

Transformation du FESC : le temps d'agir

Anne Tricot

1. Le long cheminement fédéral

Le FESC, Fonds d'équipements et de services collectifs, date de 1971.

Créé dans le cadre de l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés du 19 décembre 1939, dans le but de faciliter l'accès des enfants de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales à certains services d'accueil de l'enfance, le FESC répondait à une revendication syndicale. L'intervention était à l'époque conçue comme un complément de prestation sociale octroyé, via le FESC, sous forme de forfait en soutien de l'accueil des enfants de travailleurs salariés dans des structures collectives (missions classiques), étendue en 1991 à l'accueil d'enfants malades et à l'accueil flexible.

Suite aux mesures ponctuelles prises dans le cadre de trois accords interprofessionnels successifs (1993-1994, 1995-1996, 1997-1998) prévoyant d'affecter une part de la masse salariale à l'accueil des enfants, une cotisation sociale structurelle de 0,05% - s'appliquant à tous les travailleurs du secteur privé et du secteur public - a vu le jour pour soutenir l'accueil des enfants en raison de la liaison directe de cette problématique avec celle de l'emploi.

L'intervention classique du FESC (forfait par enfant de salariés) a été supprimée, contestée en raison du fait que l'accueil 0-3 ans relève des compétences des Communautés.

La nouvelle intervention du FESC, sur base de la cotisation 0,05%, s'est traduite en subventionnement subsidiaire d'emplois et de frais de fonctionnement, en faveur de 4 types d'accueil, accessibles aux enfants de salariés (y compris couples mixtes), aux enfants bénéficiaires d'allocations familiales garanties et aux enfants des agents de la fonction publique :

- **la garde à domicile d'enfants malades** (0 à 12 ans),
- **l'accueil flexible** (0 à 12 ans) : accueil en dehors des plages horaires habituelles, greffé sur un accueil classique (0-3 ans) ou sur un accueil extrascolaire (avant 7h ou après 18h) ;
- **l'accueil d'urgence** (0 à 3 ans) : accueil durant 6 mois au maximum, permettant aux parents en recherche d'emploi de suivre une formation professionnelle dans une institution reconnue, ou de se réinsérer professionnellement ;
- **l'accueil extrascolaire** (2,5 ans à 12 ans) : accueil avant ou après l'école et pendant les congés scolaires.

En 2002, interrogé par le gouvernement flamand par rapport au bien-fondé d'un ancrage du FESC dans la sécurité sociale, le Conseil d'Etat, dans le cadre de deux avis successifs, a mis en cause l'intervention du FESC dans le financement des équipements collectifs tel que pratiqué. Il recommandait le passage à un système de forfait par enfant accueilli (prestations sociales individuelles), y conditionnant le maintien d'un financement de l'accueil des enfants dans le cadre de la sécurité sociale.

En conséquence, de nouvelles dispositions ont été introduites dans la **loi-programme du 24 décembre 2002**¹ prévoyant la transformation de l'intervention du FESC en **montants forfaitaires par journée d'accueil, définis par type d'accueil et accordés à chaque enfant bénéficiaire d'allocations familiales**. Un arrêté délibéré en Conseil des ministres, permettait cependant le versement des forfaits directement aux services d'accueil par subrogation du droit.

En septembre 2003, le gouvernement flamand bloquait le processus de transformation du FESC ne se satisfaisant pas de la solution trouvée et introduisait devant la Cour d'arbitrage une requête en annulation à l'encontre de ces nouvelles dispositions légales, justifiée par le fait que l'aide et l'assistance aux familles et enfants sont des matières « personnalisables » attribuées aux 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 ensuite².

Dans l'attente de l'avis de la Cour d'arbitrage, 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 sous la législation en vigueur jusqu'à présent vers le système des subventions « forfaits », et ce afin de compenser les pertes engendrées par le changement dans l'immédiat.

À partir de 2007, les moyens supplémentaires dégagés sont destinés à être affectés au financement des forfaits.

Le 16 juin 2004, la Cour d'arbitrage rejetait le recours en annulation du gouvernement flamand considérant qu'un octroi en faveur des attributaires, au titre d'intervention dans les frais d'accueil d'enfants bénéficiaires d'allocations familiales dans les structures définies par la loi, constitue bien un complément d'allocations familiales reconnu comme **prestation de sécurité sociale**, dans la mesure où ce complément est octroyé de manière égale à tous les enfants dans les mêmes circonstances.

Le FESC agissait donc bien dans le cadre d'une compétence fédérale à l'égard des 4 types d'accueil concernés.

Les choses pouvaient dès lors enfin avancer !

¹ M.B. 31 décembre 2002.

² Dispositions concrétisées dans la loi-programme du 23 décembre 2004, la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte des générations et le projet de loi adopté le 1^{er} février 2007.

Après une longue période d'immobilisme, durant laquelle le FESC a continué à fonctionner sur base de la réglementation contestée par le Conseil d'Etat, un projet de loi visant à modifier l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés a enfin été adopté par la Chambre le 1^{er} février 2007 et devrait être publié prochainement au M.B.

Les lignes directrices de la réforme sont les suivantes:

- financement et octroi des prestations du FESC au sein de la sécurité sociale avec maintien d'une gestion paritaire ;
- maintien des 4 types d'accueil existants dans le champ d'intervention du FESC ;
- affirmation du fonctionnement du FESC dans le cadre d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ;
- modulation des forfaits par type d'accueil ;
- **renvoi à un accord de coopération à conclure entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, compétentes pour déterminer quels services peuvent être exclus en tout ou en partie du système de façon à éviter le risque de « saupoudrage » des moyens du FESC ;**
- octroi de moyens supplémentaires annuels récurrents au Fonds.

L'accord de coopération à conclure entre l'Etat fédéral et les entités fédérées doit définir des critères communs d'agrément et d'éligibilité du FESC. Cet accord de coopération, dont l'exécution devra faire l'objet d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres, conditionne l'entrée en vigueur de la loi. Il vise deux objectifs :

- une cohérence entre l'intervention du FESC et les politiques d'accueil et de bien-être notamment, afin de garantir la qualité de l'accueil offert à l'enfant ;
- la prise en compte des effets de la modification du système en termes d'emplois dans les structures actuellement subventionnées par le FESC.

Entre-temps, le 21 septembre 2006, dans le cadre d'un avis commun (avis 1566³), les CNT et CCE ont proposé le développement de la garde d'enfants urgente, sur base de l'examen des conclusions relatives aux pièges à l'emploi du rapport annuel 2005 du Conseil supérieur de l'emploi, notant que « *le Conseil supérieur constate que les pièges à l'emploi ont en grande partie été supprimés, mais que des problèmes sont encore à signaler en cas de reprise du travail (à temps partiel) de partenaires de chefs de famille et en cas d'avantages complémentaires (notamment en cas d'allocations familiales) ainsi qu'en matière de garde d'enfants* ».

Plus précisément, le CNT et le CCE « souhaitent employer le budget supplémentaire prévu lors du Conseil d'Ostende (15 millions d'euros en 2005, 16,5 millions en 2006, 18,1 millions en 2007 et 20 millions à partir de 2008) afin de prévoir – en collaboration avec les institutions communautaires compétentes – suffisamment de garde dans chaque sous-région afin d'apporter une solution à de tels problèmes temporaires. Les Conseils souhaitent réserver un budget d'au moins 5 millions d'euros pour le développement de la garde urgente ».

³ Avis relatif à la liaison au bien-être, au bonus annuel de bien-être pour les pensions, à la diminution des charges patronales et à l'exécution du pacte de solidarité entre les générations.

2. Les avancées du partenariat wallon

Les interlocuteurs sociaux wallons, de très longue date et à maintes reprises, ont souligné l'importance de l'implication coordonnée de tous les pouvoirs dans le développement de services d'accueil des enfants permettant une conciliation plus aisée entre vie familiale et vie professionnelle.

On soulignera particulièrement l'avis A.531 du CESRW rendu le 23 juin 1997, très clairement toujours d'actualité :

« L'autorité fédérale, étant donné ses compétences dans le domaine de l'organisation du travail et en matière de sécurité sociale, l'autorité régionale, dans le cadre de ses compétences en matière d'emploi, de formation et d'action sociale ainsi qu'en matière d'infrastructures intéressant l'enfance et la naissance, et particulièrement l'autorité communautaire, dans le cadre de ses compétences dans le domaine de l'enfance, de la jeunesse et de la culture, ainsi que les interlocuteurs sociaux de façon subsidiaire, doivent s'attacher, compte tenu des moyens qu'il est possible de mobiliser, de manière urgente, au développement de services d'accueil préscolaire et parascolaire de qualité :

- *en faveur des enfants et adolescents dont les parents travaillent, suivent une formation, sont à la recherche d'un emploi ou d'une formation ;*
- *où les enfants puissent être accueillis sans délai, permettant ainsi aux demandeurs d'emploi d'accéder rapidement à l'emploi ou à la formation.*

Cette position relève d'une double préoccupation : promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et permettre aux travailleurs et travailleuses de concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles. »

En mars 2005, les interlocuteurs sociaux s'engageaient dans un partenariat avec les Gouvernements wallon et de la Communauté française avec pour objectif l'**augmentation des places d'accueil** et l'**optimalisation des moyens affectés** à l'accueil de l'enfance (0-3 ans et accueil extrascolaire) moyennant une coordination des efforts consentis.

Les interlocuteurs sociaux posaient comme balises le nécessaire respect de quelques grands principes :

- l'**articulation** des moyens engagés par la Région wallonne et autres acteurs, complémentaires à ceux de la Communauté française ;
- une **programmation équilibrée** entre types de structures et sous-régions ;
- une meilleure prise en compte des **besoins liés au marché du travail** ;
- le développement des structures dans le respect des **dispositions normatives** (qualité de l'accueil, libre choix et égalité d'accès, professionnalisation du secteur).

D'importants efforts budgétaires ont été consentis depuis, par la Région wallonne (emplois APE, PTP, infrastructures) et par la Communauté française (relance du Plan Cigogne), pour concrétiser l'engagement pris par les Etats d'atteindre, à l'horizon 2010, un taux de couverture de 33% pour l'accueil des enfants de 0-3 ans et pour coordonner le développement de l'accueil extrascolaire.

Dans le cadre du partenariat, les enjeux liés à la transformation du FESC ont récemment été évoqués et particulièrement :

- le contenu de l'accord de coopération conditionnant la mise en œuvre de la réforme et le maintien de l'assise fédérale du financement du FESC ;
- la mesure et la prise en compte de l'impact du passage d'un financement de projets à l'octroi d'un forfait par enfant accueilli, et ce afin d'organiser la phase transitoire sans mettre en péril les projets existants.

La Communauté française a annoncé le dépôt imminent d'une proposition de critères.

3. Réflexion

À l'heure actuelle, le FESC subsidie 375 projets, dont 138 en Communauté française, à hauteur de 51,315 millions d'euros, dont 23,416 en faveur de projets francophones.

Parmi les 1.368,79 emplois subsidiés par le FESC dans le cadre de projets flamands : 832 bénéficient d'un cofinancement.

Parmi les 702,32 emplois subsidiés en Communauté française : 55,64 seulement bénéficient d'un cofinancement !

Projets soutenus par le FESC en Communauté française :

- **66 projets d'accueil extrascolaire « pur »**, subsidiés à hauteur de 8,728 millions d'euros, accueillant en moyenne 4.070 enfants par jour et comptant **272 emplois subsidiés par le FESC**.
- **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, subsidiés à hauteur de 12,743 millions d'euros, accueillant en moyenne 7.097 enfants par jour et comptant **365 emplois subsidiés par les FESC**.
- **19 projets d'accueil enfants malades**, subsidiés à hauteur de 799.708 euros, pour 5.642 jours d'accueil/an. Et comptant **35 emplois subsidiés par le FESC**.
- **12 projets d'accueil flexible**, subsidiés à hauteur de 799.708 euros, accueillant en moyenne 111 enfants par jour et comptant **14,5 emplois subsidiés par le FESC**.
- **8 projets d'accueil d'urgence**, subsidiés à hauteur de 428.779 euros, accueillant en moyenne 87 enfants par jour et comptant **11 emplois subsidiés par le FESC**.
- **4 projets de coordination** comptant **4,60 emplois subsidiés par le FESC** à hauteur de 237.772 euros.

Projets soutenus par le FESC en Communauté flamande :

- **166 projets d'accueil extrascolaire** « pur », subsidiés à hauteur de 18,730 millions d'euros, accueillant 16.313 enfants par jour en moyenne et comptant **1.076 emplois subsidiés** par le FESC.
- **16 projets d'accueil intégré**, subsidiés à hauteur de 4,133 millions d'euros, accueillant en moyenne 2510 enfants par jour et comptant **136,6 emplois subsidiés** par le FESC.
- **39 projets d'accueil d'enfants malades**, subsidiés à hauteur de 3,175 millions d'euros, pour 20.458 journées d'accueil et **116 emplois subsidiés** par le FESC.
- **3 projets d'accueil flexible**, subsidiés à hauteur de 193.676 euros, accueillant en moyenne 50 enfants par jour et comptant **6,2 emplois subsidiés** par le FESC.
- **4 projets d'accueil d'urgence**, subsidiés à hauteur de 274.160 euros, accueillant en moyenne 76 enfants par jour et comptant **7,40 emplois subsidiés** FESC.
- **8 projets de coordination** comptant **25,4 emplois subsidiés** à hauteur de 1,009 million d'euros.

Dans tous les cas de figure, la transformation à opérer entraînera une diminution importante de moyens au niveau des projets francophones d'accueil extrascolaire « pur » et d'accueil intégré, du fait même de l'absence de cofinancement de ces emplois.

La perte sera d'importance plus ou moins grande en fonction des critères définis ouvrant l'accès aux moyens. Plus les projets bénéficiaires potentiels seront nombreux, plus la part octroyée par jour d'accueil par enfant sera tenue. La hauteur des forfaits octroyés dépendra par ailleurs de l'ordre de priorité donné à chacun des types d'accueil.

Les enjeux de la réforme à réaliser sont clairs bien que difficiles à rencontrer simultanément :

- se conformer à l'exigence d'universalité d'accès (l'accueil dans tout service répondant aux critères définis ouvrira sur pied d'égalité l'accès à la prestation de sécurité sociale) ;
- éviter un saupoudrage des moyens qui entraînerait un cataclysme au niveau de l'emploi dans les structures existantes, surtout dans celles pratiquant de l'accueil extrascolaire, sachant qu'en toute hypothèse les projets francophones perdront davantage au moment du passage ;
- dépasser l'objectif du « sauvetage des projets existants » pour préserver la capacité d'accès de nouveaux projets francophones aux moyens fédéraux.

Il s'agit donc, au niveau de la Communauté française, de bien peser les conséquences des critères à retenir et à proposer dans le cadre de la négociation de l'accord de coopération sachant que cibler uniquement la protection des projets existants pourrait conduire à restreindre l'accès de nouveaux projets francophones aux moyens fédéraux.

Concomitamment à la définition des critères, il est indispensable de dégager au niveau des Régions wallonne et bruxelloise, dans le cadre d'un accord de coopération avec la Communauté française et d'une programmation du développement des différents types de structures d'accueil en vue de couvrir les besoins, les moyens d'un cofinancement structurel des emplois garantissant la pérennisation de l'existant et l'accès de nouveaux projets francophones aux moyens fédéraux.

Proposition d'orientation

L'existence d'un accueil des enfants, de qualité et accessible à tous les revenus, conditionne l'accessibilité à l'emploi.

Le développement tant de l'accueil 0-3 ans que de l'accueil extrascolaire, de l'accueil flexible, de l'accueil des enfants malades et de l'accueil d'urgence conditionne la réalisation des objectifs d'emploi fixés à Lisbonne, mis en avant par chacun des gouvernements.

Chaque niveau de pouvoir, dans le cadre de ses compétences propres, doit participer à l'effort nécessaire dans le cadre de financements croisés.

La conclusion rapide de l'accord de coopération est indispensable. Elle conditionne la concrétisation de la réforme permettant la pérennisation du FESC et l'ancrage de moyens en faveur de l'accueil des enfants au sein de la sécurité sociale.

Préconisons une définition de critères d'agrément et d'éligibilité qui prennent en considération la situation spécifique des projets francophones sans pour autant fermer l'accès à de nouvelles initiatives.

Elle souligne que les différents types d'accueil subsidiés par le FESC ne font à ce jour l'objet d'aucune réglementation spécifique en Communauté française. Définir et réglementer ces types d'accueil – au départ de l'existant - permettrait, tout en préservant dans un premier temps les projets actuels, à d'autres qui s'y conformeraient dans l'avenir d'accéder à un cofinancement fédéral.

Les autorités wallonne et communautaire devraient, simultanément à la confection de cet accord de coopération, dégager des moyens structurels pour garantir la pérennisation des projets actuels, en compensant les pertes inéluctables liées au passage au système de forfaits.

Il s'agit bien de réfléchir à une solution durable sans empiéter sur les moyens récemment dégagés en faveur du développement indispensable de l'accueil 0-3 ans !

Plus globalement, nous attirons l'attention des gouvernements communautaire et wallon sur la nécessité de programmer pour l'avenir des moyens permettant le cofinancement de projets répondant aux critères de l'accord de coopération afin de garantir l'accès des francophones aux moyens fédéraux.

Enfin, nous estimons que l'exécution de l'avis conjoint rendu par le CCE et le CNT, en faveur du développement de l'accueil d'urgence, ne peut s'envisager avant la signature de l'accord de coopération, qui définira les critères d'agrément et d'éligibilité des services. Nous relevons que, dans leur avis, les Conseils eux-mêmes stipulent que le développement de l'accueil doit s'opérer en collaboration avec les institutions communautaires compétentes.

Cela aurait peu de sens en effet de développer des places d'accueil d'urgence en dehors de toute programmation assurant un relais en fin de période « d'accueil d'urgence ». ■