainsi que le processus de demande de reconnaissance, deux séances d'information ont été organisées à la COCOF en 2016 par le service EDD. Elles furent l'occasion de rencontrer plus ou moins nonante opérateurs. Sur les 135 projets, septante-six ont déjà obtenu leur reconnaissance EDD et cinquante-neuf seront amenés à l'obtenir avant la fin 2020.

Pour l'octroi d'aides à l'emploi, l'avis de l'ONE est sollicité. Les avis favorables émis ont permis qu'une aide importante soit apportée à des écoles de devoirs.

5.9 Une administration proche du terrain

Être le plus proche du terrain, être à l'écoute, tenir compte des difficultés de chacun et rendre le meilleur service possible ont toujours constitué des préoccupations majeures. L'organisation a été conçue en ce sens. Ainsi, chaque mois de septembre, le service EDD tient des permanences administratives dans les différentes subrégions, qui lui permettent d'avoir une entrevue avec les EDD qui le souhaitent (environ nonante EDD, c'est-à-dire près du quart des EDD reconnues). Ces contacts centralisés en un lieu, mais individualisés et sur rendez-vous se déroulent dans toute la Fédération Wallonie-Bruxelles en collaboration avec les coordinations régionales des EDD. Elles visent à aider les structures dans la constitution de leur dossier de subvention.

Les documents sont régulièrement adaptés pour faciliter la tâche des EDD.

En mai 2011, en collaboration avec l'OEJAJ, le rapport d'activités à remplir dans le cadre de la demande de subvention a été mis en ligne. Ce fut la première expérience, concluante, de formulaire en ligne. La formule sera généralisée.

Les différents formulaires de demande de reconnaissance et de subvention (S et NS) ont été mis à jour suite aux modifications du décret et dans un souci de clarifications des informations demandées aux EDD dans le cadre d'une demande de reconnaissance et de subvention.

Afin de mieux connaître les structures, mais surtout d'opérer un accompagnement de qualité des nouvelles EDD, l'Office a inclus une visite sur place dans sa procédure de première reconnaissance. Cette démarche permet d'établir le contact, de conseiller et de répondre aux questions du coordinateur et/ou du PO. Souvent même, elle établit un lien entre le gestionnaire du dossier et l'équipe pédagogique. Pour l'ONE, il s'agit d'avoir une vue globale des conditions d'accueil, de se rendre compte de la façon dont est mis en œuvre le projet pédagogique, et d'encourager les structures à évoluer toujours vers plus de qualité.

Lors de l'octroi des premières reconnaissances, les agents de la direction ATL (le service EDD n'existait pas encore en tant que tel) s'étaient assuré de la présence d'un projet pédagogique dans le dossier des requérants sans en analyser le contenu dans les détails.

Le service EDD a été créé en octobre 2007, avec à sa tête Annick Cognaux. Son expérience en tant que coordinateur accueil allait permettre de développer une politique de proximité avec le terrain et de promotion de la qualité, en collaboration avec la Fédération et les coordinations régionales. Ainsi, les gestionnaires de dossiers ont acquis une expérience par l'analyse des nouvelles demandes de reconnaissance, par l'accompagnement en visite sur le terrain, par leurs contacts avec des animateurs et coordinateurs en EDD (colloques, journées à thèmes, permanences administratives...) et par la participation à des séances formatives et/ou informatives destinées aux EDD (présentation et implémentation du référentiel, introduction au dispositif d'ajustement des projets d'accueil...). Ils ont suivi un ensemble de formations qui leur apportent une qualification particulière.

Les écoles de devoirs peuvent introduire une demande de reconnaissance à tout moment. Néanmoins, un nombre important de structures ont introduit leur demande de reconnaissance à peu près à la même période. Dès lors, tous les cinq ans, le service fait face à un renouvellement massif de reconnaissances. En 2016, sur les 340 écoles de devoirs reconnues, 264 ont introduit leur dossier de renouvellement.

Deux journées de travail avaient eu lieu en 2015 avec les coordinations régionales et la Fédération francophone des écoles de devoirs en prévision de cette vague de renouvellements, afin de clarifier le fonctionnement du service et ainsi favoriser une meilleure communication avec ces partenaires.

Les conseillers EDD visitent les écoles de devoirs pour s'assurer de la qualité de l'accueil proposé. Ces visites se déroulent dans le cadre de nouvelles demandes de reconnaissance, de renouvellement de reconnaissance ou de l'accompagnement et du contrôle des EDD. Les conseillers sont également disponibles pour présenter les missions des EDD aux équipes pédagogiques.

En 2017, les conseillers EDD ont par ailleurs réalisé septante-sept visites d'EDD, réparties principalement à Bruxelles (42 %) et en province de Liège (26 %), mais également en provinces de Namur (13 %), Hainaut (11 %), Brabant wallon (6 %) et Luxembourg (2 %).

Si cette répartition correspond à la forte implantation des EDD en milieu urbain (plus d'un tiers des EDD reconnues se situent à Bruxelles et près d'un quart en province de Liège), elle a également été influencée par le rapprochement avec la politique de cohésion sociale de la COCOF. En effet, les projets actuellement soutenus dans le cadre de la priorité 1 de la cohésion sociale (le soutien et l'accompagnement à la scolarité) doivent rentrer une demande de reconnaissance à l'ONE avant la clôture du quinquennat 2016-2020. Aussi, sur les treize nouvelles reconnaissances EDD octroyées en 2017, onze concernent des EDD bruxelloises, dont sept projets COCOF.

Quelques chiffres

En 2016, 337 EDD ont été reconnues.

Écoles de devoirs reconnues au 31 décembre 2016 par province				
Bruxelles	Liège	Hainaut	Namur et Luxembourg	Brabant wallon
115	75	77	41	29

Plus d'un tiers des écoles de devoirs sont situées dans la Région bruxelloise.

En Région wallonne, la plupart d'entre elles sont réparties dans les zones urbaines de la dorsale wallonne : Mouscron, Tournai, Nivelles, Wavre et Ottignies, Namur, Liège, Verviers, Charleroi et sa région, Mons-Borinage, Marche-en-Famenne et, dans une moindre mesure, le sud du Luxembourg.

En 2016, 277 EDD ont bénéficié d'une subvention dans le cadre du décret. Ces structures accueillent un total de plus de 14 600 enfants âgés de 6 à 15 ans grâce à l'encadrement assuré par plus de 3 500 animateurs, bénévoles ou salariés.

Les collaborations internes

Le service EDD collabore naturellement avec un grand nombre d'autres services de l'ONE, de manière permanente pour certains, de manière plus ponctuelle pour d'autres.

On peut citer les exemples suivants :

- Collaboration entre les trois services de l'ATL sur les assimilations de diplômés, sur le projet ATLAS...
- Collaborations régulières avec le service d'éducation à la santé pour la réalisation d'outils, la présence à des salons, présentations...
- Collaboration à la réalisation de référentiels.
- Avec la DCVD (Direction des Consultations et Visites à Domiciles), actions de valorisation du volontariat, lancement de la recherche parents et parole des enfants. Parmi les services soutenus par l'ONE, ce sont surtout les consultations pour enfants et les écoles de devoirs qui comptent de nombreux volontaires.
- Participation à la recherche 123 sur la formation initiale dans l'accueil et les passerelles.
- Participation au groupe de travail chargé de la réédition de « Mômes en Santé », qui a pu ainsi être adaptée et actualisée.
- Collaboration des trois services de l'ATL et des diététiciennes de l'ONE sur l'outil Goûter pour les 3-12 ans et +, réalisation d'un roll-up et création d'une page « Goûter » sur le site de l'ONE.
- Collaboration avec le Service de la communication interne, pour l'*InfONE*.
- Travail en analyse du risque psychosocial (13/10) et présentation des résultats en décembre 2015.

Bien entendu, la collaboration avec les services de support (finances, ressources humaines...) constitue une nécessité fonctionnelle.

5.10 La Communication

Du fait de la nouveauté de sa reconnaissance, un important travail de communication a été réalisé, tant en direction du secteur que du grand public. Il a concerné un éventail de médias différents.

- Une brochure explicative réalisée en collaboration avec les coordinations régionales, la Fédération francophone, le service jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles et l'ONE a été publiée. Elle présente les principaux éléments du dispositif.
- Une brochure « Les volontaires, acteurs essentiels en écoles de devoirs » a été réalisée et diffusée aux EDD dans la prolongation de l'année européenne du volontariat.
- Des outils réalisés par l'ONE en collaboration avec des partenaires ont été largement diffusés (référentiel psychopédagogique, « Mômes en santé »...).
- Dans le cadre de la collaboration avec la RTBF, des microprogrammes « Air de Familles » ont été régulièrement consacrés aux EDD. Plusieurs émissions de radio ont également concerné ce sujet.
- Sur le site internet de l'ONE, les pages relatives aux EDD ont été développées essentiellement pour fournir de nombreuses informations pratiques : indications sur le calcul, le versement, le dossier de subvention ainsi qu'un outil intitulé « 9 questions pour un dossier en béton » qui permet aux EDD de vérifier si les documents à rendre à l'ONE ont été correctement remplis. On y trouve également des zooms sur des expériences partagées et le goûter.

De nombreuses réunions ont été organisées dans les provinces, souvent en partenariat.

Ainsi, à l'initiative de la coordination bruxelloise des écoles de devoirs, le 25 avril 2013 fut l'occasion de présenter les différentes facettes du travail des écoles de devoirs reconnues dans le cadre des « Jeudis du

Parlement francophone bruxellois ». La présentation faite était le résultat d'un énorme travail de collaboration dans lequel ont participé la coordination, l'OEJAJ, les EDD et le service École de devoirs de l'Office pour la présentation des missions et des chiffres relatifs à la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'EDD.

5.11 Les écoles de devoirs : un investissement dans l'avenir

Le soutien aux écoles de devoirs constitue le parfait exemple d'une bonne politique de différenciation positive.

Située au croisement des sphères scolaire, sociale et familiale, l'école de devoirs s'inscrit dans une démarche d'égalité des chances pour chacun. Elle s'adresse donc principalement aux enfants issus de familles en difficulté d'un point de vue social, économique, culturel, ou dont le niveau de maîtrise de la langue française ne permet pas un suivi à domicile. Elle répond ainsi à la demande grandissante des parents voulant favoriser la réussite scolaire et l'épanouissement de leur enfant en dehors de l'école.

Le secteur est très attentif à l'accessibilité financière des EDD qui, pour beaucoup d'entre elles, pratiquent la gratuité. Elles prennent en compte de la précarité économique, sociale, culturelle des familles dont les enfants sont accueillis.

La nécessité de leur existence est largement reconnue. Néanmoins, des problèmes subsistent. Parmi ceux-ci, il faut signaler le financement, le manque d'emplois stables et la saturation des structures existantes.

Le manque de places est criant dans les grandes villes et surtout à Bruxelles ; des listes d'attente existent, même en région rurale. Les responsables politiques ont compris la nécessité de soutenir le secteur ; des augmentations de budget ont été accordées

Le budget initial, en 2004, s'élevait à 838 000 euros ; il était indexé chaque année. Il s'agit d'une enveloppe fermée à distribuer entièrement. Des augmentations ont été prévues dans le cadre du contrat de gestion de l'ONE. En 2010, le budget EDD a été augmenté de 100 000 euros. En octobre 2015, un montant unique 50 000 euros est ajouté au budget des écoles de devoirs afin de répondre aux objectifs de la ministre de l'Enfance et de renforcer les dispositifs de soutien à l'apprentissage et à la maîtrise de la langue française. Le versement de cette prime exceptionnelle s'est effectué lors de paiement du solde de la subvention 2014-2015, en décembre 2015.

Un montant de 450 000 euros a été ajouté au budget 2016. Le montant de la subvention forfaitaire pour un PO organisant une EDD est ainsi passé de 1 230 euros à 2 516 euros (arrêté du 8 février 2017, avec effet au 1^{er} septembre 2015). En conséquence, pour un PO organisant deux EDD, le forfait est désormais de 3 774 euros et pour un PO organisant trois EDD, le forfait est de 4 613 euros. Ces montants seront indexés annuellement.

Un second montant de 400 000 euros s'est également ajouté au budget afin de soutenir la création de nouvelles EDD. Auparavant, les écoles de devoirs qui démarraient leurs activités devaient attendre la rentrée scolaire suivante pour bénéficier d'une subvention. En effet, pour bénéficier de la subvention « classique », il faut faire la preuve d'un fonctionnement régulier d'un an. Le 24 mai 2017, le décret EDD a été modifié en ouvrant la possibilité pour les écoles de devoirs qui obtiennent leur reconnaissance par l'ONE de bénéficier d'une subvention de lancement. L'arrêté du 24 janvier 2018 en a prévu les modalités d'application, avec effet au 1^{er} septembre 2016, fixant notamment le montant forfaitaire à 5 000 euros.

6. Les centres de vacances

6.1 Les premiers pas

« Les jolies colonies de vacances », chantiez-vous en ce temps-là ! Eh bien oui, elles ont même eu un rapport avec l'ONE.

Dans l'histoire de l'ONE, le terme « colonie » a couvert deux réalités différentes :

- Les colonies pour enfants débiles, qui s'inscrivaient dans une optique de médecine préventive, existaient dès la fondation de l'ONE. Le terme débile ne signifiait pas qu'ils étaient intellectuellement diminués, mais plutôt affaiblis sur le plan physique et en mauvaise santé. Les enfants y passaient des séjours de trois mois environ et y poursuivaient leur scolarité. L'objectif de la colonie était d'aider l'enfant à recouvrer la santé grâce à une surveillance médicale constante, une guidance éducative et un mode de vie approprié. Elles étaient soit organisées, soit agréées par l'ONE. À partir de 1960, leur fréquentation a baissé continuellement. Les établissements ont progressivement disparu, ne correspondant plus aux besoins de la population.
- Les colonies de vacances, accueillant des enfants pendant de courtes périodes durant l'été. C'est à ces dernières qu'est consacré le présent article.

Durant la Seconde Guerre mondiale, un certain nombre de colonies de vacances avaient été ouvertes, mais destinées uniquement aux enfants débiles. L'ONE les agréa sur base d'un règlement provisoire confirmé dans ses grandes lignes par le Conseil supérieur des œuvres de l'enfance (CSOE, équivalent du conseil d'administration) en 1945.

C'est lors de sa séance du 24 septembre 1946 que le Conseil supérieur a décidé d'agréer aussi des œuvres de vacances pour enfants non débiles.

À partir de l'été 1947, des cures de jour et des centres de vacances organisés par des œuvres, groupements de jeunesse et pouvoirs publics furent agréés et bénéficièrent de subsides.

À partir de 1949, une distinction est clairement établie entre les œuvres pour enfants débiles (colonies permanentes et sections colonies) et les œuvres de vacances (colonies de vacances, camps de vacances et cures de jour).

À partir de 1968, des subsides différenciés pour l'accueil d'enfants handicapés ont été accordés.

6.2 Des cures reconstituantes vers la promotion de la santé, au sens large

Après-guerre, période où les centres de vacances servaient surtout à reconstituer la santé d'enfants carencés, l'objectif a évolué vers la prise en charge de tout type d'enfants, en veillant particulièrement à leur santé physique.

Chaque année, une brochure mise à jour était publiée à l'attention des organisateurs, leur fournissant de nombreux conseils.

Il est clair qu'à l'époque l'accent était mis sur les infrastructures, l'hygiène et la sécurité ; les activités alternaient avec les moments de repos, de détente où chacun pouvait profiter du grand air.

Ces « cures de plein air » permettaient de respirer « le bon air de la campagne », par opposition à l'air déjà pollué des villes.

Une attention particulière était accordée à l'accueil d'enfants handicapés.

L'ONE effectuait également des visites sur le terrain pour soutenir les organisateurs, effectuées par des « déléguées enfants en garde », des TMS pour des camps ou plaines situés dans leur secteur, ou par des personnes déléguées par l'administration.

Interview Mme Delvaux (administration) : « Le principe, c'est qu'on allait les visiter au milieu du séjour, c'est-à-dire en plein été. Au bureau, nous piquions des épingles sur une carte pour nous répartir les points de chute et puis un chauffeur nous amenait sur place. Nous logions souvent à l'hôtel. La visite des camps sous tentes était particulièrement nécessaire. L'ONE exigeait un certificat médical pour chaque enfant accueilli, mais également une analyse de l'eau qu'ils allaient boire pendant leur séjour. Le retour à la nature présente parfois des risques et toutes les eaux de source ou de ruisseau ne sont pas sans danger. L'ONE accordait alors un tout petit subside aux camps de vacances qui se conformaient aux règles. Presque rien, mais c'était pour eux un certificat de qualité utile et une forme de légitimité. Nous étions donc bien accueillis ! »

Seuls des règlements internes à l'ONE servaient de base juridique. En fixant des normes d'agrément, l'ONE voulait soutenir les démarches d'amélioration des conditions d'accueil des enfants.

Les agréments étaient décidés par le bureau du CSOE pour une durée d'un an. Trois types de centres étaient reconnus : les colonies de vacances (offrant un certain confort), les camps de vacances et les cures de jour. Seules les présences d'enfants intervenaient dans le calcul de la subvention.

En novembre 1971, suite à des mesures de restrictions budgétaires, le bureau du CSOE s'est interrogé sur la poursuite de la subvention des camps. Jusqu'alors, l'ONE avait mis en place diverses actions au bénéfice des camps : établissement et adaptation annuelle d'une documentation relative à la santé et la sécurité, participation à des sessions de formation, contacts avec les propriétaires pour améliorer les conditions d'accueil, contacts réguliers avec les responsables de mouvements, visites sur place... Les restrictions mettaient en danger la poursuite de celles-ci.

L'ONE a interpellé le ministre à ce sujet. Celui-ci, dans l'attente d'une analyse plus détaillée de la problématique, a imposé à l'ONE de poursuivre les subventions des camps pour 1972.

Le 7 mars 1973, le bureau du CSOE a décidé de ne plus faire figurer ce type de subsides dans le budget 1973. Le ministre s'est à nouveau opposé à cette décision. Pour lui, si l'ONE se dessaisissait de cette matière, il fallait que d'autres services publics la reprennent. Il est apparu qu'aucune institution n'était autant qualifiée et outillée que l'ONE pour le faire.

Le bureau français du 4 avril 1984 a souligné la nécessité de servir un repas chaud à midi dans les cures de jour. Il a décidé d'octroyer un subside majoré en 1985 aux cures qui fournissent un repas de qualité.

6.3 D'un objectif sanitaire vers l'éducation permanente

L'évolution de la société et des besoins des jeunes va provoquer une mutation au sein des centres de vacances. Ceux-ci cessent d'être de simples lieux de « cure » pour devenir des lieux de loisirs et d'éducation. Ils entrent de plus en plus dans le périmètre de l'éducation permanente.

La question de l'appartenance du secteur à la sphère d'activité de l'ONE s'est d'ailleurs posée. Allait-il passer dans le giron des services du Ministère, au même titre que les organisations de jeunesse, l'opération été-jeunes ?

Au moment de la communautarisation des matières personnalisables (loi spéciale du 8 août 1980), le bureau de la section française a envisagé de demander le transfert du secteur des centres de vacances vers l'ADEPS. Pour sa part, l'ADEPS ne souhaitait pas reprendre ce rôle, mais bien établir une collaboration avec l'ONE, notamment pour éviter les doubles emplois en matière d'inspection.

Cette idée de transfert a provoqué un tollé général auprès des pouvoirs organisateurs, des mouvements de jeunesse et au sein du Conseil de la jeunesse d'expression française (CJEF).⁶² Le bureau a dès lors renoncé à ce projet. À ce moment va débiter une étroite et fructueuse collaboration avec le CJEF.

Le CJEF a pour mission de promouvoir toutes les activités susceptibles d'assurer la participation des jeunes aux décisions et mesures qui les concernent. Il s'est investi dans la question de l'encadrement pédagogique des centres de vacances, de la nécessité d'un projet pédagogique et de la qualification des encadrants.

Une commission mixte ONE-CJEF allait se mettre en place.

En 1983, un état des lieux des qualifications présentes sur le terrain fut effectué.

Des modifications de réglementation furent examinées, notamment pour valoriser la présence de personnel qualifié.

Lors de sa séance du 16 avril 1986, le bureau du CSOE allait décider de mesures importantes :

- Remplacer la dénomination « cures de jour » par « plaines de vacances ».

⁶² Organe représentatif de la jeunesse francophone, dont les membres étaient désignés à l'époque par les organisations de jeunesse.

- Supprimer, dans les plaines, l'obligation d'accorder un repas complet.
- Octroyer, dans les colonies et camps, des subventions majorées pour les pouvoirs organisateurs dont les activités s'adressent aux enfants de milieux défavorisés.
- Mettre en place, à titre expérimental pour 1986, un nouveau mode de subvention dans les plaines : attribution d'unités en fonction de divers critères, dont certains concernent l'encadrement (quantité et qualité). Les plaines se voient attribuer un certain nombre d'unités de subvention. La valeur de l'unité est définie *a posteriori* en fonction du budget disponible.

Après la période expérimentale de 1986, une nouvelle réglementation fut appliquée à partir de 1987.

Dans le nouveau mode de subvention, on distinguait une subvention de base et des subventions supplémentaires. Pour la subvention de base, un taux de subvention était défini pour une journée de présence d'enfant (taux différent selon le type de centre (camp, colonie, plaine) ; il était doublé pour les handicapés légers et quadruplé pour les handicapés graves. La subvention de base pouvait être augmentée par des subventions supplémentaires :

- Ces taux étaient majorés de 25 % pour les centres répondant à certains critères minimums d'animation (proportion d'animateurs par rapport au nombre d'enfants ; proportion d'animateurs qualifiés).
- 10 % du budget étaient consacrés à un complément de subvention pour les centres accueillant prioritairement des milieux défavorisés.

Pour considérer un encadrant comme qualifié, il fallait que son parcours de formation soit validé. En cours d'application, il est apparu que la disparité des attestations délivrées et des lieux de formation posait problème. Une reconnaissance officielle s'imposait. Le CJEF, qui avait mis au point des critères de reconnaissance des formations, a proposé d'étudier avec le service de formation des animateurs socioculturels une procédure de reconnaissance et d'homologation de brevet d'animateur en centre de vacances.

6.4 Être ou ne pas être... à l'ONE

En décembre 1989, le bureau, contraint de prendre des mesures d'austérité budgétaire, a décidé de privilégier les actions en faveur de la petite enfance et de réduire progressivement les subventions accordées aux centres de vacances.

D'abord, pour 1990, l'octroi des subsides a été limité aux enfants de moins de 12 ans (à l'exception des handicapés et défavorisés). Le budget de l'exercice 1990 a été réduit de 7 millions de francs belges, limitant l'enveloppe du secteur à 42 millions (1,05 million d'euros). Ensuite, à partir des centres de Noël 1990 (budget 1991), les subsides ont été limités aux enfants de moins de 7 ans, à l'exception des handicapés (moins de 12 ans). L'action en faveur des milieux défavorisés a été maintenue pour les enfants de moins de 7 ans en camps et colonies et pour les moins de 7 ans en plaines.

Cette mesure a été appliquée telle quelle pour Noël 1990 et Pâques 1991.

L'ONE ayant limité son intervention à la tranche d'âge des moins de 7 ans, l'Exécutif de la Communauté française a décidé, le 25 juin 1991, de prendre en charge le subventionnement de la tranche d'âge de 7 à 11 ans au moyen d'un crédit propre de 25,8 millions de francs belges (0,645 million d'euros).

Pour l'été 1991 et tout 1992, le secteur a donc été cofinancé par l'ONE et le Ministère.

À partir de 1993, les subsides ont été entièrement à charge de la Communauté française (budget 1994). Leur liquidation a été effectuée par les services du ministère de la Culture et des Affaires sociales.

L'agrément était octroyé par une cellule de décision composée de deux membres désignés par le Gouvernement et d'un membre de l'ONE.

Pendant plusieurs années, le secteur des centres de vacances est resté en attente d'un décret visant à

réorganiser les procédures d'agrément et de subvention des centres.

Dans l'intervalle, à la demande du Gouvernement, l'ONE a continué à assurer, à titre transitoire et en tant que prestataire de service, la gestion administrative des dossiers et l'inspection partielle des centres.

Concernant l'organisation interne, à la fin de l'année 1991, le service administratif des centres de vacances a déménagé et s'est installé au Domaine de Chastre. Ce déménagement était motivé par le besoin de place à l'administration centrale et par le fait que le personnel habitait majoritairement dans les environs du domaine.

Le service ne disposant plus, depuis l'été 1995, de sa propre cellule d'inspection, les visites ont été effectuées, dans la mesure des disponibilités, par les services subrégionaux. Elles ont concerné principalement le secteur des plaines, où la moitié des enfants accueillis a moins de 7 ans.

En 1998, dans le cadre des mesures compensatoires accordées aux promoteurs qui bénéficiaient en 1997 de subsides FESC-0,05% pour des activités de vacances, l'ONE a organisé une « opération spéciale vacances enfants ». Via un troisième volet du Fonds de solidarité, un crédit exceptionnel de 14 762 872 francs belges (369 072 euros), prélevé sur le budget Loterie, a été réparti entre quarante-six projets.

Le 30 novembre 1999 a été publié au *Moniteur belge* le décret de la Communauté française du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances. Celui-ci ne pouvait entrer en vigueur qu'après parution des arrêtés d'exécution. À titre transitoire, l'ONE a poursuivi, en 2000 et 2001, la gestion administrative des centres de vacances selon les procédures et la réglementation appliquées jusqu'alors. Le décret n'entrera en vigueur qu'à partir des centres de Noël 2001.

6.5 Le décret centres de vacances

Le décret résulte d'une proposition commune de la ministre-présidente dans le cadre de ses compétences en matière d'Enfance et d'ONE (L. Onkelinx), du ministre du Sport dans le cadre de ses compétences au niveau de l'ADEPS (W. Ancion) et du ministre de la Culture et de l'Éducation permanente (C. Picqué) puisqu'il concerne également les organisations et les services de jeunesse.

Ce décret était attendu depuis près de vingt ans par les acteurs de terrain ; son adoption constitua un signal fort pour le secteur.

L'objectif primordial du décret (et de ses arrêtés d'application) était d'offrir un cadre légal régissant le secteur et apportant les garanties nécessaires aux activités proposées. Il remplace les divers règlements internes à l'ONE en vigueur depuis de nombreuses années et s'en inspire sur de nombreux points. Les principales modifications et innovations sont :

- La redéfinition trois types de centres de vacances :
 - L'accueil non résidentiel, en externat, est dénommé plaine de vacances. Ce service est souvent proposé par des communes, dans l'environnement géographique et social habituel des enfants qui rentrent tous les soirs chez eux.
 - L'accueil résidentiel (en internat) distingue, selon la nature du pouvoir organisateur,
 - Le camp de vacances (organisé par un mouvement de jeunesse reconnu par la Communauté française),
 - Les camps (organisés par des sections locales des mouvements Patros, Les Scouts, Guides catholiques de Belgique, Scouts et Guides pluralistes et Faucons rouges).

Le séjour de vacances est souvent organisé dans un cadre dépaysant, par exemple à la mer ou à la campagne, à l'initiative de mutualités ou d'autres organismes.

- L'agrément, désormais valable pour trois ans, est accordé par le ministre, sur proposition de l'ONE, moyennant le respect de certaines conditions, notamment l'élaboration d'un projet pédagogique, un nombre minimum d'enfants, une durée minimale et un encadrement qualifié. Les normes d'encadrement et de qualification ont été renforcées ; de plus, chaque centre doit être dirigé par un coordinateur. L'agrément n'est pas obligatoire pour organiser un encadrement d'enfants pendant les

vacances, mais cet agrément constitue un label de qualité qui doit permettre aux parents d'être rassurés sur la qualité de l'activité proposée.

- Le mode de subvention a été revu. Le décret fixe les conditions d'octroi de subventions aux centres de vacances agréés, ainsi que les normes de qualification du personnel de ces centres. L'âge des enfants pris en considération va jusque 15 ans inclus, au lieu de 11. Des normes particulières pourront être fixées notamment en matière de subventions pour les centres de vacances qui s'adressent plus particulièrement à des enfants issus de milieux défavorisés ou encore à des centres de vacances qui intègrent des jeunes handicapés.

L'agrément précède le subventionnement et ne l'entraîne pas automatiquement.

Il est précisé que les centres de vacances poursuivent quatre objectifs :

- Favoriser le développement physique de l'enfant par la pratique du sport, des jeux ou des activités de plein air.
- Favoriser la créativité de l'enfant et son accès à la culture par des activités variées d'animation, d'expression, de création et de communication.
- Favoriser l'intégration sociale de l'enfant dans le respect de ses différences, dans un esprit de coopération et dans une approche multiculturelle.
- Favoriser l'apprentissage de la citoyenneté et la participation.

Ce décret est entré en vigueur suite à la parution de l'arrêté du 20 septembre 2001 qui en a fixé les modalités d'application et précisé notamment le rôle de l'ONE dans ce nouveau cadre.

L'arrêté précise notamment que :

- La demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément est introduite auprès de l'ONE au plus tard soixante jours avant le début des activités. L'administration de l'ONE instruit le dossier et soumet au ministre une proposition concernant l'agrément ou le renouvellement d'agrément.
- Une commission d'avis est instituée par le ministre pour une période de trois ans renouvelable. Le secrétariat de la commission d'avis est assuré par l'ONE. La commission d'avis peut être saisie par le ministre ou par l'ONE sur toute question relative à l'application du présent décret.
- Tout centre de vacances qui désire bénéficier de subventions est tenu d'en faire la demande à l'ONE par l'intermédiaire du formulaire adéquat, dans les délais impartis. L'administration de l'ONE rend au ministre un avis sur la demande. Celui-ci prend la décision d'octroi.
- L'administration de l'ONE assure l'accompagnement pédagogique et le contrôle des centres de vacances.

En 2001 également, un arrêté a déterminé les conditions d'homologation des brevets d'animateur et de coordinateur de centres de vacances, octroyant cette fonction au service jeunesse du Ministère.

Les premiers centres agréés en vertu du décret remontent à la période de Noël 2001-2002, mais la majorité des pouvoirs organisateurs ont été agréés pour la première fois en été 2002.

L'entrée en vigueur du décret a été accompagnée d'une sensible augmentation du budget : 101 397 404 francs belges en 2001 (2 534 935 euros), pour 38 582 280 francs belges (964 557 euros) en 2000.

Répartition des rôles

L'application du décret et de ses arrêtés d'application fait l'objet d'une collaboration entre le Ministère et l'ONE.

Le service de la jeunesse est compétent pour l'homologation des brevets d'animateurs et de coordinateurs de centres de vacances, la délivrance des équivalences et l'habilitation des organismes de formation.

Le service centres de vacances de l'ONE assure le traitement des demandes d'agrément, formule les

propositions d'agrément soumises au ministre, gère les assimilations aux brevets, propose au ministre les décisions de subvention, effectue le paiement des subventions et gère la commission d'avis.

La situation reste assez hybride puisque les dossiers sont traités par l'administration de l'ONE, mais les décisions sont prises par le ministre de l'enfance et pas le conseil d'administration de l'ONE. Le budget est défini par un arrêté annuel.

Évolution de l'environnement juridique et des missions de l'ONE

Les alentours de l'année 2000 ont été marqués par de nombreuses avancées, dont l'adoption de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant. Celle-ci, dans son article 31 précise que : « 1. Les États parties reconnaissent à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique. 2. Les États parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité. »

Les arrêtés du 31 mai 99 et du 17 décembre 2003 ont fixé le code de qualité de l'accueil, que doit respecter toute personne qui accueille des enfants de 0 à 12 ans.

Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » lui a confié désormais la mission d'accompagner, d'aider, et de contrôler les centres de vacances.

Par ailleurs, le premier contrat de gestion, pris en exécution du décret précité et conclu entre le conseil d'administration de l'ONE et le Gouvernement en février 2003, prévoit explicitement le rôle et les missions de l'Office à l'égard des centres de vacances.

L'accueil des enfants de plus de 3 ans s'est vu doté d'un nouveau cadre juridique, notamment grâce à l'adoption des décrets sur l'accueil des enfants durant leur temps libre (ATL) en 2003 et écoles de devoirs, en 2004.

Au sein de l'ONE, une nouvelle direction ATL a été créée. Le service centres de vacances a quitté le Domaine de Chastre et réintégré l'administration centrale, à Bruxelles, en janvier 2002. Il allait progressivement être intégré à la direction ATL. Cette nouvelle configuration allait permettre le développement de synergies et d'actions communes au sein de la direction ATL et, plus largement, en collaboration avec d'autres services.

Depuis l'entrée en vigueur du décret, les initiatives n'ont cessé de progresser. Le nombre de structures (communales, associatives ou autres) agréées au titre de centre de vacances augmente chaque année. La fréquentation des centres de vacances (visible via le nombre de journées enfants subventionnées) est également en hausse constante. Le type de centre qui a progressé le plus est celui des plaines. De plus en plus de camps bénéficient aussi du subventionnement « centres de vacances ».

Le décret étant d'application depuis quelques années, il est apparu opportun d'en examiner les points forts et les faiblesses et d'y apporter les modifications nécessaires.

La révision du décret fut entamée au départ de la commission d'avis. Certains points suscitèrent d'après débats, notamment concernant une éventuelle suppression des assimilations (voir plus loin) ou la représentation des différents acteurs.

Le décret du 30 avril 2009

Les modifications apportées au décret de 1999 par ce nouveau décret visent d'une part à renforcer la cohérence entre le cadre réglementaire et la réalité du terrain (notamment face à la logique de la marchandisation de l'offre) et, d'autre part, à réaffirmer et consolider plusieurs principes majeurs sur lesquels doit reposer l'action des centres de vacances à savoir l'accessibilité, la qualité d'encadrement, la valorisation de l'engagement et de la formation des jeunes.

Le décret du 30 avril 2009 modifie le décret de 1999, notamment sur les points suivants :

- La consolidation de la définition du centre de vacances, qui a pour mission de contribuer à l'encadrement, l'éducation et l'épanouissement des enfants, à l'exclusion de toute forme d'animation spécialisée qui contribuerait à la recherche d'acquisition de savoirs ou de performance.
- Les conditions d'agrément (prise en compte des petits congés ; renforcement des conditions notamment en matière de projet d'accueil, de travail autour de l'accessibilité, de normes minimales d'encadrement et de qualification).
- La clarification des conditions d'agrément par rapport aux conditions de subventionnement.
- La qualification requise pour encadrer des enfants, les conditions selon lesquelles l'expérience utile est validée, les objectifs de formation des animateurs et coordinateurs en centres de vacances, la procédure de reconnaissance des organismes de formation et d'homologation des brevets, de l'âge minimum pour participer à l'encadrement des enfants, des conditions qui permettent d'obtenir l'équivalence au brevet sur base d'un parcours individuel.
- Des conditions ouvrant le droit à une subvention en diminuant le nombre minimum de jeunes accueillis (pour permettre aux plus petits groupes souvent composés d'enfants en bas âge et/ou actifs en milieu rural d'être valorisés) et le nombre de journées minimales consécutives organisées pour les séjours et camps de vacances (compte tenu du fait que la majorité des propriétaires louent leurs infrastructures non plus à la quinzaine, mais davantage à la semaine).
- La valorisation de l'engagement des jeunes et adultes, d'une part, en tenant compte des futurs animateurs et coordinateurs en fin de parcours de formation dans le calcul des normes d'encadrement et, d'autre part, en prenant en compte dans le calcul de la subvention l'action des animateurs bénévoles.
- L'instauration d'un dispositif d'évaluation, tous les trois ans, de la réglementation donnera l'occasion de proposer des pistes d'amélioration du dispositif.
- La participation des acteurs de terrain, en y apportant plus de cohérence et de transversalité. Une commission générale d'avis est créée, de laquelle dépendent deux commissions compétentes, l'une pour l'agrément et l'autre pour la formation. Ces deux commissions préparent les avis de la commission générale d'avis et sont exclusivement composées de membres de la commission générale d'avis.

Les arrêtés d'application ont également été adaptés.

Un arrêté du 27 mai 2009 précise en son article 16 que « l'ONE statue sur les demandes de subventionnement et assure la liquidation des subventions ». Ce n'est donc plus le ministre, mais le conseil d'administration de l'ONE qui prend les décisions en matière de subvention.

6.6 Importance de la formation

Afin de garantir la qualité de l'accueil des enfants, le décret sur les centres de vacances prévoit l'obligation d'encadrement des activités par des animateurs et coordinateurs détenteurs d'un brevet homologué par la Communauté française.

La formation donnant accès à un brevet se déroule selon deux axes : une formation théorique, en résidentiel, et une formation pratique, « sur le terrain », qui se déroule dans le cadre d'un centre de vacances agréé.

Des organismes de formation sont reconnus (« habilités ») par la Communauté française pour dispenser ces formations. La plupart de ces organismes sont des organisations de jeunesse.

C'est le service de la Jeunesse de la Communauté française qui gère l'habilitation des opérateurs de formation et l'homologation des brevets.

Les principes et modalités de la formation sont définis dans un arrêté du Gouvernement de la Communauté française. Il fixe le cadre minimum, commun à tous les organisateurs de formation, en termes de contenus

de formation, de norme d'encadrement des participants, de durée et d'organisation pratique de la formation. Le contenu global de ces formations est identique, mais chaque organisme développe ses propres spécificités, qu'il s'agisse d'une approche pédagogique plus particulière, du mode d'organisation de ses formations ou des types de terrain d'animation auxquels les formations préparent plus spécifiquement.

Il existe deux possibilités pour les personnes qui n'ont pas passé le brevet : l'assimilation et l'équivalence.

L'équivalence

L'équivalence au brevet peut être décernée pour les deux cas suivants :

- Les anciens brevets, délivrés avant 2001.
- Les parcours atypiques en animation ou en coordination, couplés avec une large expérience en animation.

Le service jeunesse du Ministère examine les demandes et les soumet à la commission d'avis sur les formations, puis à la Commission générale d'avis. Les propositions d'octroi ou de refus d'équivalence sont ensuite envoyées au ministre de la Jeunesse pour décision. Si elle aboutit positivement, cette demande débouche sur la délivrance d'une attestation d'équivalence au brevet d'animateur ou de coordinateur homologuée par la Communauté française.

L'assimilation

Certains diplômes couplés avec une expérience utile en centres de vacances peuvent déboucher sur une assimilation au brevet d'animateur ou de coordinateur en centres de vacances.

C'est le service Centres de vacances de l'ONE qui, sur base des documents et preuves fournies par le pouvoir organisateur, s'assure de la validité des demandes d'assimilation. Si les conditions sont remplies, les candidats reçoivent un numéro d'assimilation qui leur servira de preuve par la suite.

6.7 Le service au public

L'objectif poursuivi consiste toujours à offrir le meilleur service au public, en partenariat avec les acteurs de terrain et les pouvoirs publics. Les actions prennent différentes formes : synergies, avis, accompagnement, informations. Elles sont orientées soit vers les organisateurs, soit vers le grand public, soit vers les deux.

Les relations avec les organisateurs de centres

PARTENARIAT AVEC LES REPRÉSENTANTS DU TERRAIN

Pour définir sa politique et évaluer son approche du secteur, le service centres de vacances travaille en partenariat avec les différents acteurs œuvrant pour un accueil de qualité des enfants et des jeunes durant les vacances : service de la Jeunesse de la Fédération Wallonie Bruxelles, aide à la jeunesse, Région wallonne, CCOJ, organisations de Jeunesse, administrations communales, fédérations de mouvements de jeunesse...

Le secteur est maintenant représenté par trois commissions : la commission générale d'avis et deux « sous-commissions », la commission relative à l'agrément et la commission relative à la formation.

Les deux sous-commissions sont chargées de préparer les avis de la commission générale dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Ces commissions d'avis sur les centres de vacances sont composées des différentes formes d'initiatives de centres de vacances et des pouvoirs publics actifs dans le secteur.

LA RÉALISATION D'OUTILS DE RÉFÉRENCE

Le référentiel psychopédagogique. La réalisation du référentiel « Accueillir les enfants de 3 à 12 ans, viser la

qualité » s'est achevée en octobre 2007. Cet ouvrage a été construit en s'assurant la collaboration d'acteurs de terrain et d'experts. Il constitue un cadre de référence, articulé autour de situations de vie quotidienne, de situations significatives, observées ou rapportées, d'expériences de terrain sur lesquelles des éclairages psychologique, sociologique, pédagogique ont été posés.

« Mômes en santé ». À l'initiative de l'ONE et de services de promotion de la santé à l'école, avec l'appui du service communautaire de promotion de la santé Question-Santé, un large partenariat s'est constitué en vue de l'élaboration d'un référentiel sur la santé en collectivité des enfants et des jeunes de 3 à 18 ans. La brochure « Mômes en santé », résultat de ce travail de concertation, vise à améliorer la cohérence indispensable dans les messages et conseils adressés aux intervenants de terrain. Elle est diffusée dans toutes les structures collectives depuis avril 2012. C'est un outil de référence, mais aussi de communication, d'information et de formation des intervenants.

CONVENTION DE PARTENARIAT AVEC LA RÉGION WALLONNE

Depuis 2008, les centres de vacances résidentiels ont bénéficié d'une subvention complémentaire de la Région wallonne pour autant que leurs activités soient organisées sur le territoire de langue française. Cette aide financière supplémentaire se réalise via une convention entre l'ONE, le commissariat général au Tourisme, le ministre de l'Enfance et le ministre du Tourisme.

L'objectif de la Région wallonne est de soutenir le tourisme social des jeunes en les incitant à séjourner ou à camper en Wallonie. L'aide financière permet de faciliter l'accès aux infrastructures résidentielles ou terrains de campement. Seuls les centres de vacances agréés et subventionnés dans le cadre du décret centres de vacances peuvent recevoir cette subvention.

CONTRÔLE ET ACCOMPAGNEMENT PÉDAGOGIQUE DES CENTRES

L'importance du rôle des coordinations subrégionales des milieux d'accueil dans l'évolution qualitative des centres de vacances se confirme chaque année. Les coordinateurs pour l'ensemble de la Communauté française sont en lien direct avec les structures et présents sur le terrain lors des activités. Les démarches accomplies pour le secteur des centres des vacances sont triples :

- Accompagnement des pratiques éducatives via des rencontres avec les représentants des pouvoirs organisateurs et les équipes d'animation, soutien dans l'élaboration du projet d'accueil.
- Examen des demandes d'agrément (projet pédagogique et règlement d'ordre intérieur) et avis sur le dossier.
- Contrôle des normes par la visite des centres et transmission de rapport de visite.

Le travail d'accompagnement s'inscrit dans la durée. La prise en compte des remarques formulées l'année antérieure est appréciée durant les visites de l'année en cours. La coordination accueil est parfois associée à la construction, à l'évaluation ou à la réactualisation du projet d'accueil.

Lors des visites de terrain, la qualité de l'accueil est d'abord et en définitive considérée de manière globale. En complément, des points d'observation spécifiques sont utilisés. Ces points font l'objet d'une évaluation en interne et au sein des commissions d'avis du secteur. Ils concernent, entre autres :

- La préparation du centre de vacances.
- La connaissance et l'appropriation du règlement d'ordre intérieur.
- La connaissance et l'appropriation du projet pédagogique.
- La cohérence entre le projet pédagogique et la réalité sur le terrain : concernant l'accueil, la prise en compte des besoins des enfants, l'organisation pédagogique.
- L'encadrement : le recrutement, la constitution de l'équipe...
- L'infrastructure et la sécurité.
- La santé et la vie saine.

Outre cette vision globale de l'accueil, des focus sont choisis annuellement pour développer spécifiquement

une des caractéristiques des centres de vacances. On citera par exemple l'accompagnement des équipes et l'accueil des petits.

Par accompagnement des équipes, on entend tout ce qui est mis en place pour soutenir les animateurs et coordinateurs dans leur travail et pour améliorer ensemble la qualité de l'accueil. On pensera :

- Au processus d'appropriation du projet pédagogique par l'équipe.
- À la préparation du projet d'animation.
- À la coconstruction des règles de vie et aux moyens développés pour les faire respecter.
- À l'importance du rôle du coordinateur auprès des animateurs et à la manière dont il est soutenu par son PO.
- Aux systèmes d'évaluation (collective, individuelle, du vécu des enfants, de l'organisation...).

Accueillir les petits demande une préparation spécifique et multidimensionnelle. Concernant cet accueil particulier, il était proposé de s'attacher particulièrement à un aspect : l'aménagement de l'espace et l'organisation d'activités libres.

LA BROCHURE

La brochure « Centres de vacances Mode d'emploi » contient toutes les informations utiles pour les organisateurs. La première partie explique les conditions d'agrément et l'ensemble des démarches administratives et pédagogiques pour être agréé et subventionné au titre de centre de vacances. La seconde partie donne une série de conseils pour l'organisation concrète de l'accueil des enfants :

- Le projet d'accueil.
- Le projet d'animation.
- L'accueil des enfants à besoins spécifiques.
- La santé et le bien-être.
- L'alimentation.
- La sécurité.
- La citoyenneté et le respect de la nature.

Très pratique, elle comprend de nombreux documents, formulaires, exemples illustrés, liens...

LE SITE INTERNET

Le site internet est un portail d'informations et d'outils pour tous les acteurs des centres de vacances : parents, encadrants, pouvoirs organisateurs. Il permet de télécharger tous les documents administratifs utiles et les outils pédagogiques accompagnant les pratiques au quotidien (comme le référentiel psychopédagogique « Accueillir les enfants de 3 à 12 ans, viser la qualité », « Mômes en santé », et de nombreux outils réalisés par des partenaires). Le site donne aussi une visibilité au secteur et contribue à sa valorisation et à sa promotion.

De nombreux liens permettent à chacun de trouver les outils de référence dans un grand nombre de matières, comme l'alimentation, les discriminations, l'environnement, le handicap, la maladie de Lyme, la maltraitance, la pauvreté, le plein air, les poux, la santé, la sexualité, la sécurité incendie, la sécurité routière, la gestion des risques, la responsabilité.

LES PERMANENCES ADMINISTRATIVES

Chaque année, des journées de permanence sont organisées par le service centres de vacances dans les différentes administrations subrégionales de l'ONE. Ces journées seront morcelées en plages de rendez-vous durant lesquelles des collaborateurs du service centres de vacances se tiennent à la disposition des organisateurs de centres de vacances pour répondre à leurs questions et pour les aider à remplir les formulaires de demande de subsides.

LES RENCONTRES AVEC LES ORGANISATEURS

Régulièrement, le service Centres de vacances organise des rencontres dans chaque province de la Fédération Wallonie Bruxelles entre organisateurs de centres de vacances. L'objectif de ces réunions est d'aborder des thèmes liés aux centres de vacances et à leur préparation qui posent question.

Par ailleurs, depuis plusieurs années, le service centres de vacances de l'ONE collabore avec le service de l'inspection pédagogique de l'Aide à la jeunesse.

Les deux services effectuent un travail conjoint de suivi qualitatif quand il s'agit de PO qui accueillent essentiellement ou en partie des enfants issus des services agréés.

Pour davantage connaître les réalités réciproques, une rencontre a été organisée entre des représentants des pouvoirs organisateurs de centres de vacances, des responsables d'institutions d'accueil agréées par l'Aide à la jeunesse, de l'ONE et de l'inspection pédagogique.

DIFFUSION DE DOCUMENTS D'INFORMATION

L'envoi de documents administratifs aux centres de vacances agréés est chaque année l'opportunité de les informer d'autres campagnes qui ont un intérêt dans l'organisation de l'accueil des enfants et des jeunes en collectivités : santé, protection contre le soleil, alimentation saine et variée, sécurité alimentaire, sécurité sur les routes... Certains documents sont réalisés par l'ONE, par exemple :

- La campagne sur la qualité de l'air (affiche, brochure « L'air de rien, changeons d'air »).
- La présentation des services ONE (dépliant présentant le secteur ATL, des *roll-up*...).
- L'affiche « Que faire face à une situation de maltraitance ».

D'autres sont réalisés en partenariat ou par des partenaires et diffusés aussi par l'ONE, comme :

- Le guide pratique pour l'intégration des enfants en situation de handicap dans les activités de loisirs « Ré Création ouverte ».
- Manger, bouger : « Et si on pensait à... » (promotion des attitudes saines en matière d'alimentation).
- La maladie de Lyme (Institut Pasteur).
- Aide aux enfants victimes de maltraitance (secrétariat général du Ministère).

On peut également signaler la participation de l'ONE à la grande campagne « Prendre la route » (2004). L'objectif était la sensibilisation des animateurs et des enfants aux risques de la circulation, aux précautions à prendre et aux réactions à avoir en cas d'accident. L'ONE s'est chargé de la distribution du matériel didactique aux structures agréées (brassards fluorescents, brochures pour les animateurs, brochures pour les enfants, jeux sur la sécurité routière...).

Information au grand public

Certaines actions ont visé directement le grand public, par exemple :

UNE CAMPAGNE DE VALORISATION DES CENTRES DE VACANCES

Grâce à un budget particulier, l'Office a pu réaliser, au premier semestre 2009, une campagne de valorisation des centres de vacances à destination du grand public. Dans ce cadre, ont été réalisés notamment :

- Concours de dessins interne ONE pour illustrer les outils de promotion.
- « Air de familles » sur les centres de vacances, diffusé au mois de mars et un article sur le même sujet dans le magazine *Victoire*.
- Nouveau site www.centres-de-vacances.be avec gestion Typo 3.
- Édition de folders, cartes, calendriers et affiches ;
- Système de « points relais » : proposition à divers organismes ou lieux publics de devenir un point relais centres de vacances. Il y en a 308 : administrations communales, AMO, antennes communales,

Points Actiris, bibliothèques, pouvoirs organisateurs de centres de vacances, CPAS, écoles de devoirs, services InforJeunes, comités subrégionaux de l'ONE, consultations ONE, écoles.

- Conception d'une vidéo « Au centre des vacances », capsule représentative des centres de vacances tournée dans un camp, une plaine et un séjour en août 2009. Mise en ligne sur le site www.centres-de-vacances.be.

La refonte complète du site internet a permis de disposer d'un outil de communication remarquable, très pratique, convivial et régulièrement actualisé. Il permet notamment de télécharger tous les documents nécessaires. À l'intention des parents, deux moteurs de recherche invitent à se renseigner sur les activités de l'été ou à vérifier si un organisateur est bien agréé au titre de centre de vacances.

AIR DE FAMILLES

Des émissions « Air de familles » sont régulièrement réalisées en collaboration avec la RTBF, notamment pour permettre aux familles de bien préparer les périodes de vacances.

6.8 Conclusion

Le but des centres de vacances est d'abord que les enfants s'amuse et s'épanouissent ensemble dans un véritable esprit de vacances.

Le temps des vacances est clairement considéré comme un temps de rupture face au rythme scolaire.

Les centres de vacances agréés se distinguent des autres types d'initiatives d'accueil pour les enfants en vacances, comme les stages sportifs ou de langue, par des objectifs pédagogiques de type généralistes (créativité, participation, socialisation, éveil sportif, esprit d'équipe...).

Les activités ne sont pas spécialisées et sont considérées comme des moyens pour atteindre les objectifs pédagogiques ; elles ne sont pas une fin en soi, dans une recherche de résultats ou de performances.

Les centres de vacances offrent une réelle opportunité aux enfants de passer quelques jours, parfois les seuls jours, dans un milieu collectif, accessible financièrement, et éducatif, dans un environnement garantissant un encadrement et une animation de qualité.

7. Pour une qualité de l'accueil en ATL

7.1 La qualité, une des grandes valeurs de l'ONE

Les valeurs de l'ONE découlent de sa mission première qui est d'assurer le bien-être des enfants dans leurs milieux de vie. La qualité en est une des principales, aux côtés de la bientraitance, l'équité, la continuité et l'éthique. Elle constitue une préoccupation transversale à tous les secteurs qui figurent dans son champ d'action.

L'ONE a parmi ses missions l'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial (dite « accueil »).

Ses missions opérationnelles sont : autoriser, agréer, subventionner, créer ou gérer des institutions et services ; assurer un accompagnement en aide et conseil des institutions et services et exercer sur eux un contrôle.

L'Office décline ses missions en visant l'efficacité et en respectant les principes d'actions suivants :

- L'universalité, la non-discrimination et l'accessibilité pour tous.
- La qualité des services offerts.
- La bientraitance.
- La participation des acteurs.
- L'action en partenariats.

En matière d'accueil, des exigences de qualité et d'équité se sont développées au cours des années nonante, dans la suite de la Convention internationale des droits de l'enfant (1989) et des recommandations du Réseau des modes de garde de la Communauté européenne (1992).

Puis, les compétences de l'ONE en matière d'accueil se sont étendues au-delà de 6 ans. Des structures d'accueil se sont développées sous différentes formes. Cette multiplicité et cette diversité, qui constituaient une richesse, devaient s'intégrer dans un cadre cohérent garantissant une continuité dans les pratiques d'accueil. Cette continuité était d'autant plus nécessaire qu'un grand nombre d'enfants pouvaient être amenés à fréquenter successivement, parfois au cours d'une même journée, des services différents de par leur contexte institutionnel, leur mode de fonctionnement, leur philosophie d'action ainsi que par le type d'activités proposées. Il convenait de renforcer cette cohérence par la détermination de principes fondamentaux constituant une base commune aux différentes pratiques en matière d'accueil d'enfants.

Ces réflexions aboutiront au décret ONE du 8 février 1999, qui a imposé l'obligation de déclaration et le respect du code de qualité, et à l'élaboration d'un code de la qualité (1999) applicable à tous les milieux d'accueil 0-12 ans.

7.2 Le code de qualité

Ce code de qualité constituait le premier texte légal fixant des objectifs éducatifs aux structures d'accueil. Il visait à maintenir au centre des préoccupations la qualité de l'accueil, à définir des critères de qualité applicables à tous les types de structures et des procédures permettant l'évaluation de leur respect, et à créer une dynamique centrée sur la qualité.

Il introduisait les notions de projet d'accueil et d'approche participative.

Le respect du code de qualité doit se concrétiser par la construction et la mise en œuvre d'un projet d'accueil.

Il doit être élaboré en équipe et précise les choix méthodologiques et les moyens mis en œuvre. En bref, il s'agit de s'interroger : quoi ? Pourquoi ? Comment ? Il fait l'objet d'une consultation avec les personnes qui confient l'enfant au milieu d'accueil.

Le code de qualité fixait des objectifs généraux, applicables à tous les types de milieux d'accueil, et des objectifs spécifiques, parmi lesquels le milieu d'accueil doit en choisir un ou plusieurs.

Il introduisait la notion et la procédure de délivrance de l'attestation de qualité.

L'arrêté du 31 mai 1999 fixant le code de qualité de l'accueil fut remplacé par l'arrêté du 17 décembre 2003, qui en conserve l'esprit.

Ce nouveau texte se différencie du précédent par :

- Une référence au nouveau décret ONE (2002), avec des définitions plus précises.
- Une présentation plus thématique, avec cinq sections : les principes pédagogiques ; l'organisation des activités et de la santé, l'accessibilité, l'encadrement, les relations du milieu d'accueil avec les personnes qui confient l'enfant et avec l'environnement.
- La distinction entre objectifs généraux ou spécifiques (à choisir) était supprimée, mais des objectifs étaient fixés pour tous, de manière plus développée
- L'attestation de qualité n'était valable que pour une durée limitée à trois ans

Ce code de qualité est une référence commune à tous les professionnels de l'accueil de l'enfance. Ceci est particulièrement important pour l'accueil d'enfants de plus de 3 ans. En effet, dans les trois secteurs de l'ATL, les décrets n'ont pas une valeur obligatoire : ils ne s'appliquent qu'à ceux qui y adhèrent, sur une base volontaire. Le code de qualité, quant à lui, s'applique à tous.

7.3 Les normes règlementaires

Les réglementations ATL (décrets, arrêtés) se réfèrent au code de qualité, ses principes fondamentaux et sa logique de projet d'accueil. Sur un plan plus opérationnel, elles imposent le respect de certaines exigences, qui abordent la qualité sous différents angles.

Alors que le code de qualité s'applique à tous, les réglementations ATL sont confrontées à une limite importante : elles ne s'appliquent qu'à ceux qui y adhèrent sur une base volontaire. Il est donc possible de rester en dehors de leur champ d'application. Cependant, l'octroi d'un agrément garantit au public le respect de certaines conditions. L'octroi de subventions aide les opérateurs à rencontrer les exigences.

Étant donné la grande diversité des locaux utilisés, des normes ne sont pas définies en matière d'infrastructures. Pour les écoles de devoirs et centres de vacances, des normes minimales sont fixées en matière de taille de l'équipe, de périodes de fonctionnement et de fréquentation.

L'accent est mis prioritairement sur le personnel. Les normes abordent les aspects quantitatifs (normes d'encadrement) et qualitatifs (qualification du personnel).

Des normes d'encadrement (rapport entre le nombre d'accueillants et nombre d'enfants) sont fixées. On peut distinguer deux types de personnel :

- Le personnel d'encadrement (responsable de projet d'accueil, coordinateur). Il est au moins chargé de la gestion d'équipe, des rapports avec l'environnement social et les personnes qui confient l'enfant, de la mise en œuvre du projet d'accueil, de la planification des activités quotidiennes, du suivi des accueillants, de l'organisation de la concertation de l'équipe des accueillants, de l'information des enfants et, en ce compris leur encadrement.
- Le personnel d'accueil ou d'animation, qui assure l'accueil des enfants, l'animation et l'encadrement des activités.

Les normes varient souvent en fonction de l'âge des enfants et de la durée de l'accueil.

Pour l'accueil extrascolaire, les taux sont indicatifs. Ce sont des objectifs qu'il faut essayer d'atteindre. Ils sont définis comme suit :

Durée de l'accueil	Âge des enfants	1 accueillant par tranche entamée de :
--------------------	-----------------	--

Moins de trois heures consécutives ou après l'école jusque 19 heures		18 enfants
Plus de trois heures, en dehors de l'école	Moins de 6 ans	8 enfants
	6 ans et plus	12 enfants

Pour les écoles de devoirs et centres de vacances, les normes sont contraignantes. Les écoles de devoirs doivent assurer un encadrement effectif dont les normes minimales sont :

- Un animateur présent par groupe de 12 enfants de 6 à 15 ans accueillis.
- Un animateur qualifié au sens de l'art. 12, 2° par tranche entamée de trois animateurs obligatoirement présents en vertu du point précédent.

Les centres de vacances doivent respecter les normes suivantes :

- Un animateur par groupe de huit enfants si un ou plusieurs enfants sont âgés de moins de 6 ans.
- Un animateur par groupe d'enfants de 6 ans et plus.
- Un animateur sur trois doit être qualifié.

Sur le plan qualitatif, la formation est un des axes prioritaires d'amélioration. Des exigences sont formulées en matière de formation de base (cf. normes réglementaires) et de formation continuée. De manière générale, toutes les réglementations imposent que le responsable/coordonateur dispose d'une formation de base.

Pour l'accueil extrascolaire, la formation est assurée essentiellement par des écoles de promotion sociale (surtout pour la formation de base) et par des opérateurs de formation. Ces derniers peuvent être agréés par le ministre et éventuellement subsidiés par l'ONE.

Les enfants accueillis par les opérateurs de l'accueil sont encadrés par du personnel qualifié. Par personnel qualifié, on entend les responsables de projet d'accueil et les accueillants qui ont suivi une formation initiale reconnue (la liste des titres, diplômes, certificats ou brevets est fixée dans l'arrêté)

Il est cependant possible d'exercer la fonction d'accueillant sans être qualifié, pour autant qu'une formation de cent heures soit suivie dans trois ans de l'engagement.

En matière de formation continue, le personnel d'accueil et d'encadrement se doit de suivre régulièrement des formations continuées, à raison d'au moins cinquante heures tous les trois ans.

Au moins tous les trois ans, le Gouvernement arrête un programme de formations continues, sur la proposition de l'ONE, dont doivent s'inspirer les organismes de formation. Un premier arrêté a été pris le 25 février 2005. Ce programme triennal concerne également le secteur de l'accueil 0-3 ans et l'accompagnement.

En écoles de devoirs et centres de vacances, l'accent est mis sur la formation de base. Les membres des équipes d'animation doivent absolument, au moins pour partie, être qualifiés. Pour être qualifiés, les animateurs et coordinateurs doivent être détenteurs d'un brevet spécifique, homologué par la Communauté française. Certains diplômes couplés d'expérience utile dans le secteur peuvent déboucher sur une assimilation au brevet d'animateur ou de coordinateur. C'est l'ONE qui accorde les assimilations.

Certaines personnes, qui ne détiennent pas un diplôme assimilable, mais ont suivi d'autres types de formation et possèdent une très large expérience, peuvent introduire une demande d'équivalence au brevet d'animateur ou de coordinateur auprès du service jeunesse de la Communauté française qui, après avoir réalisé les consultations nécessaires, envoie ses propositions au ministre de la Jeunesse pour décision.

Des formations continuées sont également assurées par les organismes habilités.

7.4 L'accompagnement des opérateurs

Au-delà de l'application de normes, il convient de faire rentrer le secteur dans une dynamique de qualité, d'agir de manière progressive et réaliste. Ceci implique que les secteurs fonctionnent dans une logique de conseils, d'incitants et de soutien.

Au sein de l'ONE, l'accompagnement des pratiques éducatives est confié aux coordinateurs accueil.

Elles sont responsables de la promotion de la qualité de l'accueil. Elles accompagnent les structures dans la mise en place de bonnes pratiques. Elles assurent le contrôle du respect des normes, en collaboration avec l'inspection comptable pour les aspects financiers. Elles constituent l'interlocuteur de référence en matière de qualité de l'accueil.

Dans l'accueil extrascolaire, elles interviennent dans le cadre de différentes procédures :

- Présences à la CCA.
- Avis sur les propositions d'agrément de programmes CLE et d'opérateurs.
- Avis sur les propositions de conventions qui diffèrent du modèle type.
- Avis sur la qualité dans les structures FESC nouvelles ou à problèmes.
- Accompagnement qualitatif des projets d'accueil.

Elles interviennent fréquemment en appui des coordinateurs ATL en apportant informations, contacts, conseils et soutiens. Du fait du très grand nombre de structures de terrain, il leur est difficile de suivre de près tous les opérateurs. Elles se rendent sur place essentiellement sur demande ou lorsqu'une situation problématique leur est signalée.

Elles participent à de nombreux groupes de travail, où leur expertise est fort appréciée.

Les coordinateurs accueil sont absents du terrain des écoles de devoirs, car un accompagnement de ces structures est assuré en partie par les coordinations régionales des écoles de devoirs et en partie par le service administratif de l'ONE.

Au niveau des centres de vacances, les coordinateurs accueil sont en lien direct avec les structures et présentes sur le terrain lors des activités. L'importance de leur rôle dans l'évolution qualitative des centres de vacances se confirme chaque année. Les démarches accomplies pour le secteur sont triples :

- Accompagnement des pratiques éducatives via des rencontres avec les représentants des pouvoirs organisateurs et les équipes d'animation, soutien dans l'élaboration du projet d'accueil.
- Examen des demandes d'agrément (projet pédagogique et règlement d'ordre intérieur) et avis sur le dossier.
- Contrôle des normes par la visite des centres et transmission de rapport de visite.

Le travail d'accompagnement s'inscrit dans la durée. La prise en compte des remarques formulées l'année antérieure est appréciée durant les visites de l'année en cours. La coordination accueil est parfois associée à la construction, à l'évaluation ou à la réactualisation du projet d'accueil.

Au-delà des visites, certains coordinateurs accompagnent les pouvoirs organisateurs de centres de vacances lors de l'élaboration ou lors de la réactualisation de leur projet d'accueil et pendant les préparations ou les évaluations des activités. Cet accompagnement influence directement les organisateurs à des pratiques de qualité sur le terrain.

7.5 La création d'outils de référence

Des outils de référence ont été créés à l'attention des professionnels. Ils ont fait l'objet d'un consensus avec de nombreux partenaires et constituent des outils de communication, d'information et de formation des intervenants.

Un référentiel pour les aspects psychopédagogiques

Afin d'aider les milieux d'accueil à constituer leur projet d'accueil, l'ONE a mené, de fin 2004 à octobre 2007, une recherche-action pilotée par deux conseillères pédagogiques, Pascale Camus et Laurence Marchal. Cette recherche-action se donnait pour objectif de construire un référentiel psychopédagogique, fournissant des repères pour l'action et incitant les équipes au débat sur la qualité. Il est dit « psychopédagogique », parce qu'il traite des conditions de vie et de développement des enfants dans les lieux d'accueil.

Première étape : la brochure « Quel projet d'accueil pour les enfants de 3 à 12 ans ? ». L'élaboration d'un projet d'accueil présente pour beaucoup de structures une grande difficulté. Afin de les aider dans leur démarche, l'ONE a décidé de publier cette brochure dont le texte s'adresse en priorité aux responsables de projet. Il s'agit d'une brochure destinée aux milieux d'accueil 3-12 présentant le code de qualité et des pistes méthodologiques pour élaborer ou aménager le projet d'accueil, via des questions d'approfondissement relatives à chaque article du code.

Deuxième étape : le référentiel « Accueillir les enfants de 3 à 12 ans, viser la qualité ». Il s'agit d'une œuvre collective, qui a bénéficié de la collaboration de nombreux acteurs de terrain, ainsi que d'experts belges et étrangers. Le dispositif de travail s'est articulé autour de différents groupes (comité de pilotage, comité de rédaction, groupe ressource), la cheville ouvrière étant le comité de rédaction en lien avec le groupe ressource.

Le référentiel a été construit en collaboration avec de nombreux acteurs, au départ de différents regards, d'approches théoriques et d'expériences vécues collectées directement ou indirectement sur le terrain, permettant de mieux comprendre la réalité de l'accueil des enfants dans un secteur présentant une grande diversité. Il met à la disposition des lecteurs un ensemble de savoirs actuels jugés pertinents pour améliorer l'accueil de l'enfance. Il ne recherche pas l'exhaustivité, mais pose des options fortes et des valeurs partagées par les auteurs et les partenaires de l'élaboration du référentiel.

Il se veut un outil ouvert, suscitant le débat à propos des pratiques professionnelles, la discussion en équipe, la mise en perspective des projets éducatifs, l'ouverture à d'autres références, d'autres conceptions.

L'approche adoptée tente de trouver un équilibre entre « donner de l'ouverture », car la qualité peut être relative à des contextes, à des valeurs, et « déterminer des balises » s'appuyant à la fois sur des connaissances et des observations fines réalisées par les équipes.

Le référentiel est constitué de sept livrets. Chacun d'eux est consacré à un aspect particulier de l'accueil.

- Livret I : Introduction.
- Livret II : Accueillir les enfants et leur famille.
- Livret III : Donner aux enfants une place active.
- Livret IV : Vivre ensemble.
- Livret V : Créer des liens.
- Livret VI : Promouvoir la participation des enfants.
- Livret VII : Viser la professionnalisation de l'accueil des enfants de 3 à 12 ans.

Le livret I est un passage obligé et permet d'organiser la lecture en donnant une vue d'ensemble au travers de la table des matières. Les autres livrets sont à découvrir et partager en équipe, en fonction des situations rencontrées, en fonction des questions que l'équipe se pose ou des problématiques qui l'interpellent.

Chacune des brochures du référentiel présente les enjeux liés à une problématique, met en évidence des éléments de connaissance, les questions à se poser et indique des pistes d'action pour les équipes afin de rencontrer les différents enjeux.

Le texte propose plusieurs niveaux de lecture (corps de texte, témoignages, observations, références à des recherches menées dans différents pays de l'Union européenne, des courants pédagogiques, expériences issues d'autres pays, illustrations...).

Le référentiel met à disposition des professionnels des idées, des connaissances scientifiquement validées, des principes et orientations prises par les auteurs, des valeurs pour les aider à réfléchir, en équipe, sur leurs pratiques et à réguler leurs actions en fonction de ce travail de réflexion et de partage. Il donne un cadre de référence sur lequel appuyer la réflexion en équipe pour construire des pratiques cohérentes et fonder leur projet d'accueil, pour prendre distance par rapport aux pratiques. Il propose des situations signifiantes, observées ou rapportées par les auteurs, des éclairages de ces différentes situations (psychologie, sociologie, anthropologie...), des apports théoriques. Ces éléments permettant de mieux comprendre les conduites des enfants et les expériences qu'ils peuvent mener dans les milieux d'accueil.

L'implémentation. Le 26 février 2008, l'ONE a organisé un colloque à l'occasion de la sortie du référentiel psychopédagogique « Accueillir les enfants de 3 à 12 ans, viser la qualité ». Cette journée s'est déroulée en la salle Aula Magna à Louvain-la-Neuve et a connu un très grand succès. Elle a marqué le début du lancement d'une grande campagne, invitant tous les acteurs concernés, à initier ou à continuer leur réflexion en équipe à propos de la notion de qualité dans l'accueil des enfants de 3 à 12 ans. Diverses journées d'information ont été organisées dans les provinces. La phase suivante a été l'implémentation du référentiel, c'est-à-dire de permettre au public cible de s'approprier les contenus en vue d'améliorer les conditions d'accueil de qualité pour les enfants et leur famille.

Le référentiel ne pouvait pas être diffusé sans cadre. Un accompagnement était nécessaire pour sa diffusion. Pour cette phase, le manque de moyens au sein de l'ONE et l'ampleur de la tâche imposent la recherche de synergies avec des partenaires, pour démultiplier les possibilités d'actions.

Au cours de l'année 2010, l'implémentation du référentiel auprès du public cible des responsables de projet a été réalisée via différents acteurs ayant participé à l'élaboration du référentiel : Badje, Centre coordonné de l'enfance, Intercommunale des services en Brabant wallon (ISBW), COALA, Institut central des cadres (ICC-formation), Promemploi. Par la suite, le référentiel a été intégré dans les programmes de formation.

D'autres outils ont également été réalisés autour du référentiel :

- Le DVD « Temps d'Enfance » réalisé avec le Centre Vidéo de Bruxelles en 2008. Ce DVD a été réalisé en vue de donner la parole aux enfants lors du colloque de février 2008. Au cours des mois de janvier et février 2008, des enfants fréquentant différents lieux d'accueil en Communauté française (accueil extrascolaire dans et hors de l'école, école de devoirs, centre de vacances, club sportif).
- Un croquis-langage (2009) a été réalisé au départ des illustrations réalisées pour le référentiel par David Evrard.

Un outil de référence en matière de santé : « Mômes en santé »

Les enfants de 3 à 18 ans fréquentent un grand nombre de structures différentes ; en tout premier lieu l'école, mais également des accueils extrascolaires, des écoles de devoirs, des centres de vacances, des mouvements de jeunesse, des maisons de jeunes, des centres de jeunes, une multitude d'activités culturelles, sportives ou artistiques.

Concernant la santé, les intervenants de terrain, professionnels ou bénévoles, étaient en demande d'outils de référence pour pouvoir agir de façon adéquate face aux situations rencontrées. Des outils existaient, mais les messages qui s'y trouvaient étaient parfois différents, voire contradictoires.

L'ONE disposait déjà d'un document de référence pour la santé en collectivité des enfants de 0 à 3 ans, élaboré par ses conseillers médicaux pédiatres. Il a été proposé de mener un travail similaire pour les tranches d'âge supérieures, en tenant compte de la diversité des contextes d'accueil concernés.

Dès lors, à l'initiative de l'ONE et de services de promotion de la santé à l'école, avec l'appui du service Question-Santé, un large partenariat s'est constitué réunissant des représentants de la Commission de promotion de la santé à l'école, de la Fédération des écoles de devoirs, du Conseil supérieur des CPMS, de la Croix-Rouge de Belgique, de l'ASBL Jeunesse & Santé, de l'ASBL Résonance (anciennement ICC).

Ce partenariat présentait divers avantages :

- L'enfant est au centre des préoccupations, quel que soit le contexte dans lequel il évolue.
- La mutualisation des savoirs et des compétences permet de disposer d'une base scientifique large.
- La création d'un outil de référence induit une cohérence indispensable dans les messages et conseils adressés aux intervenants de terrain.
- Il établit une collaboration durable entre divers acteurs.
- Enfin, sur le plan purement financier, des publications à plus gros tirage permettent de réaliser d'intéressantes économies d'échelle.

Un cadre de partenariat, sorte de convention, a été établi, permettant une meilleure visibilité du projet. Il a permis qu'il bénéficie d'un financement par la Fédération Wallonie-Bruxelles, accordé par la ministre Fadila Laanan, avec un complément de l'ONE. Chaque partenaire a apporté ses experts, ses références, ses contacts et sa collaboration pour aider à l'élaboration d'un consensus scientifique.

Le résultat : une brochure intitulée « Mômes en santé ». Elle constitue un outil de référence, faisant l'objet d'un consensus. C'est également un outil de communication, d'information et de formation des intervenants. Elle vise à soutenir l'action des intervenants de terrain, en tenant compte de leurs réalités.

Huit grands thèmes y sont abordés :

- Le cadre général de la prise en charge.
- L'hygiène.
- Pour un environnement de qualité.
- La gestion des soins.
- Des bosses et bobos aux premiers secours.
- Faire face aux maladies infectieuses.
- Les allergies.
- Accueillir des enfants à besoins spécifiques.

Un site internet (www.momesensante.be) a été créé, où tous les textes peuvent être téléchargés.

Autres

Des outils ont également été réalisés, notamment dans le cadre des campagnes annuelles et de l'éducation à la santé, par exemple :

- Campagne sur la qualité de l'air. Afin de sensibiliser les professionnels à l'importance de la qualité de l'air intérieur et à la lutte contre les pollutions intérieures, des outils ont été créés : une affiche et une brochure, intitulés « L'air de rien, changeons d'air ».
- Affiche « Que faire face à une situation de maltraitance ». Afin d'aider les professionnels de terrain qui suspecteraient une situation de maltraitance, une affiche reprend les principaux conseils et les contacts possibles.

Des outils ont été réalisés par d'autres acteurs, avec une collaboration d'agents de l'ONE, entre autres :

- « Dominos dynamiques » (province de Namur) : comment réagir face à une situation problématique ? Comment, en amont, essayer d'éviter que de telles situations se présentent ?
- De multiples actions relatives à la sécurité ont été menées, notamment en collaboration avec la province du Brabant wallon et avec la Fédération francophone des écoles de devoirs.

L'ONE a également assuré la diffusion d'outils réalisés par d'autres acteurs.

8. Annexe : Le FESC et son impact sur l'ONE

La vie du Fonds des équipements et services collectifs (FESC) ne fut pas un long fleuve tranquille. Il connut de nombreuses controverses, adaptations, remises en question, tensions communautaires, projets inaboutis, restrictions financières... pour finir par disparaître en 2014.

Même si son instabilité posa problème à de nombreux opérateurs, il apporta au secteur de l'accueil des enfants un soutien financier appréciable, et la création d'emplois de salariés.

8.1 La création du FESC

Durant les années soixante, des bonis importants sont apparus dans le régime des allocations familiales des travailleurs salariés. Les cotisations avaient augmenté grâce à l'accroissement du travail féminin. À l'inverse, la baisse des naissances avait entraîné de moindres dépenses.

L'utilisation de ces montants a suscité un large débat.

La FGTB proposait la construction de crèches, la CSC (rejointe par la CGSLB) souhaitait l'octroi d'une allocation de rentrée scolaire. Finalement, le comité de gestion de l'ONAFST s'est prononcé en faveur d'une augmentation des allocations à partir du deuxième enfant.

Cette proposition a été rejetée par le ministre de la Prévoyance sociale Placide De Paepe, qui a demandé au comité de gestion de faire une nouvelle proposition qui rencontre les revendications de la CSC et de la FGTB.

Les deux syndicats ont établi ensuite une position commune, à laquelle s'est ralliée la Ligue des familles et des jeunes foyers, et qu'ils ont défendue au comité de gestion : octroi d'une allocation de rentrée scolaire d'un demi-mois d'allocations familiales et affectation d'un crédit de 400 millions de francs belges pour encourager les investissements et services collectifs, notamment la création de crèches. Les représentants patronaux se sont opposés à cette proposition et ont boycotté les réunions du comité de gestion, qui ne pouvait dès lors plus statuer valablement. En conséquence, la décision revenait au ministre.

Celui-ci adopta une solution de compromis, en deux volets :

1. Après consultation du Gouvernement, il a instauré une allocation complémentaire équivalant à un demi-mois d'allocations familiales. Cette mesure ne nécessitait pas l'intervention du législateur, contrairement aux équipements collectifs.
2. Pour concrétiser le deuxième volet, il a fait adopter la loi du 20 juillet 1971, qui a institué un Fonds des équipements et services collectifs (FESC), au sein de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFST) et lui a alloué une première dotation de 500 millions de francs.

Elle permettait de financer les équipements et services en faveur des familles de travailleurs salariés « dans le but de faciliter l'accès de ces familles à certains avantages d'ordre collectif ». En même temps, elle assurait aux femmes travailleuses un retour de leur contribution financière au régime des allocations familiales. En effet, les couples dont les deux conjoints travaillent cotisent deux fois pour les allocations familiales, mais n'en bénéficient que comme les couples dont un seul conjoint travaille. Une compensation leur était accordée sous la forme d'une aide aux infrastructures d'accueil existantes ou à créer.

Cette loi ouvrait la porte au financement de services favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'employabilité des travailleurs et l'égalité des chances entre hommes et femmes dans l'accès au marché du travail.

Le Fonds est géré par le comité de gestion de l'ONAFST, composé de représentants des interlocuteurs sociaux (organisations patronales et syndicales), des familles, des mouvements féminins, de l'Association des caisses d'allocations familiales et de pouvoirs publics.

La mise en œuvre de la loi fut retardée par les controverses nées à propos de l'affectation de la dotation de 500 millions de francs.

Finalement, les missions et méthodes de fonctionnement du Fonds seront définies par l'arrêté royal du 25 septembre 1974. Le champ d'application sera l'accueil de la petite enfance et les aides familiales. Un budget particulier permettra également d'accorder des prêts à l'infrastructure.

En 1983, ses missions seront étendues aux services d'aides familiales pour seniors.

8.2 Une existence difficile

Les débats idéologiques ne cesseront jamais complètement.

La loi ne prévoyait pas de financement régulier du FESC. Pour réaliser ses missions, des dotations ont été prélevées sur le fonds de réserve des allocations familiales en 1971 (500 millions), en 1974 (1 700 millions), en 1975 (574 millions), en 1989 (400 millions) et en 1990 (375 millions)

En 1991, sur proposition du ministre Busquin, une dotation supplémentaire de 200 millions de francs est venue compléter le FESC en élargissant ses missions à l'accueil des enfants malades et à l'accueil des enfants en dehors des heures régulières de travail (arrêté royal du 17 juillet 1991).

Le mode de subsidiation a également évolué. Le FESC a octroyé, pour l'accueil d'enfants âgés de 0 à 3 ans des prêts à taux réduit pour le premier établissement, l'équipement et le premier aménagement ; et des subsides de fonctionnement. L'intervention du FESC visait jusqu'en 1991 uniquement les services d'accueil qui présentaient un déficit après subvention des pouvoirs fédérés compétents.

À partir de 1991 (arrêté royal du 2 juillet 1991 avec effet au 1^{er} janvier 1991), l'intervention du FESC a été accordée à tous les services sans tenir compte de leur résultat financier ; tous les subsides accordés sont alors des forfaits. Pour les institutions d'accueil d'enfants, il s'agit de forfaits par journée de présence d'enfants de travailleurs salariés.

Au bout d'un certain nombre d'années, le problème de l'épuisement progressif de la dotation sera posé. Le refinancement deviendra d'autant plus problématique que la politique familiale avait été transférée aux Communautés.

8.3 Les accords interprofessionnels

Les partenaires sociaux allaient venir à la rescousse, en utilisant une nouvelle voie.

L'accord interprofessionnel du 9 décembre 1992, validé par la loi du 10 juin 1993, a prévu l'instauration d'une cotisation de 0,05 % de la masse salariale pour financer des projets d'accueil d'enfants.

Pour 1993, le Gouvernement a accepté qu'un milliard de francs soient prélevés du Fonds pour l'emploi et soient consacrés à ces initiatives. Une partie de ce montant (400 millions) sera finalement utilisée pour le financement du plan d'accompagnement des chômeurs. Cette année-là, les projets ont donc été gérés par le Fonds pour l'emploi.

En 1994, la gestion est transférée au FESC, à qui est affecté le produit de la cotisation prélevée à partir de janvier 1994.

Le Conseil national du travail, dans son avis n° 1054 (25 mai 1993) a défini les critères que les interlocuteurs sociaux, pourvoyeurs du Fonds, souhaitaient voir respectés, notamment une ouverture maximale favorisant l'intégration des femmes sur le marché de l'emploi, l'établissement de synergies locales, la priorité à l'accueil extrascolaire sans exclure les initiatives 0-3 ans, la référence à des critères de qualité définis par l'ONE, le caractère subsidiaire de l'intervention.

Le produit de la cotisation a été affecté à l'accueil des enfants de 0 à 12 ans, d'abord dans le cadre de l'accueil extrascolaire. Après maintes discussions, il a été décidé qu'il pourrait également être affecté à des projets relatifs aux 0-3 ans, pour couvrir des besoins nouveaux imposés par la flexibilité accrue de l'emploi. Ont été concernés : l'accueil des enfants malades et l'accueil d'enfants dont les parents ont des horaires atypiques de travail (pour ces missions, les accords interprofessionnels reprennent les missions créées en

1991, mais pas dans les mêmes conditions), ainsi que l'accueil d'urgence.

Ces subventions devaient favoriser l'employabilité des femmes et tenir compte de la plus grande flexibilité des emplois.

Les subsides accordés dans ce cadre couvrent 100 % des dépenses en personnel (sur base de barèmes de subsidiation) et 80 % des frais de fonctionnement.

Par la suite, les partenaires sociaux ont conclu deux accords interprofessionnels successifs (1993-1994, 1995-1996) qui reprenaient cette cotisation de 0,05 % de la masse salariale.

Pour la période 1997-1998, il n'y a pas eu d'accord interprofessionnel à proprement parler, mais les partenaires sociaux se sont entendus pour prolonger cette mesure et le Gouvernement fédéral a pris les dispositions nécessaires à cette fin (arrêté royal du 27 janvier 1997).

8.4 La fin des missions traditionnelles

Tant en ce qui concerne les missions de 1974 que celles introduites en 1991, il est devenu évident que les moyens auraient pratiquement disparu en 1995. Elles ont été remises en question, car elles ne s'intégraient pas dans la philosophie des accords interprofessionnels.

Ces « missions traditionnelles » ont finalement été clôturées par la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales (art. 62), qui abroge ces missions au 1^{er} janvier 1997 pour l'accueil d'enfants et le 1^{er} juillet pour les aides familiales.

Pour l'accueil d'enfants, un financement était assuré jusqu'à fin juin 1997. L'attribution des montants nécessaires pour le deuxième semestre de cette même année dépendait de l'engagement des Communautés de prendre en charge ces missions à partir de 1998.

Nombreux ont été ceux qui, en Communauté française, se sont opposés au retrait de ces missions de la sécurité sociale. Cependant, la décision du Gouvernement fédéral était irrévocable, seule son exécution pouvait être différée.

Lors de la conférence interministérielle sur la protection des droits de l'enfant organisée le 2 juillet 1997, les ministres communautaires et régionaux se sont engagés à prendre en charge à partir du 1^{er} janvier 1998 les missions classiques du FESC : côté francophone, les interventions prendront la forme d'aides à l'emploi, côté flamand un budget de 131,5 millions sera dégagé pour l'accueil de l'enfance. Par conséquent, la deuxième tranche de 325 millions de francs destinée à couvrir les missions classiques durant les six derniers mois de 1997 a été octroyée.

8.5 La gestion de la cotisation de 0,05 %

De par sa structure, le FESC est contraint de trouver en permanence un équilibre entre les recettes provenant de la cotisation patronale de 0,05 %, liées à la conjoncture économique et les dépenses.

Un déséquilibre est rapidement apparu entre les recettes et les dépenses de ce secteur.

Des ponctions ont été opérées sur les montants destinés à l'accueil des enfants (400 millions du Fonds pour l'emploi destinés au plan d'accompagnement des chômeurs, 700 puis deux fois 500 millions de francs pour le congé-éducation payé, deux fois 325 millions pour les missions classiques).

La multiplication des demandes émanant de promoteurs de projets en 1996-1997. La réglementation relative aux missions « accords interprofessionnels » (arrêté royal du 8 février 1995 et règlement spécial du 29 août 1995) était rédigée en des termes parfois imprécis. Des projets ont donc été déposés alors qu'ils s'éloignaient sensiblement des objectifs visés. C'était notamment le cas des projets culturels ou éducatifs dont la liaison avec la problématique du travail était assez lointaine.

De plus, les projets francophones étaient nettement plus nombreux et plus coûteux que les projets néerlandophones. Ce déséquilibre a entraîné une réaction du Gouvernement flamand, qui a demandé que

la cotisation patronale soit affectée directement à la Communauté flamande et à la Communauté française, qui pourraient alors décider des projets à financer.

Confronté à cette situation, le comité de gestion a tout d'abord décidé le 21 janvier 1997 de faire la clarté sur les projets et d'établir un moratoire relatif à tout nouveau projet ou à toute extension de projet. Par la suite, ce moratoire ne sera jamais levé pour les projets francophones.

Les projets devaient rencontrer les besoins en matière d'accueil des enfants des travailleurs salariés en tenant compte des priorités : accueil extrascolaire, accueil d'enfants malades et d'enfants de travailleurs à horaires irréguliers.

Une commission a été chargée d'évaluer les projets.

Lors de sa réunion du 18 mars 1997, le comité de gestion a défini la charge salariale subsidiable par type d'accueil d'enfants (fonctions, barèmes de référence, diplômés).

Il a décidé de ne plus subventionner les projets relevant du code 1 (accueil des enfants de 0 à 3 ans qui relèvent des missions traditionnelles du FESC) et du code 9 (secteur culturel). Cette décision a conduit au retrait de 111 projets : soixante-quatre projets organisant l'accueil habituel des enfants de 0 à 3 ans, ainsi que trente-sept projets considérés comme culturels.

Quant aux autres projets, il s'agissait principalement d'extrascolaire, mais aussi de projets relatifs aux horaires flexibles, aux enfants malades et à l'accueil d'urgence.

Un groupe de promoteurs de projets exclus du subventionnement a introduit un recours au Conseil d'État.

Le Conseil d'État a rendu son arrêt le 31 juillet 1997. Il annule la décision du 18 mars 1997 du comité de gestion qui refuse les subsides aux projets relevant des codes 1 et 9. Il estime que le comité de gestion n'avait pas de compétence pour déterminer les critères d'octroi des subventions à charge du FESC, seul un arrêté royal ayant le pouvoir de fixer les critères d'attribution des subventions.

La Conférence interministérielle sur la protection des droits de l'enfant, organisée le 2 juillet 1997, s'est également consacrée au volet « accords interprofessionnels » des missions du FESC, qui comprenait deux enjeux d'importance : d'une part, faire face au déséquilibre survenu entre les ressources financières et les projets introduits et, d'autre part, statuer sur le caractère structurel de la cotisation de 0,05 %.

Pour rencontrer le premier enjeu, il a été décidé qu'un nouveau règlement spécial plus précis sur les conditions d'octroi des subsides serait adopté par la ministre des Affaires sociales sur proposition du comité de gestion de l'ONAFST. Les projets d'accueil des enfants de 0 à 3 ans découlant de l'organisation du travail (accueil flexible, extrascolaire, d'enfants malades, d'urgence) pourraient être pris en compte.

Le financement du solde des missions classiques serait à charge du fonds de réserve de l'ONAFST, libérant des moyens permettant de subsidier l'ensemble des projets qui n'ont pas fait l'objet d'un refus.

La conférence interministérielle a décidé également de rendre structurelle la cotisation de 0,05 % à partir du 1^{er} janvier 1999. Pour ce faire, la loi-programme du 22 février 1998 a introduit une modification de la loi de 1981 établissant les principes généraux de la Sécurité sociale des travailleurs salariés (art. 38, §3, 5°).

La cotisation sera dès lors indépendante des accords interprofessionnels, assurant au secteur un financement plus permanent et plus garanti. Elle sera aussi d'application dans les services publics.

8.6 La réforme de 1997

Le comité de gestion a décidé d'importantes mesures pour atteindre l'équilibre budgétaire. Ces mesures s'inscrivaient dans le sens de l'avis n° 1054 du Conseil national du travail (25 mai 1993).

De nouvelles dispositions (arrêté royal du 19 août 1997, règlement spécial du 2 septembre 1997) ont été prises pour règlementer les conditions d'octroi des subsides du FESC aux projets pris en charge par la cotisation de 0,05 %.

Ces projets devaient concerner :

- L'accueil extrascolaire d'enfants âgés de 2,5 à 12 ans.
- L'accueil flexible d'enfants âgés de 0 à 12 ans.
- L'accueil d'enfants malades âgés de 0 à 12 ans.
- L'accueil d'urgence d'enfants de 0 à 3 ans.

L'accueil des enfants étant une compétence des Communautés, les textes réglementaires prévoyaient que : « le projet doit être qualifié pour accueillir des enfants selon les dispositions légales et réglementaires des autorités compétentes en cette matière. À cet effet, le promoteur doit disposer d'un avis favorable de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, Kind en Gezin... ».

En conséquence, l'ONE a été contacté par l'ONAFTS afin de donner un avis quant à la qualité des projets introduits.

L'ONE a mobilisé sa coordination accueil afin de réaliser des visites d'évaluation sur place ; les comités subrégionaux et l'administration centrale ont également été impliqués.

Un problème majeur s'est posé : l'absence de réglementations et de critères d'appréciation.

Une grille d'analyse a été élaborée, en prenant comme référence, en termes d'encadrement, les réglementations des maisons d'enfants et des centres de vacances. Elle abordait également les problèmes de sécurité, d'infrastructure, d'environnement et d'accessibilité. Ces normes devaient bien entendu être interprétées avec une certaine souplesse.

La publication du code de qualité en 1999 allait permettre d'un peu développer cette grille d'évaluation. Le décret ATL viendra la renforcer par la suite.

Les services d'accueil d'enfants malades posaient des problèmes particuliers. Outre la question de la compétence de l'ONE pour l'accueil d'enfants à domicile, il s'avérait quasiment impossible de contrôler effectivement la qualité, car l'action se déroulait sur de brèves périodes au domicile des parents.

Un code de déontologie a donc été élaboré, en collaboration avec le Collège des conseillers médicaux pédiatres. Sur base d'un engagement écrit des opérateurs à respecter ce code, l'ONE a pu émettre un avis favorable sur ces projets.

8.7 La compensation des pertes et le Fonds de solidarité

Toutes les mesures de restriction, tant sur les missions traditionnelles que sur les missions « cotisation 0,05 % », ont eu un impact négatif sur de nombreux projets, qui se sont trouvés exclus des subventions du FESC.

En application des décisions de la conférence interministérielle sur la protection des droits de l'enfant, pour pallier les pertes d'emplois et collaborer à la politique de l'enfance, les Régions ont pris les dispositions permettant d'accorder des agents contractuels subventionnés (ACS) tant pour les projets bénéficiaires de la subvention FESC que pour les projets qui en sont exclus, sous réserve qu'ils aient bénéficié antérieurement de cette subvention et qu'ils poursuivent un des objectifs suivants :

- Favoriser l'accès à l'accueil extrascolaire des enfants de tous réseaux, particulièrement et prioritairement dans les zones à discriminations positives telles qu'elles sont fixées dans les différents dispositifs sociaux et éducatifs communautaires et régionaux.
- Assurer la garde d'enfants dans des projets financés par Fonds social européen (FSE) dans le cadre des objectifs 1 et 3.

En outre, d'autres engagements ont également été pris par la Communauté française :

- En matière de vacances scolaires, le Gouvernement de la Communauté française a approuvé en première lecture le 19 janvier 1998 un projet de décret organisant et finançant les centres de vacances ; sous réserve de son adoption par le Parlement, ce décret entrera en vigueur en 1999. Dans l'intervalle, une « opération spéciale vacances » sera organisée et financée par un crédit exceptionnel.

- Partant du constat que certains projets financés par le FESC relevaient notamment des politiques de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, quatre décisions de principe ont été prises pour rencontrer la dimension « enfance » dans le cadre des compétences de la Communauté française :
 - En matière d'ateliers créatifs, le ministre Charles Picqué s'est engagé à mettre en œuvre une action ciblée, tenant compte de la place de l'enfant dans la politique des centres d'expression et de créativité (CEC).
 - En matière d'action en milieu ouvert (AMO), la ministre-présidente Onkelinx assurera la prise en compte de la dimension « enfance » dans le secteur de l'aide à la jeunesse.
 - Dans le cadre du projet de décret jeunesse, la problématique des organisations de jeunesse développant des activités pour les moins de 12 ans sera prise en considération.
 - Pour ce qui concerne les projets FIPI, l'opportunité de ramener la limite d'âge des bénéficiaires de 6 à 3 ans sera examinée.

Au niveau de l'ONE, un mécanisme complexe a été mis en place.

Les Régions ont apporté une contrepartie sous forme d'aides à l'emploi. Les opérateurs ont pu disposer d'un droit de tirage d'emplois subsidiés (ACS). Ils ont été contraints de remplacer des emplois traditionnels par des emplois subsidiés par les Régions. Sur ces emplois, l'ONE pouvait déduire de ses subsides l'intervention régionale.

Un Fonds de solidarité et de développement de l'accueil de l'enfant a été créé par l'ONE en son sein, dans lequel a été versé l'équivalent des interventions régionales.

Ce Fonds octroie depuis le 1^{er} janvier 1998 des subventions aux opérateurs concernés par la perte des interventions du FESC. Le volet 1 concerne les anciens projets « missions traditionnelles » et prévoit des subventions par place. Le volet 2 reprenait les projets « cotisation 0,05 % » et prévoyait l'octroi d'interventions complémentaires aux primes ACS ou PTP. Pour appliquer ce système, certaines modifications réglementaires ont été nécessaires.

8.8 De nouvelles restrictions pour les projets

Malgré ces différentes mesures, la situation financière du FESC restant difficile, le comité de gestion de l'ONAFTS a imposé progressivement de nouvelles limites à son intervention afin de maintenir sa situation budgétaire en équilibre :

- Limitation du nombre de projets : plus aucune demande de nouveaux projets ou d'implantations supplémentaires pour les projets existants n'a été acceptée.
- Limitation du volume de l'emploi : plus de financement de postes de travail supplémentaires même si le projet croît compte tenu de la demande.
- Limitation du nombre de journées de présence : à partir de l'année 2004, le FESC a fixé une fois pour toutes le nombre de journées de présence pris en compte pour le calcul des frais de fonctionnement. Depuis, ce nombre est limité à celui de 2004, quelle que soit la situation réelle des projets.
- Limitation de la masse salariale : depuis 2004, le FESC octroie à chaque projet une enveloppe fermée, équivalent au coût de l'emploi en 2004 sur base des barèmes fédéraux pour les postes reconnus. Cette enveloppe est indexée selon les moyens dont le FESC dispose, mais les moyens octroyés ne suivent plus l'évolution réelle des coûts (ancienneté, accord du non marchand...). Elle est limitée aux dépenses réelles justifiées.
- Limitation des frais de fonctionnement des coordinations régionales et exclusion des frais d'investissement pour l'ensemble des projets.

L'écart entre les subventions et les coûts pour les promoteurs n'a cessé de se creuser. Malgré cela, le FESC restait une source importante, voire unique, de financement des projets.

Face à cette situation, une plateforme associative spécifique a été mise sur pied en 2005 à l'initiative de la Ligue des familles pour proposer des alternatives concrètes aux problèmes du FESC et pour faire prendre en compte les difficultés des acteurs de terrain. Elle est composée des interlocuteurs sociaux du secteur, de la Ligue des familles, des projets de coordination et des principaux opérateurs. Elle allait constituer pour les pouvoirs publics un précieux interlocuteur.

8.9 Controverse relative aux compétences – La résistance

C'est en 1980 qu'a lieu la deuxième réforme de l'État. Les Communautés culturelles deviennent des Communautés proprement dites, qui ne gèrent plus uniquement la culture, mais aussi les matières dites personnalisables (enseignement, recherche, culture, promotion de la santé, aide à la jeunesse et les matières confiées à l'ONE).

L'Œuvre Nationale de l'Enfance cède la place à l'Office de la Naissance et de l'Enfance par l'adoption du décret du 9 mars 1983.

Les réformes institutionnelles vont avoir un gros impact sur l'évolution du FESC.

De longues discussions vont porter sur l'exercice d'une compétence communautaire (l'accueil des enfants) par un organisme fédéral. La controverse opposait d'un côté, les partisans d'une intervention fédérale basée sur la politique de l'emploi pour aider les parents de jeunes enfants à entrer sur le marché du travail ou à y rester, et de l'autre, les adeptes d'une communautarisation des moyens du FESC justifiée par la compétence en matière familiale.

Les demandes en la matière provenaient de Flandre et ont fait l'objet des propositions de loi.

Le Conseil d'État a remis deux avis (2 mars et 11 mai 2000) remettant en cause le système utilisé, la critique ayant notamment pour objet le financement destiné aux équipements collectifs alors qu'il devrait s'agir d'un financement forfaitaire par enfant accueilli (prestations individualisables).

En réponse à ces deux avis du Conseil d'État, la loi-programme du 24 décembre 2002 a, par les art. 83 et 84, adapté le mode de subvention pour passer d'un financement par projet à un financement forfaitaire par journée d'accueil. Un arrêté devait définir la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

En 2003, le Gouvernement flamand a introduit, devant la Cour d'arbitrage, un recours en annulation à l'encontre de ces nouvelles dispositions légales, estimant que l'accueil des enfants relevait de la compétence exclusive des Communautés.

Le 20 mars 2004, le « super » Conseil des ministres d'Ostende, dans le cadre des mesures destinées à favoriser la combinaison travail-famille, décidait l'octroi de moyens supplémentaires au FESC : 15 millions supplémentaires à partir de 2005, moyennant 10 % de croissance en 2006 et 2007, 20 millions d'euros récurrents ensuite.

L'accord prévoyait la mise en réserve des sommes dégagées pour les années 2005 et 2006 (31,5 millions), les destinant à accompagner la transition des services existants vers le système des subventions « forfaits », et ce afin de compenser les pertes engendrées par le changement.

Les moyens supplémentaires 2005 et 2006 ont été versés à l'ONAFST, mais n'ont pas été utilisés, dans l'attente de la réforme du FESC. Ces moyens ont été mis en réserve.

Les moyens additionnels pour 2007 et 2008 n'ont pas été versés.

La Cour constitutionnelle (remplaçant la Cour d'arbitrage), dans son arrêt du 16 juin 2004, rejetait partiellement le recours en annulation du Gouvernement flamand, en considérant que, moyennant certaines adaptations, l'intervention du FESC était une prestation de sécurité sociale et pouvait relever de la compétence fédérale.

Pour se mettre en conformité avec cet arrêt, un projet de loi modifiant l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales de travailleurs salariés du 19 décembre 1939 a été proposé et adopté à la Chambre (loi du 21 avril 2007). Il impliquait une modification du mode de subvention (forfait par enfant

au lieu de financement du personnel, reconnaissance de structures par les Communautés). Par ailleurs, les moyens financiers du FESC faisaient l'objet d'une revalorisation.

Afin de respecter la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, le nouvel article 107 subordonnait son entrée en vigueur à la conclusion d'un accord de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées compétentes. Cet accord devait déterminer les critères auxquels les structures devaient répondre pour accueillir les enfants qui bénéficiaient d'une intervention du Fonds.

Cet accord de coopération devait permettre un juste équilibre entre les politiques d'accueil d'enfants dans les trois Communautés tout en maintenant l'équilibre financier du FESC et en respectant l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Du côté francophone, les critères de qualité pour les accueils extrascolaires, d'urgence, flexibles et d'enfants malades ont été définis et approuvés par le Gouvernement de la Communauté française le 25 mai 2007.

Cet accord ne sera jamais conclu, les intérêts des différentes parties étant trop divergents.

8.10 Changement de cap

Finalement, ni la loi-programme 2002 ni la loi de 2007 ne seront appliquées, la base juridique restera l'arrêt de 1997, qui n'était plus en conformité avec les lois institutionnelles.

L'option du maintien du FESC au niveau fédéral devenait intenable.

Le 26 février 2008, dans le cadre du groupe de réformes institutionnelles « Octopus », le principe de la dissolution du FESC fut acquis ainsi que l'abrogation de l'article 107, avec transfert de moyens supplémentaires aux Communautés via une dotation spéciale, à la date du 1^{er} janvier 2009.

Bien que les textes aient été déposés au Sénat (proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles du 5 mars 2008), l'accord ne sera pas concrétisé avant la chute du Gouvernement, en mai 2010.

Devant le climat d'incertitude régnant, la Communauté française a adopté une attitude proactive permettant de faire face à toute éventualité et d'assurer la transition, de combler certains vides juridiques et de ne pas compromettre le fonctionnement des structures.

La volonté était d'assurer la continuité des projets et de les intégrer au mieux dans les réglementations existantes.

Sur proposition de la ministre Fonck, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a donc adopté le décret du 26 mars 2009 modifiant le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » et le décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire. Il assure une base légale qui permet d'assurer la continuité, mais devra inévitablement être complété par des arrêtés ultérieurs.

Afin de tenir compte du rôle important des interlocuteurs sociaux, il a été décidé d'insérer une nouvelle section dans le décret ONE, en vue d'établir le comité de programmation. Grâce à cet organe, l'ONE pourra mieux prendre en compte les aspects socioéconomiques liés au marché de l'emploi dans ses futures programmations en matière d'accueil. Il comprend des représentants des organisations interprofessionnelles représentatives des travailleurs, des organisations intersectorielles représentatives des employeurs, d'organisations représentatives des familles, ainsi que des pouvoirs publics. Il est chargé de formuler :

- Des propositions de critères de programmation en matière d'accueil.
- Des avis sur des propositions de critères de programmation en matière d'accueil formulées par l'Office.
- Des avis à l'intention du conseil d'administration sur la politique d'accueil, d'initiative ou à la demande du conseil d'administration ou du Gouvernement.

Le décret ATL a également été amendé pour permettre la prise en compte des projets FESC extrascolaires, avec des exigences particulières. Il prévoit une habilitation au Gouvernement pour prendre les mesures

transitoires nécessaires en cas de transfert rapide.

Le contrat de gestion 2008-2012 de l'ONE, conclu le 6 mars 2008, intègre l'accueil subventionné par le FESC parmi les missions de l'Office. L'art. 106 précise que « l'Office appuie le Gouvernement dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme du FESC. Dès l'adoption de cette réforme, le Gouvernement et l'Office détermineront les moyens nécessaires à la gestion par l'Office de dispositif mis en place. Ces moyens seront octroyés par le Gouvernement ».

Pour sa part, au 31 janvier 2009, la Région wallonne a octroyé au secteur de l'accueil des enfants (0-3 ans et extrascolaire) 773 ETP/APE et 505 PTP, dont :

- 110 ETP/APE affectés au renforcement et à la mise en œuvre de projets d'accueil flexible et d'urgence.
- 110 APE affectés à la garde d'enfants malades.
- 300 PTP affectés en appui aux écoles maternelles.
- 289,3 ETP/APE affectés en renfort de l'accueil extrascolaire, permettant notamment aux projets FESC de compenser les pertes liées aux restrictions.

8.11 La fin du FESC

L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État (11 octobre 2011) a prévu deux grands volets : le premier volet a été voté en juillet 2012. Il concerne principalement la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV). Le deuxième, impliquant des modifications de la Constitution, des lois spéciales et des lois ordinaires, a été clôturé début 2014. Ces textes règlent notamment le transfert de compétences aux Communautés et Régions ainsi qu'une réforme importante de la loi spéciale de financement. Ils incluent la suppression du FESC et un transfert de moyens vers les Communautés afin d'assurer la continuité des projets.

L'accord précisait que les moyens transférés s'élèvent à 57,6 millions d'euros, majorés de 20 millions décidés lors des accords d'Ostende, soit un montant total de 77,6 millions d'euros à répartir entre les Communautés selon une clé de répartition tenant compte de l'utilisation de l'enveloppe au moment du transfert.

La situation de 2011 allait servir de référence.

En 2011, le Fonds a subsidié 1 003 implantations (367 projets), dont 517 néerlandophones (231 projets), 464 francophones (135 projets) et 22 germanophones (1 projet).

Les 135 projets francophones ont représenté en 2011 : 697,72 ETP ; un subside de 25 965 ; 640,68 euros ; une moyenne de 7 700 enfants accueillis par jour, sans compter les 8 450 journées d'accueil d'enfants malades assurées en 2011.

Les 135 projets francophones se répartissaient de la manière suivante :

- 4 projets effectuent une coordination de projets FESC, mais n'organisent pas d'accueil.
- 67 projets organisent un accueil extrascolaire.
- 17 projets organisent un accueil d'enfants malades.
- 10 projets organisent un accueil flexible.
- 9 projets organisent un accueil d'urgence.
- 28 projets organisent plusieurs types d'accueil (accueil intégré).

En Région wallonne, le FESC subventionnait 97 projets, représentant 601,62 ETP et un subside de 22 396 775,50 euros.

En Région de Bruxelles-Capitale, le FESC subventionnait 38 projets francophones, représentant 96,10 ETP et un subside de 3 568 865,18 euros.

Pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, le réceptacle des projets FESC est l'ONE, qui dispose déjà de la compétence « enfance ». Il en découlera une plus grande cohérence et une simplification administrative.

Les modalités concrètes de la reprise, y compris l'aspect budgétaire, personnel et logistique, font l'objet d'un avenant n° 1 du contrat de gestion de l'ONE. Cet avenant a été conclu et approuvé par arrêté le 12 juin 2014. Il porte sur :

- Le budget alloué à l'ONE pour reprendre les projets FESC (34,8 millions, dont 34,2 millions sont destinés à l'octroi de subventions) et les règles à suivre en cas de reliquat.
- Une habilitation accordée à l'ONE pour passer des conventions avec des opérateurs chargés d'une mission de coordination, de soutien, de développement et d'accompagnement de projets. Les projets de coordination subventionnés par le FESC en 2014 sont assurés d'une continuité.

Lors de sa réunion du 17 décembre 2014, sur proposition du ministre Nollet, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté les textes d'arrêtés donnant la base légale permettant la reprise des projets FESC par l'ONE.

- L'accueil flexible (0-3 ans) et l'accueil d'urgence sont intégrés en deux temps : un arrêté est pris pour gérer la période transitoire ; et un arrêté « milieux d'accueil » sera adapté dans le cadre d'une réforme générale du secteur.
- L'accueil d'enfants malades fait l'objet d'un arrêté distinct, qui trouve sa base juridique dans le décret ONE. L'accueil d'enfants malades, même s'il se déroule à domicile, est pris en charge par des personnes étrangères au milieu familial, ce qui le fait tomber dans les compétences de l'ONE.
- Pour l'accueil extrascolaire, un arrêté modifie l'arrêté ATL, déjà modifié en 2009. Il définit notamment deux types de subventions. Le type 1 (système initial) et le type 2 (« anciennement FESC accueil extrascolaire »).
- De plus, une subvention complémentaire peut être octroyée pour de l'accueil flexible.

Durant tout le processus, la plateforme FESC a été associée aux travaux pilotés par le cabinet du ministre de tutelle, auxquels l'ONE était associé.

Trois agents ont été transférés d'office du FESC et affectés à la direction ATL ; des recrutements complémentaires ont été effectués.

Une période transitoire a été instaurée, du 1^{er} janvier 2015 au 30 septembre 2017 ; elle permettra :

- D'assurer la continuité du financement de l'activité des projets précédemment subventionnés par le FESC ; les projets seront financés sur base des subventions 2012 indexées, en tenant compte de certains cas particuliers.
- De s'approprier les nouvelles réglementations et aux projets FESC de se conformer progressivement aux nouveaux critères de subventionnement.
- De tester à blanc les nouvelles modalités qui s'appliquent dans le cadre des réglementations sur l'accueil extrascolaire (y compris, l'accueil extrascolaire flexible) et l'accueil d'enfants malades, et d'apporter, si besoin, les adaptations nécessaires.
- D'intégrer les projets FESC et les nouvelles réglementations au sein de l'ONE.

Lors de sa réunion du 17 décembre 2014, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a décidé de constituer un comité d'accompagnement de l'évaluation. Celui-ci est composé de représentants de l'ONE, des membres de la plateforme FESC, des représentants des ministres et de l'OEJAJ. Il accompagnera le processus de transition.

Le 1^{er} janvier 2015, le FESC a cessé d'exister. Le subventionnement des anciens projets FESC est désormais assuré par l'ONE.

L'ACCUEIL SPÉCIFIQUE OU SPÉCIALISÉ

Contribution de Jean-Paul Delporte, ancien responsable de la Direction Accueil Petite Enfance de l'ONE, d'Emile Pirlot

1. Les types d'accueil spécifique ou spécialisé

1.1 Les services d'accueil spécialisé (SASPE)

Ce que l'on appelait auparavant l'accueil de crise, qui comprenait les centres d'accueil pour enfants et les pouponnières et même à une certaine époque les maisons maternelles⁶³, transférées et subventionnées par les Régions respectivement en 1998 (Wallonie) et en 2000 (Bruxelles), a été entièrement refondu dans un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 janvier 2002 portant réglementation générale et fixant les modalités de subventionnement des services d'accueil spécialisé de la petite enfance agréés par l'ONE (SASPE).

Ces services d'accueil spécialisé accueillent de jour comme de nuit des enfants de 0 à 7 ans, voire plus en cas de fratrie, dont les parents connaissent de graves difficultés les empêchant d'en assurer la garde et l'éducation effectives.

En 2017, il y avait quatorze services d'accueil spécialisé agréés par l'ONE répartis sur l'ensemble du territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles et comptabilisant 391 places autorisées pour 340,5 places subventionnées. À cela s'ajoutent les deux services gérés en direct par l'ONE, le Home reine Astrid (cinquante-six places) à La Hulpe et La Nacelle (quatorze places) à Mons. Au total, ce sont donc seize services d'accueil spécialisé de la petite enfance, représentant 461 places disponibles.

1.2 Les services de garde d'enfants malades à domicile

Il s'agit d'initiatives de garde d'enfants malades à domicile (enfants de 0 à 12 ans) hors la présence des parents (au travail) qui existent depuis assez longtemps, bien avant le premier code de qualité de l'accueil, et qui ont été subsidiées, du moins certaines, par le FESC, créé au sein de l'ONAFST.

À défaut de réglementation précise proprement dite, l'ONE, qui avait été sensibilisé à l'existence de telles structures qui, si elles concernaient un certain type d'accueil au domicile, se faisaient sous la responsabilité des parents, avait mis au point un code de déontologie que ces services s'engageaient à respecter, ce que la plupart des services avaient fait.

Quoi qu'il en soit, avec l'arrivée du code de qualité et l'extension de la compétence de l'Office à l'accueil des enfants jusque 12 ans, ce secteur devait progressivement faire l'objet d'un agrément par l'ONE, notamment pour être subsidié par le FESC fédéral.

1.3 L'accueil spécifique

Lorsqu'on parle de l'accueil spécifique, on vise surtout l'accueil d'enfants en situation de handicap.

Durant les années 2000, dans la foulée de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'attention s'est portée sur l'accès des enfants différents aux services d'accueil et d'éducation ordinaires.

Cela s'est traduit, dans le domaine de l'accueil, par l'arrêté code de qualité qui fixe comme objectif au milieu d'accueil de « favoriser l'intégration harmonieuse d'enfants ayant des besoins spécifiques, dans le respect

⁶³ Les (ex-)maisons maternelles relèvent désormais de la compétence des Régions, même si l'ONE doit toujours délivrer un avis favorable à leur agrément. Les Régions ont cependant élaboré de nouvelles réglementations, lesquelles prévoient notamment la mise en œuvre d'un projet pédagogique tenant compte de leurs contextes et objectifs spécifiques.

de leur différence ». ⁶⁴

Mais déjà dans l'arrêté du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil, dans la section « dispositions spécifiques aux enfants », il est stipulé que « l'accueil d'un enfant porteur d'un handicap est encouragé en vue de favoriser son intégration dans le respect de ses différences, pour autant que le milieu d'accueil remplisse des conditions suffisantes pour garantir la sécurité de l'enfant » ⁶⁵ et l'article 67 en fait une condition de l'octroi de l'agrément, sauf demande dûment motivée.

Pour rappel, avant même ce nouvel arrêté portant réglementation générale, il était prévu d'octroyer une majoration des subsides à 150 % pour les enfants porteurs de handicaps, du moins là où le mode de subventionnement s'effectue sur base de la journée (ou demi-journée) de présence, autrement dit dans les maisons communales de l'enfance (MCAE) et les services d'accueillants conventionnés (SAEC).

Malheureusement, rien de semblable n'était prévu dans les crèches ou les préguardiennats, ce qui constituait un frein pour l'accueil de ces enfants dans ces milieux d'accueil en collectivité.

En effet, pour accueillir ces enfants, il fallait nécessairement procéder ne serait-ce qu'à des adaptations de l'infrastructure et/ou des équipements, sans parler du personnel d'encadrement. Certaines MCAE ont franchi le pas pour accueillir un nombre d'enfants différents plus important, souvent avec l'aide du pouvoir communal.

Le premier contrat de gestion de l'ONE (2003-2005) laissait lui aussi déjà transparaître une attention à l'égard de tous les enfants dans le secteur de l'accueil, notamment en invitant l'Office à assurer « une offre diversifiée de places en milieux d'accueil accessibles à tous, hétérogène, organisée dans un esprit de tolérance et d'ouverture, de qualité, qui garantit le choix des parents, vise outre l'égalité de traitement, l'équité vis-à-vis des usagers [...] ». ⁶⁶

Dans ce contexte de l'accueil spécifique, il n'est pas interdit de citer les « lieux de rencontre enfants-parents » (LREP) qui, bien que n'étant pas considérés comme des milieux d'accueil au sens strict vu la présence de parents, constituent des lieux de socialisation, de développement global de l'enfant, d'égalité des chances, voire de prévention en santé mentale.

Plus récemment, en 2012, en Wallonie, des places d'accueil ont pu être réservées dans des milieux d'accueil pour des enfants en situation de vulnérabilité particulière, vu qu'ils accompagnent leurs mamans incarcérées à la prison de Lantin. Cette réservation prend la forme d'une convention, renouvelable annuellement, entre l'ONE et le pouvoir organisateur de ces milieux d'accueil.

Enfin, citons aussi le secteur des haltes-accueil dans la mesure où ce type de milieux d'accueil répond à des besoins d'accueil spécifique, mais plus au niveau des parents et familles que des enfants. Elles réalisent en effet un travail de prévention et de cohésion sociale dans des quartiers souvent défavorisés, pour des publics relativement précarisés.

2. L'ex-accueil de crise : les SASPE

Nous avons défini ce qu'étaient les SASPE, les services d'accueil spécialisé de la petite enfance, et montré leur importance dans le paysage de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le placement des enfants dans les SASPE, car il ne s'agit évidemment pas d'un accueil ordinaire, peut être demandé par diverses sources, privées ou publiques :

- Soit par les parents (cas assez rare qui ne se présente que dans des circonstances tout à fait particulières, comme la maladie grave de la maman).
- Soit par les TMS de l'ONE constatant une impossibilité pour la famille de prendre en charge le(s) enfant(s).
- Soit par les CPAS ou les hôpitaux.

⁶⁴ Art. 10 de l'arrêté du 17 décembre 2003 fixant le code de qualité.

⁶⁵ Art. 33 de l'arrêté portant réglementation générale des milieux d'accueil.

⁶⁶ Art. 40 dans la section « Places d'accueil pour les enfants ».

- Soit par les juges de la jeunesse, ou les services d'aide à la jeunesse ou de protection de la jeunesse ; on parle dans ce cas de mandat de l'Aide à la jeunesse.

En 2009, un nouvel arrêté du Gouvernement de la Communauté française⁶⁷ a remplacé le précédent de 2002 tout en confirmant la compétence exclusive de l'ONE en matière d'autorisation, d'agrément et de subventionnement. L'Aide à la jeunesse (AAJ), outre son rôle important de mandant, garde une compétence subsidiaire pour le remboursement de frais médicaux et exceptionnels pour les enfants placés sous mandat de l'AAJ. Elle intervient également en concertation avec l'ONE pour ce qui concerne l'inspection pédagogique.

Nous attirons l'attention sur l'article 3 de cet arrêté qui met clairement en évidence le caractère premier de la mission des SASPE, à savoir « prendre en charge des enfants de moins de 7 ans, en situation de crise, pour une période la plus courte possible en vue de favoriser leur réinsertion dans leur milieu de vie ». C'est pourquoi la durée maximale de la prise en charge est en principe de douze mois, susceptible toutefois d'être prolongée par période renouvelable de douze mois moyennant une décision favorable, soit de l'autorité mandante, soit de l'ONE.

Il va sans dire que ces SASPE ne peuvent être agréés et subventionnés que s'ils respectent un certain nombre de conditions parmi lesquelles nous relèverons ici :

- Élaborer un projet d'accueil conforme au code de qualité de l'accueil.
- Veiller à ce que tant l'encadrement que les infrastructures et équipements assurent aux enfants sécurité, salubrité, hygiène et espace, de manière à favoriser leur bien-être et leur épanouissement, en fonction de l'âge des enfants accueillis.
- Assurer une surveillance de la santé des enfants de manière préventive.
- S'aligner sur des normes d'encadrement et de qualification du personnel fixées par l'arrêté tenant compte d'un fonctionnement en continu.
- Être ouvert à l'accueil d'enfants porteurs de handicaps, sauf demande de dérogation motivée.

Ce que l'on peut sans nul doute constater, c'est que ces services d'accueil spécialisés sont, plus que jamais, indispensables pour assurer à ces enfants en souffrance une prise en charge à effet thérapeutique basée sur une pédagogie de qualité s'inspirant de la pédagogie développée à l'Institut Loczy (Hongrie).

À cet égard, il est recommandé de se référer à la recherche-action menée en Communauté française par deux chercheuses de l'Université de Liège, Gentile Manni et Marie-Louise Carels, intitulée « Grandir malgré tout ». Elles nous montrent comment il est possible, même dans un cadre institutionnel (pouponnières en l'occurrence), d'assurer le bon développement du jeune enfant en lui donnant toutes les chances pour devenir un adulte accompli. Elle a eu des retombées positives sur l'organisation générale et sur les pratiques d'accueil de qualité dans ce type d'institutions, notamment en insistant sur les détails de la vie quotidienne des enfants.

Comme cette recherche le préconise, ce sont les services d'accueil (pouponnières, centres d'accueil...), voire les familles d'accueil, qui doivent partir des besoins des enfants et s'y adapter et non l'inverse, ce qui constitue en soi tout un projet pour de telles institutions.

De plus, l'approche est individualisée en matière de durée du séjour, de retours dans la famille, d'accueil sur place des parents de l'enfant et de travail psychosocial relatif à l'enfant et sa famille.

Il semble que l'âge de l'enfant à l'admission ait tendance à diminuer, l'hypothèse étant que « le terrain », c'est-à-dire les services sociaux de première ligne (hôpitaux, CPAS, TMS de l'ONE...) et les autorités mandantes de l'Aide à la jeunesse (SAJ, SPJ, juges de la jeunesse) diagnostiquent mieux que par le passé les situations réellement à risque.

Cette détection précoce est de nature à avoir un effet positif pour l'enfant et sa famille en évitant une éventuelle dégradation de la situation plus difficilement récupérable, voire irréversible. Les travaux de

⁶⁷ AGCF du 30 avril 2009 portant réglementation générale des services d'accueil spécialisé de la petite enfance et fixant leurs modalités de subventionnement.

Maurice Berger, pédopsychiatre, sont éloquents à ce sujet.⁶⁸

Il semblerait aussi que, suite à une résolution du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles datant de 2017 relative à l'hospitalisation d'enfants à risque par faute de places dans les SASPE ou autres structures d'accueil de l'aide à la jeunesse, une amélioration du subventionnement des SASPE soit prévue, de même qu'une augmentation de leur capacité d'accueil (entre douze et vingt-huit places supplémentaires), ce qui serait une très bonne nouvelle.

Ce serait surtout un réel encouragement pour les équipes de professionnels qui sont confrontées à des situations de plus en plus graves et complexes. Dans de telles situations, le temps de séjour s'allonge vu la difficulté de trouver une solution stable lorsque la famille continue à dysfonctionner gravement et aussi par ce qu'on appelle l'effet yo-yo (tentatives et échecs répétitifs de réinsertion dans le milieu familial).

Les SASPE doivent être considérés, lorsque le travail des intervenants à domicile ne suffit plus, comme un outil de bienveillance et de résilience au profit de l'enfant par le biais d'un accueil offrant à la fois des soins spécialisés, un développement psychosocial, un accompagnement et un soutien du lien parents/enfant, tout en préservant les enfants accueillis d'interactions nocives éventuelles.

Autant dire qu'il s'agit d'un challenge de tous les jours qui, vu l'âge des enfants concernés, justifie un investissement majeur pour un service de qualité.

3. L'inclusion des enfants en situation de handicap

Au travers de ses contrats de gestion successifs, l'Office s'est engagé à favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap et à promouvoir leur inclusion dans les milieux d'accueil, tant pour la petite enfance que pour l'accueil temps libre.

En 2009, forts de leur contrat de gestion respectifs, l'AWIPH (Agence wallonne pour l'intégration de la personne handicapée, intégrée à l'AVIQ entretemps) et l'ONE ont opté pour un partenariat destiné à soutenir des projets d'accueil visant l'inclusion d'enfants différents. Un protocole d'accord a été signé à cette fin en 2010 entre les deux institutions.

Une collaboration semblable s'est développée pour Bruxelles avec l'organisme correspondant, PHARE (personne handicapée autonomie retrouvée).

Pour la Wallonie, plusieurs projets d'initiatives spécifiques ont vu le jour, leur financement étant prévu par l'AWIPH et la Région wallonne, un poste de coordination ayant été créé au sein de l'ONE grâce notamment au Fonds social européen.

Il s'agit avant tout de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés à la diversité et à l'ouverture à la différence, tant sur le plan local que communautaire.

Ce travail de sensibilisation avait déjà été entamé quelques années auparavant (2007). En effet, à la demande de l'ONE, le Fonds Houtman avait confié à l'équipe du Pr Mercier (FUNDP, Namur), en collaboration avec l'équipe des Prs Pourtois et Desmet (UMH, Mons), une recherche-action destinée à élaborer un module de sensibilisation et d'accompagnement des acteurs de terrain.

Cette recherche s'est concrétisée par la création d'une valisette pédagogique « Un milieu d'accueil ouvert à l'enfant en situation de handicap », comprenant un DVD, un manuel d'accompagnement et un photolangage.

Ces outils ont été mis à la disposition des milieux d'accueil et ont pu servir de base à un accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action qualité pour un certain nombre de milieux d'accueil réceptifs à cette problématique.

Malgré cela, le nombre d'enfants en situation de handicap accueillis reste très bas comparativement à d'autres pays européens qui ont développé une telle politique d'inclusion depuis de nombreuses années.

⁶⁸ Entre autres BERGER M., *L'échec de la protection de l'enfance* (2003) et *Ces enfants que l'on sacrifie... au nom de la protection de l'enfance* (2005).

En 2010, l'ONE met en place une task force, animée par Pascale Camus, conseillère pédagogique, en vue de définir une politique d'ensemble, en même temps que des actions concrètes pour soutenir les professionnels désireux de mener de tels projets. Cette task force s'est transformée par la suite en une cellule transversale à tous les services de l'ONE intitulée CAIRN (cellule Accessibilité, Inclusion, Recherches et Nouveautés).

Outre le développement des collaborations avec les partenaires extérieurs (AVIQ et PHARE), la CAIRN a pu réaliser, en collaboration avec des agents ONE et des acteurs de terrain volontaires, un certain nombre d'outils de sensibilisation.⁶⁹

Il ne faut toutefois pas le passer sous silence, des difficultés concrètes subsistent pour rencontrer cette problématique : renforcer l'offre d'accueil, améliorer l'encadrement et soutenir les équipes dans leur projet d'accueil de qualité, voilà quelques pistes pour favoriser ce type d'accueil.

Il est cependant apparu clairement que s'engager dans l'accueil inclusif d'enfants en situation de handicap (ou autre besoin spécifique) avait un effet bénéfique pour l'ensemble des enfants accueillis, tant par la dynamique que cela engendre au niveau des équipes d'accueillants, que par les interactions que cela induit au niveau des enfants.

4. L'accueil d'enfants malades à domicile

4.1 Un problème toujours urgent et inattendu

Grosse angoisse. Notre enfant, notre chéri, est malade. Rapidement, il faut voir le médecin ! Maintenant, on sait ce qu'il a, on va le soigner. C'est sérieux, mais pas encore trop grave. Qui va s'en occuper ? Nous travaillons tous deux. Cette semaine, ce serait difficile de nous libérer.

Cette situation, de nombreuses familles y sont confrontées.

La maladie d'un enfant pose de nombreux problèmes, qui concernent tant l'enfant, qui doit bénéficier d'un accueil de qualité et dont la maladie doit être prise en charge, que les parents, dont les absences éventuelles peuvent nuire à la vie professionnelle.

Les principales solutions envisageables sont :

- La prise de congés parentaux.
- Le recours à l'entourage (famille, voisins, amis...).
- L'accueil dans des hôpitaux ou autres services de soins (certains services organisent des accueils spécialisés).
- L'accueil dans la structure habituelle d'accueil de l'enfant, à certaines conditions.
- Le recours à un service d'accueil d'enfants malades à domicile.

C'est ce dernier type de service qui est examiné ici.

La structure du secteur est assez complexe.

Certains services constituent seulement des points de contact, mais sous-traitent l'accueil à d'autres services. C'est le cas, par exemple, de mutuelles, de sociétés d'assistance (qui disposent pour leur activité habituelle d'une permanence téléphonique, sous-utilisée à certaines périodes).

Les services qui organisent réellement l'accueil d'enfants malades, sont essentiellement des :

- Services d'aides à domicile (CPAS, centrales de services à domicile, CSD, de tendance socialiste ; aides et soins à domicile, ASD, de tendance chrétienne). Ces services ne sont pas spécialisés dans l'accueil d'enfants, mais souvent dans l'accompagnement des seniors.

⁶⁹ Citons ici les carnets d'accompagnement du DVD « Être là, à côté... », le dispositif « Ensemble, visons des lieux d'accueil plus inclusifs pour tous les enfants (de 3 à 12 ans) » avec dossier et malles pédagogiques, « Paroles d'accueillant(e)s de lieux de rencontre enfants-parents en Fédération Wallonie-Bruxelles. Expériences dans l'accueil d'enfants en situation de handicap et de leur famille » (2016). Pour en savoir plus : Rapport d'activité 2016 « L'ONE en actions », pp. 46-47 et le site www.one.be/professionnels/inclusion-et-handicap.

- Extensions de services d'accueil reconnus pour les enfants de 0-3 ans (crèches, MCAE, services d'accueillants conventionnés).
- Services polyvalents d'accueil d'enfants, offrant une combinaison de services (accueil extrascolaire, accueil flexible, accueil d'urgence...).

4.2 Le rôle du FESC

L'accueil d'enfants malades a depuis longtemps constitué une préoccupation des interlocuteurs sociaux. Ils ont insisté pour que cette problématique, qui génère un certain absentéisme des parents et surtout des mères, soit prise en charge par le FESC.

Ainsi, en 1991, sur proposition du ministre Busquin, une dotation supplémentaire de 200 millions de francs est venue compléter le FESC en élargissant ses missions à l'accueil des enfants malades et l'accueil des enfants en dehors des heures régulières de travail (arrêté royal du 17 juillet 1991). Par la suite, les projets FESC ont été financés par une cotisation de 0,05 % de la masse salariale, qui a été rendue récurrente.

De nouvelles dispositions (arrêté royal du 19 août 1997, règlement spécial du 2 septembre 1997) ont ensuite été prises pour régler les conditions d'octroi des subsides du FESC.

Ces projets devaient concerner :

- L'accueil extrascolaire d'enfants âgés de 2,5 à 12 ans.
- L'accueil flexible d'enfants âgés de 0 à 12 ans.
- L'accueil d'enfants malades âgés de 0 à 12 ans.
- L'accueil d'urgence d'enfants de 0 à 3 ans.

L'accueil des enfants étant devenu une compétence des Communautés, les textes réglementaires prévoyaient que : « le projet doit être qualifié pour accueillir des enfants selon les dispositions légales et réglementaires des autorités compétentes en cette matière. À cet effet, le promoteur doit disposer d'un avis favorable de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, Kind en Gezin... ».

En conséquence, l'ONE a été contacté par l'ONAFTS afin de donner un avis quant à la qualité des projets introduits.

Les services d'accueil d'enfants malades posaient des problèmes particuliers. Il n'existait aucune réglementation en la matière. Outre la question de la compétence de l'ONE pour l'accueil d'enfants à domicile, il s'avérait quasiment impossible de contrôler effectivement la qualité, car l'action se déroulait sur de brèves périodes au domicile des parents.

Un code de déontologie a donc été élaboré, en collaboration avec le Collège des conseillers médicaux pédiatres. Sur base d'un engagement écrit des opérateurs à respecter ce code, l'ONE a pu émettre un avis favorable sur ces projets.

Ce code abordait l'accessibilité du service (permanence téléphonique), les maladies couvertes, la qualification du personnel, les prestations du personnel, le délai d'intervention, le suivi médical en cas de problème, le contrat avec les parents, les responsabilités, les relations avec les employeurs.

Il servira de base à la future réglementation.

4.3 Transfert du FESC et compétence juridique

Lors des négociations intrafrancophones relatives à la suppression du FESC et au transfert de ses moyens, la question de la compétence juridique en matière d'accueil d'enfants malades à domicile a été posée.

Se déroulant à domicile, cet accueil faisait-il partie des compétences de l'ONE ? Les Régions n'étaient-elles pas compétentes pour les services à domicile ?

La compétence relative aux services d'aide aux familles et aux aînés est issue du ministère fédéral de la

Santé publique puis a été communautarisée ; elle a été transférée à la Région wallonne et à la COCOF en 1993.

En Wallonie, les services d'aide aux familles et aux aînés (SAFA) interviennent au domicile du demandeur afin de favoriser le maintien et le retour à domicile, l'accompagnement et l'aide à la vie quotidienne des personnes isolées, âgées, handicapées, malades et des familles en difficulté.

À Bruxelles, le décret de la COCOF du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé reconnaît notamment des centres de coordination de soins et services à domicile, et des services d'aide à domicile.

En 2009, devant le climat d'incertitude régnant sur l'avenir du FESC, la Communauté française a adopté une attitude proactive permettant de faire face à toute éventualité.

Sur proposition de la ministre Fonck, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a donc adopté le décret du 26 mars 2009 modifiant le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » et le décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire.

Le réceptacle futur des projets FESC serait l'ONE, y compris pour l'accueil d'enfants malades à domicile. L'accueil d'enfants malades, même s'il se déroule à domicile, est pris en charge par des personnes étrangères au milieu familial, ce qui le fait tomber dans les compétences ONE (cf. exposé des motifs du décret 2009).

Ce choix s'avère totalement pertinent et cohérent, surtout si on examine la réalité du terrain.

Pour les projets FESC subventionnés uniquement pour l'accueil d'enfants malades, dans la plupart des cas, ils dépendent de pouvoirs organisateurs présents dans le secteur de l'accueil 0-3 ans (quatre services d'accueillants, dont un organisé par un CPAS, et huit crèches).

Quatre services sont indépendants de l'accueil : un CPAS bruxellois et trois sont liés à une centrale de services à domicile.

Pour les projets FESC recouvrant plusieurs types d'accueil d'enfants, toutes les structures sont évidemment présentes dans d'autres secteurs de l'accueil.

Il en ressort clairement que les services d'accueil d'enfants malades subventionnés par le FESC sont profondément ancrés dans le secteur de l'accueil d'enfants et non dans le secteur des soins à domicile.

4.4 Une réglementation couvrant l'accueil d'enfants malades à domicile

Le décret ONE ayant été adapté, il restait à en prendre les arrêtés d'application.

Le dossier FESC a ensuite connu diverses évolutions.

Des textes ont été élaborés, en collaboration avec la plateforme FESC.

Finalement, lors de sa réunion du 17 décembre 2014, sur proposition du ministre Nollet, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté les textes d'arrêtés donnant la base légale permettant la reprise des projets FESC par l'ONE.

Deux arrêtés ont modifié les arrêtés existants pour l'accueil de la petite enfance et l'ATL.

Pour sa part, l'accueil d'enfants malades a fait l'objet d'un arrêté distinct, qui trouve sa base juridique dans le décret ONE.

Cet arrêté couvre tout le secteur et va au-delà des projets FESC.

Pour l'ONE, il s'agissait de prendre en charge un nouveau secteur, portant pour la première fois sur un accueil à domicile.

Il convenait de prendre en compte d'importantes spécificités, le caractère imprévisible de la demande, l'organisation des contacts, des accueils de courtes durées, un personnel apte à gérer des enfants, mais

aussi des malades...

Une caractéristique importante de l'accueil d'enfants malades est son caractère irrégulier et saisonnier, avec des périodes de pointe et d'autres de creux. Les journées d'accueil sont très longues, vu le travail des parents et donnent lieu à des récupérations.

Il peut être rentable de travailler avec des services polyvalents qui, en l'absence d'enfants malades, assurent d'autres tâches.

L'arrêté définit donc :

- Le public pris en charge (enfants atteints d'une pathologie soudaine et ponctuelle qui nécessite leur maintien dans leur milieu familial et n'implique pas leur hospitalisation). Un certificat médical est requis.
- À titre exceptionnel, on peut accueillir, de manière temporaire, un enfant porteur de handicap, malade chronique ou convalescent.
- Les conditions d'agrément d'un service : encadrement de trois ETP minimum, avec dérogation possible si la situation est préexistante ; organisation (registre des inscriptions et des accueils, projet d'accueil, ROI, assurances) ; accessibilité (permanences téléphoniques, ouverture au moins 220 jours/an...) ; personnel (encadrant, coordinateur) ; formation (de base + deux jours/an de formation continue) ; relations avec les parents (inscription, informations sur l'enfant, Participation Financière Parentale (PFP) ; surveillance médicale de l'enfant.
- La procédure d'agrément (dossier de demande d'agrément à introduire n'importe quand).
- Le subventionnement du service, octroyé, pour les projets non-FESC, sur base d'une programmation.
- L'enveloppe annuelle de subvention, les avances trimestrielles de 20 % (documents à rentrer), le dossier annuel et le versement du solde.
- La période transitoire.

4.5 Et après ?

La gestion du secteur a été confiée à la direction de l'Accueil de la petite enfance (DAPE), un nombre important de services étant liés à un service d'accueil de ce type.

Pour l'ONE et les services, il a fallu d'abord apprendre à se connaître réciproquement.

Heureusement, le petit nombre de structures concernées permettait d'établir des contacts proches et approfondis. Un dispositif rapproché a été mis en place en subrégion.

La DAPE a organisé dans le courant de l'année 2015 des rencontres collectives avec les opérateurs afin de leur expliquer les principes contenus dans l'arrêté et la procédure établie dans le cadre du test à blanc. En effet, l'application de la nouvelle réglementation commence par une période transitoire, prévue pour tester les nouvelles dispositions et notamment le mode de subvention. Les rencontres individuelles ont eu lieu en octobre 2016 avec comme objectif la récolte des données nécessaires pour la réalisation du test à blanc. Un recueil de données régulier, le plus similaire possible à celui de l'ONAFTS, avec des données complémentaires, a été organisé dans une logique de test à blanc.

Des modifications de réglementations ont été élaborées, en concertation avec les services concernés.

Elles ont été soumises au comité d'accompagnement mis en place en 2015 pour soutenir le processus de transfert des projets FESC. Il est composé de représentants du secteur, des partenaires sociaux, de l'ONE, de l'OEJAJ et de représentants des ministres de l'Enfance et du Budget.

Lors de ses réunions des 14 février 2017, 14 mars 2017 et 3 mai 2017, le comité d'accompagnement a pris connaissance des résultats du test à blanc et a validé les propositions de modification de l'arrêté. Ces propositions ont été adoptées par le conseil d'administration de l'ONE en juin 2017, et ont été transmises à

la ministre.

Dans un premier temps, un arrêté a prolongé la période transitoire jusqu'au 31 décembre 2017 pour l'ensemble des projets anciennement financés par le FESC.

Dans un deuxième temps, après quelques ajustements, le Gouvernement a adopté le 20 décembre 2017 l'arrêté modifiant l'arrêté relatif à l'accueil d'enfants malades, permettant ainsi une bonne prise en compte de la situation des opérateurs au-delà de la période transitoire. Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Les modifications portent essentiellement sur :

- Des précisions ou adaptations, notamment l'ajout de définitions, les enfants accueil et la durée de l'accueil, les modalités de la permanence téléphonique, la période de validité de l'extrait de casier judiciaire pour les membres du personnel, la formation aux premiers soins, le rapport écrit sur le déroulement de la journée, l'appel à un médecin, les aides à l'emploi.
- Des mesures d'encadrement et d'accompagnement du secteur : un modèle de fiche médicale élaboré par l'ONE, le plafonnement de la participation financière des parents à un montant fixé par l'ONE, le règlement d'ordre intérieur doit respecter le modèle type fixé par l'ONE et doit être approuvé par lui, l'ONE élaborera un guide administratif et financier pour préciser les modalités et conditions de justification des subsides.
- L'intégration de la dimension du genre : dans tous les articles, le mot « accueillant » est remplacé par le mot « accueillant-e ».

Le mode d'accompagnement des services par l'ONE est à définir, dans une optique de qualité de l'accueil. En effet, l'ONE n'a pas la possibilité de contrôler sur place la qualité du travail réalisé, l'action se déroulant sur de brèves périodes au domicile des parents. Seules la structure centrale et l'organisation générale du service peuvent faire l'objet d'un contrôle.

Quel projet d'accueil et quel ROI sont-ils adaptés à ce type d'accueil, d'autant que le ROI devra être validé par l'ONE ? Sur quelle base sera attribuée l'attestation de qualité, obligatoire pour l'agrément ?

Des modules de formation sont à inclure dans le programme triennal.

Ce n'est que le début d'un nouveau processus.

Conclusions et perspectives

Pour ce qui concerne l'accueil de l'enfance en général et de l'accueil de la petite enfance en particulier, on peut tirer les quelques conclusions suivantes :

- En Fédération Wallonie-Bruxelles, l'offre de services est divisée (0-3 ans ; 3-12 ans, etc.), mais soulignons l'importance de prendre des mesures qui favorisent une meilleure continuité éducative pour l'enfant et sa famille : code de qualité, référentiels 0-3 ans et 3-12 ans sont un premier pas en ce sens.
- Les référentiels sont en effet non seulement des portes d'entrée intéressantes pour améliorer les pratiques, mais peuvent également être un outil de référence pour les filières d'enseignement des métiers de l'enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles.
- Relevons également l'importance de l'accompagnement pour une continuité.

Toutefois, nous pouvons relever un paradoxe en Fédération Wallonie-Bruxelles : celle-ci a été pionnière par la création de référentiels psychopédagogiques, mais elle n'organise pas de formations initiales pour les fonctions d'accueil, d'encadrement et de direction à la fois du niveau et de l'orientation attendus et recommandés par les instances internationales de référence.

Ces formations initiales sont pourtant essentielles à l'appropriation des savoirs et au développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre des référentiels dans les pratiques quotidiennes des professionnels.

Osons espérer que les résultats des recherches sur les formations initiales pourront orienter les réformes à venir dans le secteur et que les professionnels de l'enfance pourront être dotés de formations à la hauteur des exigences de leur métier.

On peut bien évidemment relever l'investissement croissant dans la formation continue comme en témoigne l'évolution constante du budget qui y est consacré par l'ONE ces dernières années. Cet investissement constitue un incitant pour les professionnels dans la mesure où il facilite l'accessibilité à tous les professionnels aux formations, mais il peut aussi devenir un piège s'il conduit à considérer la formation continue comme une mesure compensatoire d'une formation initiale insuffisante.

Soulignons ici que la formation continue, dont l'efficacité et l'efficience ne font pas l'objet d'une évaluation systématique par l'ONE, ne peut dans sa conception actuelle suppléer à l'insuffisance de la formation initiale des professionnels de l'accueil de l'enfance.

Les fonctions et dispositifs d'accompagnement de terrain constituent par contre une force à développer en Fédération Wallonie-Bruxelles où le personnel est peu qualifié, peu formé aux notions des référentiels et bénéficie souvent de formations de courte durée qui risquent d'être sans effet si elles ne sont pas valorisées dans les projets d'accueil.

Ces fonctions et dispositifs d'accompagnement nécessiteraient dès lors un renfort pour permettre un accompagnement continu et plus rapproché par des personnes formées à la spécificité de l'éducation des très jeunes enfants, d'une part, et de l'accueil extrascolaire, d'autre part.

Développer un accueil de qualité de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles c'est créer et maintenir un ensemble de conditions qui touchent non seulement à la qualification des équipes encadrantes, et conséquemment à la qualité des projets d'accueil, mais qui impliquent aussi les pouvoirs organisateurs et les directions, notamment au travers des conditions de travail du personnel, des infrastructures d'accueil (adaptées et bien équipées), de la surveillance de la santé et de l'attention portée à l'alimentation et à la sécurité alimentaire, tout autant qu'à l'éveil culturel des tout-petits.

Il est clair que pour mener de front tous ces aspects, l'ONE doit disposer lui aussi de personnel qualifié en suffisance et de moyens budgétaires importants, non seulement pour améliorer l'accessibilité des milieux d'accueil (accroissement du nombre de places, diversité de milieux d'accueil, accessibilité financière), mais aussi permettre la revalorisation des barèmes afférents aux métiers de l'enfance.

Il ne faut jamais perdre de vue – et ce message s'adresse aux « politiques » – que l'investissement de moyens humains et financiers au profit de l'enfance, notamment dans le cadre de l'objectif d'égalité des chances, est un investissement qui ne se rentabilise qu'à moyen et long terme, mais qui constitue pourtant une condition majeure de l'avenir de notre société.

Le dernier contrat de gestion de l'ONE (2013-2018) l'a très bien traduit dans son préambule intitulé « Le bien-être de l'enfant et de sa famille au centre de notre action ». Il y est rappelé que « les valeurs fondatrices de l'identité institutionnelle (de l'ONE) que sont la qualité, la bienveillance, l'équité, l'éthique et la continuité ont guidé le choix des actions inscrites dans ce contrat et leur formulation. Le contrat réaffirme le droit fondamental de l'enfant à l'émancipation sociale par la poursuite de la lutte active contre les inégalités sociales et de santé [...] ».

Les objectifs de ce contrat de gestion sont ambitieux, notamment pour ce qui concerne le secteur de l'accueil.

Ils vont effectivement dans le sens des conclusions ci-avant, mais il est encore trop tôt pour en faire le bilan.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'ATL, on peut tirer ici quelques conclusions générales.

Si on analyse ce qui a été réalisé en peu d'années, dans un paysage aussi complexe et diversifié, avec de multiples contraintes, on peut constater que le bilan peut être considéré comme globalement très positif.

À titre d'illustration, de nombreuses améliorations sont à signaler sur le terrain, en termes d'offre, d'accessibilité, de collaborations, de visibilité du secteur, d'information des parents, de professionnalisation et de formation, d'amélioration de statut du personnel, de construction d'identités professionnelles, de qualité de l'accueil...

Bien entendu, le développement des secteurs est récent et se construit dans le temps, avec des ajustements réguliers, et de manière non homogène.

En toute logique, des difficultés subsistent : problèmes budgétaires, diversité des qualifications de base, passerelles à établir, hétérogénéité des évolutions, statut du personnel de terrain, grande rotation du personnel, complémentarité avec les écoles, temps de midi, coordination avec de nombreux intervenants, faible présence de l'ONE sur le terrain et en particulier auprès des opérateurs... De nombreux défis sont donc encore à relever.

Par ailleurs, étant donné la complémentarité entre les types de structures, il est évident que l'évolution de l'école, tant au niveau des horaires que des activités, peut avoir des effets importants sur l'évolution des secteurs. Il conviendra d'y être attentif.

Conclusions générales

Continuité à privilégier :

- Privilégier les processus alliant recherche et action, comprenant l'interpellation des responsables politico-administratifs et visant leur engagement.
- Favoriser le travail de partenariat en réseau tant au niveau local qu'international.
- S'inscrire dans une perspective internationale (réseaux européens de coopération et échanges internationaux).

Vigilances :

- Assurer des actions en continu plutôt que des *one shots*.
- Continuer à assurer conjointement l'aspect contrôle des normes et des conditions d'accueil, en même temps que le soutien et l'accompagnement des pratiques de terrain visant une amélioration de la qualité.
- Associer tous les acteurs de tous les milieux d'accueil (y compris l'accueil de crise).
- Veiller à améliorer les normes d'encadrement en personnel qualifié.
- Être attentif à la transition harmonieuse entre l'accueil de la petite enfance et le milieu scolaire, de même que les interactions entre celui-ci et l'ATL.

ANNEXES

1. Annexe 1 : Conclusions de la journée d'évaluation du cycle de formations 2007-2008

Contribution de Marie-Louise Carels, ancienne chercheuse à l'ULg dans le domaine des milieux d'accueil pour la Petite enfance

Fin 2007, une journée d'évaluation a été organisée concernant les formations continues des professionnels de l'accueil et le projet de programme de formation triennal 2008-2011.

Cette journée d'échanges s'est centrée sur le thème de la professionnalisation de l'accueil des enfants. Elle réunissait les opérateurs de formation subventionnés 0-12 ans, des formateurs, les coordinateurs accueil de l'ONE, les conseillers pédagogiques, des représentants des services administratifs de l'ONE (accueil, études et stratégies) et un représentant du cabinet de la ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé.

Deux intervenants extérieurs ont été invités : Jan Peeters et Bernard De Backer. Les idées principales qui y

ont été développées sont :

- La qualité de l'accueil nécessite une formation de base et continue adéquate des professionnels. De nombreuses études l'ont montré.
- Constat, en Belgique, d'une division entre le « système » accueil petite enfance et école maternelle. Or, J. Peeters a souligné la corrélation, en Europe, entre un bas niveau de professionnalisation de l'accueil et la division maintenue au sein d'un système entre accueil et école. Là où l'unité existe, augmentent naturellement les exigences qualificatives, mais aussi les salaires des professionnels, en corollaire de leur reconnaissance par la société dans laquelle ils s'inscrivent.
- En ce qui concerne la place de la formation continue dans ce processus de professionnalisation, il faut souligner l'importance d'intégrer cette première dans une politique de management des ressources humaines définie à l'intérieur même du milieu d'accueil. C'est à la crèche qu'il revient de formaliser les besoins en formation. Mais attention, contrairement à ce que certains ont pensé, une formation continue adaptée ne compensera jamais une formation initiale inappropriée. Si la formation continue ne peut pallier le manque de formation initiale, où mettre la barre : graduat ?
- Il est fondamental de mettre l'accent sur la réflexivité dans les métiers de l'accueil, via l'accompagnement par des collègues formés (ce qui n'est pas l'objet de la formation continue). Ainsi, les enfants et leur famille pourront compter sur un accueil réalisé par des professionnels à la fois réflexifs ET chaleureux !
- En 2000, B. De Backer a mené une recherche auprès de 779 professionnels (directeurs et intervenants de milieux d'accueil) sur le tutorat en milieu professionnel. Les compétences à développer prioritairement par la formation dans le secteur de l'accueil d'enfants concernent la dimension relationnelle, la capacité de prise de recul et l'autonomie. Ce sont aussi, selon les répondants, les compétences les plus difficiles à développer par la formation !

Ces idées ont permis d'alimenter les six ateliers de l'après-midi :

- La professionnalisation dès la création d'un milieu d'accueil.
- La professionnalisation à travers le projet d'accueil dans l'accueil à caractère familial.
- La professionnalisation à travers le projet d'accueil dans l'accueil collectif.
- La professionnalisation à travers le projet d'accueil dans l'accueil temps libre.
- En quoi l'évaluation et l'autoévaluation contribuent à la professionnalisation ?
- Comment favoriser l'engagement en formations continues de tout le personnel ?

Ces ateliers ont permis d'échanger sur les pratiques de chacun, de mettre en lumière la complémentarité des « accompagnements formatifs » des différents partenaires, d'articuler les rôles et de mettre en perspective des pistes de travail.

Le contenu de la journée a été relayé sur le site.

2. Annexe 2 : Les projets soutenus par le Fonds Houtman

Contribution de Marie-Louise Carels, ancienne chercheuse à l'ULg dans le domaine des milieux d'accueil pour la Petite enfance

Durant ses (bientôt) trente années d'existence, le Fonds Houtman a soutenu plusieurs projets dans le secteur de l'accueil de l'enfant à tous les âges et sous toutes ses formes : accueil des moins de 3 ans dans les milieux d'accueil subventionnés (crèches, pouponnières, centres d'accueil) ou chez les accueillants. Accueil des 3-12 ans dans le secteur de l'ATL ou encore accueil des enfants ayant des besoins spécifiques

(enfants porteurs de handicap et enfants de milieux précarisés). Il s'agissait pour chacun des projets de répondre à des besoins particuliers correspondant à des moments clés du secteur et ils ont été conçus dans le but de permettre un maximum de généralisation.

On peut regrouper les recherches-actions dans le secteur des milieux d'accueil soutenus autour de deux thématiques centrales.

- La question de la qualité de l'accueil, inséparable de celle de la qualité des conditions de vie des enfants dans les institutions et des moyens à mobiliser pour l'améliorer. Cette question toujours d'actualité était particulièrement pertinente dans le tournant des années nonante pour concrétiser dans ce secteur largement dominé par les aspects médico-sociaux la prise en compte de la dimension psychopédagogique de l'accueil.
- La question de l'accessibilité de l'accueil à tous les enfants et la manière de faire reculer les barrières : financières, mais aussi sociale, culturelle, géographique... Cette problématique récurrente dans le secteur de l'accueil connaît une acuité particulière dans les années 2000, avec la précarisation de larges couches de la population. Elle est également pertinente pour aborder l'inclusion des enfants porteurs de handicap. Les travaux soutenus par le Fonds Houtman ont débouché sur des outils de formation des professionnels qui sont utilisés dans les programmes de formation ONE.

Ils s'inscrivent dans une démarche participative dans le cadre d'une recherche-action.

Dans l'ordre chronologique évoquons :

- « Grandir malgré tout » est un projet de *counseling* pédagogique. Assumer la responsabilité d'un enfant séparé de sa famille est une mission difficile, mais pas impossible. L'équipe du service de pédagogie expérimentale de l'ULg inspirée par les méthodes de l'Institut Pikler-Loczy de Hongrie et par « l'Opération pouponnières » menée en France dans les années quatre-vingt, a analysé le contexte de vie et les pratiques éducatives dans les pouponnières et les centres d'accueil pour enfants de la Fédération Wallonie-Bruxelles et proposé un ensemble de réaménagements de l'espace, des rôles des professionnels, de la gestion du temps afin d'assurer aux enfants placés un accueil de qualité. Un colloque international (Italie, France, Hongrie, Québec, Belgique) a permis d'élargir la réflexion à partir des différentes expériences.
- L'intégration des enfants handicapés dans les milieux d'accueil collectifs subventionnés. Deux équipes universitaires (FUND et UMH) ont travaillé sur le thème de l'accessibilité de l'accueil aux enfants porteurs de handicap. L'objectif était de concevoir un outil de sensibilisation et un module d'accompagnement destinés à être intégrés dans les programmes de formation continue des milieux d'accueil. Cette recherche-action qui a largement mobilisé les milieux d'accueil a débouché sur la réalisation d'une valisette pédagogique utilisée dans le cadre des formations ONE et comprenant différents outils, dont un DVD et un manuel d'animation.
- « Accueillir les tout-petits, oser la qualité ». Un référentiel psychopédagogique pour des milieux d'accueil de qualité. Un groupe d'une trentaine de professionnels de tous horizons, coordonné par une pédagogue de l'Université de Liège a travaillé pendant un an pour dégager les repères essentiels d'un accueil de qualité dans les lieux ouverts aux enfants de 0 à 3 ans. Ce référentiel engage à l'action et à la réflexion afin que chacun puisse l'adapter à son contexte professionnel. Il a été conçu pour servir de base à la formation des professionnels en parallèle avec l'introduction d'une fonction de conseiller pédagogique dans la perspective d'inclure la dimension psychopédagogique dans le secteur des milieux d'accueil.
- Mise en place d'une fonction conseiller pédagogique. Cette recherche action interuniversitaire coordonnée par la direction du service Études de l'ONE avait pour objectif de définir les contours d'une fonction de conseiller pédagogique à introduire dans l'ONE afin d'améliorer la qualité de l'accueil en s'appuyant sur le référentiel évoqué ci-dessus pour développer des projets pédagogiques, des outils et en accompagnant les équipes sur le terrain. Cette fonction a été introduite à l'ONE en 2002.
- « Cinq accueillantes autonomes : portraits d'un métier ». Accueillir un enfant qui n'est pas le sien réclame une professionnalisation. Conscient de la nécessité de valoriser un métier – celui

d'accueillant autonome – qui correspond aux attentes de nombreux parents, le Fonds Houtman a soutenu l'élaboration dans le cadre d'une recherche-action d'un DVD réalisé par l'INSAS sur la base de portraits réels d'accueillants. Celui-ci a été mis à la disposition des professionnels de l'accueil non subventionné.

- Dans le cadre des projets de lutte contre la pauvreté, lancés en 2009-2010, quatre projets concernaient directement l'accueil des enfants trois sont en lien avec la problématique de l'accessibilité et un projet concernait l'accompagnement des visites parentales des enfants placés en pouponnière.
- « Une diversité d'accueils pour une diversité de pauvretés ». Dans ce travail, la Chacof (la Coordination des haltes-accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles) a fait le point sur les besoins des familles en situation de pauvreté à partir des pratiques de quelques haltes-accueil. Il a abouti à la construction d'une méthode pour renforcer l'accessibilité et l'accueil des enfants dans le long terme. Les conclusions de ce travail devraient éclairer la politique à mettre en œuvre dans le cadre des réformes du secteur de l'accueil.
- « Accueil pour tous ». L'équipe du Réseau d'initiatives enfants-parents-professionnels (RIEPP) a développé avec les milieux d'accueil de Bruxelles et de Wallonie un travail de réseau afin d'échanger autour des différentes pratiques utilisées pour l'accueil des enfants de familles précarisées. Cette recherche-action a notamment débouché sur un outil intitulé « Boussole de l'accessibilité » dont l'objectif est de déterminer ce qui est important pour l'intégration de toutes les familles. D'autres outils ont également été conçus pour la formation des professionnels.
- « Pour un extrascolaire sans barrière ». La fédération pluraliste bruxelloise BADJE (Bruxelles accueil et développement pour la jeunesse et l'enfance) en collaboration avec des associations proches des milieux précarisés (ATD) a lancé une initiative dans le but de donner aux milieux d'accueil extrascolaire des outils pour dépasser les préjugés à l'égard des familles précarisées et favoriser une diversité sociale. Ce projet c'est concrétisé par la rédaction d'un manifeste « Pauvreté et extrascolaire : quelles priorités ? » et la création d'un site internet (www.pauvrete-et-extrascolaire.be).
- « Parents malgré tout : un accompagnement parental par rétroaction vidéo ». Cette recherche-action menée par l'équipe du Home reine Astrid en collaboration avec des experts de l'ULB se situe au carrefour de l'expertise de l'accueil de l'enfant en SASPE et celui du soutien à la parentalité au profit de familles en grandes difficultés. Elle s'est construite autour de deux objectifs complémentaires : la création d'un espace et d'un outil de travail thérapeutique avec le(s) parent(s) des enfants hébergés (à partir des théories de l'attachement) afin de les aider à devenir des parents « suffisamment bons ». Et la conduite et l'évaluation de co-thérapies parent-enfant à partir des visites accompagnées ou médiatisées à l'espace-familles du SASPE.
- Dans la suite du projet global de soutien à la parentalité « Pour un accompagnement réfléchi des familles : un référentiel de soutien à la parentalité » (une collaboration AAJ, DGDE et ONE) – qui a été soutenu par le Fonds Houtman – le satellite « Soutien à la parentalité dans les lieux d'accueil » est un outil qui envisage le soutien à la parentalité dans un contexte de coéducation (les lieux d'accueil de 0 à 18 ans). Il a été élaboré par un groupe de travail pluridisciplinaire de l'ONE.

3. Annexe 3 : Recherche-action « Grandir malgré tout » - counseling pédagogique, institutions accueillant des enfants séparés de leur famille ⁷⁰

70 Ce texte reprend les grandes lignes d'une communication faite lors de la conférence de clôture du projet « Politiques de l'enfance », Leipzig, Conseil de l'Europe.

Contribution de Gentile Manni, anciennement chercheuse et chargée de cours au département des Sciences de l'Éducation de l'Ulg et Marie-Louise Carels, ancienne chercheuse à l'ULg dans le domaine des milieux d'accueil pour la Petite enfance

Le projet « Grandir malgré tout » - Expérience d'un *counseling* pédagogique en Communauté française de Belgique (1991-1994) soutenu par le Fonds Houtman, avait pour mission d'élaborer et expérimenter en Communauté française un cadre de réflexion et d'action visant à assurer à de jeunes enfants (0-7ans) séparés de leur famille et accueillis en institution, de bonnes conditions de vie et de développement. Ce cadre de réflexion et d'action était destiné aux équipes d'accueil et de direction des institutions d'accueil d'enfants privés de leur famille, mais aussi aux responsables politico-administratifs ainsi qu'aux formateurs. (M.-L. Carels et G. Manni, 1996)

S'appuyant sur les travaux de référence menés dans divers pays et internationaux, cette expérience de *counseling*⁷¹ pédagogique menée à l'échelle de la Communauté française de Belgique a permis de cerner les moyens disponibles et les ressources à mobiliser pour améliorer la qualité d'accueil des petits en institution, accueil en internat de jeunes enfants de moins de 7 ans.

Problématique de l'accueil en internat de jeunes enfants séparés de leur famille : difficultés, risques et conséquences.

Envisager l'éducation des tout jeunes enfants séparés de leur famille constitue un défi à relever, qui implique de se soucier à la fois des difficultés que va vivre le petit privé de sa mère et d'affronter la complexité de l'accueil à lui assurer.⁷²

Le jeune enfant séparé de sa famille doit faire face à une situation que ni son développement affectif ni son développement cognitif ne lui permettent de maîtriser seul.

En effet, le bébé au tout début de sa vie construit déjà les bases de son être futur. Mais cette période de la vie est aussi celle de sa plus grande fragilité : il n'a pas encore acquis la conscience de soi, il n'est pas à même de comprendre les événements, il dépend entièrement de l'adulte qui prend soin de lui.

Les spécialistes soulignent combien, déjà dans l'accueil de jour, le petit « *doit faire un travail supplémentaire d'élaboration et d'adaptation pour maîtriser cette expérience bien particulière au cours de laquelle une grande partie des soins intimes est donnée par une personne autre que sa mère. Alors même qu'il ne différencie pas sa mère de lui-même, qu'il ne se distingue pas d'autrui, il est sensible à son absence et aux changements qui lui font perdre ses repères [...]. Ainsi, tout au long de la petite enfance, dans toutes les situations d'accueil, les soins donnés par une autre que la mère, les émois positifs et négatifs que l'enfant éprouve envers mère et accueillante, sont la source de problèmes délicats et importants* » (G. Appell et al., 1987).

En outre, les manifestations du jeune enfant ne sont pas toujours aisées à interpréter, pour sa mère elle-même et pour les personnes les plus proches.

Quand un enfant séparé de sa famille est confié jour et nuit à une institution (ou à une famille d'accueil), il est plongé dans un milieu qu'il ne connaît pas et dont il va dépendre entièrement.

Cette situation est source de difficultés pour l'enfant et aussi pour ceux qui l'accueillent. Elle peut faire courir aux uns et aux autres des risques pour leur équilibre émotionnel.

A. Les difficultés

Les difficultés immédiates pour l'enfant sont d'abord celles liées à la séparation avec sa famille. L'enfant

71 Le terme *counseling*, dans la culture anglo-saxonne, est utilisé pour désigner un ensemble de pratiques aussi diverses que celles qui consistent à orienter, aider, informer, soutenir, traiter. Dans cette acception, ce terme spécifie bien les tâches et objectifs du projet « Grandir malgré tout ».

72 Pour une revue complète et détaillée, se référer à l'article « Contributions de quatre pionnières à l'étude de la carence de soins maternels », par Romain Duvivier et Antoine Guedeney (2006). *Psychiatrie de L'enfant*, 2006/2 (Vol.49), pages 405 à 442.

perd tous ses repères habituels ; sa famille, quel que soit son état matériel et affectif, constituait pour lui un milieu connu : l'environnement matériel, l'entourage, le déroulement des événements, les relations personnelles lui étaient familiers et ils disparaissent.

Les difficultés éprouvées à quitter un milieu connu seront différentes d'un enfant à l'autre. Suivant l'expérience vécue dans sa famille d'origine, ses réactions à la séparation pourront prendre des tonalités très diverses.

Ces difficultés liées à la séparation, on ne peut les éviter (à partir du moment où cette décision a été réfléchie et décidée comme seule voie possible). Néanmoins, les personnes qui accueillent l'enfant peuvent l'aider à vivre cette séparation en lui manifestant que l'on reconnaît son désarroi (même s'il l'exprime peu), en soutenant l'expression de ses sentiments par une attitude chaleureuse, compréhensive, en préparant à la fois séparation et arrivée dans le milieu d'accueil.

Par ailleurs, pour les petits, le fait d'être plongés dans un nouveau milieu est aussi source de difficultés. Qu'ils soient bébés ou plus âgés, qu'ils soient confiés à une famille d'accueil ou à une institution, ils devront apprendre à vivre dans un nouvel entourage, avec des personnes qu'ils ne connaissent pas et qui ne les connaissent pas.

Pour les jeunes enfants accueillis en pouponnière, les difficultés seront accentuées en raison de leur âge (leurs facultés réduites de perception, de compréhension et surtout d'expression) et des caractéristiques de la vie en collectivité (M. Vincze, 1969).

L'enfant, à un moment où il a plus que jamais besoin d'être rassuré, le voilà obligé de partager l'espace et les jeux avec d'autres et surtout contraint de partager l'attention du puériculteur. En pouponnière, cette « rivalité » est d'autant plus aiguë que les enfants sont très jeunes : les petits sont d'âges proches, ont les mêmes besoins exprimés parfois au même moment, et on ne peut espérer de bébés qu'ils se montrent « compréhensifs ».

Le bébé accueilli dans un nouveau milieu va manifester ses besoins par des gémissements, des pleurs, des cris, à une personne qui ne le connaît pas, qui va devoir comprendre ce qu'il exprime et qui va devoir l'apaiser. En pouponnière, la personne qui l'a accueilli sera remplacée dans les heures suivantes... et tout recommence avec une nouvelle personne qui, peut-être, va interpréter autrement, agir différemment.

Face à la séparation et à l'insertion dans un autre milieu, le désarroi de l'enfant se manifeste parfois très clairement – le bébé pleure, l'enfant plus âgé trépigne, refuse toute approche, reste inconsolable – mais d'autres signes plus discrets risquent d'être ignorés parce que moins perturbants : quand l'enfant renonce à réclamer, qu'il se replie sur lui-même, erre sans but d'un coin à l'autre, saisissant un jeu et le délaissant rapidement...

Au-delà de ces difficultés (visibles ou non), la situation de placement est porteuse de risques pour le développement de l'enfant.

B. Les risques

En 1951, le rapport de Bowlby (J. Bowlby, 1951) attire l'attention sur la gravité des conséquences des séparations et carences maternelles précoces. Comme le souligne Myriam David, Bowlby constate que, indépendamment les uns des autres et par des voies diverses, de nombreux auteurs formulent en des termes voisins les résultats de leurs recherches (M. David, 1989) : ils s'accordent quant à la mise en évidence des conséquences immédiates et des effets à long terme.

C. Conséquences immédiates

Les études datant des années cinquante décrivaient chez les enfants séparés, placés, de façon prolongée, dans des milieux carenciels, des tableaux cliniques dramatiques : état physique déplorable, repli sur soi, perte totale de contact, marasme, stéréotypie, ce que R. Spitz (1952) appelle le syndrome d'hospitalisme.

Depuis, des travaux menés par différentes équipes ont permis de distinguer les troubles liés à la séparation précoce et ceux liés à la carence de soins maternels. Il convient, en effet, de distinguer les carences de soins maternels intrafamiliaux de celles véhiculées par la situation de placement.

Remarque : « soins maternels » est entendu ici au sens de soins qu'on assure à travers une relation privilégiée de type maternel, c'est-à-dire une relation qui a pour l'enfant une signification affective.

Cet ensemble de travaux, en aidant à la compréhension des phénomènes et mécanismes à l'œuvre, a contribué à réfléchir et organiser l'action envers les enfants vivant des situations familiales difficiles.

Si le syndrome d'hospitalisme, la dépression anaclitique – tels qu'ils ont été décrits par Spitz – ont sans doute disparu des pouponnières des pays touchés par ces études, le Dr Emmi Pikler a mis en évidence un « nouveau syndrome d'hospitalisme » se manifestant par des troubles discrets, mais réels. Comme le souligne le Dr Pikler, ces symptômes, contrairement aux syndromes déjà décrits, ont une caractéristique remarquable : ils n'apparaissent pas comme essentiellement négatifs. Elle relève notamment le manque total d'initiatives et de manifestations de volonté, le caractère impersonnel des relations de ces enfants envers les adultes. Les troubles décrits sont d'autant plus perniciose qu'ils passent facilement inaperçus (E. Pikler, 1975).

Geneviève Appell décrit chez les tout-petits les signes suivants : refus du regard, trouble du tonus, refuge dans le sommeil, facilité de contacts superficiels, mais indifférenciés (le fait d'être porté paraissant plus important que la personne qui porte) troubles psychosomatiques... Elle note chez les plus grands des troubles discrets d'investissement des activités ; dans la relation adulte-enfant, une soumission de l'enfant, une sorte de passivité devant la routine (dans les soins). Cet enfant « facile » satisfait l'adulte. Mais devant une contrariété, sa réaction peut être violente « traduisant » plus le désarroi que la colère, comme si sa sécurité intérieure menacée était sans recours. C'est alors qu'apparaissent des gestes d'autodestruction (se taper la tête contre le lit, se laisser tomber la tête en avant, front contre le sol...). Dans le groupe, elle observe : pauvreté des échanges, absence d'empathie, agressivité massive. Tous ces signes manifestent que le jeune enfant est en difficulté dans ses relations, qu'il est laissé seul en difficulté dans ses processus de séparation, individualisation ; cela pèse sur son devenir psychique, sur son avenir d'être humain (G. Appell, 1990).

D. Conséquences à long terme

Les conséquences généralement décrites sont la difficulté à s'engager dans des relations affectives stables, l'incapacité de s'investir dans l'éducation de ses propres enfants, le manque d'autonomie et la faiblesse de caractère pouvant conduire à la délinquance, la prostitution.

Bowlby affirme que la plupart des individus élevés en dehors du milieu familial pendant les premières années de leur vie présentent des troubles particuliers de la personnalité.

Certains auteurs veulent nuancer cette affirmation. Ils estiment que la diversité des circonstances de placement vient sans doute en moduler les effets : séparation préparée ou non, placement réussi ou carenciel, ruptures dans les situations de placement (d'institution en famille d'accueil, de famille d'accueil en famille d'accueil), indigence ou distorsion des interactions mère-enfant, etc.

Il existe peu d'études de type *follow up* d'enfants séparés de leur mère/père et placés en institution. Les effets sont mis en évidence par des observations cliniques ou saisis grâce à des études rétrospectives. À notre connaissance, le seul *follow up* à long terme est celui réalisé par un institut, dont les pratiques, l'organisation et le fonctionnement ont évité les carences liées à l'institution : l'Institut Pikler-Loczy à Budapest (Dr J. Lalk et Dr E. Pikler, 1972).

Axes de travail à privilégier en cas de séparation du jeune enfant et de son placement

Face à la complexité de la problématique – fragilité du jeune enfant, mais aussi familles en difficultés voire défaillantes – et face aux enjeux humains et sociaux qui se jouent autour de la séparation d'un enfant et de son placement, les experts en santé mentale estiment qu'il faut mener de front trois axes de travail :

- Limiter les mesures de placement en organisant une politique de soutien et d'aide, matérielle et psychologique, aux familles.
- Lutter pour l'éradication des facteurs de carences véhiculées par les situations de placement en institutions et en famille d'accueil.
- En cas de placement, suivre et soutenir l'enfant, sa famille, les accueillants.

Ces trois options étant considérées comme complémentaires, indissociables au niveau du système social (M. David, 1989 ; M. Soulé, 1958).

Ces axes de travail ont été développés depuis plusieurs années, notamment en France. Ces mesures qui contribuent à éviter le placement des jeunes enfants ont comme effet de « réserver » au placement les situations les plus difficiles (familles vivant des problèmes de toxicomanie, alcoolisme, maladie mentale, déracinement culturel et social ; enfants victimes de mauvais traitements). Ce qui exige des équipes une plus grande professionnalité et une approche pluridisciplinaire.

La recherche-action « Grandir malgré tout » s'inscrit dans la recommandation concernant l'éradication des facteurs de carences en institution.

Si prendre une décision de placement n'est jamais anodin, quand la décision est prise alors il faut placer très haut la barre des exigences de l'accueil. On connaît en effet le cercle vicieux de la reproduction sociale : les enfants placés, futurs parents d'enfants placés – le « placement perpétue l'exclusion » (Fondation Roi Baudouin, 1994). Pour briser ce cercle, diverses mesures sont nécessaires, ainsi agir déjà sur des facteurs économiques, culturels, sociaux, juridiques relatifs aux familles.

Axes de réflexion et d'action pour assurer bonne vie et développement optimal à de jeunes enfants séparés de leur famille

En ce qui concerne les dimensions psychologiques et psychopédagogiques, les spécialistes qui travaillent depuis des années à améliorer l'accueil des enfants séparés de leur famille insistent sur deux axes de réflexion et d'action :

- Prendre en compte et traiter le lien parent-enfant.
 - Soit garder présente la famille : maintenir la relation mère-enfant ou en soutenir l'étayage, rendre aux parents un enfant « en bon état », organiser le retour en famille (d'origine ou d'accueil) de sorte qu'il soit progressif.
 - Soit, si le maintien des liens s'avère impossible, aider chacun à en faire le deuil.
 - Soit aider à maintenir une relation à distance.
- Mettre en œuvre les conditions d'accueil qui vont permettre à l'enfant de construire sa personnalité, de développer la confiance en soi et en autrui, la découverte du monde extérieur.

Garantir un service de haute qualité – préservant et/ou rétablissant la santé physique et psychique de chaque enfant placé – engage la responsabilité des pouvoirs publics. En effet, la décision de placement, qu'elle soit imposée ou suggérée par un service social, survient toujours dans des situations dramatiques où la famille est démunie. Elle n'a pas le choix réel de l'établissement où vivra son enfant. Dans les situations de placement, la responsabilité des parents est donc largement réduite et l'enfant est totalement dépendant de l'institution à laquelle il est confié.

Pour la recherche « Grandir malgré tout », la réflexion, l'action et les recommandations rejoignent les principes directeurs de l'Opération pouponnières en France⁷³ (M.-J. Reichen, 1996).

⁷³ C'est grâce à Simone Weil, alors ministre des Affaires sociales, qu'a débuté fin des années septante l'Opération pouponnière. Cette action pour l'aide sociale à l'enfance, par son soutien aux professionnels de la petite enfance, contribue à l'humanisation des pouponnières. Le comité de pilotage s'est réuni pendant plus de vingt ans. En 1998 ce comité délaissait l'appellation d'Opération pouponnière pour devenir celle de « la bien-traitance institutionnelle des jeunes enfants de leurs parents, dans la séparation, de la naissance à l'âge de raison ».

« Le temps de séjour (de l'enfant dans l'institution) ne doit en aucun cas devenir un temps pris en "soi" isolément, coupé du futur et du passé de l'enfant, qui risque de détourner le placement de son objectif » et son corollaire. « Malgré son caractère transitoire, le temps de séjour, qu'il soit de courte ou de longue durée doit être pour l'enfant un temps de réparation et/ou de construction. Il ne peut être un temps d'attente plus ou moins vide. »

Dans cette optique, l'institution remplit une mission de suppléance (et non de remplacement) de la famille et la vie au quotidien dans l'institution doit assumer une fonction réparatrice, voire thérapeutique, pour l'enfant.

Les recherches, travaux et expériences de vie menées depuis de nombreuses années autour de l'accueil des jeunes enfants en internat permettent de définir les besoins de l'enfant auxquels il faut être particulièrement attentif en institution et les conditions à mettre en place pour assurer son bien-être et son développement.

Historiquement des spécialistes, alarmés par l'état physique et affectif des enfants placés en institution, ont attiré l'attention sur les dimensions de relation et de stimulation dans le développement des jeunes enfants. « Pour certains, la carence des soins maternels dans les milieux institutionnels est liée à l'absence de substitut maternel stable et fiable, c'est-à-dire d'un soignant privilégié qui assure la plus grande partie des soins et qui répond, comme le fait la mère, aux signaux, demandes et besoins de l'enfant, au cours d'échanges affectueux [...]. Cependant, d'autres groupes de chercheurs s'opposent à cette conception de la carence et montrent qu'il existe au sein des institutions bien d'autres facteurs qui peuvent l'engendrer et se voir également dans le milieu familial. Ils sont liés à l'environnement et sont source d'hypostimulation dans divers domaines : sensoriel, activité motrice, jeux, langage. » (M. David, 1989)

Aussi certains, relevant l'hypostimulation des enfants, ont insisté sur la nécessité de leur proposer des activités pour stimuler le langage, le développement cognitif, sensoriel... et leur faire découvrir le monde extérieur.

D'autres travaux se situant plutôt dans le sillage du courant « maternage », tentent de suppléer à l'absence de la mère, parfois même en créant des situations spécifiques d'interactions avec des personnes *ad hoc*, autres que les puériculteurs (*care givers*).

Chacune de ces approches renvoie à des questions à la fois théoriques et pratiques (organisation de l'institution et de la vie quotidienne) concernant :

- La conception de l'activité de l'enfant et du rôle de l'adulte et de l'environnement.
- La nature de la relation adulte-enfant (quand il ne s'agit pas d'une relation mère-enfant) ; sur quelle base peut-elle se construire ? Comment en favoriser l'éclosion et le développement en institution ?

Chacune de ces questions séparément a fait l'objet de réflexions, analyses, expériences... conduisant à des propositions qui ne prennent en compte qu'un aspect du développement de l'enfant et de la situation ; en outre les pratiques expérimentées sont parfois difficilement intégrables dans un fonctionnement quotidien.

Or des travaux menés en Hongrie, en France, montrent combien il est essentiel et possible de réaliser une approche qui tient compte de la complexité des facteurs en jeu. Ainsi l'approche développée à l'Institut Pikler-Loczy constitue une ressource clé dans la réflexion et l'action en faveur des enfants placés.

Comme le souligne Myriam David (1989), « *c'est là la première expérience mise en place d'une prise en charge des enfants privés de parents, qui non seulement réussit à tenir compte simultanément et du besoin de relation et de stimulation, mais aussi du retentissement de l'un sur l'autre. C'est, à notre connaissance, la seule expérience qui se soit appliquée constamment, et dans tous les petits détails de la vie quotidienne du bébé, à trouver le moyen d'engager les "nurses" avec le bébé dans une relation authentique, fondée sur la joie mutuelle de la nurse et du bébé à découvrir et développer le goût de ce dernier pour exercer ses aptitudes, se découvrir et explorer le monde. Cet objectif à réaliser nécessite une réflexion constante, étayée*

par des observations, des recherches et des moyens de soutien et de formation permanente des nurses afin qu'elles développent cet art de s'occuper des petits enfants dans une collectivité » (M. David, 1989).

En effet, on sait maintenant que pour se développer physiquement et psychiquement, le jeune enfant doit pouvoir être uni par un lien affectif stable, sécurisant et chaleureux avec une personne (la mère ou une personne en assurant les fonctions) qui lui assure des soins de qualités dans la joie réciproque. C'est dans l'interaction entre le bébé et la figure maternelle, au cours des moments des soins (repas, bains, changes...), que s'inscrivent la relation et la stimulation (comprise comme présentation du monde). La relation sera structurante pour l'identité et la personnalité de l'enfant si elle puise ses racines dans les soins façonnés par l'empathie et la connaissance mutuelle mère-enfant (M. Lemay, 1983).

On sait également que l'enfant, s'il évolue dans de bonnes conditions de sécurité affective, est capable dès son plus jeune âge d'une activité auto-induite, à son propre rythme, à son initiative, source de joie et de développement (E. Pikler, 1979).

Lignes directrices

Aussi l'équipe de l'Institut Pikler-Loczy insiste sur les priorités que l'institution doit se donner si elle veut assurer le bien-être et le développement de chacun des enfants accueillis :

- La nécessité de garantir la sécurité affective : la formation et le soutien des relations interpersonnelles stables, continues, intimes et chaleureuses entre l'enfant et un nombre restreint d'adultes bien connus et d'une relation affective privilégiée dont la forme et le contenu sont particuliers dans le cadre institutionnel.
- Le respect et le soutien indirect de son activité indépendante, issue de sa propre initiative ainsi que le respect du rythme individuel de son développement.
- Une aspiration constante à ce que chaque enfant, en vivant sa propre personne comme « bonne », puisse, en fonction du stade de son développement, prendre conscience de lui-même et puisse se situer dans son environnement social et matériel, dans l'espace et dans le temps, dans les événements et relations qui le concernent, dans son histoire personnelle et familiale.
- La recherche et le maintien d'un bon état de santé physique et du bien-être corporel de l'enfant qui sous-tendent la satisfaction des besoins précédemment mentionnés, mais aussi qui, en partie, résultent de leur satisfaction.

Ces besoins sont d'égale importance et constituent un ensemble indissociable ; ils sont à respecter simultanément. Si n'importe lequel d'entre eux est négligé, aucun autre ne peut être réalisé non plus.

L'aspiration constante de satisfaire ces priorités détermine les lignes directrices du projet éducatif et toute l'attitude pédagogique afin que l'enfant puisse se sentir, tout le temps, une personne accompagnée et soutenue, sujet participant, partenaire actif et non pas objet manipulé ou dirigé ; elle permet que l'ensemble de l'institut s'organise autour des besoins des enfants. « [...] La reconnaissance de la compétence du bébé dans ses rapports avec l'adulte aussi bien que la mise en valeur de son efficacité dans ce qu'il entreprend lors de son activité libre et autonome transforment radicalement le regard de l'adulte sur l'enfant y induisant le respect qui devient une des composantes fondamentales de leur relation. » (Dr J. Falk, 1996)

Recommandations et pistes d'action

Sur base de ces lignes directrices pour un accueil de qualité, Geneviève Appell propose des pistes pour introduire une autre dynamique en pouponnière et pour éradiquer les carences véhiculées par l'institution.

- « Il s'agit d'une tâche complexe qui ne peut être laissée à la spontanéité d'une personne seule, quelles que soient ses compétences et qualités.
- Un accueil collectif doit se démarquer des relations parentales, mais peut chercher à apporter, sous une autre forme, les éléments constitutifs fondamentaux qu'un enfant trouve au sein de sa famille et notamment au cours de l'interaction avec sa mère.
- Il ne peut s'agir d'une relation pseudo-maternelle, mais d'une relation de "soignante" au plein sens du terme, tandis que la place est préservée à la mère dans la réalité ou au plan imaginaire selon que celle-ci est réellement présente ou non. Il va de même de celle du père.
- Chaque service au sein de l'institution doit être organisé en fonction de l'environnement fiable qu'on

souhaite y voir offrir aux enfants. Les petits groupes stables, confiés toujours aux mêmes soignantes, les relations adultes-enfants qui doivent pouvoir s’y développer et les possibilités d’activités que les enfants ont besoin d’y trouver doivent être l’épicentre du système autour duquel tout doit graviter et non le contraire comme c’est inévitablement le cas si on laisse les choses s’organiser selon leur dynamique spontanée.

- L’expérience du Dr Emmi Pikler, rapportée par Myriam David et moi-même dans *Loczy ou le maternage insolite* procède de ce postulat. » (G. Appell, 1986)

Le projet « Grandir malgré tout »

C’est en s’inspirant de ces travaux que l’expérience de *counseling* pédagogique menée à l’échelle de la Communauté française de Belgique a permis de cerner les moyens disponibles et les ressources à mobiliser pour améliorer la qualité d’accueil en institution (M.-L. Carels, G. Manni, [Eds] 1996).

Ce projet « Grandir malgré tout » qui visait à élaborer pour la Communauté française un cadre de réflexion et d’action – destiné aux équipes des institutions, mais aussi aux responsables, aux directeurs et aux formateurs – et de l’expérimenter sur le terrain, s’est déroulé en deux phases.

Dès la première phase du projet (travail sur le terrain dans une institution, le Home reine Astrid) s’est dégagé le nœud critique à affronter : assurer la sécurité affective des enfants confiés à l’institution, offrir à chaque enfant la possibilité de vivre des interactions significatives, d’élaborer des relations chaleureuses avec les adultes qui en ont la responsabilité directe.

Nœud critique aussi parce qu’assurer à l’enfant des relations stables et continues avec un nombre limité d’adultes est un défi dans les institutions où, par définition, les espaces et les personnes sont multiples – défi qui requiert la mobilisation des moyens matériels et humains, et qui implique l’engagement de chacun. En effet, si la qualité de vie des enfants passe bien sûr par leurs relations avec les puériculteurs, ceux-ci font partie d’un contexte qui peut faciliter ou contrecarrer l’établissement d’interactions significatives.

Dans la première phase du projet « Grandir malgré tout », le travail a surtout touché les puériculteurs. Les tentatives pour individualiser les soins sont venues buter contre les données organisationnelles qui impliquent d’autres niveaux de décision dans l’institution (modifications des horaires, de la composition des groupes et des équipes, aménagement des espaces... pour assurer stabilité et continuité des interactions, modifications que la direction de l’établissement n’a pas souhaité engager).

Dans la seconde phase du projet, l’action et la réflexion ont mobilisé, dans quatre institutions volontaires (deux pouponnières et deux centres d’accueil), à la fois les membres du cadre de direction et une équipe de puériculteurs.

Il s’agissait en effet dans cette seconde phase d’expérimenter le fonctionnement d’un petit groupe stable, d’une unité de vie définie comme suit :

- Un petit nombre d’enfants vivant tout au long du séjour avec quelques puériculteurs, toujours les mêmes.⁷⁴
- Dans le groupe, un seul puériculteur⁷⁵ est présent et assure les soins individuellement et de façon continue à chaque enfant.
- Un aménagement des espaces qui favorise intimité et communication.

Dans chaque institution partenaire, pendant une durée déterminée (six mois) et à petite échelle (un seul groupe d’enfants), le responsable et l’intervenant ont collaboré pour mettre sur pied et faire fonctionner une unité de vie qui s’efforce de réunir le maximum de conditions nécessaires pour assurer aux enfants une amorce de sécurité affective : un petit nombre d’enfants encadrés par un petit nombre de puériculteurs stables, dans un espace intégré ou qui peut le devenir rapidement.

74 Idéalement pas plus de quatre personnes.

75 Le temps de son horaire de travail.

Avec les puériculteurs, le travail consistait à réfléchir ensemble le déroulement de la journée, la vie des enfants, de telle manière que ces derniers puissent bénéficier d'une part de soins individualisés et continus et d'autre part de moments d'activité autonome riches et variés.

Cette démarche impliquait donc une interaction dynamique direction/puériculteurs dans la mise en œuvre des changements soutenue par l'intervenant. En outre, elle était renforcée par des journées de formation rassemblant des membres de plusieurs institutions.

Le travail commun sur le terrain s'est appuyé sur des observations, menées au fil de la journée, des conditions de vie des enfants et des conditions de travail des puériculteurs. Ces observations analysées, discutées avec les responsables et les puériculteurs ont permis de cerner les discontinuités, les ruptures dans les échanges que les enfants engagent avec les puériculteurs et d'en saisir les effets. Observation et discussion ont mis en évidence dans l'organisation et le fonctionnement du travail (des puériculteurs, mais aussi des autres intervenants) les pratiques – délibérées ou routinières – qui entravent les interactions adulte-enfant. Chaque institution a alors – avec ses ressources propres et dans ses contraintes spécifiques – mobilisé la réflexion et engagé des changements qui ouvrent la possibilité d'interactions plus individualisées, d'échanges plus attentifs : assurer la stabilité des personnes autour des enfants, réduire le nombre d'adultes qui interviennent auprès d'eux, ménager des espaces-temps de soins longs et continus, protégés des intrusions.

Au-delà de ces aspects « organisationnels » et de l'énergie qu'ils mobilisent, il faut souligner que s'est déployée la réflexion sur l'importance des relations pour les jeunes enfants et sur toutes les conditions nécessaires pour soutenir les puériculteurs dans ce travail si exigeant qu'on attend d'eux. Les chercheurs ont perçu, en l'éprouvant eux-mêmes avec les équipes, combien les problèmes matériels minent la vie de tous les jours s'ils ne sont pas connus, reconnus, partagés et pris en charge par l'ensemble de l'institution, combien les puériculteurs ont besoin du soutien de toute l'institution pour assumer auprès des petits cette « fonction maternante » à la fois chaleureuse et professionnelle, combien organiser la journée au mieux pour chaque enfant requiert une connaissance fine de chacun d'eux et une réflexion collective toujours à recommencer.

Ce travail a permis aussi, avec des directeurs et directrices qui s'engagent explicitement dans la recherche d'une organisation favorisant la stabilité et la continuité des interactions adulte-enfant, d'éprouver la marge de liberté, la marge de manœuvre de chacun et, en corollaire, de mettre en évidence les limites auxquelles ils s'affrontent.

Ces limites, qui ont été éprouvées concrètement dans les quatre institutions partenaires, sont présentes à des degrés divers dans toutes les institutions accueillant de jeunes enfants : le nombre de puériculteurs attachés à chaque groupe est insuffisant ; la plage horaire disponible est trop étroite pour individualiser les soins de huit enfants ; la conception des espaces intérieurs et extérieurs n'est pas pertinente ; la fonction de soutien des puériculteurs n'est pas prévue (M.-L. Carels et G. Manni, 1966).

Le travail de recherche-action ainsi qu'une évaluation qualitative réalisée auprès de dix-huit institutions (sur vingt et une existantes en Communauté française) (M.-L. Carels, G. Manni, D. Penoy, 1995) mettent en évidence une ouverture des institutions à la problématique de la stabilité et de la continuité des relations adulte-enfant. Même si les règlementations, elles, ne développent pas explicitement ces options, peu à peu des conditions organisationnelles se font jour qui permettraient d'aller dans ce sens : la taille des groupes se réduit, l'organisation des équipes tend à stabiliser des puériculteurs « attachés à un groupe », l'aménagement récent des espaces est conçu par certains pour assurer une continuité de présence de l'adulte responsable. Mais dans aucune institution on ne trouve réunies l'ensemble des conditions favorables à l'élaboration des relations significatives adulte-enfant.

Il faut souligner également que la formation initiale devrait être repensée pour aider les différents professionnels à affronter cette mission complexe qui consiste à accueillir des jeunes enfants séparés de leur famille (M.-L. Carels et G. Manni, 1995).

Pour assurer aux jeunes enfants placés une qualité de vie quotidienne leur permettant de « grandir malgré tout », des efforts sont à déployer à différents niveaux de responsabilité et des moyens de différents ordres sont à mobiliser :

- Dans chaque institution : comme l'a mis en évidence la recherche-action, chacun est concerné : pouvoir organisateur, équipe de direction, psychopédagogue de groupe, puériculteurs.
- Autour des institutions :
 - Des normes : il s'agirait de définir rigoureusement l'organisation des lieux et des espaces ; la composition des groupes ; le personnel nécessaire : qualification, nombre, modalités de présences de chacun ; le rôle et la fonction de chacun des professionnels intervenant dans la vie des institutions.
 - Des outils culturels : certains changements, comme la formation initiale des puériculteurs, dépendent de politiques plus générales ; d'autres pourraient être rapidement envisagés comme la formation continue des divers membres des équipes, la mise à disposition d'une pédagogue de groupe...
 - Des moyens financiers pour les institutions (transformations architecturales, personnel), pour la formation et pour accompagner le processus de changement.

Idéalement, les trois champs d'action devraient œuvrer en synergie dans le même sens.

Ce travail de recherche-action a induit une dynamique certaine

La création en 1997 d'un groupe permanent de réflexion et de formation « Pas-à-pas » qui relie plusieurs pouponnières et centres d'accueil de la Fédération Wallonie-Bruxelles. En lien avec les Associations Pikler-Loczy de France et de Hongrie, ce groupe soutient l'évolution de la conception des pratiques d'accueil des enfants, de leurs parents, ainsi que sa mise en œuvre.

Il regroupe plusieurs institutions de la communauté française de Belgique (pouponnières et maison d'enfants) qui s'inspirent clairement dans leur pratique au quotidien de l'approche piklérienne. C'est grâce aux formations organisées par Gentile Manni et Marie-Louise Carels durant les années quatre-vingt et nonante que nous avons découvert l'approche piklérienne. À ces occasions, nous avons pu approfondir les idées fondamentales de cette approche, au cours des séminaires menés par Anna Tardos, Judith Falk, Eva Kallo et Kathlyn Hevesi.

Nous avons à ce moment ressenti le besoin de nous retrouver de manière régulière afin de partager nos expériences, de nous soutenir mutuellement et de mettre en place des journées de formation périodiques pour le personnel de nos institutions. En formant l'association Pas-à-pas, nous voulions nous inscrire clairement dans la volonté de suivre les idées piklériennes.

Depuis le début de l'association, Brigitte Boulet, psychologue, anime et coordonne les activités de Pas-à-pas. Elle participe aux journées des formateurs de l'Association Pikler-Loczy de France ainsi qu'au groupe de travail sur le soutien à la parentalité en pouponnière mené par Martine Lamour.

Les équipes encadrantes des institutions engagées dans la démarche se retrouvent environ six fois par an pour échanger, organiser les journées et en choisir les thèmes afin qu'ils rencontrent précisément les préoccupations quotidiennes des travailleurs et qu'ils répondent au mieux aux besoins des enfants accueillis et de leurs parents.

Pour ces journées de formation, nous faisons appel depuis des années à Patrick Mauvais, psychologue responsable des formateurs de l'Association Pikler-Loczy de France ainsi qu'à d'autres formateurs des Associations française ou hongroise, ceci en fonction des thèmes abordés. En outre, nous nous inscrivons dans le réseau de formation et de recherche activé par ces Associations. Plusieurs membres de Pas-à-pas ont participé aux trois colloques organisés à Budapest ainsi qu'à la journée du vingt-cinquième anniversaire de l'Association Pikler de France à Paris. Des psychologues et encadrantes de chacune de nos institutions ont participé au cycle de formation aux « fondamentaux piklériens » à Paris et participent actuellement au nouveau stage organisé pour les encadrants de pouponnière.

Le capital très riche des documents écrits et filmés émanant de l'Institut Pikler de Budapest est pour nous

une source inestimable de soutien à notre pratique.

Tout au long de ces années, nous avons pu mesurer à quel point l'intégration progressive de ces pratiques – minutieusement réfléchies – est bénéfique tant pour les enfants que nous accueillons que pour l'institution.

Malgré toutes les difficultés pour intégrer de manière constante cette philosophie dans notre pratique, nous sommes absolument convaincus de son indiscutable et profonde valeur. Elle favorise en effet le développement harmonieux des enfants, avec un grand respect et une humanité toute en finesse, ce qui est essentiel dans le contexte du placement en institution.

- Au Home reine Astrid, notons la recherche « Sortir malgré tout » présentée dans ce volume.

BIBLIOGRAPHIE

L'ONE et l'accueil de l'enfant

- BOUVE C. (2010). *L'utopie des crèches françaises au XIX^e siècle : un pari sur l'enfant pauvre*. Essai sociohistorique, Berne, Peter Lang.
- DESPRET F.C. (1851). *De l'organisation des crèches-écoles gardiennes*, Bruxelles, Librairie Universelle.
- DUPONT-BOUCHAT M.S. (2004). Les origines de la protection de l'enfance (1830-1914). In G. MASUY-STROOBANT, P.C. HUMBLET (dir.), *Mères et nourrissons. De la bienfaisance à la protection médico-sociale (1830-1945)*, Bruxelles, Labor, 13-40.
- ANONYME (1846). *Enquête sur la condition des classes ouvrières et le travail des enfants. Réponses, lettres mémoires et rapports des collègues médicaux*, Volume 3, Royaume de Belgique, ministère de l'Intérieur.
- GUBIN E., PIETTE V. (2004). Femmes et mères au travail 1830-1914. In G. MASUY-STROOBANT, P.C. HUMBLET (dir.), *Mères et nourrissons. De la bienfaisance à la protection médico-sociale (1830-1945)*, Bruxelles, Labor, 43-64.
- HUART F. (2004). La Société protectrice des enfants martyrs de Bruxelles (1892-1912). In G. MASUY-STROOBANT G., HUMBLET P.C. (dir.), *Mères et nourrissons. De la bienfaisance à la protection médico-sociale (1830-1945)*, Bruxelles, Labor, 141-158.
- HUMBLET P.C. (1998). *Analyse et évaluation de la mise en œuvre du programme de l'Œuvre Nationale de l'Enfance pour les milieux d'accueil de jeunes enfants. Une contribution à l'évaluation de programmes sociosanitaires permanents*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en Sciences de la Santé publique, ULB.
- HUMBLET P.C. (2004). La crèche, naissance d'une institution (1845). In G. MASUY-STROOBANT G., P.C. HUMBLET (dir.), *Mères et nourrissons. De la bienfaisance à la protection médico-sociale (1830-1945)*, Bruxelles, Labor, 67-88.
- LUC J.N. (1997). *L'invention du jeune enfant au XIX^e siècle. De la salle d'asile à l'école maternelle*, Paris, Belin.
- MARISSAL Cl. (2014). *Protéger le jeune enfant. Enjeux sociaux, politiques et sexués (Belgique, 1890-1940)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, collection Histoire.
- PLASKY É. (1909). *La protection et l'éducation de l'enfant du peuple en Belgique. 1. Pour les tout-petits*, Bruxelles, Société belge de librairie.
- ROLLET-ECHALIER C. (1990). *La politique à l'égard de la petite enfance sous la III^e République*, Travaux et documents de l'Ined, Cahier 127, Paris, PUF.
- VANDENBROECK M. (2003). *De kinderopvang als opvoedingsmilieu tussen gezin en samenleving. Onderzoek naar een eigentijds sociaal-pedagogisch concept voor de kinderopvang*, proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van Docteur in de Pedagogische Wetenschappen, UGent.

VERMEERSCH A., MÜLLER A. (1909). *Manuel social. La législation et les œuvres en Belgique*. Louvain, Paris, Uystpruyst, Alcan.

ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

CAMUS P., DETHIER A., MARCHAL L., PEREIRA L., PETIT P., PIRARD FI. (2004). *Repères pour des pratiques d'accueil de qualité (0-3 ans)*, Bruxelles, ONE.

CAMUS P., MARCHAL L. (2007). *Accueillir les enfants entre 3 et 12 ans, viser la qualité*, Bruxelles, ONE.

PIRARD FI., CAMUS P., BARBIER J.M. (2018). Professional development in a competent system: an emergent culture of professionalization. In M. FLEER, B. VAN OERS (Eds.), *International Handbook on Early Childhood Education*, vol. I: Western-Europe and UK section editors D. Whitebread and B. van Oers, (p. 409-426). Dordrecht: Springer. <http://hdl.handle.net/2268/218746>.

PIRARD FI. (2016). L'accompagnement curriculaire : un care professionnel ? In G. BROUGÈRE et S. RAYNA (dir.) *Le care dans l'éducation préscolaire* (p. 157-175), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang. <http://hdl.handle.net/2268/192920>.

PIRARD FI., DETHIER A., HOUSEN M. (2016). Accompagnement de la mise en œuvre des recommandations de la recherche sur les formations initiales : vers la mise en place d'un nouveau système. *Rapport d'activité soutenu par l'Office de la Naissance et de l'Enfance*, Liège, PERF. <http://hdl.handle.net/2268/205850>.

PIRARD FI., DETHIER A., FRANÇOIS N., POOLS E. (2015). *Les formations initiales des professionnel-le-s de l'enfance (0-12 ans) et des équipes d'encadrement : enjeux et perspectives*. Rapport de recherche Article 114 - suites/1336 - DES - VD soutenu par l'Office de la Naissance et de l'Enfance, Liège, PERF. <http://hdl.handle.net/2268/185594>.

PIRARD FI. (2014). Oser la qualité, un référentiel en Fédération Wallonie-Bruxelles de Belgique et son accompagnement. In S. RAYNA, C. BOUVE, P. MOISSET (dir.), *Un curriculum pour un accueil de qualité de la petite enfance* (p. 121-145), Toulouse, Ères. <http://hdl.handle.net/2268/173855>.

PIRARD FI. (2014). La qualité d'accueil fait débat. *Petite Enfance*, 113, 13-19. <http://hdl.handle.net/2268/163128>.

PIRARD FI. (2013). De la production de référentiels à l'accompagnement des pratiques éducatives dans les services de la petite enfance. In S. RAYNA, C. BOUVE (dir.), *Petite enfance et participation* (pp. 259-274), Toulouse : Erès. <http://hdl.handle.net/2268/143295>.

PIRARD FI., BARBIER J.M. (2012). *Accompaniment and quality of childcare services : the emergence of a culture of professionalization*, *Early Years*, 32, 169-182. <http://hdl.handle.net/2268/140859>.

PIRARD FI. (2011). From the curriculum framework to its dissemination : the accompaniment of educational practices in care facilities for children under three years. *European Early Childhood Education Research Journal*, 9(2), 253-266. <http://hdl.handle.net/2268/98333>.

CAMUS P., PIRARD FI. (2011). Les enjeux d'un accueil de qualité en Communauté française de Belgique. In J. P. FEUTRY (dir.), *Respect des droits de l'enfant et pratiques éducatives en Europe* (p. 219-224), Paris, L'Harmattan. <http://hdl.handle.net/2268/105417>

PIRARD FI. (2010). Pour une évaluation participative de la qualité effective de l'accueil. In M.P. THOLLON-BEHAR (dir.), *La qualité de l'accueil, quel défi aujourd'hui ?* (pp. 37-68), Toulouse, Erès. <http://hdl.handle.net/2268/95096>.

PIRARD FI. (2007). L'accompagnement professionnel face aux enjeux de qualité de services. In G. BROUGÈRE, M. VANDENBROECK (dir.), *Repenser l'éducation des jeunes enfants* (p. 225-243), Bruxelles, Peter Lang. <http://hdl.handle.net/2268/95091>.

L'ACCUEIL DURANT LE TEMPS LIBRE (ATL)

- Historique du décret ATL – É. Pirlot, 2013.
- Décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire.
- Notes au conseil d'administration de l'ONE.
- Rapports annuels ONE.

Décret et arrêtés ATL

- Brochure présentant les formations continues destinées aux professionnels accueillant des enfants de 3 à 12 ans.
- Convention relative au soutien de la plateforme communautaire des coordinations de l'accueil temps libre (ATL), ONE-Promemploi.
- Site www.plateforme-atl.be.
- ONE, roll-up coordination ATL (dessin de Sarah Roskams).

Historique du mouvement des écoles de devoirs – FFEDD

- FFEDD : site internet.
- *La Filoche* (revue FFEDD).
- *Afeuille* (revue de la coordination des EDD de Bruxelles).
- ONE : Site internet.
- Rapports annuels de l'ONE.
- Notes au conseil d'administration de l'ONE.
- Décret du 28 avril 2004 relatif aux écoles de devoirs - travaux parlementaires.
- Brochure « Les volontaires, acteurs essentiels des écoles de devoirs ».
- Brochure d'accompagnement des écoles de devoirs (ONE).

Rapports annuels de l'ONE (J. Leroux, V. Charlier).

Travaux parlementaires relatifs aux décrets de 1999 et 2009.

Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

Mémoire de V. Huart.

L'Enfant, n° 4 (1955) et n° 3 (1956).

Sites internet de l'ONE (V. Charlier, C. Hermant) et du service Jeunesse du Ministère.

Interview de Mlle Delvaux par Y. Godefroid.

Travaux parlementaires concernant :

- Loi du 20 juillet 1971 instituant un Fonds des équipements et services collectifs (FESC) au sein de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS).
- Loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales.
- Loi-programme du 24 décembre 2002.
- Décret du 26 mars 2009 modifiant le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » et le décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination

de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire.

- Arrêté royal du 17 juillet 1991 fixant, en ce qui concerne les institutions et services qui organisent l'accueil d'enfants malades et l'accueil en dehors des heures régulières de travail, d'enfants de travailleurs salariés âgés de 0 à 3 ans, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions.
- Arrêté royal du 19 août 1997, règlement spécial du 2 septembre 1997.
- Avenant n° 1 au contrat de gestion de l'ONE.
- Arrêtés du Gouvernement de la Communauté française, 17 décembre 2014.
- Rapports d'activités du FESC.
- PIRLOT E. *Le dossier FESC, Bilan et perspectives*, mai 1997.
- DUSART A.F. *L'accueil extrascolaire financé par le FESC en Communauté française*, École de santé publique ULB, mai 1998.
- ARCQ E., BLAISE P. La décision politique en matière d'accueil de l'enfant, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 27/1997 (n° 1572-1573).
- TRICOT A. Accueil des enfants : l'avenir n'attend plus, *Chronique féminine*, septembre/octobre 1997.
- Audition de la plateforme FESC à la Commission enfance du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 14 octobre 2013.
- Notes au conseil d'administration de l'ONE.

L'ACCUEIL SPÉCIFIQUE OU SPÉCIALISÉ

- Réglementation FESC (arrêté royal du 19 août 1997, règlement spécial du 2 septembre 1997).
- Code de déontologie (Collège des conseillers pédiatres/P. Leleux/E. Pirlot), 1997.
- Travail réalisé en 2008 par le CERE (A.F. Dusart).
- Notes internes ONE.
- Décret du 26 mars 2009 modifiant le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance.
- Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2014 fixant la réglementation des services d'accueil d'enfants malades à domicile.

ANNEXES

APPELL G. (1986). L'éradication de la carence en collectivité : Risques encourus par les soignants de jeunes enfants séparés de leur famille. In *Les soignants à risque dans les interactions en faveur de la petite enfance*, Paris, ESF, coll. Vie de l'enfant, sous la direction de M. Soulé, pp. 43-58.

APPELL G., DAVID M., DE TRUCHIS Ch. (1987). Enfants confiés. In M. MANCIAUX *et al.* *L'enfant et la santé : aspects épidémiologiques, biologiques, psychologiques et sociaux*, Paris, Doin Éditeurs pp. 519-532, 545-546.

APPELL G. Le bébé seul. *Devenir*, n° 4, décembre 1990, pp. 104-113.

BOWLBY, J. (1951). *Soins maternels et santé mentale*, Genève, OMS.

CARELS M.L., MANNI G., PENOY D. *Des conditions de base pour assurer la stabilité et la continuité des interactions adulte-enfant : Enquête auprès des institutions qui accueillent de jeunes enfants séparés de leur famille* (pouponnières et centres d'accueil ; institutions AAJ), Liège, Service de pédagogie générale et de méthodologie de l'enseignement de l'ULg, juin 1995.

CARELS M.L., MANNI, G. (Eds) (1996). *Grandir malgré tout. L'éducation en institution des jeunes enfants, un défi à relever*, Éd. Fonds Houtman, Bruxelles.

CARELS M.L., MANNI G. (1996). Le projet « Grandir malgré tout », expérience de counseling pédagogique en Communauté française de Belgique. In *Grandir malgré tout. L'éducation en institution des jeunes enfants, un défi à relever*, Éd. Fonds Houtman, Bruxelles.

CARELS M.L., MANNI G. (1996). Les conditions et la qualité de vie en institution. In *Les droits de l'enfant et les politiques de l'enfance en Europe : de nouvelles approches ?*, Leipzig.

DAVID M. (1989). *Le placement familial : de la pratique à la théorie*, Paris, ESF.

DAVID M., APPELL G. (2008). *Loczy ou le maternage insolite*, Paris, Scarabée-CEMEA, 1973. Réédition préfacée par B. GOLSE, Erès, 1001 Bébés n° 94, Toulouse.

DUGRAVIER R., GUEDENEY A. Contribution de quatre pionnières à l'étude de la carence des soins maternels. *La psychiatrie de l'enfant*, 2006/2 (vol. 49), pp. 405-442. DOI : 10.3917/psy.492.0405. URL : <https://www.cairn.info/revue-la-psychiatrie-de-l-enfant-2006-2-page-405.htm>.

ENTRETIENS DE BICHAT (1981). Journée de pédopsychiatrie sur les carences affectives précoces.

FALK, J. (1996). Comment en institution répondre aux besoins des jeunes enfants séparés de leur famille. In *Grandir malgré tout. L'éducation en institution des jeunes enfants, un défi à relever*, Éd. Fonds Houtman, Bruxelles.

FALK J., PIKLER E. (1972). *Data on the social ajustement of children reared in our institute*, Hongrie, Magyar Pszichologiai Szenile.

FONDATION ROI BAUDOIN (1994). *Rapport général sur la pauvreté*. En collaboration avec ATD Quart Monde de Belgique et UVCB section CPAS. Bruxelles.

LEMAY M. (1983). *L'éclosion psychique de l'être humain*, Paris, Fleurus.

PIKLER E. Manifestations actuelles du syndrome d'hospitalisme dans les pouponnières. *Le Coq-Heron*, n° 53, 1975, 4-10.

PIKLER E. (1979). *Se mouvoir en liberté dès le premier âge*, Paris, PUF.

REICHEN M.J. (1996). L'Opération pouponnières en France. In *Grandir malgré tout. L'éducation en institution des jeunes enfants, un défi à relever*, Éd. Fonds Houtman, Bruxelles.

SOULE M. La carence des soins maternels dans la petite enfance. La frustration précoce et ses effets cliniques. *Psychiatrie de l'enfant*, n° 1, fasc. 2, 1958, pp. 523-540.

SPITZ R. Genèse des premières relations objectales. *Revue française de psychanalyse*, 18 (4), pp. 479-575, 1954.

VINCZE M. Quelques problèmes sur l'éducation des très jeunes enfants vivant en institution. In *Cours postscolaire pour pédiatres sur l'éducation des jeunes enfants en collectivité*, Loczy, Budapest, Institut national méthodologique des foyers des tout-petits, 1969 (cours non publié).