

Bruxelles, le 16 décembre 2019,

Avis 2019 / 05

Avis relatif à l'élargissement de la définition des travaux ou services Titres Services visés à « l'aide à la surveillance d'enfants », prévu par la Déclaration de Politique Régionale Wallonne

Introduction

Le Conseil d'avis de l'ONE, interpellé par la Déclaration de Politique Régionale Wallonne à propos de la proposition 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 intention régionale en ce qu'elle touche directement une compétence de l'Office de la Naissance et de l'Enfance quant à l'organisation de l'accueil de l'enfant. D'autant que la Déclaration de Politique Communautaire ne reprend pas cette idée alors que la FWB dispose de la compétence régaliennne sur l'accueil de l'enfant...

Le Conseil d'avis rappelle en premier lieu son [avis 2008/01](#)¹ sur le même sujet. Dans cet Avis, le Conseil proposait notamment de : (...) « *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 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) ! ».*

Or, la DPR wallonne mentionne la volonté du Gouvernement « d'étendre le mécanisme de titres services à l'accueil et au transport d'enfants de 3 à 12 ans ». Il veut veiller au renforcement des qualifications et à une formation adéquate des encadrants.

Certes l'accueil au domicile des parents n'est pas règlementé par les décrets ONE, sauf pour l'accueil d'enfants malades (ce qui pourrait faire jurisprudence). Mais les qualifications requises pour l'accueil organisé sont du ressort de la FWB. Et l'Accueil Temps Libre (ATL) fait l'objet d'un ensemble de réglementations depuis de nombreuses années déclinées autour de l'extrascolaire, les écoles de devoirs ou les centres de vacances. Depuis 2017, cette préoccupation a été renforcée avec l'arrivée des services subventionnés précédemment au niveau fédéral par le FESC (Fonds d'

¹ [cf](#) infra en annexe

Equipements et de Services Collectifs) permettant, au côté du recours au plan de résorption du chômage préexistant, de financer les emplois du secteur et d'assurer ainsi un encadrement de qualité.

L'angle d'approche de cette problématique par le pouvoir régional est focalisé sur l'employabilité des parents et la création d'emplois. Ce faisant, on oblitère trois autres axes importants : la qualité de vie familiale - qui ne suppose pas des parents mobilisables 18h par jours - d'une part, les conditions de travail du personnel affecté à ces tâches d'autre part, et le respect des besoins et rythmes de l'enfant, sujet de droits.

L'idée du recours aux titres services n'est en effet pas nouvelle, elle veut répondre à un problème d'organisation et d'articulation vie privée - vie professionnelle en renforçant la disponibilité et la flexibilité des parents au travail.

La question est valable mais la réponse ne nous semble pas adéquate en ce qu'elle porte en elle des germes de déstabilisation des services, de déprofessionnalisation du secteur, d'inégalité sociale et d'irrégularités réglementaires.

Déstabilisation des services

Alors que l'intégration des services FESC peine à se finaliser, alors qu'une réflexion en profondeur sur l'accompagnement des services ATL démarre au sein de l'Office en mobilisant les acteurs de terrain, l'émergence d'une nouvelle forme d'extrascolaire peut constituer une concurrence aux services reconnus. En captant les parents les plus aisés (voir infra) cela pourrait aussi amener une déstabilisation financière des structures actuellement très mal subventionnées dans une enveloppe fermée.

Au niveau gestion du personnel, la coexistence de statuts différents au sein du personnel entraîne toujours des complications techniques et comptables mais aussi des problèmes d'encadrement et de cohésion d'équipes.

Déprofessionnalisation du secteur

La qualité de l'accueil passe aussi par la professionnalisation du secteur (qualifications de base, formations continuées obligatoires, encadrement, ...) dans l'objectif de passer des « garderies » à des temps propices au développement psycho-social de l'enfant. Recourir aux titres services dans le cadre actuel des entreprises reconnues dans ce système ne peut y répondre qu'en créant une filière particulière avec des exigences quasi identiques à celles régissant les services agréés par l'ONE. A défaut, les exigences de l'Office seront rapidement détricotées.

Quid aussi des besoins spécifiques des enfants malades pour qui ce système répondrait aux « dépannages » impromptus ?

Inégalité sociale

Outre les sommes investies par le financement direct des autorités dans ce système, l'avantage des titres services réside pour les bénéficiaires dans l'avantage de déductibilité fiscale. Ce faisant, il profite plus particulièrement aux familles disposant de revenus suffisants pour en bénéficier. Et plus les revenus sont importants, plus y a d'intérêts à déduire. A ce sujet, il faudrait lever le litige éventuel avec le système de déductibilité fédéral de l'accueil de l'enfant ce qui doublerait la détaxation (non bis ibidem).

Ce sont aussi ces familles qui, par leur formation et leur habitat, seront plus ouvertes à ce type de service. Et le coût final demeurera important : il y a environ 190 jours scolaires par an, 3 heures par jour représentent 5130€/an à supposer qu'on ne dépasse pas 800 heures, aides ménagères comprises.

Cette inégalité financière renforcera les inégalités sociales en isolant à domicile les enfants de familles aisées et en ghettoïsant les autres dans des services très peu financés.

A moins que la région bruxelloise ne suive le mouvement, il y aura aussi inégalité de traitement avec les wallons.

Marchandisation

En Wallonie, le système des titres services n'est plus accessible actuellement qu'aux entreprises marchandes. Les services d'aides familiales n'y ont plus accès. Du côté de l'ONE, la philosophie suivie dans le cadre de la réforme de l'accueil veut lutter contre la marchandisation du secteur en réservant l'agrément aux associations et structures publiques. Comment gérer ce conflit de logiques ?

Irrégularités réglementaires

En FWB, l'accueil de l'enfant ne peut être organisé que par des structures reconnues ou agréées par l'ONE et contrôlées par cet Office. Qu'en sera-t-il de la conformité des entreprises titres services à ces dispositifs réglementaires ?

L'argument réfutant la nécessité de cet agrément, basé sur le fait que l'organisateur de l'accueil est en fait la famille au domicile de celle-ci, n'aborde pas les obligations de la société employeur du personnel.

Par ailleurs, pour des questions d'organisation mais aussi de diminution des coûts, le risque que des familles s'organisent entre elles pour réaliser cet accueil commun avec les mêmes titres services à tour de rôle au domicile de l'une ou de l'autre est réel. Or, cela les fait basculer dans les obligations et interdictions de l'accueil collectif qu'elles ne rencontreront pas. Ceci peut entraîner pour elles des pénalités importantes. Ce risque d'ingénieries interfamiliales sera encore plus important dans les communes « frontalières » aux autres régions qui ne mettraient pas en place un tel système.

Un tel dispositif supposerait des prestations réduites tant en heures par jour (en dehors des heures scolaires) qu'en jours par an compte tenu du nombre de titres-services. Il est donc difficile dans ce cadre de proposer des contrats d'une durée suffisante dans le respect de règles sur le temps de travail (prestation de 3 heures consécutives, sursalaire pour les horaires coupés, ...).

La personne amenée à prester dans ce cadre pourrait elle-même se trouver en difficulté pour organiser l'accueil de ses propres enfants du fait de son travail.

Enfin, les titres requis et niveaux de formation pour assurer l'accueil des enfants, le fait de relever du secteur de l'accueil des enfants (point de vue paritaire), le risque d'heures perdues entre des prestations, rendraient l'activité déficitaire. Ce qui ne semble guère « légal ».

Conclusion :

L'objectif de la Région wallonne de tenter de trouver une réponse aux besoins des familles dans le cadre de la conciliation des temps est louable mais le moyen utilisé expose à trop de dégâts collatéraux.

Comme dans notre avis de 2008, le Conseil propose plutôt que les moyens dédiés à ce projet par la RW soient mobilisés, via un accord de coopération avec la FWB, pour le renforcement et la diversification des services agréés dans l'Accueil Temps Libre, système AES2 ou enfants malades.

Annexe : Avis 2008/1 : 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

(..)

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**², 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'enfance³.

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.

² Pour plus de détails, cfr Arrêté du 17 décembre 2003 du Gouvernement de la Communauté française fixant le code de qualité de l'accueil

³ 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 particulier⁴.

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'Égalité des Chances souligne les dérives du dispositif⁵.

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.

⁴ 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 »).

⁵ *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

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 revenus⁶.

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 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-scolaire⁷ 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.

⁶ 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)

⁷ 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.

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