

Réforme de l'accueil extrascolaire et de vacances

Orientations proposées et organisation des travaux

Cabinet de Bénédicte Linard, ministre de l'Enfance
03/04/2023

Introduction

L'avenant n° 17 du contrat de gestion de l'ONE 2013-2018, approuvé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 2019, envisageait la mise en place d'une commission transversale aux secteurs visés par les trois décrets de l'accueil temps libre (ATL) avec pour objectifs globaux d'aboutir à un décret unique comprenant un socle commun et des spécificités des types d'accueil et de travailler sur une vision globale, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, qui appelle au décloisonnement des textes actuels. Cette vision devait s'inscrire dans une réflexion sur l'éducation et le lien avec l'enseignement, la culture, la jeunesse et le sport.

Dans sa déclaration de politique communautaire, le Gouvernement s'est engagé à veiller à mieux articuler la politique éducative mêlant scolaire et extrascolaire, en associant les acteurs des secteurs concernés ; à revoir les législations concernant l'accueil temps libre et les écoles de devoirs en vue d'offrir à tous les enfants un accueil extrascolaire et des loisirs de qualité dans une continuité et une cohérence pédagogique avec l'éducation ; et à rassembler les activités au sein ou à proximité des écoles et à encourager et encadrer le partage des locaux.

Le 25 mars 2021, le Gouvernement a approuvé une note d'orientation portant sur la réforme de l'accueil temps libre. Celle-ci définit trois axes pour la réforme du secteur : valoriser le secteur par un travail de communication auprès du grand public, afin de rappeler son importance pour l'enfant et par la valorisation des travailleurs de ce secteur ; garantir son accessibilité et sa qualité ; renforcer les synergies et encourager le décloisonnement des secteurs en matière notamment de mutualisation des espaces et des moyens, ainsi qu'une approche intégrée de l'extrascolaire, en articulation avec les réformes des rythmes annuels et journaliers, dans une perspective de continuum pédagogique et d'alliance éducative pour l'enfant. Elle balise également la méthodologie de concertation en instituant une commission transversale chargée de définir les orientations de la réforme.

En juin 2021, le Gouvernement a approuvé le contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance pour les années 2021-2025, précisant trois objectifs relatifs à l'accueil temps libre : Engager la réforme de l'accueil temps libre dans une optique d'amélioration de l'accessibilité et de la qualité (O.O.1.5) ; Améliorer les conditions d'emploi dans le secteur de l'accueil temps libre (O.O.4.2) ; Favoriser une culture de la concertation et de la participation au sein de l'accueil temps libre (O.O.5.1) et renforcer les synergies et le décloisonnement de l'accueil temps libre avec le monde scolaire (O.O.5.2).

Les travaux de la commission transversale ont débuté au printemps 2021 et se sont poursuivis à un rythme soutenu jusqu'à la fin de l'année 2022, alternant des discussions en séance plénière et en groupes de travail. Parallèlement, plusieurs processus participatifs ont été initiés afin de récolter la parole des enfants et des familles, et d'impliquer les usagers dans le processus de réflexion.

Au terme de cette année et demie de travaux, ceux-ci ont permis de construire une vision d'avenir pour le secteur et de décliner les ambitions initialement identifiées en objectifs opérationnels et propositions concrètes, détaillées dans la suite de cette note.

Cette note présente les orientations proposées dans ce nouveau cadre, afin de nourrir la phase conclusive de la concertation initiée en 2021. Elle détaille les étapes de travail suivantes, qui s'articuleront autour de projets de textes normatifs visant à modifier la législation et la réglementation actuelle.

Lignes directrices de la réforme proposée

Renforcer la cohérence et la lisibilité du secteur

Un décret transversal relatif à l'accueil extrascolaire et de vacances constituera le nouveau cadre juridique pour l'ensemble du secteur.

Il a pour objet l'accueil collectif des enfants en âge scolaire organisé durant l'année scolaire en dehors de l'horaire scolaire et durant les vacances ou congés scolaires. Cet accueil s'adresse plus spécifiquement aux enfants en âge de fréquenter l'enseignement fondamental ou le degré inférieur de l'enseignement secondaire. Les enfants à besoins spécifiques bénéficient d'une dérogation jusqu'à l'âge de leur majorité.

L'accueil extrascolaire et de vacances vise à favoriser la créativité, l'imagination, la socialisation, la confiance en soi, l'apprentissage et l'expérimentation de la citoyenneté, l'émancipation et le développement des compétences physiques, mentales, sociales, cognitives et émotionnelles de l'enfant, dans une logique d'alliance éducative autour de l'enfant. Il vise également à faciliter la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle des parents par l'organisation d'activités d'accueil des enfants accessibles et de qualité, tenant compte des besoins et contraintes des enfants et de leur famille dans leur diversité. Il contribue à un épanouissement global des enfants en organisant des activités adaptées à leurs capacités et à leurs rythmes. Il encourage la participation des enfants à ces activités dans un contexte de mixité sociale, en accordant une attention particulière aux publics dont l'accès aux activités extrascolaires et de vacances est moindre.

Une nouvelle typologie s'articulant en deux catégories est proposée :

→ **L'accueil extrascolaire** se définit par l'accueil collectif d'enfants durant l'année scolaire en dehors des heures scolaires, au sein de l'implantation scolaire ou au départ de celle-ci. Cela englobe les activités autonomes encadrées, les animations pluridisciplinaires éducatives, culturelles, sportives ou autres, qu'elles prennent place dans l'enceinte de l'école ou en dehors de celle-ci.

L'opérateur d'accueil extrascolaire propose un accueil accessible à tout élève fréquentant une implantation scolaire du tronc commun. Cet accueil se déroule dans une continuité temporelle, géographique et éducative avec les heures de cours, lors de chaque jour scolaire. Il combine des activités autonomes encadrées telles que le jeu libre ou le repos, et des animations diversifiées et récurrentes de nature éducative, ludique, culturelle ou sportive. Un encadrant ou une encadrante est affectée à l'accueil par tranche de dix-huit enfants, ce taux ne pouvant diminuer sauf exception motivée.

L'opérateur d'accueil extrascolaire est soit l'école, soit un opérateur unique désigné par lui, avec la collaboration éventuelle d'un ou plusieurs partenaires. Ce type d'agrément prendra la suite de l'actuel agrément « AES1 » ou « AES2 ».

Les animations peuvent être proposées par un ou plusieurs partenaires reconnus comme **partenaires de l'accueil extrascolaire**. Elles peuvent s'adresser à un public particulier et un nombre limité d'enfants, et peuvent avoir lieu au sein de l'école ou en dehors. Les

partenaires de l'accueil extrascolaires sont multiples. Cela peut-être des opérateurs agréés spécifiquement à cette fin - ce type d'agrément se destinera notamment aux actuelles écoles de devoirs, des opérateurs actifs localement dans le domaine de l'éducation (ESAHR...), de la culture (centres culturels...), de la jeunesse (maisons de jeunes...), de l'aide à la jeunesse (AMO...) ou du sport (clubs...) et reconnus par la Communauté française.

L'animation extrascolaire agréée en vertu du décret AESV s'inscrit dans une continuité spatio-temporelle avec l'accueil extrascolaire, permettant notamment le retour des enfants accueillis vers le lieu de l'accueil extrascolaire lorsque les parents en font la demande ; elle est proposée à raison d'au moins deux heures hebdomadaires en dehors de l'horaire scolaire, durant au moins vingt semaines scolaires ; elle accueille au moins dix enfants par jour d'ouverture en moyenne ; Il y est assuré un encadrement d'un encadrant par groupe de huit enfants accueillis, lorsque ces enfants sont âgés de deux ans et demi à six ans et par groupe de douze enfants accueillis, lorsque ces enfants sont âgés de six à quinze ans.

→ **L'accueil de vacances** désigne l'accueil collectif d'enfants organisé au cours des vacances d'automne, d'hiver, de détente, de printemps ou d'été.

Les opérateurs de l'accueil de vacances proposent des activités, indifféremment appelées **plaines ou stages**, dans un cadre non-résidentiel (avec possibilité d'exception à ce dernier critère), avec comme visée prioritaire que les enfants s'amuse et s'épanouissent collectivement dans un esprit de vacances. Il propose des activités durant au moins trois périodes de cinq jours ouvrables, dont au moins deux consécutives durant les vacances d'été, et cela au moins sept heures par jour. Un encadrant est affecté par groupe de douze enfants (huit si le groupe compte au moins un enfant de moins de six ans).

Les opérateurs bénéficiant actuellement d'un agrément pour l'organisation de plaines de vacances seront orientés vers ce nouvel agrément. Les séjours et camps de vacances restent régis par leur cadre actuel.

Dynamiser la concertation locale

→ **Les plateformes locales de l'accueil extrascolaire et de vacances** prennent la suite des actuelles commissions communales de l'accueil. Elles peuvent être instituées par une commune ou par plusieurs communes limitrophes afin d'assurer la coordination de l'offre d'accueil extrascolaire et de vacances.

Elles réunissent les opérateurs, les autorités communales, les écoles, associations et services actifs dans les domaines voisins de l'accueil extrascolaire et de vacances (culture, petite enfance, jeunesse, sport, aide à la jeunesse) et des représentants des parents.

Leur rôle est de mettre en place une véritable stratégie adaptée aux réalités et ressources locales poursuivant les objectifs définis dans le décret :

- favoriser l'accès à des activités d'accueil de qualité à tout enfant, par une approche particulière des publics vulnérables ;

- soutenir la qualité de l'accueil extrascolaire et de vacances, notamment par le développement d'emplois stables et la professionnalisation du secteur ;
- créer un maillage local de l'offre d'accueil, en stimulant le travail en réseau ;
- développer la mutualisation de moyens et l'usage partagé d'infrastructures ;
- diffuser une information complète quant à l'offre d'accueil disponible localement ;
- inscrire les pratiques dans la transition écologique et encourager les comportements respectueux de l'environnement par les acteurs de l'accueil extrascolaire et de vacances impliqués localement ;
- répartir les moyens octroyés à l'accueil extrascolaire et de vacances.

Cette stratégie s'incarne dans un programme d'actions conclu pour la durée de la mandature communale, qui pourra être ajusté en cours d'exécution. Des étapes d'évaluation sont prévues.

Les modalités de composition et de fonctionnement de cette plateforme sont simplifiées.

- Les missions des **coordinateurs locaux** sont recentrées afin de leur donner plus de pouvoir d'agir et leur permettre de réaliser des avancées tangibles en matière d'accessibilité et de qualité, en accordant une attention particulière aux publics vulnérables.

Les possibilités de mutualisation de la coordination locale entre plusieurs communes sont maintenues, de même que le maintien de la possibilité de conventionner avec une association pour mener la mission de coordination locale.

Simplifier le cadre d'agrément et garantir l'accessibilité et la qualité de l'accueil

- **Un régime d'agrément transversal** est proposé. L'agrément est délivré moyennant le respect de conditions d'accueil minimales, définies de manière à garantir une prise en charge respectueuse de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces conditions minimales portent d'une part sur l'accessibilité de l'offre, d'autre part sur la qualification du personnel.
- En matière d'**accessibilité financière**, chaque opérateur agréé restera tenu de prendre les dispositions nécessaires pour que l'accès des enfants ne soit pas empêché par le montant de la **participation financière** éventuellement due par les parents. Des réductions pour les publics-cibles, notamment en faveur des familles nombreuses, monoparentales et des bénéficiaires d'intervention majorée, devront être prévues, de même que la publicité des montants des participations financières demandées et des réductions applicables.
- **Chaque opérateur sera invité à déclarer annuellement son programme d'activités auprès de sa commune.** Cette déclaration prendra une forme simplifiée limitant l'impact administratif pour les opérateurs.
- Concernant la qualification du personnel, le principe d'un **accueil encadré par des personnes disposant d'une qualification reconnue** est affirmé. Il reste néanmoins possible

d'engager des encadrantes et encadrants ne disposant pas de cette qualification, à la condition que celles-ci et ceux-ci s'engagent dans un parcours de formation menant à l'obtention d'un brevet. Les actuels brevets d'animateur et de coordinateur de centres de vacances sont maintenus, et seront reconnus comme une qualification à part entière (y compris dans l'accueil extrascolaire). En outre, des **brevets de l'accueil extrascolaire** seront délivrés, amplifiant et formalisant les dispositifs de formation actuels (dont les brevets d'animation et de coordination des écoles de devoirs). Ces brevets cibleront l'atteinte de compétences de base du métier d'accueillant d'enfants. Des normes d'encadrement sont définies par le Gouvernement, de même que des exceptions applicables aux opérateurs faiblement subventionnés. La coordination de l'encadrement – au niveau de l'opérateur dans son ensemble et des différents lieux d'accueil – est balisée.

- **Cet agrément est obligatoire pour les opérateurs s'adressant aux enfants de moins de six ans.** Cette démarche se justifie considérant la vulnérabilité et les besoins particuliers des jeunes enfants et étant donné que ce public ne dispose pas encore des capacités de discernement suffisante permettant de signaler d'éventuels manquements. Pour les opérateurs actuellement reconnus et accueillant un public de moins de six ans, cette obligation ne sera pas d'application.

Pérenniser la concertation au niveau communautaire

- Un Conseil supérieur sera mis en place pour prendre la suite de la commission transversale. Il vise notamment à faciliter la concertation entre les acteurs, évaluer la mise en œuvre de la réforme et proposer des adaptations au Gouvernement, formuler des recommandations concernant le développement de l'offre d'accueil, l'articulation avec les politiques menées, le renforcement des collaborations entre opérateurs et associations, la participation des publics, les qualifications des encadrants, la stabilisation de l'emploi...
- Des commissions permanentes ainsi qu'une commission d'agrément pourront être instituées en son sein pour faciliter la transition avec les instances d'avis actuelles.

Simplifier les mécanismes de subventionnement et garantir des perspectives de refinancement

En 2021, le budget pour les opérateurs du secteur est réparti de la manière suivante :

Total	1.729	15.154.077	45.734.283	100%
Type d'opérateurs	# d'agrément	Fréquentation subsidiée	Subsides	% Subsides
AES 1	539	10.884.410	7.973.557	17%
AES 2	81	2.960.965	31.454.438	69%
EDD	266		2.492.202	5%
CDV	843	1.308.702	3.814.086	8%

- La fréquentation totale des dispositifs s'élève à 15 millions de journées de présence et le budget total s'élève à 46M€. Au total, le budget s'élève à 56M€ compte tenu de 7,2M€ pour le financement des coordinations ATL et une série de projets spécifiques ;
- L'AES2 représente 81 opérateurs et mobilise 69% du budget ;
- Les centres de vacances représentent près de la moitié des agréments, mais seulement 5% du budget.

Le tableau ci-dessous atteste de la très grande diversité de réalités des opérateurs :

Tranches de financement	# opérateurs agréés	% opérateurs	TOTAL subsides	% Total subsides
>1M€	7	0,5%	14.716.938	32,2%
>500k€	5	0,3%	3.642.857	8,0%
>250k€	21	1,5%	7.475.817	16,3%
>100k€	47	3,3%	7.518.362	16,4%
>50k€	38	2,6%	2.590.410	5,7%
>20k€	109	7,5%	3.208.983	7,0%
>10k€	248	17,2%	3.297.315	7,2%
>5k€	277	19,2%	1.990.885	4,4%
>1k€	495	34,3%	1.165.669	2,5%
<1k€	198	13,7%	127.047	0,3%
Total général	1.445	100,0%	45.734.283	100,0%

- Un peu plus de 5% des opérateurs cumulent 73% de l'ensemble des moyens du secteur (hors CATL et projets spécifiques). Il s'agit quasiment exclusivement des opérateurs agréés en AES2 et des plus gros opérateurs d'AES1 ;
- 67%, soit près de 1.000 opérateurs, reçoivent moins de 10k€/an. Il s'agit de petits opérateurs AES1, de centres de vacances ou d'écoles de devoirs ;

Cette situation s'articule également avec une complexité des modalités de financement illustrée par les caractéristiques suivantes :

- Une logique d'enveloppes fermées avec une partie fixe et une partie variable pour l'AES1, les EDD et les CDV. Ce mécanisme signifie qu'une partie de l'enveloppe est forfaitaire et le solde est distribué sur la base des fréquentations ou du nombre d'opérateurs. Cela rend, d'une part, les financements instables et la planification budgétaire compliquée pour les opérateurs et d'autre part, cela génère une charge administrative importante au niveau de l'ONE qui doit procéder en deux temps et recalculer toutes les subventions sur la base des fréquentations ;
- Une logique de capacité subsidiable calculée à un moment donné et fixée à durée indéterminée pour l'AES2. Ce mécanisme garantit le maintien des financements pour chaque opérateur AES2 ;
- Un nombre significatif d'opérateurs possédant un multi-agrément dont principalement la combinaison entre l'AES1 et les CDV ;
- Une variété importante de facteurs influençant le financement tels que la taille de l'opérateur, la diversité des dispositifs, les liens avec l'école, les périodes d'activité, etc.

En 2023, 65 millions d'euros seront dédiés à l'accueil scolaire et de vacances.

Désignation du compte budgétaire	Budget actuel
Sub. Coord. & Platef. ATL	7.573.049
Sub. AES 1	11.353.939
Sub. AES 2	35.284.602
Sub. CDV	6.117.580
Sub. EDD	3.121.864
Sub. Opérateur PAD	1.089.333
TOTAL	64.540.367

Sur la base de ces constats, les mesures suivantes sont proposées dans le décret :

- Un maintien de tous les financements existants pour l'ensemble des dispositifs ;
 - o L'AES1 intégrera les nouvelles modalités de financement qui seront prévues dans l'arrêté et garantiront un financement stable dans le temps et structurel ;
 - o L'AES2 et les EDD intégreront le nouveau décret, mais conserveront un cadre dérogatoire pour le maintien de leur financement ;
 - o À l'instar de l'AES1, les plaines disposeront d'un subside structurel basé sur une capacité subsidiable ;
 - o Les séjours et les camps conserveront leur mode de financement existant dans le décret CDV ;
 - o Le maintien du subventionnement des plateformes locales ;
- De nouveaux moyens structurels pour les opérateurs seront accessibles au travers de programmations périodiques permettant les financements suivants :
 - o Un subside de fonctionnement visant à financer de nouveaux opérateurs agréés ou une augmentation de la capacité subsidiable d'opérateurs déjà financés ;
 - o Un subside de développement alloué aux opérateurs par l'intermédiaire des plateformes locales et sur la base de leur programme d'actions et la manière dont ce dernier répond aux objectifs fixés par le décret et s'articule avec les besoins locaux ;

Les moyens minimaux de ces programmations correspondent aux moyens prévus dans le contrat de gestion soit 1.750 k€ dès 2023 et 1.250 k€ complémentaires à échéance 2025. La première programmation aura lieu dès 2023.

Les programmations viseront un ou plusieurs des objectifs suivants :

- élargir l'offre d'accueil extrascolaire et de vacances ;
- développer l'offre d'animations diversifiées et récurrentes de nature éducative, ludique, culturelle ou sportive combinées avec des activités autonomes encadrées telles que le jeu libre ou le repos au sein même des écoles ;
- développer l'accessibilité sociale au bénéfice des publics vulnérables ;
- développer une offre d'accueil extrascolaire proposant des activités dans un horaire élargi ;
- diversifier l'offre d'accueil de vacances, prioritairement à destination des enfants de moins de six ans, en portant une attention aux jeunes enfants qui n'ont pas fréquenté un milieu d'accueil et s'apprêtent à entrer à l'école.

Calendrier

- Dès son approbation en première lecture, l'avant-projet de décret développant les principes ici définis sera soumis aux instances d'avis officielles. La commission transversale sera elle aussi sollicitée. Compte tenu de l'importance de ce texte, cette phase de concertation sera menée avec un soin particulier, laissant aux acteurs un délai plus long qu'habituellement, afin de nourrir une réflexion aboutie et permettant de procéder à tous les ajustements utiles lors de la deuxième lecture.
- Les groupes de travail mis en place en 2021 se réuniront durant toute la période allant d'avril à juillet, pour préciser les contours de cette proposition. Ils envisageront également les manières de décliner ces principes dans la réglementation qui sera définie sur la base du nouveau décret.
- L'entrée en vigueur du décret est prévue pour le 1^{er} janvier 2025, laissant un temps suffisant pour l'appropriation des nouveaux concepts et modes de fonctionnement, et pour l'adaptation des procédures administratives.

Voici le calendrier de travail proposé jusqu'aux vacances d'été. Une seconde phase de travail sera proposée à l'automne pour conclure la concertation sur la nouvelle réglementation.

Semaine du 10/4	Réunion de la commission transversale : présentation des orientations et du calendrier de travail
Semaine du 17/4	Réunion des groupes de travail
Semaine du 24/4	Réunion des groupes de travail
Semaine du 1/5	<i>Vacances de printemps</i>
Semaine du 8/5	<i>Vacances de printemps</i>
Semaine du 15/5	Présentation de l'avant-projet de décret en première lecture au Gouvernement
Semaine du 22/5	Réunion de la commission transversale et des instances d'avis pour premier examen du projet de décret
Semaine du 29/5	Réunion des groupes de travail
Semaine du 5/6	Réunion des groupes de travail
Semaine du 12/6	Réunion des groupes de travail
Semaine du 19/6	Réunion des groupes de travail
Semaine du 26/6	Réunion de la commission transversale et des instances d'avis pour second examen du projet de décret
Semaine du 3/7	Remise des avis formels en vue de la deuxième lecture
Semaine du 10/7	Présentation du projet de décret en deuxième lecture et d'un projet d'arrêté en première lecture au Gouvernement