

Le titre-service, un état de la situation

Depuis son introduction en 2003, le dispositif des titres-services est en plein essor. Il concernait 28.933 travailleurs engagés au 31/12/2005¹. Cette mesure, définie par la loi du 20/07/2001 “visant à favoriser le développement de services et d’emplois de proximité”, semble donc remplir à première vue ses objectifs, en termes de création d’emplois et de réduction du travail au noir dans le secteur de l’aide ménagère à domicile². Toutefois, au-delà de ce “succès”, il convient de soulever plusieurs enjeux qui, à notre sens, doivent interpeller les pouvoirs publics.

Marie-Catherine Vermer

Stéphane Nassaut

Marthe Nyssens

Le dispositif titre-service se caractérise par l’introduction d’un mode de régulation quasi-marchande dans le champ de l’aide à domicile. En effet, la mise en concurrence des différents opérateurs agréés pour le titre-service introduit une logique marchande qui est cependant régulée à travers une double intervention des pouvoirs publics. D’une part, ceux-ci “solvabilisent” la demande par le biais d’une subvention au consommateur³ en vue d’accroître la demande “au clair” d’aide ménagère. D’autre part, ils structurent l’offre jusqu’alors confinée aux circuits informels, en introduisant un agrément ouvert à tous types de prestataires : secteur privé à but lucratif (agences d’intérim, PME, indépendants...), secteur public (CPAS, ALE...), secteur privé non lucratif⁴ (ASBL, Sociétés à finalité sociale telles que les entreprises d’insertion⁵...)

Sur base des premières évaluations du dispositif, quatre questions soulèvent des enjeux politiques majeurs pour les pouvoirs publics par rapport au développement actuel et futur de l’activité titre-service. Premièrement, bien que ce dispositif ait permis de créer un volume important d’emplois, les données actuelles ne nous permettent pas de quantifier le coût net du dispositif pour les pouvoirs publics et donc, de juger de sa viabilité budgétaire à long terme. Deuxièmement, face à la difficulté des employeurs à financer les emplois créés via le seul dispositif titre-service, se pose la question de leur pérennité financière, jusqu’à présent assurée grâce à un cumul d’aides à l’emploi largement pratiqué parmi les opérateurs. Troisièmement, les disparités de qualité d’emploi et d’aides à l’emploi observées parmi les différents prestataires invitent à approfondir l’analyse comparative des performances dans une perspective coût-bénéfice. Enfin, nous posons la question du profil des usagers qui bénéficient du dispositif et mettons en évidence la nécessité d’une articulation de ce dispositif fédéral de création d’emplois aux politiques sociales régionales préexistantes dans le champ de l’aide aux personnes en Belgique.

¹ Les informations proviennent du “Rapport d’évaluation fédérale annuelle de 2005” d’Idea Consult, basé sur une enquête auprès de 3 échantillons d’entreprises, de travailleurs et d’usagers (avril 2006); et de l’“Etude évaluative concernant l’emploi dans le cadre du dispositif titre-service au sein des entreprises agréées en région wallonne”, réalisée par Sonecom pour le Ministère régional de l’Economie, de l’Emploi et du Commerce extérieur (juin 2006).

² Les services accessibles avec le titre-service sont : à domicile, nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture occasionnels et préparation de repas; et hors domicile, repassage, courses ménagères et transports de personnes âgées et/ou à mobilité réduite.

³ Celui-ci paie 6,70 €, déductibles fiscalement, l’heure de service presté, l’état versant à l’entreprise prestatrice 13,30 € par heure depuis janvier 2007 (au lieu de 14,30 €).

⁴ On entend par secteur privé non lucratif, l’ensemble des opérateurs privés n’ayant pas pour finalité première la maximisation du profit (sociétés commerciales à finalité sociale, asbl, etc.).

⁵ Les conditions et les modalités de leur agrément d’“entreprise d’insertion” en région wallonne et d’“Invoegbredrijven” en région flamande permettent à ces sociétés commerciales “à finalité sociale” d’accéder à des subventions pendant une période initiale et en fonction de l’embauche de nouveaux travailleurs particulièrement défavorisés, la moindre productivité des travailleurs devant être compensée après 4 ans.

1. Quel volume d'emplois pour quel coût ?

Plusieurs éléments favorisent la création d'emplois dans le secteur de l'aide ménagère à domicile. D'une part, ce champ d'activité se caractérise par une demande croissante liée aux évolutions de nos sociétés telles que le vieillissement de la population ou encore l'augmentation de l'activité professionnelle féminine. D'autre part, la quasi-absence d'employeurs officiels dans le secteur de l'aide ménagère à domicile réduit considérablement les risques d'inefficacité du dispositif des titres-services face à son objectif de création d'emplois au clair. En effet, les effets de *perte sèche* (ou d'*aubaine*) et de *substitution*, c'est-à-dire respectivement l'utilisation du contrat "titre-service" pour engager un travailleur qui l'aurait de toute façon été en l'absence du dispositif, ou l'embauche d'un travailleur sous contrat "titre-service" à la place d'un autre travailleur qui aurait été embauché par ailleurs, sont probablement très réduits voire inexistants. Il en va de même pour les effets de *déplacement*, c'est-à-dire l'embauche par un employeur d'un travailleur titre-service au détriment de l'emploi d'autres travailleurs préalablement occupés par ce même employeur ou par d'autres employeurs.

Dès lors, bien que les pouvoirs publics interviennent financièrement à travers la subvention horaire (13,30 €) et la déductibilité fiscale accordée aux usagers, les 30.000 emplois créés via le dispositif laissent espérer d'importants "effets de retour" qui doivent permettre d'assurer sa viabilité à long terme. Il s'agit d'abord de la suppression des allocations sociales des allocataires remis à l'emploi grâce au titre-service, ensuite de l'augmentation des cotisations sociales et des recettes fiscales liées aux emplois créés. Cependant, les données actuelles ne nous permettent pas de quantifier avec précision ces "effets de retour" étant donné qu'elles ne nous informent pas sur la trajectoire des travailleurs engagés par le biais de ce dispositif, ni sur ce qu'il leur serait advenu en l'absence du dispositif titre-service. A cet égard, le rapport d'Idea Consult, met en lumière un paradoxe : alors qu'un pourcentage élevé (67 %) de travailleurs prétendent que, pour eux, le motif de ne plus travailler au noir est important voire très important, seul un faible pourcentage (0,7 %) déclare avoir exercé une activité illicite avant leur engagement sous contrat "titre-service". En outre, près de la moitié des travailleurs interrogés par Idea Consult (46 %) bénéficiaient déjà d'un travail rémunéré au moment de leur engagement et seuls 43 % étaient demandeurs d'emploi. On note par contre, en région wallonne, une proportion comparativement plus élevée (85 %) de demandeurs d'emploi au moment de leur engagement.

Par conséquent, au vu du succès rencontré par le dispositif titre-service auprès des usagers et donc, du coût important qu'il représente pour l'Etat⁶, il est indispensable de procéder à une analyse précise de l'impact budgétaire net du dispositif pour les pouvoirs publics. En effet, cette évaluation permettrait de juger de la viabilité budgétaire du dispositif. Cette analyse requiert d'identifier de manière fiable la trajectoire professionnelle des travailleurs titre-service, en particulier les situations antérieures de travail au noir. Ces données permettraient en effet de comparer l'impact budgétaire pour les pouvoirs publics de la situation des travailleurs avant et après leur engagement dans le cadre des titres-services, avec l'hypothèse qu'en l'absence du dispositif leur situation initiale serait restée inchangée⁷.

⁶ Le coût brut pour les pouvoirs publics des activités titres-services (subvention horaire, frais d'encadrement, déductibilité fiscale) effectuées en 2005 est évalué à 303.245.180 euros.

⁷ Dans le cas des titres-services, cette hypothèse est moins forte qu'elle n'y paraît si l'on tient compte de l'accès plus difficile à l'emploi des travailleurs peu qualifiés et si l'on suppose un pourcentage important de travailleurs ayant une activité au noir avant leur engagement. Cela dit, une évaluation tout à fait rigoureuse nécessiterait de vérifier cette hypothèse en analysant également la trajectoire d'un groupe contrôle composé de travailleurs aux profils similaires mais qui n'ont pas bénéficié du dispositif titre-service. Si cette hypothèse ne se vérifie pas – par exemple, certains travailleurs auraient trouvé un emploi en l'absence du titre-service –, il convient de prendre en compte l'évolution de ces trajectoires pour évaluer l'impact budgétaire net du dispositif titre-service.

2. Quelle pérennité financière des emplois titre-service ?

En 2005, 62 % des entreprises interrogées par Idea Consult déclaraient comme insuffisante la valeur d'échange d'un titre-service, à l'époque de 21 €. En effet, selon les employeurs, celle-ci ne permettrait pas d'assurer une marge financière suffisante pour prévoir des formations ou un accompagnement (67 %), couvrir les frais élevés d'administration et de planning (65 %), faire face au risque financier lié aux annulations des utilisateurs (65 %), etc. Dans ce contexte, la plupart des entreprises mobilisent différents financements publics qu'ils cumulent selon diverses constructions financières pour soutenir leur activité titre-service. En région wallonne, seulement 7 % des travailleurs titre-service sont engagés sans que l'employeur ne bénéficie d'une aide à l'emploi cumulable au subside titre-service. Les aides à l'emploi les plus mobilisées pour financer les emplois titre-services sont Activa⁸ (62 % des travailleurs) et Sine⁹ (28 % des travailleurs).

Cependant, les simulations réalisées pour évaluer la pérennité financière des emplois titre-service, lorsqu'on y inclut les frais d'encadrement et de formation, montrent une difficulté croissante pour l'employeur à couvrir les charges d'un équivalent temps plein (ETP), qui s'explique à la fois par l'ancienneté du travailleur et par la dégressivité (dans la majorité des cas sur 4 ans) des aides à l'emploi cumulables au titre-service. Lorsque l'employeur finance un ETP uniquement par la valeur d'échange du titre-service, on constate une difficulté de maintenir un équilibre financier positif dès la troisième voire la deuxième année. Par contre, lorsque l'emploi est financé par un cumul du titre-service avec une aide à l'emploi, on observe le dégagement de marges bénéficiaires importantes pour l'entreprise qui diminuent jusqu'à devenir négatives une fois l'aide à l'emploi arrivée à échéance.

Par conséquent, il convient de s'interroger en priorité sur l'avenir de cette majorité de travailleurs titre-service dont l'emploi a pu être financé jusqu'à aujourd'hui grâce à un cumul d'aides à l'emploi. En effet, les premières échéances de ces financements cumulatifs débiteront à partir de 2008, soit 4 ans après les plus anciens engagements qui datent de 2004. On peut donc craindre un mouvement important de rotation des travailleurs : avec une durée d'emploi qui varie en fonction de la durée des aides à l'emploi mobilisées au-delà de la subvention titre-service. Dans ce contexte, n'y a-t-il pas d'incitants à adresser à l'employeur, pour l'encourager à maintenir les travailleurs titre-service à l'emploi dans la durée ? A ce sujet, l'Union des Villes et des Communes de Wallonie propose une modulation du subside horaire titre-service des pouvoirs publics selon le type de contrat (à durée déterminée ou indéterminée) et l'ancienneté du travailleur¹⁰.

Par ailleurs, la décision prise par le gouvernement de réduire d'un euro l'intervention des pouvoirs publics depuis le 01/01/07 vient hypothéquer davantage la pérennité, voire la qualité des emplois créés. Face à la difficulté pour l'employeur d'assurer à long terme la viabilité financière de son activité, celui-ci peut envisager diverses mesures restrictives : une diminution de l'encadrement, du temps de déplacements compris dans le temps de travail, des indemnités de déplacements, une suppression des formations, etc. Or, des alternatives à cette réduction de l'intervention financière de l'Etat auraient pu être envisagées, comme la suppression

⁸ La mesure Activa vise à faciliter le retour à l'emploi de demandeurs d'emploi de longue durée. Elle est accessible à tout employeur et entraîne une réduction temporaire des cotisations patronales et l'octroi d'une allocation de travail par l'ONEM dont les montants varient en fonction du profil du travailleur.

⁹ La mesure Sine, similaire à Activa, favorise la réinsertion de chômeurs de longue durée dans le secteur de l'économie sociale d'insertion. Les aides prévues sont les mêmes que pour la mesure Activa mais leur durée est plus longue et peut même, pour certains profils de demandeurs d'emploi, devenir indéterminée.

¹⁰ Plus précisément, 20 € pour un CDD, 21 € pour un CDI et 22 € pour un CDI de plus de 3 ans.

de la réduction d'impôts pour le consommateur. C'est en effet un moyen plus efficace de réduire le coût du dispositif pour les pouvoirs publics sans réduire leur intervention pour les entreprises. En outre, on peut estimer que le prix pour l'utilisateur (6,70 €) reste inférieur aux pratiques tarifaires du travail au noir. Enfin, d'un point de vue d'équité, cette suppression de l'avantage fiscal, qui n'est pas accessible à tous, mettrait tous les utilisateurs sur le même pied.

3. Quelle qualité des emplois créés ?

On observe de fortes disparités de qualité d'emplois selon les différents opérateurs agréés pour le titre-service.

D'abord, ces différences se manifestent en termes de charge horaire : 44 % des travailleurs ont moins d'un tiers temps au sein des entreprises de travail intérimaire alors que 94 % de travailleurs des prestataires publics ou privés non lucratifs ont entre un mi-temps et un temps plein. Bien que des données semblables n'aient pu être récoltées à l'échelle nationale pour 2005¹¹, en région wallonne, c'est parmi les entreprises d'insertion qu'on observe le plus de structures (78 %) qui n'emploient aucun travailleur sous CDD. Par contre, une majorité des entreprises de travail intérimaire (56 %) fonctionnent avec plus de 60 % de travailleurs sous CDD.

Ensuite, le salaire d'un emploi titre-service varie en fonction de la commission paritaire de référence de l'employeur. En région wallonne, le salaire horaire brut proposé par la majorité des structures varie entre 8,66 € et 9,65 €. Toutefois, les rémunérations moyennes et maximales sont plus élevées au sein des secteurs public et privé non lucratif que dans le secteur privé lucratif. De même, concernant la gestion des déplacements des travailleurs entre les différentes prestations chez les usagers en région wallonne, les structures du secteur privé non lucratif sont, comparativement à celles des autres secteurs, plus enclines à indemniser l'entièreté des déplacements entre domicile et lieux de travail.

Enfin, du point de vue de l'encadrement et de la formation, 15,9 % des travailleurs interrogés par Idea Consult déclarent avoir bénéficié d'une formation. Selon les employeurs, 40,7 % des travailleurs en entreprises d'insertion avaient suivi une formation, contre 2 % en entreprises de travail intérimaire, et 42,5 % des travailleurs en ASBL bénéficiaient d'un encadrement régulier, contre 8,4 % parmi les sociétés commerciales (hors intérim) et indépendants. Or la question de la formation est d'autant plus importante qu'on observe des niveaux de qualification variables parmi les travailleurs. Au 31/12/2005, 28 % des travailleurs engagés dans le cadre des titres-services, disposaient au plus d'un diplôme du secondaire inférieur. Toutefois, ce profil de travailleur faiblement qualifié était davantage représenté au sein des CPAS et des communes (55 %) et des entreprises d'insertion (48 %).

Ces disparités de qualité d'emploi peuvent s'expliquer en partie par les écarts observés en termes de ressources mobilisées selon le type d'employeur. En effet, si la plupart des opérateurs cumulent au titre-service d'autres financements publics (voir supra), ces cumuls sont plus ou moins diversifiés et avantageux selon le type d'employeur et se traduisent dès lors, par des montants fortement variables. Ainsi, une entreprise d'insertion pourra cumuler au subsidé titre-service, à la fois le subsidé lié à son agrément régional "d'entreprise d'insertion" et des

¹¹ Au 31/12/04, 37,1 % des contrats de travail avaient une durée déterminée d'une semaine ou moins en entreprises de travail intérim, contre une large majorité (plus de 90 %) de CDI au sein des autres types de prestataires.

... Quelle qualité des emplois créés ?

aides à l'emploi comme Aactiva et Sine. Ce constat fut d'ailleurs dénoncé par certains opérateurs comme une "sur-subsidiation" et donc, comme une forme de concurrence déloyale.

Cependant, face au constat d'une telle disparité de qualité des emplois, il est pertinent de prendre en considération les autres missions poursuivies par certains prestataires, comme l'insertion socio-professionnelle. En effet, si tous les prestataires sur le quasi-marché ne bénéficient pas des mêmes sources de financement, ils ne répondent pas tous aux mêmes finalités. Comme Jean Gadrey l'écrit, "si une [entreprise d'économie sociale] est effectivement en concurrence, pour le type de service qu'elle rend, avec une ou des entreprises privées lucratives, la seule justification que l'on puisse trouver pour lui attribuer certains avantages sans remettre en cause la "loyauté de la concurrence" se trouve dans l'existence constatable de contributions à l'intérêt général que ne fournissent pas, ou moins bien, les entreprises privées [lucratives]"¹². La mise en évidence d'une disparité de qualité d'emploi parallèlement à un cumul différencié de subsides selon les différents opérateurs, atteste donc de la nécessité d'une analyse approfondie de la performance des prestataires dans une perspective coût-bénéfice pour l'employeur, telle que prévue dans le cadre de l'étude actuellement commanditée par la Politique Scientifique Fédérale¹³.

4. Pour quels profils d'utilisateurs ?

Parmi la diversité de profils d'utilisateurs bénéficiaires du dispositif, le rapport d'Idea Consult met en évidence un pourcentage important de personnes âgées : 26 % des utilisateurs sont âgés de 60 ans ou plus. De même, 52 % des utilisateurs qualifient le motif de "ne plus pouvoir effectuer physiquement certaines tâches" comme important, voire très important, dans leur choix de recourir aux titres-services. Ces données concernant l'utilisation du dispositif par un profil d'utilisateurs potentiellement en perte d'autonomie, nécessitent de se pencher sur la question de l'articulation du titre-service avec d'autres dispositifs dans le champ de l'aide à domicile. Par exemple en région wallonne, les acteurs centraux de la politique régionale en matière d'aide aux personnes sont les services d'aide aux familles et aux personnes âgées, agréés et subventionnés pour leur activité d'aide familiale. En effet, le dispositif titre-service confie potentiellement aux aides ménagères "titre-service" certaines tâches jusqu'alors réservées aux aides familiales, conformément à leur statut tel que défini par la politique régionale d'aide aux personnes. Or, aucune exigence en terme de formation n'est prévue dans le cadre "titre-service" alors que le statut régional de l'aide familiale prévoit l'obtention d'un certificat de capacité reconnu. Cette exigence différenciée de formation pose donc la question de la qualité du service. En outre, on observe actuellement, pour certains profils d'utilisateurs, une concurrence du tarif horaire du titre-service, qui est de 6,70 € (4,69 € en cas de réduction d'impôts de 30 %) vis-à-vis du barème tarifaire du service d'aide familiale oscillant pour la région wallonne entre 0,87 € et 7,81 € en fonction du revenu et de la configuration familiale de l'utilisateur. Ces tensions sont emblématiques d'une coexistence difficile entre modes de régulation publique aux objectifs sous-jacents différents. En effet, le service d'aide familiale poursuit une mission sociale de réponse à des besoins en matière d'aide à domicile en prestant un service de qualité pour des personnes qui sont dans le

¹² Gadrey, J., "L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents", Rapport de synthèse pour le programme de recherche "L'économie sociale et solidaire en région", Février 2004, p.45.

¹³ "Economie sociale et libéralisation des services. Le cas des services de proximité", recherche en cours au sein du CERISIS-UCL et du CES-UIg.



... Pour quels profils d'usagers ?

besoin (personnes en perte d'autonomie ou familles fragilisées). Par contre, comme l'a clarifié la "re-fédéralisation" en 2003 du "titre-service", la finalité de ce dispositif est avant tout économique, dans le sens où elle vise une création d'emplois dans un quasi-marché ouvert à la concurrence.

Par conséquent, en l'absence de gardes-fou suffisants pour articuler ces différents dispositifs, le développement d'une activité titre-service constitue une menace de concurrence vis-à-vis du métier d'aide familiale. En effet, en raison de son prix attractif et d'un manque d'information des usagers au sujet du métier d'aide familiale, le dispositif titre-service risque d'attirer des usagers dont le profil nécessiterait une prise en charge dans le cadre de politiques sociales régionales d'aide aux personnes.

Bien que les évaluations du dispositif se soient jusqu'ici focalisées sur la quantité et la qualité de l'emploi créé, il serait donc justifié d'élargir l'évaluation à une analyse portant sur le profil des usagers et sur certaines dimensions de la qualité du service presté, dans la mesure où ce dispositif se situe à la marge d'une politique sociale. En effet, pour certains profils d'usagers, l'aide ménagère ne doit pas être considérée comme une "aide mineure", mais bien comme un service "préventif"¹⁴ permettant, par un accompagnement régulier, à la fois de prévenir et d'identifier des besoins plus importants de l'utilisateur en matière d'aide à domicile. C'est d'ailleurs pour cette raison que des voix s'élèvent au Royaume-Uni pour dénoncer la politique de l'Etat de se désengager de ce type de services préventifs pour se focaliser uniquement sur l'aide à domicile aux usagers "lourds".

Marie-Catherine Vermer est chercheur au CERISIS (UCL), équipe économie sociale.

Stéphane Nassaut est chercheur au CERISIS (UCL), équipe économie sociale.

Marthe Nyssens est professeur au Département d'économie de l'UCL et chercheur au CERISIS (UCL), équipe économie sociale.

*Marie-Catherine Vermer
Stéphane Nassaut
Marthe Nyssens*

¹⁴ Netten, A., McDaid, D., Fernandez, J. L., Forder, J., Knapp, M., Matosevic, T., Shapiro, J., "Measuring and understanding social services outputs", PSSRU Discussion Paper 2132/3, February 2005.