

Bruxelles, le 03 janvier 2008,

**Avis 2008 / 01**

---

**Avis relatif à la proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité**

---

*Lors de sa séance du 3 octobre 2007, le Conseil d'administration de l'ONE a sollicité son Conseil d'avis afin que ce dernier rende un avis relatif à une proposition d'extension du champ d'application des titres-services à l'accueil extrascolaire des enfants.*

**Introduction**

Le Conseil d'avis, interpellé à propos de la proposition de loi déposée le 2 octobre 2007 par la députée fédérale Florence Reuter et visant à modifier la loi du 22 décembre 2003 (en son article 2, §1, 3°) en élargissant la définition des travaux ou services visés à « **l'aide à la surveillance d'enfants** », souhaite rendre un avis dont la portée dépasse le cadre strict de cette proposition.

Le Conseil souhaite en effet faire état plus globalement de son inquiétude face aux intentions de recours aux titres services pour développer l'accueil des enfants, présentes dans les programmes de certains partis politiques.

**Constats**

L'unique ajout à la liste des activités couvertes par les titres-services (article 2, §1, 3°) figurant dans cette proposition de loi est le suivant : « l'aide à la surveillance d'enfants ». Les modalités et limites de la mise en œuvre, soit l'essentiel du dispositif ne sont pas explicitées dans cette proposition de loi mais les objectifs poursuivis apparaissent en filigrane et de manière fort lacunaire dans l'exposé accompagnant la proposition.

## 1. Accueil de qualité

La terminologie utilisée « **aide à la surveillance d'enfants** » repose sur une conception de l'accueil des enfants qui fait abstraction de l'évolution du secteur de la petite enfance ces dernières années, des exigences de la réglementation générale et du code de qualité de l'accueil.

Pour l'ensemble du secteur de l'enfance, un accueil de qualité doit répondre avant tout, et le plus adéquatement possible, aux besoins des enfants : besoin de sécurité tant physique qu'affective, besoin de bien-être au sens large, besoin d'apprendre. Tout cela suppose la mise en œuvre d'un véritable projet pédagogique et éducatif visant le développement global de l'enfant, le respect de son rythme de vie en tenant compte de son âge et de son développement.

Le **code de qualité**<sup>1</sup>, socle à respecter par tous les acteurs, constitue la garantie d'un niveau de qualité d'accueil pour les différents types de services offerts pour l'accueil des enfants de moins de 12 ans.

**La formation initiale et continuée** des professionnels de l'enfance demeure la garantie indispensable à la qualité de cet accueil et à la continuation de la professionnalisation du secteur de l'enfance<sup>2</sup>.

Plus globalement, au-delà de ces remarques fondamentales, et de l'impossibilité de contrôle de qualité de prestations au domicile du bénéficiaires (rôle de l'ONE), le Conseil d'avis estime que la proposition de loi de Florence Reuter n'offre aucune garantie quant au respect d'un accueil de qualité.

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails, cfr Arrêté du 17 décembre 2003 du Gouvernement de la Communauté française fixant le code de qualité de l'accueil

<sup>2</sup> Cfr Avis 2007/03 du Conseil d'avis relatif à la formation continuée des professionnels de l'enfance (0-3ans / 3-12 ans)

## 2. Emploi / Accueil

Les activités actuellement visées par le système des titres-services (aides ménagères, repassage, petits travaux d'entretien et de jardinage) et destinées d'abord et avant tout à favoriser la réinsertion de publics cibles éloignés de l'emploi, ne peuvent se confondre avec des activités d'aide aux personnes (comme l'accueil des enfants) dont la qualité est conditionnée par le professionnalisme des acteurs, et qui leur valent, au niveau européen, un traitement particulier<sup>3</sup>.

En effet, le système des titres-services a pour objet spécifique la remise au travail des demandeurs d'emploi peu qualifiés (chômeurs de longue durée, travailleurs en noir, etc.) dans le cadre d'une enveloppe budgétaire limitée.

Cet objectif est très éloigné de ceux d'une politique d'accueil des enfants de qualité préconisée par l'Europe pour garantir l'égalité d'accès à l'emploi.

A première vue, la proposition de recours aux titres-services peut faire illusion dans un contexte de carence importante de réponses adéquates à de nombreux besoins, le système étant présenté comme autorisant une souplesse adaptée à chaque problème individuel.

En réalité, le système des titres-services ne soutient pas et met en péril l'accueil extrascolaire existant. Il pourrait avoir comme effet pervers de favoriser le recours au travail non déclaré étant entendu que ni les parents, ni les travailleurs inscrits dans ce système n'auront intérêt à ce que la totalité des heures de gardes soient prestées « officiellement » tenant compte du coût global du système titres-services.

En outre, l'absence de financement de l'encadrement et de toutes fonctions logistiques annexes à l'activité, et le sous-financement de la progression barémique due à l'ancienneté, imposent dans ce secteur, sans autre source d'appui, une rotation très rapide du personnel afin de bénéficier d'un maximum de réductions bas salaires.

Le dernier rapport sur la pauvreté publié par le Centre pour l'Egalité des Chances souligne les dérives du dispositif<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> cfr une communication du 20 novembre 2007 de la Commission européenne (« Services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen » ).

<sup>4</sup> *Lutter contre la pauvreté, évolutions et perspectives, une contribution au débat et à l'action politiques (Rapport 2007)*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2007

Dès lors, **le Conseil d'avis conteste** le bien-fondé d'un recours au système des titres-services comme moyen de financement dans le secteur de l'accueil des enfants.

### 3. Accessibilité

Le système des titres-services ne permet pas l'organisation - sous la responsabilité des pouvoirs publics - d'un développement équilibré d'une offre diversifiée de prestations qualifiées et accessibles répondant aux différents besoins de la population.

Le financement de l'accueil par le recours aux titres-services s'avérerait particulièrement coûteux pour les parents : 6,70€ l'heure (plus de 4€ après déductibilité fiscale !) et pour la collectivité : 13,30€ l'heure de prestation individualisée auquel il faut ajouter le manque à gagner résultant de la déductibilité fiscale.

Coûteuse en moindres rentrées fiscales, **cette déductibilité fiscale** ne contribuera en rien à garantir l'égalité d'accès à une offre de qualité suffisante, à l'inverse d'une mesure de subventionnement de l'offre accompagnée d'une participation financière des parents (PFP) qui est fixée en fonction de leurs revenus<sup>5</sup>.

Le Conseil d'avis rappelle que le décret ATL autorise une participation parentale de 4€ maximum pour un accueil extrascolaire de moins de 3 h.

Le recours aux titres services (6,70 euros/heure + déduction fiscale) pour l'accueil extrascolaire renforcera donc l'inégalité d'accès aux services.

### 4. Marchandisation

Favoriser un mécanisme visant à solvabiliser la demande (c'est-à-dire finançant les utilisateurs des services) plutôt que l'offre de services (c'est-à-dire finançant directement le producteur de service) et les

---

<sup>5</sup> cfr Avis 2005/01 du Conseil d'avis concernant la déductibilité fiscale des frais de garde pour les enfants jusque l'âge de 12 ans (loi du 06 juillet 2004)

emplois qualifiés dans le cadre d'une programmation renforcerait le développement d'activités marchandes dans le secteur de l'accueil des enfants, ce qui entraîne une liberté des normes et des prix.

## Propositions

- Renforcer les services existants (ex : garderies scolaires) pour créer de nouvelles places d'accueil extra-scolaire en évitant de créer une filière supplémentaire, déstructurante, et nuisible à la qualité de l'accueil des enfants.
- Dédicacer les moyens budgétaires prévus pour élargir les titres services à la « surveillance des enfants » au développement de l'emploi dans le secteur de l'accueil extra-scolaire<sup>6</sup> via les fonds « Maribel social », FESC, etc., par l'adjonction de moyens supplémentaires (au-delà des réductions de cotisations). A titre d'exemple : le budget prévisionnel pour financer l'extension des titres-services permettrait, s'il était directement injecté dans le subventionnement aux structures existantes (ex : les garderies scolaires), de faire passer l'encadrement de 1 professionnel pour 40 enfants (norme encore pratiquée) à 1 professionnel pour 14 enfants (norme fixée et subsidiée dans le cadre du FESC) !

Rappel :

L'objectif du **Maribel social** est de promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand par la création d'emplois supplémentaires afin de rencontrer les besoins du secteur non-marchand et d'augmenter ainsi la qualité des services. Les employeurs (privés et publics ) créent de nouveaux emplois financés par les réductions de cotisations patronales préalablement mutualisées au sein des Fonds sectoriels.

Ainsi, le Maribel Social financé grâce au budget que l'Etat est prêt à consentir dans les titres-services, permettrait de rencontrer l'objectif de mieux concilier les vies professionnelle et familiale en créant des emplois de qualité pour les enfants mais aussi pour les travailleurs puisqu'ils ne seraient pas soumis à une précarité récurrente.

Ce développement de l'offre de milieux d'accueil existante permettrait de pérenniser l'emploi en assurant une accessibilité proportionnelle au revenu des parents.

---

<sup>6</sup> Le budget des titres-services a explosé et s'élève en 2007 à 769 millions d'euros. Le coût de la proposition de loi de Florence Reuter est estimé à 60 millions d'euros.