

La communautarisation du FESC : les dés sont jetés !

Analyse des enjeux

Anne Tricot

I. L'accord politique

Chargé de préparer la réforme de l'Etat, le « Comité des Sages » est parvenu à un accord, le 25 février dernier, sur le contenu du premier paquet censé lancer la dynamique ainsi que sur l'agenda et les contours du deuxième paquet de la réforme.

L'accord, accueilli favorablement par l'Octopus, prévoit des transferts de compétences aux entités fédérées.

Une proposition de loi spéciale, cosignée par un représentant de chaque formation politique représentée à l'Octopus, est déposée au Sénat.

Le développement introductif accompagnant la proposition déposée le 26 février précise les **trois grandes lignes de force** de la réforme à mener :

- **l'homogénéisation et la cohérence des compétences,**
- un fonctionnement plus efficace de la fédération,
- un financement adapté des entités fédérées, de l'Etat fédéral et de la Région capitale.

En ce qui concerne précisément la première ligne de force, pour déterminer à quel niveau il convient de confier au mieux l'exercice homogène de compétences, les propositions appliqueront les principes de subsidiarité et de solidarité.

Sur cette base, l'accord prévoit que :

- **Les Communautés se verront attribuer des instruments supplémentaires en matière de politique familiale.**
 - **Les moyens du Fonds d'équipements et de services collectifs seront octroyés aux Communautés.**
 - La réalisation d'une homogénéité accrue, et une cohérence plus grande à chaque niveau de pouvoir, sera poursuivie dans le deuxième paquet.
-

Précision cependant :

« Il ne sera toutefois aucunement question de remettre en cause la solidarité interpersonnelle, en particulier la sécurité sociale. C'est en observant le maintien de cette solidarité que seront abordés certains aspects de la politique en matière de santé et de politique familiale, politiques actuellement dispersées sur plusieurs niveaux de pouvoir. »¹

Cela étant, en application des principes développés et rappelant que la politique de la famille est une compétence exclusive des Communautés, l'accord « vise à préciser cette compétence conformément aux dispositions constitutionnelles, plus particulièrement en matière d'accueil de l'enfance »¹.

Rappelant que la Cour constitutionnelle a accepté la constitutionnalité de l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales « *uniquement (...) dans la mesure où le Fonds n'est pas mandaté pour fournir directement des subsides à des services* »¹, il est souligné que la modification de la réglementation du FESC, intervenue par le biais de la loi du 21 avril 2007, nécessite pour sa mise en œuvre un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées compétentes. Cette dernière disposition est présentée comme démontrant un lien étroit avec les compétences des Communautés en matière d'accueil de l'enfance.

S'appuyant sur les remarques faites par la section de législation du Conseil d'Etat indiquant que « *dans cet accord de coopération, aucun dispositif ne peut toutefois être convenu grâce auquel les Communautés renonceraient à leur compétence pour déterminer les normes d'agrément pour ces dispositions* », la proposition de loi résultant de l'accord du Comité des sages vise à supprimer le FESC en abrogeant l'article 107 des lois coordonnées concernant les allocations familiales.

• Dispositions concernant le transfert du FESC

- Transfert aux Communautés, via une dotation particulière², des moyens correspondant aux recettes estimées des cotisations patronales 0,05%, en 2008 augmentés de 20 millions €³.
- Maintien de la cotisation 0,05% à charge de l'employeur, ajoutée aux cotisations obligatoires pour l'assurance-maladie-invalidité et intégration dans les moyens de la gestion globale.

¹ Extrait de l'accord intervenu au sein du « Comité des Sages » le 25 février 2008.

² Dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions et dans la loi du 31/12/1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

L'art. 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales est abrogé.

L'art. 48 de la loi programme du 27/12/2004 telle que complétée par la loi du 23/12/2005 est abrogé.

³ 20 millions € supplémentaires octroyés au FESC de manière récurrente à partir de 2008 en exécution des décisions de l'accord d'Ostende de mars 2004.

- Maintien dans la sécurité sociale des réserves actuelles du Fonds (moyens supplémentaires obtenus à Ostende portant sur 2005 et 2006 déjà versés).
- Compensation partielle des moyens de dotation supplémentaire aux Communautés par une réduction correspondante du financement alternatif de la sécurité sociale.
- Partage des moyens transférés sur base d'une clé de répartition « objective » :
 - prélèvement d'un montant au bénéfice de la Communauté germanophone sur base d'un pourcentage correspondant au nombre d'enfants de 0-12 ans en Communauté germanophone,
 - répartition du montant restant, entre les Communautés flamande et française, sur base du nombre d'enfants de 0-12 ans dans les différentes régions linguistiques et, pour finaliser la répartition dans la région bilingue, sur la base du nombre d'élèves de 6-12 ans dans l'enseignement primaire.

N.B. : L'accord précise que cette clé – enfants en âge d'obligation scolaire - a été retenue en raison de l'absence de sous-nationalités dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et du souci d'utiliser une donnée ne pouvant faire objet de contestation.
- Obligation d'utiliser les moyens attribués pour l'exercice de la compétence communautaire en matière d'accueil d'enfants avec :
 - possibilité de maintien du soutien aux services actuellement financés par le Fonds dans un souci de continuité,
 - maintien de l'implication des associations patronales et syndicales et des mouvements familiaux dans la gestion des équipements et services.

III. FESC : arrêt sur image

• Situation 2007

Dépenses : 51.314.714 €

- 53,62% pour des projets flamands, soit 27.514.980 €
- **45,63% pour des projets francophones, soit 23.416.090 €**
- 0,75% pour des projets germanophones, soit 383.643 €

375 projets subsidiés dont **138 en Communauté française**.

2.071,11 emplois subsidiés (en partie) par le FESC, dont **702,32 emplois en Communauté française** parmi lesquels 55,64 sont cofinancés.

Projets francophones

- **66 projets d'accueil extrascolaire** « pur », comptant **271,96 emplois subsidiés par le FESC** accueillant en moyenne 4.070 enfants par jour.
Subside FESC : 8,728 millions €.
- **29 projets d'accueil intégré, assurant de l'accueil extrascolaire** mais également de l'accueil enfants malades, de l'accueil flexible et de l'accueil d'urgence, comptant **365,08 emplois subsidiés par les FESC**, accueillant en moyenne 7.097 enfants par jour.
Subside FESC : 12,744 millions €.
- **19 projets d'accueil enfants malades**, comptant **35,1 emplois subsidiés par le FESC** comptabilisant 5.642 jours d'accueil/an.
Subside FESC : 799.708 €.
- **12 projets d'accueil flexible**, comptant **14,58 emplois subsidiés par le FESC**, accueillant en moyenne 111 enfants par jour.
Subside FESC : 477.941 €.
- **8 projets d'accueil d'urgence**, comptant **11 emplois subsidiés par le FESC**, accueillant en moyenne 87 enfants par jour.
Subside FESC : 428.779 €.
- **4 projets de coordination** comptant **4,60 emplois subsidiés par le FESC.**
Subside FESC : 237.772 €.

• Moyens additionnels

En mars 2004, le Conseil des ministres d'Ostende a décidé d'un refinancement du FESC à hauteur de :

- 15 millions € en 2005 (loi-programme 23/12/2004)
- 16,5 millions € en 2006 (loi du 23/12/2005 relative au pacte des générations)
- 18,1 millions € en 2007 (loi du 27/04/2007)
- 20 millions € récurrents à partir de 2008 (loi du 27/04/2007)

Les moyens 2005 et 2006 ont été versés à l'ONAFTS mais n'ont pas été utilisés dans l'attente de la réforme du FESC, requise pour le maintien d'un ancrage dans la sécurité sociale. « Réservés », ces moyens ont généré 2 millions € d'intérêts, portant le total disponible à hauteur de 33,5 millions €.

N.B. : Les moyens additionnels pour 2007 et 2008 n'ont pas été versés.

- **Budget prévisionnel 2008**

- Recettes cotisation 0,05% (salariés + fonctionnaires) : **53,1 millions €**

- Réserve moyens additionnels : **33,5 millions €**

Total disponible : 86,6 millions €

N.B. : Les moyens additionnels 2007 et 2008 « virtuels » n'ont pas été comptabilisés.

- **Transfert des moyens dans le cadre de la communautarisation**

- **Montant global à transférer : 73,1 millions**

Le montant à transférer en exécution de l'accord intervenu résulte de la somme d'un montant équivalent aux recettes de la cotisation 0,05%, évaluées pour 2008 à 53,1 millions, et des 20 millions additionnels, octroyés pour 2008 et de manière récurrente en exécution de l'accord d'Ostende en 2004.

Les réserves (constituées des moyens additionnels 2005 et 2006) sont maintenues dans la gestion globale, tandis que le montant additionnel prévu pour 2007 passe à la trappe.

- **Part à transférer à la Communauté française : 31,7 millions €**

Le montant octroyé à la Communauté française est calculé moyennant application de la clé de répartition inscrite dans l'accord. Soit 23 millions octroyés sur les 53,1 millions + 8,7 millions sur les 20 millions.

La nouvelle clé de répartition octroie 43,5% des moyens aux francophones, contre 45,6% précédemment.

III. Constats et analyse

- **La communautarisation du FESC**, décidée unilatéralement par le Gouvernement, constitue – quoi qu'en disent avec une belle unanimité tous les représentants politiques - **une première brèche dans le maintien d'une sécurité sociale fédérale.**⁴

La voie semble malheureusement ouverte au renvoi vers les Communautés de « paquets choisis » sous couvert d'homogénéisation de compétences, moyennant répétition du subterfuge de transfert de parts du financement alternatif et maintien de la cotisation globale réaffectée dans son usage.

⁴ Sauf évidemment à considérer que la solidarité interpersonnelle serait préservée du seul fait que l'on maintient (confisque) la cotisation 0,05% en la réaffectant au sein de la sécurité sociale !

- **La thèse de l'homogénéisation des compétences, présidant au transfert des moyens du FESC vers la politique familiale des Communautés, gomme la négociation salariale à l'origine de l'affectation de ces moyens à de l'accueil en lien direct avec l'emploi.**

Le FESC, financé à l'origine par les bonis du secteur des allocations familiales, avait été créé pour soutenir le financement de l'accueil des enfants de 0-3 ans en milieu collectif, par l'octroi d'une intervention forfaitaire par enfant de travailleurs salariés accueilli.

Pour faire face aux besoins, le champ d'intervention du FESC s'est ensuite élargi à l'accueil d'urgence et à l'accueil des enfants malades.

Dans les années '90, confrontés aux difficultés des travailleurs, les syndicats dans une double logique d'amélioration de la conciliation des vies professionnelle et privée et de promotion de l'égalité d'accès des hommes et femmes à l'emploi, ont revendiqué et obtenu, dans le cadre d'accords de solidarité interprofessionnelle, une cotisation patronale destinée au financement de l'accueil des enfants.

Cette cotisation patronale, ancrée par la loi dans la sécurité sociale et élargie à la fonction publique, n'a jamais été incluse dans la gestion globale. Elle est restée « affectée », son usage étant géré par les interlocuteurs sociaux au sein de l'ONAFTS.

- **Le transfert des moyens du FESC vers les Communautés, dans le cadre d'une dotation supplémentaire partiellement compensée par une diminution du financement alternatif à la sécurité sociale, a pour conséquence d'en changer la nature, rendant ces moyens « universels » puisqu'en provenance de la fiscalité.**

Ce changement, perçu comme simple jeu d'écriture, est fondamental.

Il rend aléatoire non seulement l'implication des partenaires sociaux dans la gestion des moyens transférés - comment revendiquer une gestion paritaire de moyens fiscaux !-, mais également leur affectation « réservée » à de l'accueil spécifique en lien direct avec l'emploi.

Sur ces points, le texte de l'accord se résume à une déclaration d'intention :

« Dans le souci de préserver la continuité, les équipements et services qui bénéficient actuellement du soutien de Fonds pourront continuer à être soutenus. Les associations patronales et des travailleurs représentatives continueront à être impliquées dans la gestion des équipements et des services, tout comme les mouvements familiaux. »

L'encre est à peine sèche, que les choses avancent cependant au pas de charge.

Signé par l'ONE et la ministre de tutelle, C. Fonck, le 6 mars dernier, le contrat de gestion de l'ONE 2008-2012 trace la ligne de conduite en communauté française. Le texte ne laisse aucune illusion quant au maintien d'une gestion paritaire des moyens transférés.

Art. 106

« 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 du dispositif mis en place**. Ces moyens seront octroyés par le Gouvernement. »*

Art. 107

*« **Le Gouvernement et l'Office analysent l'opportunité d'établir des partenariats utiles à la mise en œuvre de cette réforme. Ils en définissent les modalités pratiques.** »*

- **Le transfert des moyens aux Communautés est incomplet et la clé de répartition est défavorable aux francophones.**

Obtenus à Ostende, les moyens additionnels relatifs aux années 2005 et 2006 sont confisqués en faveur de la gestion globale, tandis que les moyens additionnels relatifs à 2007, encore « virtuels », passent tout simplement à la trappe.

Perte globale : 51,6 millions d'€, soit quasi l'équivalent d'une année de recettes de cotisation 0,05% !

Les moyens transférés, seront récurrents et indexés.

Devenus « dotation », ils ne pourront bénéficier de l'augmentation des recettes générées par la cotisation 0,05% si l'emploi augmente, alors que l'évolution des besoins d'accueil est directement liée à celle de l'emploi.

L'application d'une clé de répartition spécifique pour Bruxelles se solde par un boni en faveur de la Communauté flamande.

La clé de répartition choisie, portant sur les enfants de 6-12 ans, est bénéfique à la Flandre en raison du nombre important d'enfants francophones inscrits dans les écoles primaires flamandes.

La perte subie par les francophones est « camouflée » par l'apport résultant de la distribution des moyens prévus dans l'accord d'Ostende à partir de 2008.

La part des francophones de 45,6% en 2007 est ramenée à 43,5% par l'application de la nouvelle clé de répartition choisie.

Le montant aurait été de 33,3 millions € au lieu de 31,7 millions € sur base de la clé de répartition en vigueur précédemment.

Par le passé, les francophones avaient été contraints - sous menace de communautarisation du FESC - d'« avaler » un « rééquilibrage » de l'affectation des moyens en faveur de la Flandre, et ce en contradiction avec les principes mêmes de la sécurité sociale.

Aujourd'hui, sans aucune concertation avec les partenaires sociaux, la communautarisation est décidée moyennant, au passage, un gain de 1,6 million pour la Communauté flamande au détriment des francophones !

Remarque :

Dans le cadre du scénario de passage à un financement de type « forfait par enfant accueilli » nécessaire au maintien du FESC dans la sécurité sociale, il est vrai que les francophones (dans un premier temps en tout cas) se seraient retrouvés avec des moyens inférieurs au montant transféré à la Communauté française.

Ils auraient eu de grandes difficultés à assurer le maintien des projets et emplois existants. Ce qui ne devrait normalement plus être le cas.

Donc, tout en étant lésés globalement, les francophones sont « gagnants » dans l'immédiat. Pilule amère...

IV. Enjeux

- **Le maintien de l'affectation des moyens transférés à l'accueil en lien avec des besoins spécifiques liés à l'emploi**

Le premier enjeu sera évidemment de « bétonner » l'affectation spécifique des moyens transférés - y compris les 8 millions supplémentaires - à destination du maintien, voire du développement, de projets d'accueil répondant aux besoins spécifiques liés à l'emploi, définis par les interlocuteurs sociaux. Cela moyennant, bien entendu, la pérennisation des emplois existants.

Des balises seront nécessaires pour empêcher l'intégration de ces moyens dans le budget global de l'ONE.

Bon à savoir

Les missions confiées à l'ONE par son décret organique concernent, d'une part, l'accompagnement de l'enfant dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social et, d'autre part, l'accueil de l'enfant en dehors de son milieu familial qui inclut l'accompagnement des structures d'accueil.

Les missions d'accueil des enfants confiées à l'ONE dépassent le champ de la conciliation vie familiale et professionnelle pour viser la socialisation et l'éducation des enfants dans un but de prévention sociale.

Le budget 2008 de l'ONE s'élève à plus de 180 millions € :

- la ½ environ de ce budget est destinée au subventionnement de l'accueil des enfants de 0-3 ans,
- moins de 10% est destiné au subventionnement de l'accueil des enfants de 2,5-12 ans durant le temps libre, c'est-à-dire l'accueil extrascolaire, les écoles de devoirs, les centres de vacances !

Les 23 millions octroyés par le FESC à des projets francophones sont destinés à plus de 70% au financement de projets d'accueil extrascolaire !

A défaut de garde-fous, la tentation pourrait être de redistribuer progressivement les moyens transférés par dotation.

Normalement, les projets en cours devraient survivre sans difficulté⁵.

Les extensions de projets réalisées après 2004, non subventionnées en raison du moratoire, pourraient même être financées sans que cela n'épuise les moyens disponibles, en raison de l'adjonction des moyens additionnels « d'Ostende »⁶.

Les critères ouvrant l'accès des services au subventionnement ont été proposés par les acteurs du secteur en vue de la négociation de l'accord de coopération conditionnant la survie du FESC.

Il est important qu'ils restent la référence de qualité pour le développement futur du secteur.

On notera à cet égard que le contrat de gestion de l'ONE fraîchement signé contient un certain nombre d'engagements concernant précisément le développement des types d'accueil spécifiques financés par le FESC :

- en fonction des résultats d'une étude des besoins du secteur de **l'accueil d'enfants malades**, le Gouvernement et l'Office détermineront les modalités de mise en œuvre et les ressources à mobiliser pour développer ce secteur en partenariat avec différents acteurs (art. 104) ;
- un état des lieux de l'offre **d'accueil flexible 0-3 ans** identifiant les besoins spécifiques liés aux bassins d'emploi de chaque région en concertation avec les instances régionales sera réalisé (art. 108) ;
- sur base d'un état des lieux de **l'accueil d'urgence**, le Gouvernement et l'Office étudieront les modalités de reconnaissance et de programmation de ce type d'accueil (art. 110).

Des tractations ont été menées entre la Communauté et les Régions en vue de l'octroi d'APE pour garantir le maintien de l'emploi dans les projets d'accueil extrascolaire, particulièrement menacés dans le cadre du passage au système de financement forfaitaire par enfant accueilli.

Environ 300 postes APE auraient été provisionnés à cet effet en Région wallonne.

Obtenir la dévolution des emplois APE provisionnés, à destination du secteur de l'accueil extrascolaire, pour tendre vers le respect des critères d'encadrement définis, permettrait de relever globalement la qualité de cet accueil.

⁵ Il y a accord au niveau du Gouvernement de la Communauté pour le maintien des projets existants, moyennant vérification de respect des critères.

⁶ **Il faudra être attentif au fait que les moyens transférés feront l'objet d'une dotation récurrente et indexée sans qu'il soit prévu de l'augmenter. Assurer la pérennisation des emplois existants dans les projets en cours nécessite donc le maintien d'une réserve budgétaire permettant de couvrir l'évolution barémique dépassant l'indexation.**

- **L'implication des partenaires sociaux dans la gestion**

L'accord politique prévoit le « *maintien de l'implication des partenaires sociaux et des mouvements familiaux dans la gestion des équipements et services* ».

La formule à mettre en œuvre reste à inventer au niveau des Communautés.

L'enjeu consistera à définir comment et où « impliquer » les partenaires sociaux pour leur garantir un poids déterminant dans la décision d'affectation des moyens transférés (et des éventuels moyens additionnels visant à répondre à des besoins en croissance⁷).

La revendication du maintien d'une gestion paritaire des moyens transférés, en raison de leur origine historique - AIP -, n'a vraisemblablement aucune chance de passer la rampe. En effet, l'accord politique porte uniquement sur le maintien d'une « implication » des partenaires sociaux. Par ailleurs, le passage à un financement par une dotation supprime le fondement de la gestion paritaire.

L'article 106 du contrat de gestion de l'ONE, consacré à la mise en œuvre de la réforme du FESC, prévoit que : « *le Gouvernement et l'Office détermineront les moyens nécessaires à la gestion par l'Office du dispositif mis en place. Ces moyens seront octroyés par le gouvernement* ».

La gestion « administrative » (contrôle, subventionnement...) est donc dès à présent confiée à l'ONE.

Il semble dès lors assez difficile d'imaginer une formule situant la décision d'affectation des moyens, en dehors de la sphère ONE.

Des pistes...

1. Elargissement du C.A. de l'ONE

L'élargissement du C.A. pose tout d'abord le problème du nombre maximum acceptable de membres.

Le C.A. de l'ONE se compose actuellement de 6 membres (choisis par le Gouvernement), auxquels s'ajoutent 2 commissaires du Gouvernement et 3 invités permanents (représentant respectivement le Conseil d'avis de l'ONE, le Conseil scientifique et l'Observatoire de l'Enfance de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse).

Assurer une représentation équilibrée des partenaires sociaux, qui tienne compte des Bruxellois et des Wallons, supposerait au minimum d'adjoindre 14 membres. Il faudrait encore y ajouter les représentants des mouvements familiaux.

⁷ Depuis 1991 (année de référence choisie afin d'utiliser des données comparables), le volume des naissances a augmenté de 25% à Bruxelles. En Wallonie, le volume a globalement baissé de 6,1% par rapport à 1991, moyennant une augmentation inégale selon les sous-régions ces dernières années. L'augmentation des naissances, parallèlement à la croissance du taux d'emploi féminin, augmentera vraisemblablement les besoins d'accueil.

Cela semble peu réaliste. L'implication des partenaires sociaux et des mouvements familiaux dans le cadre d'un élargissement du C.A. risque dès lors de se résumer à une présence minoritaire⁸, justifiée par l'éventail des missions dévolues à l'ONE, avec pour conséquence un faible poids dans la décision.

Par ailleurs, l'intérêt d'une implication dans la gestion de l'ensemble des missions dévolues à l'ONE mérite réflexion⁹.

Il faudrait réfléchir à l'éventuel bien-fondé de l'organisation d'une gestion séparée des deux missions confiées à l'ONE. L'élargissement de la gestion aux partenaires sociaux concernerait alors uniquement la mission « accueil », en leur octroyant un poids significatif dans la décision.

2. Création d'une coupole de gestion dépendant du Conseil économique et social Wallonie-Bruxelles

Cette formule présenterait l'avantage de garantir la gestion paritaire des moyens destinés aux besoins d'accueil spécifiquement liés à l'emploi.

Au-delà du fait que le Conseil économique et social Wallonie-Bruxelles n'a pas encore vu le jour, une solution de ce type nécessiterait de toute façon la mise en place d'une articulation avec l'ONE, chargée de la gestion administrative des dossiers.

L'enjeu est de taille et le temps presse...

La meilleure solution serait la régionalisation des moyens transférés, dans le cadre d'une régionalisation de l'ensemble des missions d'accueil actuellement confiées à l'ONE. Cela permettrait aux Régions, déjà largement impliquées dans le financement de l'accueil des enfants, de développer des politiques cohérentes correspondant aux besoins spécifiques de leur population. ■

⁸ cf. Comité de gestion de l'AWIPH

⁹ L'exemple de l'AWIPH est intéressant à cet égard. L'investissement nécessaire pour véritablement peser dans les décisions, en raison de la multiplicité des sous-secteurs d'intervention de l'Agence, conduit malheureusement au « décrochage » des partenaires sociaux.