



Les modes de financement, en général, de l'accueil de l'enfant ¹

1. Les modes de financement: les prestataires ou les usagers

Le financement de l'accueil de l'enfant se réalise soit par des subventions allouées aux prestataires de services (les milieux d'accueil) soit par des interventions dans le coût pour les usagers (les parents).

La Belgique fédérale –et donc la situation en Communauté française !- se caractérise par un système de financement mixte :

- les prestataires bénéficient de subventions pour les infrastructures et l'équipement, l'emploi, le fonctionnement ;
- les usagers bénéficient de la progression barémique ², de la déduction fiscale des frais de garde, des interventions du FESC ³.

Dans les faits, le FESC intervient pour subventionner des emplois et des frais de fonctionnement dans certains milieux d'accueil de l'extrascolaire, de l'accueil flexible, de l'accueil d'urgence et de l'accueil des enfants malades. L'arrêt 104/2004 de la Cour d'Arbitrage ⁴ a néanmoins rappelé que :

- « (...) *il appartient aux seules communautés de mener la politique relative aux structures d'accueil des enfants, en ce compris leur subventionnement et leur tarification* » ;
- l'intervention du FESC doit être considérée comme une prestation de sécurité sociale (compétence du Fédéral) si cette intervention « (...) *est interprétée en ce sens qu'un complément d'allocations familiales est payé en faveur des attributaires d'allocations familiales (...) à des structures d'accueil d'enfants pour lesquelles les communautés sont compétentes* ».

¹ Analyse publiée avec l'aide de la Communauté française (éducation permanente), réalisée à la demande de Vie féminine, exposée dans le cadre de leur semaine d'étude, le 2 juillet 2010.

² Cette progression barémique est d'application dans le secteur subventionné par l'ONE, Kind en Gezin (en Communauté flamande), le DKF (en Communauté germanophone) : la participation parentale est fixée en fonction des revenus. Les participations parentales les plus basses sont compensées partiellement ou totalement, par exemple par le mécanisme de rétrocession/péréquation en Communauté française.

³ Le Fonds d'équipements et de services collectifs, institué au sein de l'ONAFST (Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés)

⁴ La Cour d'Arbitrage est devenue entre-temps la Cour Constitutionnelle.

Autrement dit, les interventions du FESC constituent bel et bien un financement des usagers qui bénéficient par ailleurs d'allocations familiales (du régime salarié ou de la fonction publique)⁵.

2. Les sources de financement

Malgré la communautarisation de la politique familiale⁶, rappelée par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt 104/2004 précité, l'Etat (au sens large du terme) finance l'accueil de l'enfant dans des compétences de plus en plus variées. En effet, aux subventions de l'ONE en Communauté française, s'ajoutent ou se substituent :

- au niveau fédéral, les interventions du FESC, la déduction fiscale des frais de garde à l'impôt des personnes physiques, la déduction fiscale des dépenses des entreprises pour la création de nouvelles places d'accueil –à l'impôt des sociétés-, les exonérations fiscales ou sociales dont bénéficient les accueillantes d'enfants, le *maribel social*⁷ ;
- au niveau de la Région wallonne et de la COCOF⁸, l'exercice de la compétence transférée de la Communauté française en matière de subvention aux infrastructures ;
- au niveau régional, en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale, des subventions à la création d'emplois (APE en Wallonie, ACS à Bruxelles), lesquelles subventions peuvent être octroyées ou non dans le cadre de conventions liant chaque Région et la Communauté française (ou l'ONE) ;
- au niveau régional bruxellois, dans le cadre du *Plan crèches*, des subsides aux communes pour l'acquisition, la rénovation ou la construction d'infrastructures d'accueil, et encore des dispositifs de la politique de rénovation urbaine (les *Contrats de quartier*, par exemple), en lien avec des fonds européens comme le FEDER⁹.

Il ne fait pas de doute que la diversification des sources de financement a permis d'augmenter sensiblement la capacité d'accueil : par exemple, le *plan crèches bruxellois* a permis la création de 3260 places entre 2004 et 2009, et pour l'essentiel entre 2007 et 2009, pour 2600 places visées dans la Déclaration de politique régionale bruxelloise de 2004 !

⁵ Sur cette problématique, le CERE a publié une autre analyse disponible également sur le site de l'association : http://www.cere-asbl.be/spip.php?article53&var_recherche=FESC

⁶ Article 5, §1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

⁷ Le *maribel social* consiste en réductions de cotisations patronales à l'ONSS, lesquelles sont globalisées dans des fonds pour créer de nouveaux emplois.

⁸ Commission communautaire française

⁹ Fonds européen de développement régional

Cette augmentation de la capacité globale d'accueil de l'enfant s'est effectuée :

- au prix d'une complexité pour les porteurs de projets, et avec des échecs notables comme celui du plan SEMA¹⁰ ;
- au prix du statut des personnels engagés via les programmes d'emploi régionaux, et avec des difficultés de recrutement ;
- au prix d'une confusion entre les usagers directs (les parents) et indirects de l'accueil (les entreprises, les pouvoirs locaux) ;
- au prix d'une surcharge de travail (administratif) pour les directions de milieux d'accueil.

La question de la répartition des compétences en matière d'accueil de l'enfant au sein de l'Etat fédéral reste plus que jamais d'actualité :

- Est-il possible de prétendre que l'accueil de l'enfant est une compétence exclusive des Communautés lorsqu'on compare les budgets concernés dans chaque entité ou organisme ? Par exemple, lorsque l'ONE dépense 86 millions d'euros pour les milieux d'accueil qu'il subventionne¹¹, le FESC en dépense 55 millions! Autrement dit, en prenant également en compte les déductions fiscales et les exonérations sociales, le niveau fédéral dépense plus pour les milieux d'accueil que chacune des Communautés!
- Est-il possible de ne pas poser la question de la "régionalisation"¹² de la programmation des places d'accueil de l'enfant lorsqu'on réalise que toutes les créations de nouvelles places s'effectuent avec des emplois et des infrastructures financés par les deux Régions et la COCOF?

Quelle réforme de l'Etat est-elle souhaitable pour les milieux d'accueil de l'enfant?

3. Les évolutions récentes : constats, questions et enjeux

La question de l'introduction du titre-service dans l'accueil de l'enfant va contribuer à brouiller le mode de financement : est-ce le prestataire ou l'utilisateur qui est le principal bénéficiaire du dispositif ?

Le système IKG¹³ institué en Flandre «efface» la distinction entre secteur public et secteur privé, entre milieux d'accueil subventionnés et milieux d'accueil privés, entre marchand et non-marchand... Ce système paraît renforcer l'accessibilité sociale des

¹⁰ Les Synergies entreprises-milieux d'accueil (SEMA) visaient à bénéficier de la déduction fiscale des investissements des entreprises en faveur de l'accueil en les globalisant dans un mécanisme propre à l'ONE. Ce mécanisme a permis la création de seulement 101 places (inventaire au 1^{er} mai 2008), dont une grande partie par l'entremise d'organismes qui ne sont pas soumis à l'impôt des sociétés (CPAS de Bruxelles, ONE, COCOF) !

¹¹ Office de la Naissance et de l'Enfance, Rapport annuel 2007

¹² Régionalisation ou transfert de l'exercice de la compétence à la Région wallonne et à la COCOF

¹³ Il s'agit de compenser, dans les milieux d'accueil privés marchands, la différence entre la contribution maximale des parents en fonction du barème de Kind en Gezin et la contribution réellement payée.

milieux d'accueil mais probablement au détriment de la qualité du service et/ou de la professionnalisation du secteur.

Il paraît souhaitable de sortir d'un mode de financement des milieux d'accueil en fonction de « l'occupation journalière d'un lit (d'une place) », notamment pour simplifier administrativement la gestion des services mais également pour permettre la diversité des projets : ce n'est pas la même chose d'accueillir des enfants réguliers à temps plein ou des enfants irréguliers ou à temps (très) partiel. Dans le premier cas, le « taux d'occupation » reste un indicateur important ; dans le deuxième cas, c'est plutôt le « ratio inscrits/places » qui constitue la base de l'évaluation de l'activité d'accueil. La contractualisation des relations entre l'ONE et les milieux d'accueil est souhaitable mais comment intégrer la diversité des projets et des publics ?

Le mécanisme du FESC (tel qu'il serait conforme à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage) est en concurrence avec la déduction fiscale des frais de garde. Entre sécurité sociale et fiscalité, le mode d'intervention en faveur de l'utilisateur devient hésitant. Le pacte de stabilité européen, en ce qu'il intègre la sécurité sociale au budget de l'Etat, contribue à la confusion entre impôts et cotisations sociales. Dans le même ordre d'idées, un débat s'initie sur la meilleure manière d'intervenir en faveur des familles : augmenter les revenus (allocations familiales) mais sans garantir l'accès aux revenus du travail VERSUS garantir l'accès à l'emploi (milieux d'accueil) sans opérer (ou réduire) la solidarité horizontale entre les ménages avec et sans enfants. Le cas échéant, où se situe la limite entre la redistribution verticale (en fonction des revenus des ménages) et la redistribution horizontale ?

Le concept de territoire monte en puissance, à la faveur du *principe de subsidiarité*¹⁴ et de l'émergence des politiques locales. Comment faire en sorte que les communes élargissent leur horizon au secteur associatif, le parent pauvre des modes de financement qui se sont développés récemment ? A contrario, comment le secteur associatif peut-il intégrer les exigences et les objectifs des élus locaux ? Quelles collaborations entre eux, pour quels projets ?

Alain Dubois,
2-6 juillet 2010

Avec le soutien de la Communauté française

¹⁴ « Le **principe de subsidiarité** est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même ». (Wikipédia)