



**AVIS A.861**

**RELATIF A LA PROBLEMATIQUE DU FONDS  
D'EQUIPEMENTS ET DE SERVICES  
COLLECTIFS (FESC)**

**Adopté par le Bureau du CESRW du 2 avril 2007**

## SOMMAIRE

---

<b>1. EXPOSÉ DU DOSSIER</b>	3
<b>2. AVIS DU CESRW</b>	5
2.1. Le partenariat relatif à l'accueil des enfants	5
2.2. Les enjeux liés à la problématique du FESC	5
2.3. Les recommandations du CESRW	6
2.3.1. La spécificité des initiatives francophones financées par le FESC	6
2.3.2. Le principe d'un co-financement	8
2.3.3. Des moyens structurels et des emplois durables dans le secteur de l'accueil des enfants	9
 Annexe	 10

## 1. EXPOSE DU DOSSIER

---

Le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) a été institué au sein de l'ONAFTS<sup>1</sup> par la loi du 20 juillet 1971 dans le but de faciliter l'accès des familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales à certains services d'accueil de l'enfance. Durant les trois dernières décennies, les missions du FESC ont été modifiées à plusieurs reprises.

Les missions actuelles du FESC<sup>2</sup> visent le financement de 4 types de projets :

- **l'accueil d'enfants malades** (0 à 12 ans), qui permet la présence, au domicile de l'enfant malade, durant quelques jours, d'une puéricultrice ou d'une aide familiale;
- **l'accueil flexible** (0 à 12 ans), qui vise un 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), qui est destiné aux enfants dont les parents ont postulé un emploi, suivent une formation professionnelle dans une institution reconnue, ou pendant leur réinsertion professionnelle (6 mois au maximum);
- **l'accueil extrascolaire** (2,5 ans à 12 ans) qui concerne un accueil avant ou après l'école et pendant les congés scolaires.

Ce financement est assuré par une cotisation patronale de 0,05 % pour l'accueil d'enfants affectée au Fonds depuis 1994.<sup>3</sup>

Le **Conseil d'Etat** a remis deux avis remettant en cause le système utilisé<sup>4</sup>, la critique ayant notamment pour objet le financement actuellement destiné aux équipements collectifs alors qu'il devrait s'agir d'un financement forfaitaire par enfant accueilli (prestations individualisables).

Suite à ces avis, de nouvelles dispositions ont été introduites dans la **loi programme du 24 décembre 2002**<sup>5</sup> stipulant que le Fonds interviendrait non plus par le biais de la couverture de la charge salariale du personnel accueillant les enfants et des frais de fonctionnement des structures d'accueil mais par l'octroi d'un **montant forfaitaire par journée d'accueil** accordé à chaque enfant bénéficiaire d'allocations familiales, soit l'instauration d'un système de subventionnement basé sur le nombre d'enfants accueillis. Il a toutefois été admis, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, que le FESC continuerait à verser les subsides aux services d'accueil et non aux attributaires.

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 extrascolaire des enfants relevait de la compétence exclusive des Communautés.

Le 16 juin 2004, la Cour d'arbitrage a rejeté le recours en annulation du gouvernement flamand et a considéré 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, constituait un complément d'allocations familiales reconnu comme **prestation de sécurité sociale** et que, de la sorte, le FESC agissait bien dans le cadre d'une compétence fédérale.

---

<sup>1</sup> Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

<sup>2</sup> Définies par l'arrêté royal du 19 août 1997 et le règlement spécial du 2 septembre 1997 afférant à cet arrêté royal (M.B.19/09/97 et M.B.24/09/97).

<sup>3</sup> Cf. en annexe la répartition des moyens du FESC.

<sup>4</sup> Avis du Conseil d'Etat rendus les 2 mars et 11 mai 2000.

<sup>5</sup> MB 31/12/02.

Un **projet de loi** visant à modifier l'**article 107** des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés a été adopté par la Chambre le 1<sup>er</sup> février 2007 et doit être publié prochainement au MB. Celui-ci confirme les modifications décidées dans le mode d'intervention du FESC, conformément à l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Les lignes directrices de la réforme sont les suivantes:

- le principe du financement et de l'octroi des prestations du FESC au sein de la sécurité sociale avec maintien d'une gestion paritaire ;
- le maintien des 4 types d'accueil existants dans le champ d'intervention du FESC ;
- l'affirmation du fonctionnement du FESC dans le cadre d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ;
- la modulation des forfaits par type d'accueil ;
- le renvoi à un accord de coopération à conclure, le cas échéant, 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 ;
- l'octroi de moyens supplémentaires annuels récurrents du Fonds.

Un **accord de coopération** doit être conclu entre l'Etat fédéral et les entités fédérées afin de définir des critères communs d'agrément et d'éligibilité du FESC. Cet accord de coopération conditionne l'entrée en vigueur de la loi.

#### **Dates-clés du FESC – Résumé**

- Loi du 20 juillet 1971 : institution du FESC.
- AR du 20 mai et du 25 septembre 1974 : définition des « missions classiques » du FESC (accueil 0-3ans et services d'aide aux familles et aux personnes âgées).
- 1991 : extension des missions à l'accueil d'enfants malades et l'accueil flexible.
- 1994 : affectation d'une cotisation patronale de 0,05 % au Fonds, pour l'accueil des enfants.
- AR du 19 août 1997 : définition des missions actuelles du FESC visant le financement de 4 types de projets : l'accueil d'enfants malades, l'accueil flexible, l'accueil d'urgence et l'accueil extrascolaire.
- 1<sup>er</sup> janvier 1998 : reprise des « missions classiques » du FESC par les entités fédérées.
- Loi-programme du 24 décembre 2002 : glissement d'un financement par projet à un financement forfaitaire par journée d'accueil.
- 2003 : recours du gouvernement flamand contre ces dispositions.
- 16 juin 2004 : arrêt de la Cour d'arbitrage rejetant le recours du gouvernement flamand.
- 1<sup>er</sup> février 2007 : adoption par la Chambre du projet de loi modifiant l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Les données relatives à la **situation financière** et aux **interventions du FESC** sont reprises en annexe du document.

## 2. AVIS DU CESRW

---

### 2.1 LE PARTENARIAT RELATIF A L'ACCUEIL DES ENFANTS

Le CESRW a maintes fois souligné l'importance de **services d'accueil des enfants** permettant une conciliation plus aisée entre vie familiale et vie professionnelle.<sup>6</sup>

C'est la raison pour laquelle les Interlocuteurs sociaux se sont engagés, en mars 2005, dans un partenariat avec les Gouvernements wallon et de la Communauté française visant une **augmentation des places d'accueil** et une **optimalisation des moyens** affectés à l'accueil de l'enfance.

A cette occasion, le CESRW a rappelé que la réalisation de cet objectif constitue un processus continu qui s'inscrit dans les **principes** suivants :

- l'**articulation** des moyens engagés par la Région wallonne et autres acteurs, complémentairement 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).<sup>7</sup>

### 2.2 LES ENJEUX LIES A LA PROBLEMATIQUE DU FESC

Depuis plusieurs années déjà, le CESRW suit avec intérêt la **politique** relative à l'accueil des enfants et notamment la question délicate de son **financement**.<sup>8</sup> Dans le cadre de cette réflexion, il s'est notamment prononcé à plusieurs reprises sur la problématique du FESC.<sup>9</sup>

Les décisions récentes de l'autorité fédérale projettent à nouveau ce dossier sous les feux de l'actualité. Dans le cadre du partenariat « Accueil des enfants », différents enjeux qui sont soulignés par les partenaires sociaux et discutés avec les autorités compétentes sur cette problématique, ont été évoqués :

- confirmer l'**assise fédérale** du financement du **FESC** en adoptant le projet de loi visant à modifier l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales des travailleurs salariés et en concluant un accord de coopération qui en conditionne la mise en œuvre;

---

<sup>6</sup> Cf. notamment Mémoire du CESRW 2004-2009, page 34.

<sup>7</sup> Principes contenus dans la fiche partenariale relative à l'accueil des enfants, conclue entre le CESRW et les Gouvernements wallon et de la Communauté française.

<sup>8</sup> - Motion A.531 du 23 juin 1997 relative au financement de la politique d'accueil des enfants.  
 - Avis A.565 relatif à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 30 mars 1983 portant création de l'ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance), adopté par le Bureau le 8 juin 1998.

<sup>9</sup> - Prise de position A.474 du 26 juin 1995 et prise de position du 18 septembre 1995, relatives au développement et au financement de services d'accueil pour les enfants et les adolescents.  
 - Avis A.544 sur l'avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté du GW du 11 mai 1995 relatif à l'engagement d'agents contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics et employeurs assimilés, adopté par le Bureau du 27 octobre 1997.  
 - Avis A.556 relatif à l'engagement d'ACS par des structures d'accueil d'enfants, adopté par le Bureau le 30 mars 1998.

- mesurer l'impact, notamment pour les projets et les emplois francophones, du **passage** d'un financement de projets à l'octroi d'un **forfait** par enfant accueilli et définir des modalités permettant d'organiser la phase transitoire sans mettre en péril les projets existants;
- garantir l'intervention du FESC pour l'avenir en définissant les types de **forfaits** pour les 4 types d'accueil et en établissant la **répartition** de l'enveloppe budgétaire entre ces **types de projets**.

Au terme de ce premier échange, le CESRW estime important d'apporter un éclairage aux responsables politiques qui seront amenés à négocier l'accord de coopération avec l'autorité fédérale, sur l'**impact spécifique** de cette problématique sur les structures et les emplois concernés en Communauté française. C'est la raison pour laquelle le CESRW a décidé de rendre un **avis d'initiative** sur ce thème.

## 2.3 LES RECOMMANDATIONS DU CESRW

Le CESRW attire l'attention des Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française sur les points suivants.

### 2.3.1 LA SPECIFICITE DES INITIATIVES FRANCOPHONES FINANCEES PAR LE FESC

Pour le CESRW, l'enjeu que constituent la définition des types de forfaits pour les 4 types d'accueil et la **répartition** de l'enveloppe budgétaire entre ces **types de projets** doit être examiné à la lumière de la **réalité spécifique** des projets et des emplois actuellement financés par le FESC en Communauté française.

Il convient de tenir compte des conséquences importantes que le choix de telle ou telle option risque d'avoir pour la Communauté française. En effet, en Communauté française, une majorité des projets subsidiés par le FESC concerne l'accueil extrascolaire.

En 2006, le FESC a subsidié 378 projets <sup>10</sup> dont 238 néerlandophones et 140 francophones (dont 101 RW) correspondant à 2.092 ETP dont 713 pour les projets francophones et 1.379 pour les projets néerlandophones.

---

<sup>10</sup> Un projet est un dossier introduit au FESC, il regroupe soit plusieurs lieux d'accueil, soit plusieurs opérateurs juridiquement distincts.

Les 140 projets en communauté française se répartissent de la manière suivante :

	Nbre de type d'accueil	Nbre moyen d'enfants accueillis par jour <sup>11</sup>	Nombre de journées de présence annuelle <sup>12</sup>	Nbre d'ETP financés dans le secteur par le FESC
Accueil extrascolaire	94	6.398	1.539.513	543,27 ETP
Accueil d'urgence	26	203	94.820	23,47 ETP
Accueil flexible	30	568	118.448	71,33 ETP
Accueil d'enfants malades	31	64	9.588	59,55 ETP
				<b>697,62 ETP</b>

Source : Données FESC

Par ailleurs, il faut attirer l'attention sur le fait que les projets néerlandophones bénéficient pour la plupart d'un co-financement FESC-Communauté flamande, ce qui n'est pas le cas des projets francophones financés par le FESC. Le tableau ci-dessous établit un comparatif des co-financements dans les trois communautés pour l'ensemble des 4 types d'accueil.

	Communauté française	Communauté flamande	Communauté germanophone
Nbre d'ETP pour les 4 types d'accueil	697,62 ETP	1.375,09 ETP	7,65 ETP
Nbre d'ETP avec cofinancement	8% soit 55,80 ETP	61% soit 832,26 ETP	43% soit 3,3 ETP
Nbre d'ETP sans cofinancement	92% soit 641,82 ETP	39% soit 542,83 ETP	57% soit 4,35 ETP

Source : Données FESC

En Communauté flamande, les emplois co-financés sont donc majoritaires, la situation est inversée en Communauté française où 92% des emplois sont entièrement financés via les subventions FESC.

**Dans ce contexte, les Interlocuteurs sociaux wallons recommandent aux Gouvernements de faire valoir les préoccupations spécifiques des francophones dans la définition des critères d'agrément et de répartition des moyens du FESC. Ils indiquent qu'ils souhaitent être consultés sur ces critères avant la conclusion de l'accord de coopération. Ils considèrent, par ailleurs, que le maintien du nombre de places d'accueil existantes doit faire partie intégrante de toute négociation en la matière.**

<sup>11</sup> Le nombre d'enfants accueillis par jour est obtenu selon le calcul suivant : nombre de journées de présence divisé par 220 (nombre de jours d'ouverture sur une année selon le FESC) ou par 150 pour l'accueil d'enfants malades (selon le FESC).

<sup>12</sup> Nombre de journées de présence déclarées au FESC pour le budget 2006.

### 2.3.2 LE PRINCIPE D'UN CO-FINANCEMENT

Dans son avis A.531 du 23 juin 1997, le CESRW estimait que :

*«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. »*

Dans le cadre du partenariat « Accueil des enfants », apparaît de plus en plus clairement la nécessité d'une **implication budgétaire multiple et coordonnée** dans ce champ de compétences croisées afin d'atteindre l'objectif fixé par l'Union européenne. D'importants efforts budgétaires ont été consentis tant par la Région wallonne (emplois APE, PTP, infrastructures) que par la Communauté française (relance du Plan cigogne) pour concrétiser cet engagement.

Dans le même état d'esprit et afin de garantir les interventions du FESC pour l'avenir en Communauté française, **le CESRW recommande que l'on réfléchisse, dès à présent, à l'ensemble des moyens mobilisables** (ex. APE, amplification du décret ATL, emplois jeunes résultant du Pacte des générations,...) afin de compenser la perte éventuelle de moyens émanant du FESC pour les projets francophones.

Il s'agit, d'une part, de garantir les **initiatives** et les **emplois actuels** par la mobilisation des moyens disponibles et, d'autre part, les budgets du FESC ayant été légèrement augmentés, de réfléchir pour la partie francophone du pays, à des critères permettant à des **initiatives nouvelles** de s'y inscrire, dans le cadre d'une programmation correspondant aux besoins définis à partir de la cartographie.

Le CESRW estime qu'il convient de saisir l'opportunité de mieux structurer les moyens disponibles au moment où les moyens supplémentaires venant du Gouvernement fédéral (moyens récurrents octroyés dans le cadre du Conseil des Ministres d'Ostende) doivent permettre de développer le secteur de l'accueil de l'enfance.



### 2.3.3 DES MOYENS STRUCTURELS ET DES EMPLOIS DURABLES DANS LE SECTEUR DE L'ACCUEIL DES ENFANTS

Dans ses prises de position du 26 juin et du 18 septembre 1995<sup>13</sup>, le CESRW s'est prononcé unanimement en faveur d'une recapitalisation du FESC, estimant que *«le financement d'équipements et de services collectifs, besoins prioritaires, doit, comme le paiement des allocations familiales, être reconnu comme une mission à part entière de l'ONAFTS»*.

Il a précisé toutefois que les moyens prévus dans le cadre des accords interprofessionnels par le produit d'une cotisation de 0,05% consacré à l'accueil des enfants de 0 à 12 ans *«doivent être consacrés au financement d'actions complémentaires et non se substituer à un désengagement des pouvoirs publics»*.

Le CESRW confirme ce point de vue et rappelle également que l'intervention de la Région wallonne en lieu et place du FESC doit se situer dans les limites des compétences régionales et ne peut se concevoir que dans le cadre de sa politique de l'emploi (APE). Lors de l'affectation par la Région wallonne d'ACS en compensation de la suppression des missions classiques du FESC, le CESRW insistait pour que *«ce mécanisme d'intervention soit considéré comme une solution d'urgence et ne puisse en aucun cas devenir le mode d'organisation permanent des services d'accueil concernés»*.<sup>14</sup>

De la même manière, le CESRW plaide aujourd'hui pour que les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française dégagent une **solution durable et structurelle** à l'accueil de l'enfance, en particulier quant au co-financement des projets bénéficiant des interventions du FESC.

\*\*\*\*\*

---

<sup>13</sup> Prise de position A.474 du 26 juin 1995 et prise de position du 18 septembre 1995, relatives au développement et au financement de services d'accueil pour les enfants et les adolescents.

<sup>14</sup> - Avis A.544 sur l'avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté du GW du 11 mai 1995 relatif à l'engagement d'agents contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics et employeurs assimilés, adopté par le Bureau du 27 octobre 1997.  
- Avis A.556 relatif à l'engagement d'ACS par des structures d'accueil d'enfants, adopté par le Bureau le 30 mars 1998.

## ANNEXE AVIS A.861

## SITUATION FINANCIÈRE DU FESC

<b>Exercice</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>RECETTES</b>	<b>44.186.001</b>	<b>45.235.720</b>	<b>45.927.914</b>	<b>62.318.283</b>	
<b>DEPENSES</b>	<b>46.185.893</b>	<b>47.727.897</b>	<b>49.514.114</b>	<b>50.574.558</b>	<b>51.219.654</b>
<b>MISSIONS</b>	45.299.615	46.881.245	48.714.890	49.733.971	
<b>FRAIS DE GESTION</b>	886.278	846.652	799.224	840.587	
<b>BONI</b>				<b>11.743.724</b>	
<b>MALI</b>	<b>1.999.891</b>	<b>2.492.177</b>	<b>3.586.199</b>		
<b>RESERVE</b> <sup>15</sup>	25.206.192	22.714.015	19.127.816	37.135.998	

Source : rapports annuels ONAFTS

Le FESC est confronté depuis plusieurs années à un déficit structurel persistant. Des mesures ont été prises en 2004 par le Comité de gestion pour y remédier : moratoire sur le nombre de journées de présence à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2004, suppression de l'intervention du FESC dans les frais d'investissement des projets et maintien de l'enveloppe de financement pour la charge salariale fixée en 2004.

Lors du Conseil des Ministres spécial d'Ostende du 20 mars 2004, il a été décidé d'octroyer au FESC des **moyens supplémentaires et récurrents** :

- 15 millions € pour 2005 ;
- 16,5 millions € pour 2006 ;
- 18 millions € pour 2007 ;
- 20 millions € pour 2008 et suivantes.

Cette décision a été entérinée par la Loi-programme du 23 décembre 2004 (15 millions € en 2005), par la Loi relative au pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005 (16,5 millions € en 2006) et par le projet de loi adopté par la Chambre le 1<sup>er</sup> février 2007 (18,1 millions € en 2007 et 20 millions € à partir de 2008).

## INTERVENTIONS DU FESC

En 2005, le Fonds a subsidié l'accueil dans 1.047 implantations, réparties entre 378 projets qui accueillent en moyenne chaque jour 23.455 enfants de travailleurs salariés dans le cadre de l'accueil extrascolaire, 882 dans le cadre de l'accueil flexible et 278 dans le cadre de l'accueil d'urgence auxquels s'ajoutent 29.845 journées d'accueil d'enfants malades.

<sup>15</sup> Au 31 décembre de l'exercice mentionné, la réserve est constituée par la différence entre le solde enregistré au début de l'exercice et le résultat de l'exercice.

L'évolution des interventions au cours des dernières années se répartit de la manière suivante :

<b>Exercice</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Implantations	1.047	1.047	1.047	1.047	
Projets	402	396	384	378	378
ETP	2.127	2.099	2.099		2.092
Nbre enfants					
Ac. extrascol.	22.282	22.824	23.494	23.455	23.628
Ac. flexible	825	848	612	882	
Ac. urgence	269	301	278	278	
Nbre jours enfants malades	33.650	32.636	33.222	29.845	

Source : rapports annuels ONAFTS

### Répartition de l'accueil extrascolaire FESC en Belgique

En 2006, le FESC subventionne 277 projets d'accueil extrascolaire, représentant 5.198.160 journées de présence (soit 23.628 enfants par jour) répartis entre les trois communautés de la manière suivante :

	<b>Communauté française</b>	<b>Communauté flamande</b>	<b>Communauté germanophone</b>
Financement	18.165.824,70 € soit 45%	21.725.514,60 € soit 54%	349.075,97 € soit 1%
Nbre de projet	94 projets	182 projets	1 projet
Nbre de journées de présence	1.574.100 journées soit 30%	3.585.000 journées soit 69%	38.060 journées soit 1%
Coût moyen de la journée de présence	11,54 €	6,06 €	9,17 €
Nbre d'ETP financés	543,27 ETP	1.010,65 ETP <sup>16</sup>	7,65 ETP

Source : Données FESC

La différence entre les trois communautés dans le **coût moyen d'une journée de présence en extrascolaire** provient du **mode de financement** des emplois dans ce secteur. En effet, certains emplois sont co-financés par le FESC et par une autre source de subventionnement (régionale ou autre). Lorsqu'il y a co-financement, cela permet de diminuer la dépendance des emplois par rapport à la subvention du FESC.

\*\*\*\*\*

<sup>16</sup> Ce chiffre comprend les emplois subventionnés par le FESC dans les accueils extrascolaires uniques (emplois destinés exclusivement à l'extrascolaire) et l'ensemble des emplois subventionnés par le FESC dans les accueils extrascolaires intégrés (emplois destinés à l'extrascolaire et aux autres types d'accueil sans distinction).