

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

2 JUILLET 1992

Proposition de loi relative au Fonds d'équipements et de services collectifs

(Déposée par Mme Delcourt-Pêtre)

DEVELOPPEMENTS

L'évolution des modèles parentaux qui s'est manifestée depuis une vingtaine d'années interroge le fonctionnement de nos institutions, et particulièrement, notre système de sécurité sociale.

Cette évolution s'est manifestée de diverses manières :

1. Une augmentation ininterrompue depuis 1970 du taux d'activité féminine. Entre 1970 et 1988, le taux global d'activité des femmes a augmenté de 36,6 p.c. en Belgique. Cet accroissement est pour l'essentiel le produit d'un relèvement spectaculaire de l'activité professionnelle des femmes entre 25 et 35 ans.

En effet, la grande majorité de celles-ci sont engagées dans une activité professionnelle et n'interrompent plus cette activité au moment de la naissance d'un enfant.

2. L'augmentation du nombre de divorces, qui entraîne l'éclatement des groupes familiaux, et leur reconstitution sous forme de familles mosaïques.

Entre 1970 et 1985, le nombre de familles monoparentales a augmenté de plus de 20 000 ménages. Ces

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

2 JULI 1992

Voorstel van wet betreffende het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten

(Ingediend door mevr. Delcourt-Pêtre)

TOELICHTING

De ouderschapsmodellen die zich de laatste twintig jaar hebben ontwikkeld, doen vragen rijzen bij de werking van onze instellingen en in het bijzonder bij ons stelsel van sociale zekerheid.

Deze ontwikkeling heeft verschillende vormen aangenomen :

1. Een gestage toename sinds 1970 van het aantal werkende vrouwen. Tussen 1970 en 1988 is in België het aantal vrouwen met een beroepsactiviteit in het totaal gestegen met 36,6 pct. Deze toename wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een opvallende verhoging van de beroepsactiviteit van vrouwen tussen 25 en 35 jaar.

Het merendeel van die vrouwen hebben immers een beroep dat ze niet meer stopzetten bij de geboorte van een kind.

2. Het toenemende aantal echtscheidingen, wat het uiteenvallen van de gezinnen tot gevolg heeft en versnipperde gezinnen doet ontstaan.

Tussen 1970 en 1985 is het aantal eenoudergezinnen toegenomen met meer dan 20 000 eenheden.

familles sont en danger de pauvreté, si elles se dissolvent, et si le conjoint qui a la garde des enfants, le plus souvent la femme, ne travaille pas professionnellement.

Une étude sur le profil des bénéficiaires du minime réalisé par le Ministère de l'Emancipation sociale montre bien que la majorité des bénéficiaires du C.P.A.S. sont des femmes et parmi celles-ci, plus de la moitié sont sans profession, avec enfant à charge.

De plus, la charge des enfants vivant avec elles n'est pas toujours compensée (42 p.c.) par les pensions alimentaires dont 18 p.c. ne sont pas versées ou le sont en retard (24 p.c.) (1).

A travers toute l'Europe, malgré la pression des charges familiales, c'est l'image de la « femme-mère au travail » qui à des degrés divers constitue la réalité et pose le problème de la conciliation vie familiale-vie professionnelle.

Ce thème n'est pas nouveau. En 1965, la Conférence internationale du travail adoptait la recommandation n° 123 sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales.

Dès 1975, elle reconnaissait, dans sa Déclaration sur l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses, qu'il convient de fournir à tous les travailleurs, des services et une assistance qui leur permettent de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Le thème famille-travail n'est ni passager, ni conjoncturel. L'accroissement du taux d'activité des femmes apparaît en effet comme une donnée irréversible du fait de la conjonction de plusieurs facteurs : hausse du niveau d'instruction des femmes, changements des mentalités, nature de l'activité exercée, importance accrue du revenu de la femme dans l'économie du ménage.

Le succès des formules atypiques d'emploi telles que le développement du travail à temps partiel (2), l'augmentation considérable des dispenses de chômage pour raisons sociales et familiales (45 115 unités en 1991 et 54 750 unités en 1992 prévus), la féminisation des interruptions de carrière (85 p.c. de toutes les catégories sont des femmes, et plus de 70 p.c. de fem-

Deze gezinnen worden bedreigd met armoede, indien de partner die de hoede over de kinderen heeft, meestal de vrouw, geen beroepsactiviteit meer uitoefent.

Een studie over het profiel van de bestaansminimumtrekkers, uitgevoerd door het Ministerie van Maatschappelijke Emancipatie, toont aan dat de meerderheid van de O.C.M.W.-cliënten vrouwen zijn en dat meer dan de helft van hen geen beroep uitoefent en kinderen ten laste heeft.

Bovendien wordt de last van de bij hen inwonende kinderen niet altijd gecompenseerd (42 pct.) door de uitkeringen tot levensonderhoud, waarvan 18 pct. niet of laattijdig worden betaald (24 pct.) (1).

Ondanks de drukkende verplichtingen van het gezin overheerst in heel Europa in verschillende opzichten het beeld van de « werkende vrouw-moeder », een beeld dat het probleem oproept van hoe gezinsleven en beroepsleven met elkaar verzoend kunnen worden.

Dit onderwerp is niet nieuw. In 1965 nam de Internationale Arbeidsconferentie aanbeveling nr. 123 aan over de tewerkstelling van vrouwen die de verantwoordelijkheid voor het gezin dragen.

Sinds 1975 wordt, door haar Verklaring over de gelijke kansen en behandeling voor de werknemers, erkend dat alle werknemers gebruik moeten kunnen maken van diensten en een begeleiding moeten krijgen om hun verantwoordelijkheden op het werk en in het gezin met elkaar te kunnen verzoenen.

Het onderwerp gezin-werk is geen voorbijgaand of conjunctureel thema. Dat vrouwen steeds meer beroepsbezigheden uitoefenen is immers een onomkeerbaar gegeven dat voortspuit uit het samengaan van verschillende factoren: hoger opleidingsniveau van de vrouwen, mentaliteitsveranderingen, aard van de uitgeoefende activiteit, toenemend belang van het inkomen van de vrouw in de financiën van het huishouden.

Het succes van de atypische tewerkstellingsformules zoals de ontwikkeling van het deeltijds werk (2), de belangrijke toename van de vrijstellingen van stempelplicht om sociale en familiale redenen (45 115 eenheden in 1991 en 54 750 eenheden verwacht in 1992), het overwegend vrouwelijk karakter van de loopbaanonderbrekingen (85 pct.

(1) J.F. Guillaume, K. Maddens, B. Bawin et J. Van Houtte, *La problématique des créances alimentaires*, rapport pour le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale, 1988 et 1990.

(2) Sur le lien entre le relèvement du taux d'activité féminine et le développement du travail à temps partiel, N. Degimbe et A. Simon, « Travail féminin: taux d'activité et temps partiel », *Revue du Travail*, oct.-nov.-déc., 1991, p. 12.

(1) J.F. Guillaume, K. Maddens, B. Bawin et J. Van Houtte, *De problematiek van de onderhoudsverplichtingen*, rapport voor de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 1988 en 1990.

(2) Over de band tussen het groeiend aantal vrouwen onder de beroepsbevolking en de ontwikkeling van de deeltijdse arbeid, N. Degimbe en A. Simon, « Vrouwenarbeid: activiteitsgraad en deeltijdse arbeid », *Arbeidsblad*, oktober-november-december 1991, blz. 12.

mes ont entre 25 et 40 ans dans le secteur privé), révèlent la difficulté pour les familles de concilier vie familiale, vie professionnelle et vie sociale.

Il faut constater que ces formules ne constituent pas les seules propositions possibles pour favoriser la conciliation entre vie professionnelle, vie sociale et vie familiale, et qu'elles ont des inconvénients.

— Soit que ces formules ne représentent pas une véritable alternative. M. Maruani et C. Nicole dans un ouvrage récent distinguent dans le développement du travail à temps partiel en France un double phénomène.

Il résulte, d'une part, d'une demande de travail à temps partiel volontaire et, d'autre part, d'une offre de travail à temps partiel de la part des entreprises. Dans ces cas, l'alternative pour les femmes moins qualifiées, c'est un emploi à temps partiel ou rien (1).

En Belgique, 70 p.c. des jeunes femmes acceptent un travail à temps partiel contre leur volonté (2).

— Soit qu'elles comportent un risque réel de marginalisation. D. Devos (3) souligne que, dans la majorité des situations, le temps partiel ne libère pas du « temps » pour la femme, mais libère l'homme de sa solidarité familiale. Le temps partiel replonge hommes et femmes dans leur domaine respectif.

Selon A. Pernot (4), la redistribution du travail, telle qu'elle prend forme via la flexibilité, conduit à la perpétuation de l'inégalité existante sur le marché de l'emploi et renforce la dépendance économique de la femme à son couple.

— Soit qu'elles contiennent de telles contraintes que leur accès est rendu difficile. C'est le cas d'une mesure comme l'interruption de carrière.

(1) «Au labeur des dames — Métiers masculins, emplois féminins», Collection Mouvement, Syros Alternatives, Paris, 1989.

(2) A. Pernot, «Flexibilité: contexte général et signification pour la position de la femme sur le marché du travail», *Revue du Travail*, janv.-fév.-mars, 1989, p. 6.

(3) D. Devos, «Entre travail et famille, les femmes», *Revue du travail*, oct.-nov.-déc., 1991, p. 30 — qui cite C. Nicole, «Les femmes et le travail à temps partiel, Tentations et perversions», *Revue française des affaires sociales*, oct.-déc., 1984.

(4) A. Pernot, «Flexibilité: contexte général et signification pour la position de la femme sur le marché du travail», *Revue du travail*, janv.-fév.-mars, 1989, p. 3.

J. Dequan, secrétaire général, «Vie familiale, vie professionnelle, concilier l'inconciliable», *Revue du travail*, oct.-nov.-déc., 1991, p. 71, «En matière de droit à la pension, on peut craindre que l'usage des diverses possibilités comme le travail à temps partiel ou l'interruption de carrière ne pénalisent à terme ceux, le plus souvent des femmes, qui les auront saisies».

van alle categorieën zijn vrouwen en meer dan 70 pct. van de vrouwen in de particuliere sector zijn tussen 25 en 40 jaar) tonen aan hoe moeilijk het is om in een gezin het beroep, het sociale leven en het gezinsleven met elkaar te verzoenen.

Er moet worden geconstateerd dat deze formules niet de enige mogelijke voorstellen zijn om de beroepssfeer, het sociale leven en het gezinsleven met elkaar in overeenstemming te brengen en dat er ook nadelen aan zijn verbonden.

— Ofwel vormen deze formules geen echt alternatief. In een recent werk onderscheiden M. Maruani en C. Nicole een dubbel fenomeen in de ontwikkeling van de deeltijdse arbeid in Frankrijk.

Deze ontwikkeling is enerzijds het resultaat van een vrijwillige vraag naar deeltijdse arbeid en anderzijds van een aanbod van deeltijdse arbeid door de ondernemingen. In die gevallen staan minder geschoolde vrouwen voor het alternatief: deeltijds werken of helemaal niet (1).

In België nemen 70 pct. van de jonge vrouwen tegen hun zin een deeltijds werk aan (2).

— Ofwel bestaat er een reëel gevaar voor marginalisering. D. Devos (3) wijst erop dat er in de meeste gevallen van deeltijds werken geen «tijd» vrijkomt voor de vrouw, maar dat de man van zijn solidariteit met het gezin ontslagen wordt. Deeltijds werken doet mannen en vrouwen weer verzinken in hun traditionele rolpatronen.

Volgens A. Pernot (4) leidt herverdeling van het werk, zoals die gestalte krijgt in de flexibilisering van de arbeid, tot de bestendiging van de ongelijkheid op de arbeidsmarkt en wordt de economische afhankelijkheid van de vrouw in het echtpaar erdoor versterkt.

— Ofwel zijn er zodanige verplichtingen aan verbonden dat het moeilijk is om er gebruik van te maken. Dat is het geval met een maatregel als de loopbaanonderbreking.

(1) «Au labeur des dames — Métiers masculins, emplois féminins», Collection Mouvement, Syros Alternatives, Parijs, 1989.

(2) A. Pernot, «Flexibiliteit: algemene context en betekenis voor de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt», *Arbeidsblad*, januari-februari-maart 1989, blz. 6.

(3) C. Nicole, «Les femmes et le travail à temps partiel, Tentations et perversions», *Revue française des affaires sociales*, oktober - december 1984, geciteerd door D. Devos, «Het werk en het gezin, en ... de vrouw», *Arbeidsblad*, okt. - nov. - dec. 1991.

(4) A. Pernot, «Flexibiliteit: algemene context en betekenis voor de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt», *Arbeidsblad*, jan. - feb. - maart 1989, blz. 3.

J. Dequan, secretaris-generaal, «Gezin en Arbeid: de moeilijke verzoening», *Arbeidsblad*, okt. - nov. - dec. 1991, blz. 71: «Het recht op een pensioen, de benutting van de diverse thans aangeboden mogelijkheden zoals de deeltijdse arbeid of de loopbaanonderbreking, kan op termijn de belanghebbenden, meestal vrouwen, benadelen».

Certains estiment en conséquence que la toute première priorité reste la participation à part entière des femmes au processus du travail, et la recherche des mesures les plus adéquates pour que cette exigence se réalise dans la conciliation avec les autres enjeux de la vie: réussite de la vie de couple, et de l'éducation des enfants.

Nécessaire approche collective du problème

La diversité des situations individuelles et des modèles familiaux (1), rendent nécessaire une approche collective du problème.

D'autre part, une approche individuelle qui ne serait pas complétée par une politique collective comporte un certain nombre de dangers:

— Certaines mesures peuvent avoir un effet négatif sur les chances d'emploi et de promotion professionnelle des femmes.

— Certaines solutions individuelles ne sont pas envisageables parce qu'elles impliquent une perte de salaire ou une réduction de revenus, ce qui accentue les inégalités entre les familles.

— Certaines mesures ne peuvent être mises en œuvre du point de vue de l'organisation du travail dans des secteurs occupant principalement des femmes.

A côté de dispositions qui écartent temporairement les travailleurs de la vie du travail, il est devenu urgent et impératif de développer les aides en services pour permettre une participation des deux parents à la vie professionnelle et contribuer ainsi à la mise en application du principe d'égalité entre les hommes et les femmes (2).

En effet, si les services d'accueil des enfants sont sous-développés, ce sont surtout les femmes qui optent pour un retrait, parfois temporaire, du marché

(1) Dans une enquête française récente, il apparaît que les fortes difficultés à obtenir des places d'accueil accroissent les problèmes de conciliation entre activité professionnelle et vie familiale et incitent davantage à opter pour l'aide financière favorisant l'arrêt temporaire d'activité, du moins quand le travail exercé est peu valorisant et le niveau de salaire perçu faible ou moyen.

Le choix d'une cessation temporaire d'activité moyennant une aide financière demeure le souhait des femmes actives non diplômées et non celles titulaires du bac ou a fortiori d'un diplôme d'études supérieures.

(2) Le manque d'accès à des structures d'accueil abordables et de bonne qualité est, en effet, un facteur significatif dans les inégalités et la discrimination auxquelles les femmes sont continuellement en lutte dans le monde du travail.

Ce fait est reconnu dans le rapport de P. Moss « Garde des enfants et égalité des chances » (V/746/88) à la Commission européenne.

Sommigen menen bijgevolg dat volledige prioriteit moet worden gegeven aan de volwaardige inschakeling van vrouwen in het arbeidsproces en dat gezocht moet worden naar de meest passende maatregelen die aan deze eis gestalte kunnen geven in harmonisch evenwicht met de andere wezenlijke waarden: het welslagen van het huwelijksleven en de opvoeding van de kinderen.

Noodzaak van een collectieve benadering van het probleem

Door de verscheidenheid van de individuele situaties en gezinsmodellen wordt een collectieve benadering van het probleem noodzakelijk (1).

Anderzijds zijn aan een individuele benadering een aantal gevaren verbonden wanneer die niet wordt aangevuld met een collectief beleid:

— Sommige maatregelen kunnen een negatieve weerslag hebben op de tewerkstelling- en promotiekansen van vrouwen.

— Sommige individuele oplossingen komen niet in aanmerking aangezien ze gepaard gaan met loonverlies of inkomensdaling, hergeen de ongelijkheid onder de gezinnen nog doet toenemen.

— Sommige maatregelen kunnen niet worden toegepast binnen de arbeidsregeling van de sectoren die voornamelijk vrouwen tewerkstellen.

Naast regelingen waarin werknemers tijdelijk uit het arbeidsleven worden verwijderd, dienen dringend bijstandsregelingen en diensten te worden ontwikkeld die beide ouders in staat stellen deel te nemen aan het arbeidsleven en waarin werk wordt gemaakt van de toepassing van het beginsel van gelijkheid tussen mannen en vrouwen (2).

Wanneer de opvangdiensten voor kinderen onvoldoende ontwikkeld zijn, kiezen immers vooral vrouwen ervoor zich, soms tijdelijk, terug te trekken uit de

(1) Uit een recent Frans onderzoek blijkt dat het ontbreken van voldoende plaatsen voor kinderopvang het nog moeilijker maakt om arbeid en gezinsleven met elkaar te verzoenen en een nog grotere aanzet vormen om te kiezen voor financiële hulp, hetgeen tot een tijdelijke onderbreking van de beroepsactiviteit leidt, tenminste wanneer het uitgeoefende werk weinig genoegdoening geeft en het ontvangen loon laag of middelmatig is.

Het zijn werkende vrouwen zonder diploma en niet vrouwen met een baccalaureaat of a fortiori een diploma van hoger onderwijs die voor onderbreking van hun loopbaan met een financiële tegemoetkoming kiezen.

(2) De moeilijkheid om betaalbare en kwalitatief goede plaatsen voor kinderopvang te vinden is immers een belangrijke factor in de ongelijkheid en de discriminatie waarmee vrouwen in de arbeidswereld voortdurend af te rekenen krijgen.

Dit feit wordt erkend in het rapport van P. Moss « Garde des enfants et égalité des chances » (V/746/88) aan de Europese Commissie.

du travail avec pour conséquence la perte de leur indépendance financière, l'isolement social et plus tard des problèmes de réinsertion sur le marché du travail (voir la problématique des femmes rentrantes).

Collectivement, cette situation entraîne un coût collectif à travers des pertes: perte d'impôts, pertes de cotisations, pertes de talents et du capital humain et au moment de la réinsertion, des coûts de réadaptation, de rééducation professionnelle et de formation complémentaire.

Insuffisance et inadaptation des structures d'accueil des enfants

Situation actuelle

Répartition en p.c. des formes d'accueil utilisées en Flandre et en Wallonie:

Formes d'accueil	Flandre	Wallonie
Grands-parents + famille	49,9	56
Gardiennes privées	12,0	6
Gardiennes d'un service	10,7	10
Crèches	12,3	14
Tiers (pas de la famille)	7,4	8
Ecole maternelle	5,4	—
Autres	2,2	6

Sources: O.N.E. (juin 1990) et *Kind en Gezin* (enquête d'automne 1989).

Dans les deux parties du pays, l'accueil par la famille et surtout par les grands-parents représente la solution la plus utilisée.

Suivent les gardiennes et en troisième place les crèches.

Les crèches sont à la limite de leurs possibilités.

La pénurie de l'offre constitue une caractéristique commune des pays européens.

En France, une étude du C.R.E.D.O.C. (Activité féminine et jeune enfant) de février 1991 fait apparaître que la carence d'équipements de garde était reconnue par 78 p.c. des femmes actives en 1987 et 81 p.c. d'entre elles en 1989.

En Belgique, C. Crombé a fait pour la Commission du Travail des Femmes une synthèse des principales analyses dans ce domaine.

Celles-ci révèlent que plus de 60 p.c. des enfants de moins de trois ans qui doivent être accueillis, ne peuvent l'être dans des services organisés.

arbeidsmarkt met de gevolgen vanden: verlies van hun financiële onafhankelijkheid, sociaal isolement en later problemen van wederinschakeling op de arbeidsmarkt (zie de problematiek van de herintreedsters).

De kostprijs van deze toestand wordt maatschappelijk gedragen in de vorm van verliezen: verlies aan belastingen, verlies aan bijdragen, verlies aan capaciteiten en menselijk kapitaal en op het ogenblik van de wederinschakeling de kosten van de heraanpassing, de herscholing en de aanvullende opleiding.

Ontoereikende en onaangepaste plaatsen voor kinderopvang

Huidige toestand

Percentsgewijze verdeling van de gebruikte opvangmogelijkheden in Vlaanderen en in Wallonië:

Opvangmogelijkheden	Vlaanderen	Wallonië
Grootouders en familie	49,9	56
Particuliere opvangmoeders	12,0	6
Opvangmoeders van een dienst	10,7	10
Crèches	12,3	14
Derden (geen familie)	7,4	8
Kleuterschool	5,4	—
Andere	2,2	6

Bronnen: O.N.E. (juni 1990) en *Kind en Gezin* (enquête herfst 1989).

In de twee delen van het land wordt het meest gebruik gemaakt van opvang door de familie en vooral door de grootouders.

Dan volgen de opvangmoeders en op de derde plaats de crèches.

De crèches hebben de grenzen van hun mogelijkheden bereikt.

Het krappe aanbod van crèches is een algemeen Europees verschijnsel.

In Frankrijk blijkt uit een studie van het C.R.E.D.O.C. (over werkende vrouwen met kleine kinderen) van februari 1991 dat 78 pct. van de vrouwen met een beroepsbezigheid in 1987 en 81 pct. in 1989 van oordeel waren dat er te weinig opvangplaatsen bestaan.

In België heeft C. Crombé voor de Commissie Vrouwenarbeid de voornaamste analyses op dat vlak gebundeld.

Hieruit blijkt dat meer dan 60 pct. van de kinderen van jonger dan drie jaar voor wie opvang wordt gezocht, niet terecht kunnen in de georganiseerde diensten.

Le coût de la garde d'enfants explique en partie la part importante que continuent à prendre les grands-parents dans l'offre d'accueil.

Mais la dérégulation du temps de travail, la distance de plus en plus grande du lieu du travail, limitent beaucoup le choix des parents.

D'autre part, les parents feront ou pourront de moins en moins faire appel aux membres de la famille.

Selon la Commission du Travail des Femmes, la demande d'accueil subsidié et/ou reconnu va augmenter parce que les grands-parents poursuivent leur activité professionnelle plus longtemps. En 1970, le taux d'activité des femmes entre 40 et 59 ans atteignait 28 p.c.; en 1987, il était monté à 35,5 p.c. (1).

Les structures ne sont pas adaptées au changement des conditions de travail. La flexibilisation croissante du travail provoque une augmentation considérable des demandes de garde à temps partiel, pour des périodes brèves, irrégulières ou en dehors des heures normales d'ouverture.

Préoccupation européenne

Les problèmes existent dans les autres pays européens. La Commission des Communautés européennes avait, en 1984, commandé une étude comparative sur les modes de garde (C. Pichault, « Les équipements et services collectifs de garde des jeunes enfants de 0 à 3 ans dans la Communauté européenne », Document de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1984).

En 1986, la Commission des Communautés européennes a mis sur pied un « réseau » des modes de garde des enfants, comprenant des experts nationaux de tous les pays membres. Les membres ont publié deux rapports à la Commission européenne intitulés « Garde d'enfants et égalité des chances » (V./746/88) et « La garde des enfants dans la Communauté européenne » (1985-1990).

Le Conseil des Communautés européennes a déposé une proposition de recommandation concernant la garde des enfants (91/C 242/03) Com. (91) 233 final. Cette proposition recommande aux Etats membres de prendre des mesures afin de permettre aux femmes et aux hommes de concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles, découlant de la garde des enfants et de leur éducation.

Parmi celles-ci, le Conseil recommande la mise en place de services de garde d'enfants et recommande aux Etats membres de prendre des mesures visant à

De kosten die kinderopvang meebrengt, verklaren gedeeltelijk waarom de grootouders nog steeds in belangrijke mate moeten instaan voor de opvang.

Maar de deregulering van de arbeidstijd en de steeds grotere afstand ten opzichte van de werkplek leggen de ouders aanzienlijke beperkingen op in hun keuze.

Anderzijds zullen of kunnen de ouders steeds minder hun toevlucht nemen tot familieleden.

Volgens de Commissie Vrouwenarbeid zal er meer vraag ontstaan naar gesubsidieerde en/of erkende opvangstructuren, aangezien de grootouders hun beroep langer blijven uitoefenen. In 1970 waren 28 pct. van de vrouwen tussen 40 en 59 jaar nog aan het werk; in 1987 was dat percentage gestegen tot 35,5 pct. (1).

De structuren zijn niet meer aangepast aan de veranderende arbeidsomstandigheden. De groeiende flexibilisering van de arbeid zorgt voor een aanzienlijke toename van de vraag naar deeltijdse opvang voor korte, onregelmatige perioden of buiten de normale openingsuren.

Europese initiatieven

Ook in de andere Europese landen bestaan die problemen. De Commissie van de Europese Gemeenschappen had in 1984 de opdracht gegeven tot een vergelijkende studie over de soorten opvang (C. Pichault, « Les équipements et services collectifs de garde des jeunes enfants de 0 à 3 ans dans la Communauté européenne », Document van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 1984).

In 1986 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen een « netwerk » opgezet van de soorten kinderopvang met daarin nationale deskundigen van alle lidstaten. De leden hebben twee rapporten opgesteld voor de Europese Gemeenschap, met als titel « Garde d'enfants et égalité des chances » (V./746/88) en « La garde des enfants dans la Communauté européenne » (1985-1990).

De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft een voorstel van aanbeveling ingediend inzake de kinderopvang (91/C 242/03) Com. (91) 233 def. Het betreft een aanbeveling van de lidstaten om maatregelen te nemen die mannen en vrouwen in staat moeten stellen hun beroeps- en gezinstaken welke uit de verzorging en opvoeding van hun kinderen voortvloeien, met elkaar in overeenstemming te brengen.

Zo heeft de Raad onder meer de aanbeveling gegeven opvangdiensten voor kinderen op te richten en maatregelen te nemen die de flexibiliteit en de ver-

(1) I.N.S.: — Recensement de la population 1970.
— Recensement de la population 1987.

(1) N.I.S.: — Volkstelling 1970.
— Volkstelling 1987.

encourager la souplesse et la diversité des services dans le cadre d'une stratégie ayant pour but d'accroître les choix et de répondre aux préférences, besoins et circonstances spécifiques des enfants et des familles, tout en préservant une cohérence entre les différents services.

Il est recommandé aux Etats membres de s'assurer que le financement public apporte une contribution essentielle à la création de services cohérents, de bonne qualité et à des prix abordables offrant un choix aux parents.

Proposition de la Commission du Travail des Femmes

Déjà dans son avis n° 40 du 20 mai 1985 concernant les expériences d'adaptation du temps de travail dans les entreprises, la Commission du Travail des Femmes soulignait que, dans ce contexte, il fallait également accorder une attention particulière à l'adaptation de l'infrastructure sociale.

Dans son avis n° 52 du 3 avril 1989 concernant les possibilités d'accueil pour les enfants de 0 à 12 ans, la Commission du Travail des Femmes, constatant que l'offre d'accueil subsidié et/ou reconnu ne répond pas à l'augmentation de la demande, adresse aux autorités nationales deux propositions. La Commission recommande que toute disposition constitutionnelle nouvelle, qui garantirait le droit à l'égalité des chances et/ou à l'emploi pour les hommes et les femmes, vise aussi les éléments qui conditionnent l'exercice d'un tel droit, notamment l'existence d'équipements suffisants et qualitativement adaptés qui assurent l'accueil des enfants des travailleurs.

La Commission propose également que les possibilités de financement du Fonds d'équipements et de services collectifs soient assurés par une alimentation régulière et suffisante.

Le Fonds d'équipements et de services collectifs

A la fin des années 60, alors que la diminution des naissances laissait des réserves importantes dans le secteur des allocations familiales des travailleurs salariés, le Gouvernement décida d'affecter une partie de ces réserves au financement d'équipements et de services collectifs. C'est ainsi que fut créé en 1971 le Fonds d'équipements et de services collectifs.

En pratique, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.) octroie des subsides à la charge du Fonds d'équipements et de services collectifs:

- aux institutions de garde d'enfants de 0 à 3 ans;
- aux services d'aides aux familles.

scheidenheid van de diensten kunnen bevorderen, als onderdeel van een strategie tot vergroting van de keuzemogelijkheden en tegemoetkoming aan de verschillende voorkeuren, behoeften en onstandigheden van kinderen en gezinnen. Dit vereist een goede samenhang tussen de diverse diensten.

Aan de lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat overheidsmiddelen een aanzienlijke bijdrage vormen voor de ontwikkeling van betaalbare en goede, gecoördineerde diensten die aan ouders keuzemogelijkheden verschaffen.

Voorstel van de Commissie Vrouwenarbeid

In haar advies nr. 40 van 20 mei 1985 betreffende de experimenten inzake aanpassing van de arbeidstijd in ondernemingen onderstreepte de Commissie Vrouwenarbeid dat er in dit verband ook bijzondere aandacht moest worden geschonken aan de aanpassing van de maatschappelijke infrastructuur.

In haar advies nr. 52 van 3 april 1989 betreffende de opvangmogelijkheden voor kinderen van 0 tot 12 jaar constateert de Commissie Vrouwenarbeid dat het aanbod van gesubsidieerde en/of erkende opvangplaatsen niet beantwoordt aan de stijging van de vraag en doet ze twee voorstellen aan de nationale overheid. De Commissie beveelt aan dat in elke nieuwe grondwetsbepaling waarin het recht op gelijke kansen en/of werk voor mannen en vrouwen wordt gewaarborgd, ook rekening wordt gehouden met de elementen die de uitoefening van een dergelijk recht mogelijk maken, met name het bestaan van toereikende en kwalitatief aangepaste uitrustingen om kinderen van werknemers op te vangen.

De Commissie stelt eveneens voor dat de financieringscapaciteit van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten op een regelmatige en toereikende wijze van middelen wordt voorzien.

Het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten

Toen er op het einde van de jaren 60 in de sector van de kinderbijslagen van werknemers aanzienlijke reserves ontstonden door de daling van het geboortecijfer, besloot de Regering een deel van deze reserves toe te wijzen aan de financiering van collectieve uitrustingen en diensten. Zo werd in 1971 het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten opgericht.

In de praktijk verleent de Rijksdienst voor kinderbijslagen voor werknemers (R.K.W.) subsidies ten laste van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten:

- aan instellingen voor de opvang van kinderen tussen 0 en 3 jaar;
- aan diensten voor hulpverlening aan gezinnen.

Les subsides versés sont essentiellement des subsides de fonctionnement répartis approximativement pour moitié à chaque type de service avec un léger avantage aux services d'aide aux familles depuis 1984. Ce déséquilibre en défaveur des institutions de garde d'enfants est partiellement compensé par des prêts dont ces dernières bénéficient pour la construction et la transformation des locaux.

Les subsides versés par le F.E.S.C. proviennent théoriquement des intérêts de placement d'un capital de départ qui a été constitué de la façon suivante:

- en 1971, à la création du Fonds, 500 millions de francs ont été prélevés sur les réserves des allocations familiales des travailleurs salariés;

- en 1974, un arrêté royal du 20 mai a octroyé une dotation supplémentaire de 1 700 000 000 de francs;

- en 1975, suivant le même schéma, une dotation supplémentaire de 574 millions de francs a été ajoutée au capital de départ.

Ces trois dotations et les intérêts de placement ont permis au Fonds de remplir ses missions avec un capital de plus de 3 milliards de francs au 31 décembre 1975. Treize années plus tard, l'avoir disponible n'était plus que de 2 400 000 000 de francs. C'est dire que le risque d'épuisement du Fonds existe bel et bien, ce que confirment:

- la baisse de la valeur des intérêts dans les recettes du F.E.S.C.: 323 millions en 1976, 173 millions en 1988;

- le résultat annuel du Fonds (recettes moins dépenses et fonds investis): négatif depuis 1980, à l'exception de l'année 1984 où le F.E.S.C. a bénéficié d'un transfert du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale (F.E.F.).

Ajoutons cependant que ce transfert au F.E.S.C. en 1984 ne faisait que compenser une ponction antérieure, en 1980, au bénéfice de l'I.N.A.M.I. (soins de santé).

Le ministre Busquin a prévu, au budget 1991 de la sécurité sociale, de dégager 200 millions pour alimenter le Fonds d'équipements et de services collectifs « afin de favoriser la présence des enfants des bénéficiaires d'allocations familiales en crèches et/ou auprès de gardiennes encadrées ».

La viabilité du Fonds d'équipements et de services collectifs

Pour continuer à soutenir subsidiairement les initiatives d'accueil des enfants, la proposition de loi prévoit qu'un pourcentage de la cotisation de sécurité sociale destinée au régime des allocations familiales sera destiné au Fonds d'équipements et services col-

De verleende subsidies zijn hoofdzakelijk werkingssubsidies die voor zowat de helft verdeeld worden tussen beide soorten diensten met een licht overwicht voor de hulpdiensten voor gezinnen sinds 1984. Deze ongelijkheid ten nadele van de instellingen voor kinderopvang wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de leningen die deze instellingen ontvangen voor de bouw en de verbouwing van lokalen.

De door het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten verleende subsidies zijn in theorie afkomstig van de beleggingsrenten van een startkapitaal dat op de volgende wijze is samengesteld:

- in 1971 werd bij de oprichting van het Fonds 500 miljoen frank afgenomen van de reserves van de kinderbijslagen voor werknemers;

- in 1974 werd bij koninklijk besluit van 20 mei een bijkomende dotatie van 1 700 000 000 frank toegekend;

- in 1975 werd volgens hetzelfde schema een bijkomende dotatie van 574 miljoen frank toegevoegd aan het startkapitaal.

Met deze drie dotaties en de beleggingsrenten heeft het Fonds zijn opdrachten kunnen vervullen met een kapitaal van meer dan 3 miljard frank op 31 december 1975. Dertien jaar later bedroeg het beschikbare tegoed nog slechts 2 400 000 000 frank. Het Fonds loopt dus wel degelijk het gevaar uitgeput te raken. Hiervan getuigen:

- de waardedaling van de renten in de inkomsten van het Fonds: 323 miljoen in 1976, 173 miljoen in 1988;

- het jaarresultaat van het Fonds (inkomsten min uitgaven en geïnvesteerd kapitaal): negatief sinds 1980, met uitzondering van het jaar 1984 waarin het Fonds een overdracht van het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (F.F.E.) genoten heeft.

Er moet evenwel aan toegevoegd worden dat deze overdracht naar het Fonds in 1984 slechts diende als compensatie voor een vroegere inhouding, in 1980, ten voordele van het R.I.Z.I.V. (gezondheidszorg).

Minister Busquin heeft op de begroting 1991 van de sociale zekerheid 200 miljoen vrijgemaakt voor het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten « om de aanwezigheid van kinderen van gerechtigden van kinderbijslagen te bevorderen in crèches en/of bij begeleide opvangmoeders ».

De levensvatbaarheid van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten

Om opvanginitiatieven voor kinderen verder een aanvullende steun te laten genieten, wordt in het wetsvoorstel bepaald dat een percentage van de sociale-zekerheidsbijdragen bestemd voor de regeling van de kinderbijslagen naar het Fonds voor col-

lectifs. Il semble en effet souhaitable que les bonis du régime des allocations familiales reviennent aux familles, notamment sous la forme de prestations en services offertes à celles-ci.

La politique actuelle de transfert des bonis est inadéquate (1).

En 1991, l'O.N.A.F.T.S. a alimenté les autres secteurs de la sécurité sociale à concurrence de quelque 21,5 milliards :

— 5 milliards sont transférés à l'I.N.A.M.I. en application de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales;

— 12,2 milliards au F.E.F. conformément à l'arrêté royal du 20 mars 1991;

— 4,4 milliards représentant les bonis des années 1989, 1990 et 1991 sont transférés à titre exceptionnel au F.E.F. en application de la loi du 20 juillet 1991.

Cette politique de transfert conduit la situation financière de l'Office, saine jusqu'à présent, à la cote d'alerte. Si le régime accuse un boni structurel important, il serait efficient de réserver une partie des moyens additionnels au Fonds d'équipements et de services collectifs.

Pour citer H. Brin, dans un rapport sur « La politique familiale française » du Conseil économique et social (2), la politique familiale devra « rechercher des modes d'intervention au sein desquels, à côté des prestations financières, composantes certes importantes, devront se développer d'autres types d'actions qui apparaissent déterminantes dans les choix familiaux », qui ajoute : « C'est autour de cette approche

(1) Transferts opérés par le biais du F.E.F. d'une partie des cotisations de l'O.N.A.F.T.S. : 21 milliards depuis 1986 (148^e Cahier de la Cour des comptes — p. 183).

Au total, en 10 ans, 644 milliards de recettes ont transité par le F.E.F.

Les transferts directs de cotisations ont été décrétés, en 10 ans, pour un montant de 48 milliards, principalement au détriment du régime des allocations familiales (p. 199 — 148^e Cahier de la Cour des comptes).

Transferts directs de cotisations (en millions de francs) :

1988 : 4 000, I.N.A.M.I., loi-programme du 30 décembre 1988.

1989 : 5 100, I.N.A.M.I., loi-programme du 22 décembre 1989.

1990 : 1 670, I.N.A.M.I., loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires.

1991 : 3 645, I.N.A.M.I., loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions budgétaires.

+ : 1 345.

(2) J.O. de la République française du 29 octobre 1991, n° 23.

lectieve uitrustingen en diensten zal gaan. Het is immers wenselijk dat de overschotten van de regeling van de kinderbijslagen ten goede komen aan de gezinnen, met name in de vorm van een aanbod van dienstverlening.

Het huidige beleid waarbij de overschotten worden overgedragen, is onaangepast (1).

In 1991 heeft de R.K.W. de andere sectoren van de sociale zekerheid gefinancierd ten bedrage van zowat 21,5 miljard :

— 5 miljard wordt overgedragen naar het R.I.Z.I.V. ter uitvoering van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen;

— 12,2 miljard naar het F.F.E. overeenkomstig het koninklijk besluit van 20 maart 1991;

— 4,4 miljard, ter waarde van de overschotten van de jaren 1989, 1990 en 1991, wordt uitzonderlijk overgeheveld naar het F.F.E. ter uitvoering van de wet van 20 juli 1991.

Dit beleid van overdrachten brengt de Rijksdienst, die tot nog toe financieel gezond was, in een alarmerende toestand. Aangezien de regeling een belangrijk structureel overschot vertoont, zou het van efficiëntie getuigen een deel van de aanvullende middelen uit te trekken voor het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten.

Volgens H. Brin, geciteerd in een rapport over « La politique familiale française » van de « Conseil économique et social » (2) moeten in het gezinsbeleid interventiemechanismen worden nagestreefd waarin, naast financiële uitkeringen die weliswaar een belangrijk deel vormen, andere soorten activiteiten worden ontwikkeld die van doorslaggevend belang blijken te zijn in de keuzen die de gezinnen maken. Hij

(1) Overdrachten d.m.v. het F.F.E. van een deel van de bijdragen van de R.K.W. : 21 miljard sinds 1986 (148^e Boek van het Rekenhof, blz. 182).

In het totaal zijn sedert 10 jaar 644 miljard inkomsten overgemaakt via het F.F.E.

In tien jaar tijd is gelast tot rechtstreekse overdrachten van bijdragen voor een bedrag van 48 miljard, voornamelijk ten nadele van de regeling van de kinderbijslagen (blz. 198 — 148^e Boek van het Rekenhof).

Rechtstreekse overdrachten van bijdragen (in miljoenen franken) :

1988 : 4 000, R.I.Z.I.V., programmawet van 30 december 1988.

1989 : 5 100, R.I.Z.I.V., programmawet van 22 december 1989.

1990 : 1 670, R.I.Z.I.V., wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen.

1991 : 3 645, R.I.Z.I.V., wet van 29 december 1990 houdende begrotingsbepalingen.

+ : 1 345.

(2) J.O. de la République française van 29 oktober 1991, nr. 23.

globale de la compensation des charges familiales que doivent s'articuler les évolutions souhaitables de la politique familiale. »

Il apparaît ainsi de plus en plus essentiel que chacun puisse accéder à la sphère du travail et que le travail ne soit pas l'unique source d'identité sociale.

B. Maingain (1) fait état, dans les discussions préparatoires à la journée d'étude organisée par le Centre de Droit de la Famille de l'U.C.L., sur le thème « Conciliation vie familiale-vie professionnelle », d'une demande systématique formulée « en vue de réduire la tension entre les deux pôles, d'humaniser l'interrelation famille-entreprise en vue de rendre plus acceptable les contraintes qui pèsent sur les choix imposés par ces deux univers porteurs de sens et d'identité que sont le travail et la famille. Cette demande recèle (...) un désaveu tacite mais certain de la tentation totalitaire de chacun de ces deux pôles d'existence, comme si ni la vie familiale, ni la vie professionnelle ne pouvaient à elles seules rendre entièrement compte de l'aspiration individuelle, de la quête de sens de l'existence humaine. »

Andrée DELCOURT-PETRE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 38, § 3, 5°, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés est remplacé comme suit :

« 5° 7 p.c. du montant de la rémunération du travailleur, destinés au régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, dont 0,005 p.c. sont destinés au Fonds d'équipements et de services collectifs. »

Andrée DELCOURT-PETRE.

(1) B. Maingain, « Le droit social en quête d'équilibre », journée d'étude organisée par le Centre de Droit de la Famille de l'U.C.L., « Vie familiale — Vie professionnelle », 12 décembre 1991, Louvain-la-Neuve, p. 26.

voegt eraan toe dat de gewenste ontwikkelingen binnen het gezinsbeleid toegespitst moeten worden op deze totaalbenadering van de compensering van de gezinslasten.

Zo blijkt het van steeds groter belang te zijn dat elkeen toegang krijgt tot het arbeidsproces en dat de arbeid niet de enige bron van sociale identiteit wordt.

In de voorbereidende besprekingen van de studiedag georganiseerd door het « Centre de Droit de la Famille de l'U.C.L. » over het thema « het verzoenen van gezins- en beroepsleven » maakt B. Maingain (1) melding van een systematische vraag om de spanning tussen de twee polen te verminderen, de onderlinge relatie gezin-onderneming menselijker te maken zodat het gemakkelijker wordt de verplichtingen te aanvaarden die doorwegen op de door arbeid en gezin opgelegde keuzen, twee werelden, die drager zijn van zin en identiteit. Deze vraag verbergt (...) een stille maar onmiskenbare afwijzing van de totalitaire bekoring die van elk van deze twee bestaanspolen uitgaat, alsof noch het gezinsleven, noch het beroepsleven in staat zijn alleen ten volle uiting te geven aan het individuele streven, aan de zoektocht naar de zin van het menselijk bestaan.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Artikel 38, § 3, 5°, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers wordt vervangen als volgt :

« 5° 7 pct. van het bedrag van het loon van de werknemer, bestemd voor de regeling van de kinderbijslag voor werknemers, waarvan 0,005 pct. bestemd is voor het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten. »

(1) B. Maingain, « Le droit social en quête d'équilibre », studiedag georganiseerd door het « Centre de Droit de la Famille de l'U.C.L. », « Vie familiale — Vie professionnelle », 12 december 1991, Louvain-la-Neuve, blz. 26.