

Nassaut, Stéphane ; Nyssens, Marthe. Analyse comparative de la qualité de l'emploi sur le quasi-marché belge des titres-services. In: Flahaut, Erika, L'économie sociale et solidaire : Nouvelles pratiques et dynamiques territoriales (Economie et société), Presses Universitaires de Rennes: Rennes, 2010, p. 157 - 174. 978-2-7535-1273-3.

Analyse comparative de la qualité de l'emploi sur le quasi-marché belge des titres-services¹

Stéphane Nassaut², Marthe Nyssens³

1. Introduction⁴

Les régulations quasi-marchandes ont fait leur apparition, ces vingt dernières années, dans la plupart des pays européens. Ce type de régulation témoigne d'une évolution profonde des politiques publiques dans le champ des services aux personnes désormais ouvert à une mise en concurrence de prestataires très diversifiés : privés et publics, lucratifs et non-lucratifs. Le dispositif belge du « titre-service », introduit en 2001 dans le champ de l'aide ménagère à domicile, est emblématique de cette évolution. Il concerne plus de 100.000 travailleurs, près de 800.000 familles et plus de 2.000 entreprises. En comparaison des quasi-marchés européens, ce système des titres-services apparaît comme faiblement réglementé par les pouvoirs publics. Or, ce quasi-marché est caractérisé par une forte incertitude tant sur la qualité de service que celle d'emploi, découlant d'une inégale distribution de l'information entre l'utilisateur, le travailleur et l'employeur. L'objectif de cet article est de comparer certaines dimensions de la qualité de l'emploi entre les différents types de prestataires dans ce contexte d'incertitude. La question de la qualité de l'emploi est au cœur de la Stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, puisque elle appelle non seulement à la création de plus d'emplois mais aussi à des emplois de meilleure qualité en Europe.

Cet article est structuré de la manière suivante. D'abord, nous montrons en quoi le dispositif titre-service s'inscrit dans un mode de régulation quasi-marchande et développons l'enjeu en termes de gestion de l'incertitude. Ensuite, nous comparerons, entre les différentes catégories de prestataires, certaines dimensions de la qualité de l'emploi. Enfin, nous nous interrogeons sur une éventuelle segmentation du quasi-marché entre les différents prestataires.

2. L'introduction d'une logique quasi-marchande

Le développement de logiques quasi-marchandes doit être replacé dans le cadre des injonctions au « new public management » c'est-à-dire l'introduction de principes marchands au sein du service public comme l'approche « client » ou encore la gestion par évaluation, ex post, des résultats plutôt que par une mise à disposition, ex ante, de ressources (Pollitt, 2007). Le fonctionnement centralisé du service public a été, en effet, accusé, suivant les tenants de ce discours, de souffrir à la fois de déficits en termes d'inefficience productive (trop de ressources utilisées pour la production du service), d'inefficacité allocative (prise en considération insuffisante des intérêts des utilisateurs) et d'iniquité (les usagers vulnérables

¹ Cet article est basé sur une recherche menée au sein du programme "SOCIÉTÉ ET AVENIR", du service belge fédéral de la politique scientifique. Cette recherche a été menée conjointement par le CERISIS – Université Catholique de Louvain et le Centre d'économie sociale de l'Université de Liège (Henry et al., 2009).

² Chercheur, CIRTES, 6 Boulevard Devreux, 6000 Charleroi, stephane.nassaut@uclouvain.be

³ Professeur, CIRTES et département d'économie, 3 place Montesquieu, 1348 Louvain-La-Neuve, marthe.nyssens@uclouvain.be

⁴ .

sont trop souvent mal desservis) (McMaster, 2002). Un quasi-marché, même si ce concept n'est pas monolithique sur le plan théorique (Bode, 2007), se caractérise principalement par les deux critères suivants : 1) les prestataires à finalité lucrative et sociale sont mis en concurrence; 2) la mise en concurrence est exercée soit par les consommateurs eux-mêmes (par le biais de « chèque-service » ou de budgets individuels alloués par les pouvoirs publics), soit par l'intermédiaire d'une « tierce partie » qui joue un rôle d'interface entre l'utilisateur et le prestataire, comme au Royaume-Uni avec le « gestionnaire des soins » au niveau local qui constitue la véritable « pierre angulaire » du dispositif quasi-marchand (Knapp et al., 2001).

En Belgique, le titre-service est défini dans la loi du 20 juillet 2001 comme un « *titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée* ». Le consommateur achète des « titres-services » auprès de la société émettrice, à un prix unitaire de 7,50 euros (5,25 euros après une réduction forfaitaire d'impôts⁵), et les échange ensuite auprès de l'entreprise agréée de son choix, à raison d'un titre par heure prestée. Cette dernière lui rembourse alors un montant de 20,80 euros par titre, soit la valeur d'échange du titre-service plus une subvention de 13,30 euros. Seuls les services strictement ménagers sont actuellement autorisés par le système. Soulignons que contrairement à la France, l'emploi direct, c'est-à-dire l'emploi d'un travailleur par le bénéficiaire des services, n'est pas autorisé, contrairement à la France. Tout travailleur doit être salarié d'une entreprise agréée.

Le « titre-service » repose bien sur une logique de marché à travers la mise en concurrence de prestataires variés (secteur public, privé lucratif et d'économie sociale⁶) dans un même champ d'activité. Néanmoins, ce système ne relève pas pour autant d'une pure logique marchande puisque l'Etat intervient en imposant un agrément aux prestataires, en fixant le prix horaire des services et en octroyant la subvention qui contribue à la prise en charge du coût patronal du travailleur ainsi qu'aux frais de structure tels que l'administration ou l'encadrement du travailleur.

La mesure « titres-service » en Belgique se distingue, cependant, de la plupart des autres pays européens, d'abord parce qu'elle est considérée avant tout comme un instrument pour exploiter des gisements d'emplois qui relevait jusque là de l'économie souterraine et n'est pas destinée à se substituer aux politiques sociales traditionnelles d'aide à domicile pour les personnes dépendantes⁷. Une seconde particularité du système titre-service est, en comparaison des quasi-marchés étrangers, d'être faiblement réglementée. Ainsi, l'agrément décerné par l'Etat aux prestataires titre-service est relativement peu exigeant, tant au niveau de la qualité de l'emploi que du service. La loi titre-service autorise même certaines dérogations par rapport au droit commun du travail, comme la possibilité de signer un nombre indéterminé de contrats à durée déterminée successifs durant une période transitoire de 6 mois maximum, ou d'offrir des contrats au régime de travail inférieur à un tiers-temps.⁸ Cependant, notons que même si les entreprises d'intérim sont présentes dans ce champ, elles doivent

5 Prix nettement moins élevé que le coût du travail ménager dans l'économie informelle.

6 L'économie sociale désigne un troisième secteur distinct du secteur public et du secteur privé à but lucratif. Elle regroupe les organisations privées ayant un statut juridique d'association sans but lucratif, de fondation, de mutualité, de coopérative ou de société à finalité sociale. En Belgique, la spécificité des organisations d'économie sociale se traduit généralement par quatre principes: une finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt qu'une finalité de profit, un processus de décision démocratique, une autonomie de gestion et une primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

7 Même si inévitablement, cette mesure affecte le champ traditionnel de l'aide à domicile aux personnes dépendantes (Nassaut, Nyssens, Vermer, 2008).

8 Ces deux dérogations ont toutefois été revues en 2009 : la période transitoire a été ramenée à trois mois ; le régime de travail ne peut plus désormais être inférieur à 10H par semaine et à un tiers-temps pour les allocataires sociaux après 3 mois.

créer une section spécifique pour l'activité « titre-service » et offrir des contrats à durée indéterminée après maximum 6 mois.

Les évaluations publiques du dispositif se contentent de dresser un panorama de la qualité de l'emploi parmi les différents types de prestataires (Henry et al., 2008), sans pour autant viser à sanctionner ouvertement des pratiques potentiellement dommageables du point de vue des travailleurs ou des utilisateurs.

Un quasi-marché caractérisé par une profonde incertitude sur la qualité

Pour atteindre ses objectifs en termes d'efficacité, un quasi-marché doit en principe satisfaire un certain nombre de conditions, en termes notamment de structure de marché (nombre suffisant d'acheteurs et de fournisseurs, absence de barrières à l'entrée, etc.), et d'accès à une information de qualité (précise et bon marché) (Struyven et al., 2003). Or, le dispositif belge du titre-service se caractérise par de fortes asymétries d'information, c'est-à-dire une inégale distribution de l'information entre l'utilisateur, le travailleur et l'employeur, qui augmente l'incertitude sur la qualité de la transaction et, de ce fait, les coûts de transaction.

Dans le cadre de cet article, nous voulons mettre l'accent sur les asymétries d'information, trop souvent négligées, entre l'employeur et le travailleur. En effet, la question du choix du prestataire se pose non seulement pour l'utilisateur mais aussi pour le travailleur, en l'occurrence en grande majorité des femmes peu qualifiées, confrontées à la difficulté de juger, a priori, de la qualité de l'emploi proposé. En effet, on observe une importante disparité en termes de type de contrats, de salaire, de conditions de travail sur ce quasi-marché (cfr. ci-dessous). Une fois le choix fait par le travailleur, s'ajoutent les asymétries d'information qui résultent de la « distance » séparant l'employeur du travailleur, les services étant prestés au domicile de l'utilisateur. Ces asymétries portent sur l'effort du travailleur, le respect des horaires, le type de service effectivement presté, la salubrité du lieu de travail, la charge de travail imposée par l'utilisateur, etc. Ces situations accroissent les risques de comportements opportunistes c'est-à-dire d'abus de la part des différentes parties prenantes, qui peuvent avoir un impact négatif sur la qualité de l'emploi, pouvant entraîner une éviction du quasi-marché des prestataires de qualité au profit des prestataires plus médiocres (sélection adverse) ou une segmentation du marché en fonction du profil des travailleurs et des usagers.

Une des caractéristiques du dispositif belge du titre-service est de placer la relation utilisateur-travailleur sous l'égide d'une entreprise agréée. L'Etat a ainsi, en quelque sorte « postulé » que la relation de service usager-travailleur médiatisé par un employeur est préférable à l'emploi direct. Cette triangulation est censée diminuer l'incertitude et assurer une certaine qualité d'emploi et de service : la loi impose en effet que le travailleur et l'utilisateur soient respectivement placés dans le cadre d'un contrat de travail, à durée indéterminée après maximum 6 mois, avec le prestataire/employeur et d'une convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée. Cependant, il n'est pas toujours aisé, pour l'Etat, de vérifier la conformité de toutes les pratiques organisationnelles avec l'agrément, qui rappelons-le, est de surcroît très peu exigeant.

Typologie des prestataires titre-service

Parmi les différents types d'organisations qui se sont lancées dans une activité titre-service figurent des prestataires qui poursuivent des missions fondamentalement différentes résidant tantôt dans la maximisation des profits (pour les prestataires de type « privé à but lucratif »), tantôt dans la poursuite d'une finalité sociale (pour les prestataires de type public et d'économie sociale). On trouve, parmi les prestataires à finalité sociale, d'une part des organisations, comme les entreprises d'insertion, dont la mission est axée sur l'insertion de personnes particulièrement fragilisées sur le marché de l'emploi, et d'autre part des

organisations d'aide à domicile ciblées, à l'origine, sur des usagers vulnérables, comme les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées.

Compte tenu de cette diversité de prestataires, nous avons donc reclassé l'ensemble des opérateurs titre-service selon deux critères : leur secteur (public, économie sociale, privé à but lucratif) et la mission qu'ils poursuivent (lucrative, insertion ou aide à domicile). Notre typologie comprend alors sept catégories de prestataires (voir tableau 1). Le tableau 2 donne le poids des différents types de prestataires en termes de sièges d'exploitation, d'emplois et d'équivalents temps plein (ETP).

Tableau 1: typologie des prestataires titre-service

Secteur	Economie sociale			Public		Privé à but lucratif	
Mission	Insertion socio-professionnelle	Aide à domicile	Inconnue	Insertion socio-professionnelle	Aide à domicile	Profit	Profit
Agrément	Titre-service						
	Insertion	Aide à domicile	-	-	Aide à domicile	-	-
Catégorie prestataire	Economie sociale d'insertion	Associations d'aide aux personnes	Autres initiatives d'économie sociale	Economie publique d'insertion ⁹	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Sociétés d'intérim	Secteur privé à but lucratif hors intérim

Source : Henry, Nassaut, Defourny, Nyssens, 2010

Tableau 2 : Importance relative des différents types de prestataires en sièges d'exploitation, nombre de travailleurs et d'équivalents temps-plein (2006)

	% des sièges d'exploitation	% des emplois	% des ETP créés
Economie sociale d'insertion	8%	10%	13%
Associations d'aide au domicile	6%	12%	17%
Autres initiatives d'économie sociale	8%	5%	5%
Economie publique d'insertion	22%	15%	20%
Initiatives publiques d'aide au domicile	5%	3%	4%
Sociétés d'intérim	24%	37%	23%
Secteur privé à but lucratif (hors intérim)	27%	18%	18%

Source : Henry, Nassaut, Defourny, Nyssens, 2010

Dans ce quasi-marché marqué par une profonde incertitude sur la qualité d'emploi, la question centrale que nous allons traiter peut se formuler de la manière suivante : la mission et/ou le secteur d'appartenance des prestataires titre-service influence-t-elle ou non la qualité de l'emploi? Les prestataires à but non lucratif, privés ou publics, peuvent en effet se prévaloir d'un signal de confiance spécifique par rapport au secteur à but lucratif. En effet, leurs statuts limitant strictement ou interdisant la distribution de leurs bénéfices indiquent en principe que ces prestataires n'utiliseront pas leur avantage informationnel pour maximiser et distribuer le profit à leurs propriétaires au détriment de la qualité de l'emploi. Cependant, cette contrainte de non-redistribution pourrait aussi entraîner une plus faible incitation à l'efficacité organisationnelle en l'absence de pressions ou sanctions de la part de propriétaires visant leur profit (Nyssens, 2008). C'est d'ailleurs cet argument qui a été avancé dans le cadre du « new public management » pour justifier l'introduction du secteur privé lucratif.

⁹ Les prestataires sont des centres publics d'action sociale (CPAS) et des agences locales pour l'emploi (ALE)

3. La qualité de l'emploi

Pour répondre à ces questions, nous avons mobilisé deux sources de données¹⁰ : des bases administratives de l'Office national de l'emploi (ONEM) qui couvrent l'ensemble de la population des prestataires titre-service en 2005 et 2006¹¹, les données d'enquête commanditée par le Ministre Régional de l'Economie et de l'Emploi en 2006 et des données récoltées lors d'enquêtes réalisées par l'équipe de recherche (Henry et al., 2010) auprès d'un échantillon de 52 prestataires titre-service, répartis entre les 7 catégories de notre typologie de prestataires¹². Nous présentons les résultats en termes de statut d'emploi (type de contrat et charges horaire) et de conditions de travail (formation, encadrement, inspection du lieu de travail). Ces dimensions sont d'ailleurs reprises par l'index de qualité de l'emploi développé au niveau européen (Leschke, Watt, 2008).

a) Le statut d'emploi

Penchons-nous d'abord sur le type de contrat octroyé à l'embauche et 6 mois plus tard. Alors qu'il n'y a pas d'obligation légale d'offrir un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'engagement, *tous* les prestataires titre-service, sociétés d'intérim comprises, sont par contre tenus légalement de proposer un CDI à leur travailleur au terme d'une période fixée à trois mois pour les allocataires sociaux (au moment de leur entrée dans le système) et à six mois pour les autres.

La figure 1 présente le pourcentage de nouveaux travailleurs bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée à l'embauche et 6 mois plus tard¹³ pour chaque type de prestataire. Au vu des résultats, le secteur de l'intérim se distingue très nettement des autres catégories de prestataires. En effet, alors que chez les autres types de prestataires entre 40 et 90% des travailleurs reçoivent un CDI lors de l'engagement, ils sont seulement 10% chez les prestataires du secteur intérimaire. Après 6 mois, moins de 50% des travailleurs employés par ces sociétés intérimaires possèdent un CDI.

Il faut également souligner les résultats du secteur privé lucratif hors intérim qui offre davantage de CDI à l'embauche que toutes les autres catégories de prestataires, exception faite des prestataires de l'économie sociale d'insertion. Ces derniers sont tenus par l'agrément spécifique d'entreprise d'insertion - qu'ils cumulent avec celui du titre-service - d'offrir un CDI aux travailleurs dès leur engagement.

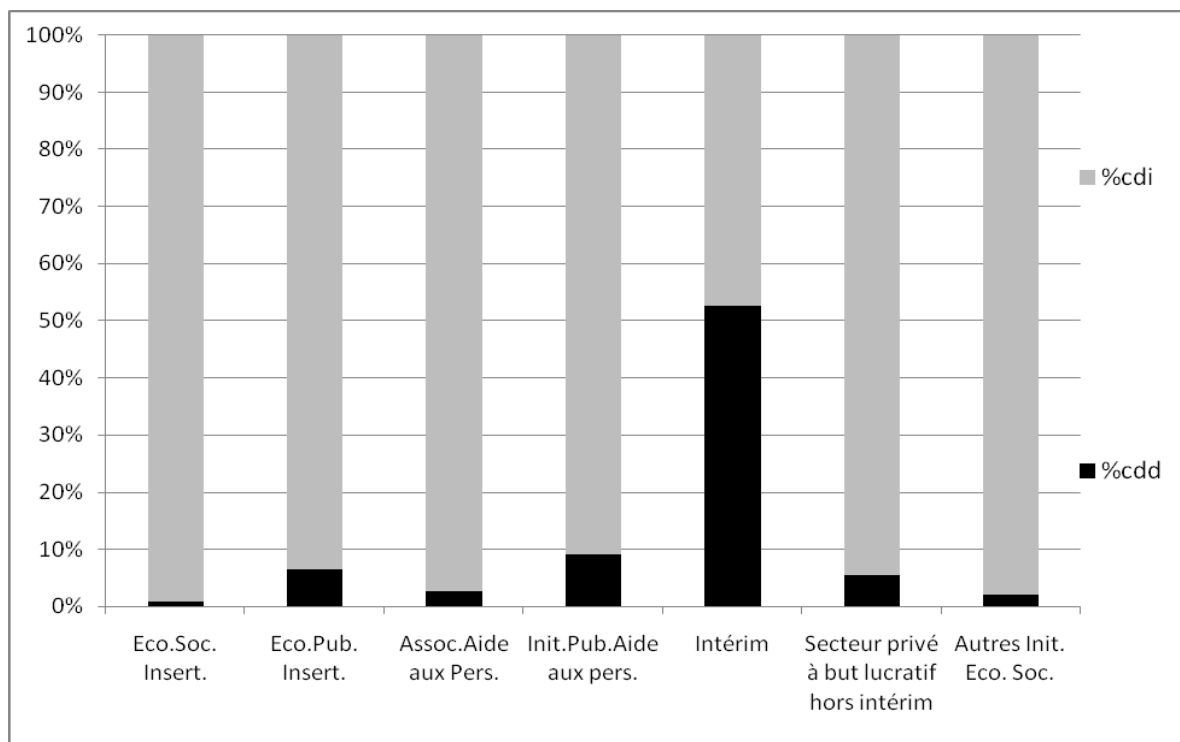
**Figure 1 : type de contrat (CDI/CDD), en %, à l'embauche et 6 mois plus tard
pour les travailleurs entrées au deuxième trimestre 2005**

¹⁰ Nous remercions la collaboration de A. Defourny pour l'exploitation de la base de données de l'ONEM.

¹¹ La construction de certains indicateurs implique de suivre les travailleurs au fil du temps. Les travailleurs observés sur la période la plus longue sont évidemment ceux présents au premier trimestre 2005. Cependant, étant donné que nous n'avons pas les données pour 2004, nous ne pouvons pas déterminer le moment d'entrée de ces travailleurs dans le dispositif. Nous nous concentrons donc sur les travailleurs entrés dans le système titre-service lors du deuxième trimestre de l'année 2005.

¹² Nous avons cherché à obtenir la participation, par catégorie, de neuf organisations. Là où le taux de réponse était supérieur à nos attentes, nous avons veillé à sélectionner les prestataires en faisant varier certains critères (taille, urbain/rural, préexistant au titre-service ou non, etc.). Nous avons ensuite mené des entretiens approfondis sur base d'un questionnaire avec les responsables des prestataires.

¹³ Pour les travailleurs qui sont restés chez leur employeur de départ 6 mois après leur embauche.

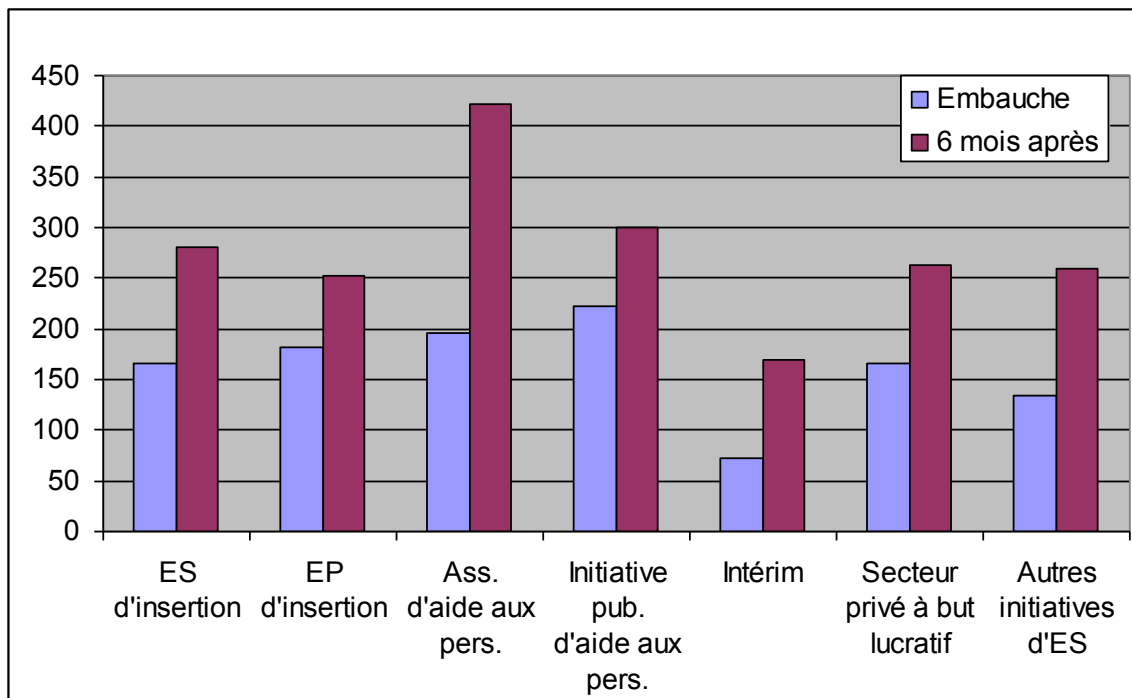


Source : sur base du traitement des données de l'Onem

Bien que, sous certaines conditions, il peut être moins coûteux de se séparer d'un travailleur sous CDI que sous CDD, les rapports publics d'évaluation soulignent que le nombre très élevé de contrats à durée déterminée offerts par les sociétés d'intérim s'explique par l'offre de contrats successifs à durée déterminée, comme des contrats d'un jour ou d'une semaine (Idea Consult, 2008). L'importance du secteur intérimaire sur le quasi-marché se réduit donc si on mesure l'emploi en termes d'équivalents temps-plein (cfr. tableau 2).

Nous avons construit un indicateur qui reflète la charge horaire moyenne, par travailleur, dans le trimestre de leur embauche et six mois après (pour les travailleurs restés chez le même employeur). La figure 2 montre que pour tous les prestataires, la charge horaire par trimestre augmente avec le temps passé chez l'employeur. Par ailleurs, ce sont les travailleurs employés par les associations d'aide aux personnes qui ont la charge horaire la plus importante. A l'inverse, l'intérim offre le moins d'heures en moyenne par travailleur. Ce dernier résultat est ainsi corroboré par le rapport de la Cour des comptes (20009 : 37) qui souligne que « 77 % des travailleurs du secteur de l'intérim travaillent moins de 600 heures par an » c'est-à-dire moins de 13 heures par semaine.

Figure 2 : Evolution de la charge horaire (heures) moyenne par trimestre selon le type de prestataires



Source : sur base du traitement des données de l'Onem

Les sociétés d'intérim se distinguent donc très nettement des autres employeurs titre-service du point de vue du type de contrat. Pourtant elles sont supposées, pour leur activité titre-service, endosser un rôle d'employeur « classique » et non « placer » les travailleurs chez les utilisateurs titre-service. Or celles-ci semblent privilégier leur capacité d'adaptation aux desiderata de leurs utilisateurs et la minimisation des coûts, au détriment de la qualité des emplois qu'elles rendent aussi flexibles que possibles afin de gérer les aléas inhérents à toute relation d'emploi tels que les périodes de maladie du travailleur ou les vacances de l'utilisateur. La signature d'un contrat est souvent subordonnée à l'accord de l'utilisateur. Les travailleurs sont bien souvent envoyés chez de nouveaux utilisateurs pour y « passer une interview », qui s'apparente très fort à un entretien d'embauche. Les utilisateurs sont donc invités, chez ces prestataires, à choisir « leurs travailleurs » selon leurs propres critères qui, le cas échéant, peuvent être de nature discriminatoire. Dans ce cas de figure, l'utilisateur tend à se retrouver dans la position d'un « employeur de fait ». Ces pratiques ne font qu'augmenter l'incertitude dans le chef des travailleuses.

Les conditions salariales sont très difficiles à évaluer de manière comparative entre catégorie de prestataires. En effet, chaque catégorie ne relève pas toujours d'une seule commission paritaire (réunissant les partenaires sociaux) responsable de fixer les salaires. Le salaire brut à l'heure variait de 9,48€ à 11,32€ au 1/01/2009. Dans certaines commissions paritaires, l'ancienneté des travailleurs est plafonnée à deux ans. Seules les organisations publiques et les associations d'aide aux familles font partie de commissions partiaires qui leur sont spécifiques et qui appliquent des barèmes salariaux systématiquement plus élevés. En outre, les types d'avantages octroyés aux travailleurs sont extrêmement divers (chèques-repas, indemnités de déplacement, assurances diverses, etc.) et il n'est pas possible de déterminer, dans ce contexte, quelle catégorie de prestataire est le plus généreux.

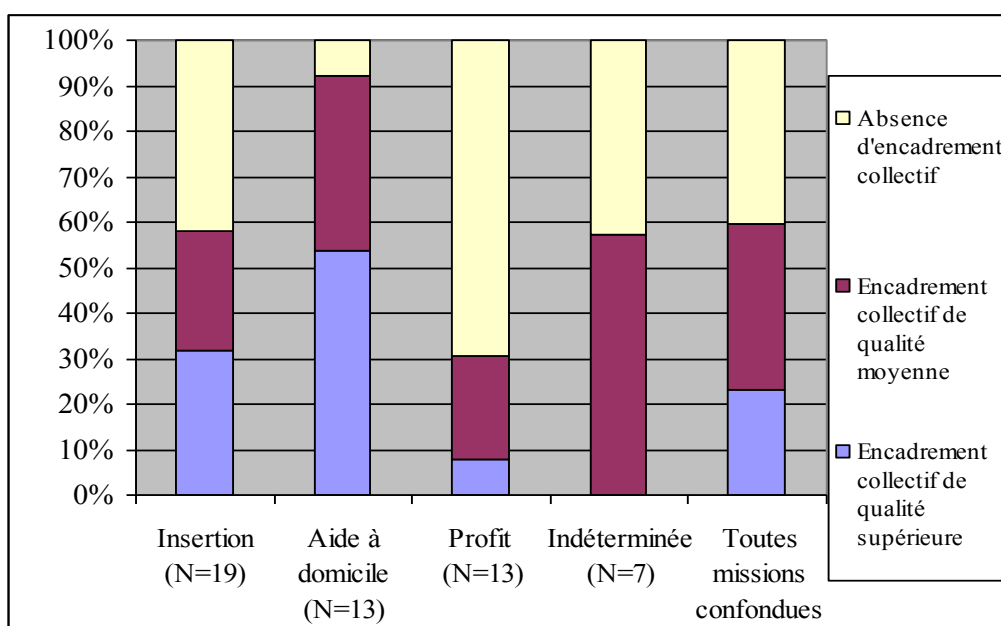
b) Les conditions de travail

Les réunions collectives de travailleurs, animées par un membre du personnel d'encadrement, sont une dimension importante de la qualité de l'emploi à même de réduire les asymétries

d'information. Il apparaît en effet que ces réunions permettent de briser l'isolement du travailleur, de favoriser le partage d'expériences, de « faire remonter » au niveau de l'employeur des informations concernant les conditions de travail et, éventuellement, de les inciter à intervenir auprès des utilisateurs.

Nos résultats mettent en évidence l'existence d'un effet (statistiquement significatif)¹⁴ de la mission des prestataires sur la qualité de l'encadrement (figure 4). En effet, une proportion plus importante de prestataires poursuivant une mission d'aide à domicile (54%) offre à leurs travailleurs un encadrement de meilleure qualité, c'est-à-dire des réunions à une fréquence plus élevée et comprise dans le temps de travail. Ensuite, on observe que 30% des prestataires ayant une mission d'insertion socioprofessionnelle mettent également en place un encadrement de meilleure qualité. Par contre, aucun prestataire d'économie sociale dont la mission est indéterminée n'offre un tel encadrement. A noter enfin que 70% des organisations à but lucratif n'organisent pas de telles réunions.

Figure 4 : effet de la mission sur la qualité de l'encadrement des travailleurs



Source : Henry, Nassaut, Defourny, Nyssens, 2010

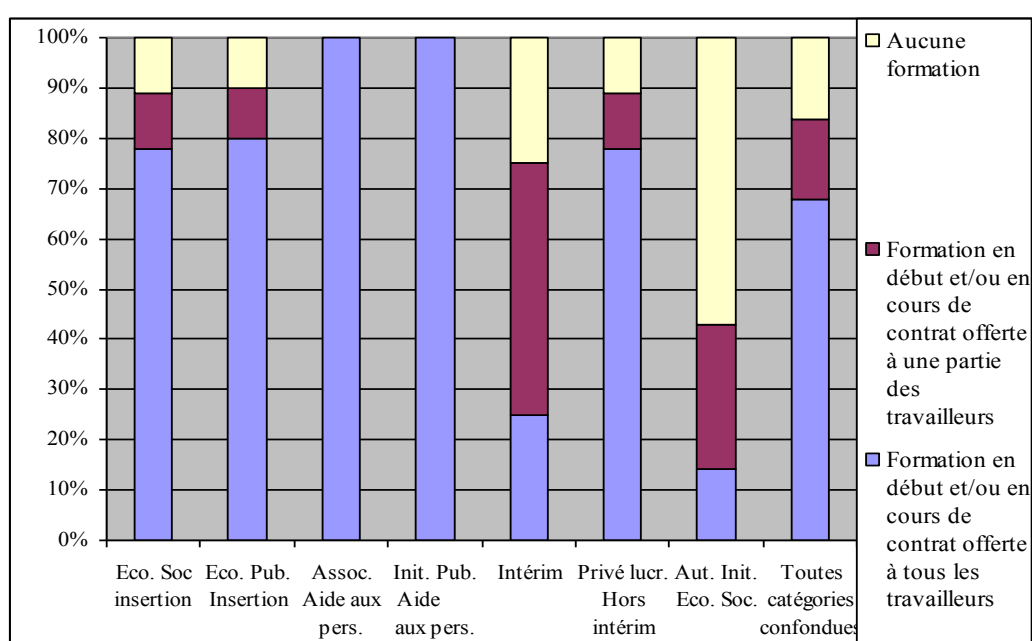
La question de la formation des travailleur(euse)s (de sexe féminin dans 98% des cas, Idea Consult, 2008) tend à être sous-estimée du fait, probablement, que « les activités ménagères [sont] assimilées à des savoirs informels, voire innés. » (Rapport du Cerc, 2008). Outre ces compétences techniques, on exige également que les travailleurs fassent preuve de compétences cognitives et relationnelles – le « savoir-être » -, et ce avec chaque client afin d'adapter le service à leurs attentes spécifiques. Selon Combes (2002), ces « compétences collectives se révèlent grandement dépendantes de l'organisation » et il revient à celle-ci d'assurer la transmission des principes d'action – l'attitude, la communication, la prise d'initiative, etc. – qui permettront au travailleur de gérer la relation de service de manière efficace. La formation des travailleurs est donc une manière privilégiée pour l'employeur de contribuer à l'acquisition de ces compétences. L'Etat a aussi reconnu ce besoin par la création

¹⁴ Nous parlons d'effets significatifs (ou de différences significatives) quand un lien de dépendance entre d'une part, notre typologie de prestataire et, d'autre part, un aspect de la qualité d'emploi est avérée par une mesure du khi² significative ($p \leq 0,05$).

d'un Fonds de formation afin de financer des formations dans les organisations. Toutefois, les conventions collectives de travail conclues au niveau des commissions paritaires ne rendent pas encore obligatoires de telles formations (Flohimont, 2009).

Notre enquête nous a permis de mettre en exergue une relation statistiquement significative entre nos sept catégories de prestataires et l'offre de formations proposées aux travailleurs. La figure 5 montre que tous les prestataires d'aide à domicile et, dans une moindre mesure, une large majorité des organisations d'insertion et du secteur privé à but lucratif hors intérim offrent une formation à tous leurs travailleurs. A l'inverse, la majorité des sociétés d'intérim et des autres initiatives d'économie sociale n'offrent pas de formation ou ne dispensent une formation qu'à une fraction de leurs travailleurs. Le bon résultat du secteur privé lucratif hors intérim doit cependant être nuancé dans la mesure où 70% de ces sociétés organisent moins de six heures de formation par an et par travailleur.

Figure 6 : relation entre les catégories de prestataires et les formations offertes



Source : Henry, Nassaut, Defourny, Nyssens, 2010

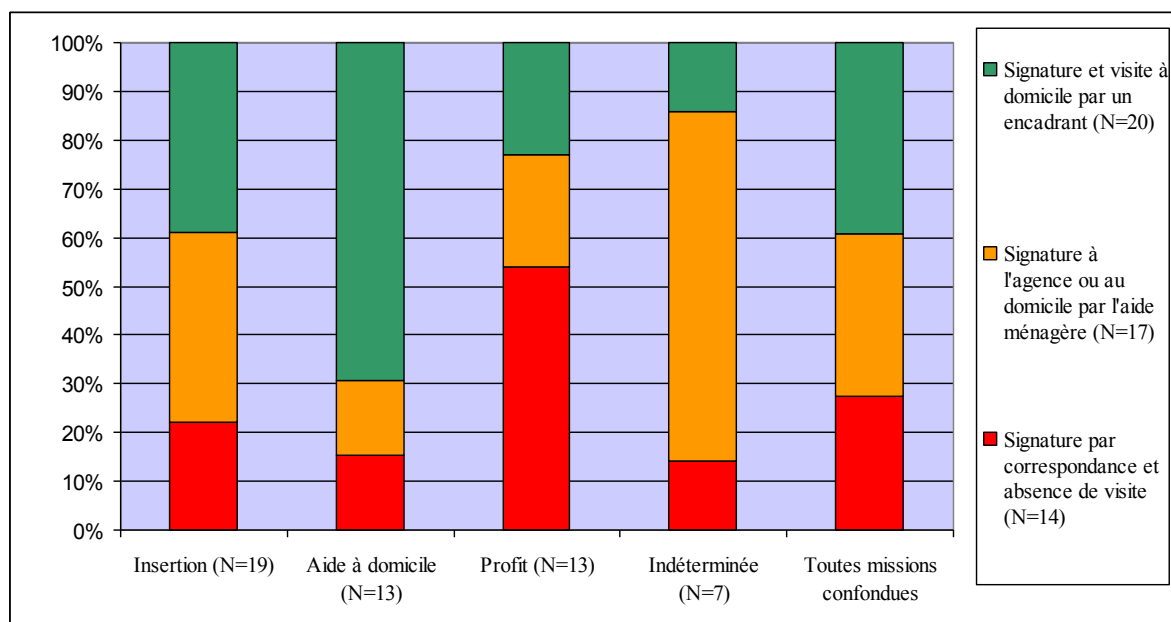
Nous nous sommes aussi penchés sur les modalités de la mise en place du service chez l'utilisateur, qui comprend, notamment, la signature d'une convention qui dans certains cas est faite au domicile de l'utilisateur par un membre du personnel encadrant. Cette visite donne souvent lieu à une inspection du domicile importante pour les travailleurs. Elle permet en effet à l'employeur d'évaluer, *de visu*, l'environnement et les conditions de travail de l'aide ménagère, donc de vérifier la salubrité des lieux, de déceler des problèmes de sécurité potentiels, de calibrer une charge de travail réaliste, etc. Grâce à cette visite, l'employeur peut également signifier à l'utilisateur que le travailleur reste placé sous son autorité et recadrer éventuellement les contours du service. Si la littérature a montré que la présence d'un employeur protégeait effectivement, dans certaines circonstances, le travailleur des abus de l'utilisateur, certaines travailleuses préféreraient, cependant, l'emploi direct qui leur laisserait plus d'autonomie dans leur travail qu'en présence d'une entreprise externe (Mendez, 1998)¹⁵. Cependant l'objet de notre étude étant celui de la performance comparée entre les différents

¹⁵ L'autre raison, avancée par les travailleuses dans le contexte américain de cette étude, est celle de salaires plus élevés dans l'emploi direct informelle. Dans le cas belge, compte tenu de l'existence d'un salaire minimum, cet argument ne se vérifie pas.

types de prestataires agréés, ne nous a pas permis des comparaisons avec l'emploi direct (informel en Belgique).

Nos résultats montrent que les opérateurs titre-service poursuivant une mission d'aide à domicile réalisent plus fréquemment que les autres une visite au domicile (figure 7). Dans plus de 50% des cas, les employeurs poursuivant une finalité lucrative signent la convention à distance mais aussi, dans un cas sur quatre, au domicile avec un membre du personnel encadrant. Il faut signaler à cet égard que, parmi ce type de prestataires, les sociétés intérimaires se distinguent des autres sociétés lucratives puisque les premières signent uniquement la convention par correspondance. Quant aux prestataires avec une mission d'insertion, ils ont un profil qui tend vers le profil moyen de notre échantillon.

Figure 7 : Relation entre la mission et les modalités de la mise en place du service



Source : Henry, Nassaut, Defourny, Nyssens, 2010

Sur base de ces différents indicateurs reflétant les conditions de travail, il apparaît donc que, même si le dispositif titre-service favorise un encadrement des travailleurs susceptible de réduire l'incertitude entre les différentes parties prenantes de la relation de service, les différents types d'opérateurs n'y attachent pas la même attention.

Nous constatons que les organisations d'aide à domicile tendent à transposer, dans le cadre du dispositif titre-service, les pratiques déployées pour leur activité principale d'aide familiale, c'est-à-dire une aide polyvalente à la vie quotidienne pour les personnes vulnérables, réglementée par un agrément spécifique (Vermer et al., 2008). Ces organisations sont particulièrement conscientes du fait que les travailleuses sont occupées dans le cadre d'une « fonction ambulatoire », et qu'il est nécessaire, pour améliorer la qualité de l'emploi (et du service), de les intégrer au sein d'une équipe, des les former et de superviser la relation de service. Ces prestataires appartenant aux commissions paritaires où le salaire est le plus élevé, cet encadrement de meilleure qualité ne se fait pas au détriment des salaires des travailleuses mais grâce à la mobilisation de ressources partagées avec l'activité d'aide familiale.

Ensuite, on observe que les prestataires ayant une mission d'insertion socioprofessionnelle mettent également en place un encadrement de meilleure qualité. Il faut souligner que, parmi

ceux-ci, les prestataires de l'économie sociale (les « entreprises d'insertion ») sont tenus par l'agrément spécifique relatif à leur mission d'insertion, d'encadrer leurs travailleurs.

Au sein du secteur privé lucratif, et en particulier les sociétés intérimaires, l'encadrement de la relation tend à s'estomper en raison de la primauté accordée à la relation commerciale avec l'utilisateur. Chez ces catégories de prestataires, on observe en somme, un mode de prestation dans lequel un employeur titre-service est avant tout chargé des formalités administratives mais où il n'exerce que peu de contrôle sur la relation tissée entre l'utilisateur et le travailleur. Comme les prestataires d'aide à domicile qui transposent à leur activité titre-service des pratiques adoptées dans le cadre de leur service d'aide familiale, les sociétés d'intérim tendent à adopter des modes opératoires qui rejoignent leur activité principale (le placement de travailleurs).

Enfin, on notera les performances médiocres de la qualité de l'emploi au sein des « autres » organisations d'économie sociale qui ne poursuivent ni une mission d'insertion, ni une mission d'aide aux familles reconnues par un agrément. Chez ces prestataires, ces performances médiocres ne résultent sans doute pas d'une volonté de maximiser les marges bénéficiaires mais davantage d'un manque de professionnalisme.

4. Incertitude et structure du quasi-marché

Cette différenciation dans les pratiques des organisations se marque-t-elle également dans le profil des travailleurs et des usagers? A-t-elle un impact sur la trajectoire des travailleurs?

Le type d'activité autorisée avec le titre-service attire un public majoritairement peu qualifié quel que soit le type d'employeur (tableau 3). Cependant, on observe une influence entre le type d'employeur et le profil du travailleur.

Tableau 3: Profil des travailleurs titre-service¹⁶

	Travailleurs qui à leur entrée étaient des allocataires sociaux	Travailleurs peu qualifiés (max. enseignement primaire ou secondaire inférieur) (%)	Travailleurs ayant suivi un enseignement secondaire professionnel (%)	Travailleurs peu qualifiés ou ayant suivi un enseignement secondaire professionnel (%)
Entreprises d'insertion	58,7%	48,1%	33,3%	81,4%
ASBL	49,5%	19,5%	44,5%	64%
ALE	52,5%	38,4%	35,6%	74%
Communes	33,2%	55,5%	22,2%	77,7%
CPAS	30,3%			
Personnes physiques	48,8%	18,7%	45,7%	64,4%
Entreprises privées à but lucratif hors intérim	36,2%			
Intérim	54,7%	31,5%	30,8%	62,3%

Source : rapport Idea Consult (2006)

¹⁶ Les catégories identifiées dans le cadre de ces évaluations diffèrent quelque peu de la typologie utilisée dans notre recherche.

On note que les travailleurs qui à leur entrée étaient des allocataires sociaux sont davantage représentés au sein des entreprises d'insertion et des agences locales pour l'emploi (secteur public) ainsi que, de manière plus surprenante, au sein des sociétés d'intérim. Les travailleurs ayant le plus faible niveau de qualification sont plus représentés au sein de certaines organisations publiques (communes et CPAS) ainsi que dans l'économie sociale d'insertion (entreprise d'insertion). Si l'on prend en compte ces travailleurs et ceux qui ont suivi un enseignement secondaire professionnel, il convient alors d'ajouter les ALE. Ces différents prestataires ont pour la plupart une mission d'insertion des travailleurs marginalisés, reconnue par les pouvoirs publics, qui justifie d'ailleurs le fait que ces structures émargent à des subventions supplémentaires via leur agrément « entreprise d'insertion » ou qu'elles aient accès à des mesures d'aide à l'emploi ciblées sur des chômeurs très peu qualifiés et de longue durée. Ces ressources publiques supplémentaires leur permettent d'encadrer au mieux leurs travailleurs fragilisés.

Par contre, le personnel recruté au sein des associations parmi lesquelles les associations d'aide à domicile se caractérisent par un niveau de formation en moyenne plus élevé. En effet, ces dernières déclarent poursuivre prioritairement une mission de services d'aide à domicile. Par conséquent, soucieuses de maintenir leur réputation, elles procèdent à une sélection des travailleurs qui se traduit par un niveau de formation à l'engagement plus élevé. Ce sont ces structures qui d'ailleurs accueillent une proportion plus importante de clients âgés pour leur activité titre-service. L'analyse de leurs ressources montre que ces structures partagent des ressources (locaux, personnel, etc.) avec leur métier principal, à savoir l'aide à domicile aux personnes dépendantes qui est subventionnée par ailleurs.

Quant aux prestataires du secteur privé lucratif (y compris intérim), les données ne révèlent pas un profil de travailleur plus qualifié. Du point de vue du profil des utilisateurs, certains nous ont confié qu'ils étaient sélectifs et que les personnes âgées pouvaient parfois compliquer leur gestion. Toutefois, une recherche supplémentaire devrait approfondir cette hypothèse d'écémage des usagers par le secteur privé lucratif.

Examinons enfin la rotation des travailleurs au sein des différents types d'organisations. Sur base des données administratives de l'ONEM, nous identifions l'employeur initial et, examinons s'il est toujours présent chez cet employeur dans les trimestres suivants. 30% des travailleurs dans le secteur de l'intérim ne travaillent plus chez leur employeur initial dès le trimestre suivant leur embauche, 23% dans le secteur privé hors intérim et moins de 10% chez les autres types de prestataires. A l'inverse, 70 % des travailleurs des prestataires dotés d'une mission sociale sont répertoriés chez leur employeur initial jusqu'à la fin de la période d'observation¹⁷. Seuls 31,5% des travailleurs de l'intérim, 46,7% des travailleurs du secteur privé hors intérim sont dans le même cas.

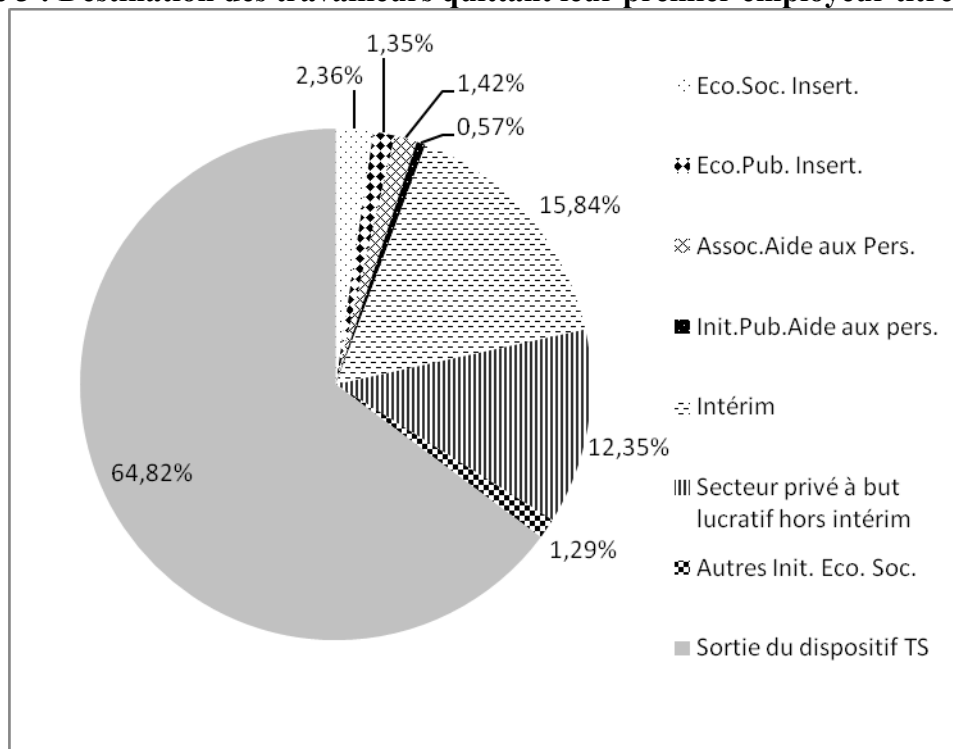
Ces rotations très importantes au sein de certaines catégories d'organisation peuvent être considérées, soit comme un indicateur d'insatisfaction des travailleurs, soit comme une volonté de l'employeur de se séparer du travailleur. L'enquête réalisée pour le rapport fédéral annuel 2008 révèle que 71% des travailleurs interrogés qui ont quitté le dispositif l'ont fait volontairement et qu'une partie importante des motifs évoqués par ces travailleurs est liée à la mauvaise qualité de l'emploi.

La rotation importante des travailleurs au sein de ces sociétés d'intérim ne remet pas, paradoxalement, en cause leur capacité à attirer de nombreux travailleurs. La figure 3 montre

¹⁷ On pourrait arguer que le fait de rester dans une entreprise d'insertion soit stigmatisant pour le travailleur. Il faut souligner que les entreprises d'insertion belges, au contraire de la France, offrent des emplois de statut de droit commun et ne sont soutenues dans leur démarche d'insertion que lors des premières années d'embauche du travailleur.

tout d'abord qu'après avoir quitté leur employeur initial, la majorité des travailleurs sort du dispositif titre-service. Les travailleurs qui demeurent au sein du dispositif rejoignent, quant à eux, en majorité, les sociétés d'intérim et le secteur privé à but lucratif hors intérim.

Figure 3 : Destination des travailleurs quittant leur premier employeur titre-service



Source : sur base des données Onem

On se serait attendu à ce que les travailleurs qui quittent leur employeur (à tout le moins ceux qui partent volontairement) rejoignent en majorité des prestataires qui offrent une meilleure qualité d'emploi, et ce d'autant plus que tous les types d'employeurs cherchent à engager, étant donné la pénurie de travailleurs dans ce secteur.

Puisque, sur base des quelques éléments que le rapport d'évaluation considère (indemnités de déplacement, assurance hospitalisation, jours de congé supplémentaires et voiture de société), les sociétés d'intérim ne semblent pas offrir de meilleures conditions salariales à leurs travailleurs que les autres catégories de prestataires, ce constat étonnant s'explique par plusieurs éléments. En premier lieu, il ne faut pas négliger le fait que certains travailleurs préfèrent sans doute rester sous contrat à durée déterminée et prester des temps très partiels, notamment afin de continuer à bénéficier d'allocations sociales. Un second élément d'explication renvoie à la profonde incertitude sur la qualité qui domine ce marché. Les travailleurs semblent ne pas percevoir les différences entre les catégories de prestataires et ce, même après une première expérience au sein du dispositif. On peut même douter que les travailleurs sachent pour quel type d'employeur ils ont travaillé dans le passé. Dans ce contexte, les travailleurs s'adressent aux prestataires les plus visibles, qui réalisent les campagnes de recrutement les plus importantes : le secteur privé à but lucratif et, plus particulièrement, les sociétés d'intérim (Idea Consult, 2008).

CONCLUSION

Sur le quasi-marché du titre-service, se côtoient des prestataires très différents. Notre recherche a montré que, dans un contexte de faible régulation par les pouvoirs publics et

d'incertitude de la qualité de l'emploi, les prestataires qui poursuivent une mission sociale tendent à offrir une qualité d'emploi supérieure, par le biais notamment d'un meilleur encadrement de la relation de service, que les prestataires du secteur privé à but lucratif, et ce même s'il y a lieu d'insister sur les différences observées entre les sociétés d'intérim et les autres sociétés commerciales, ainsi que sur la diversité des pratiques constatées au sein de ces dernières.

La mise en évidence d'une telle disparité de qualité d'emploi répond à un enjeu considérable. En effet, au nom des missions sociales d'insertion ou d'aide à domicile qu'ils poursuivent, certains prestataires non lucratifs, comme les entreprises d'insertion, ont accès à des financements publics additionnels. Cette situation de cumul de ressources avec le subsidie titre-service a amené la fédération des entreprises commerciales actives dans le titre-service à dénoncer une situation de concurrence déloyale. En effet, sur ce quasi-marché, les prestataires publics et d'économie sociale coexistent aux côtés d'opérateurs du secteur privé lucratif, ce qui facilite une comparaison des conditions de financement des uns et des autres. Les opérateurs non lucratifs sont donc de plus en plus souvent appelés à faire la démonstration de leur spécificité et de leur légitimité. Au vu de nos résultats, on peut considérer que les prestataires affichant une mission sociale favorisent une meilleure insertion des travailleurs titre-service, dont la grande majorité appartient à des groupes défavorisés. En outre, les prestataires dotés d'une mission sociale *d'insertion socioprofessionnelle* accueillent les travailleurs les plus marginalisés. Cependant, notre analyse montre également que les travailleurs ne semblent pas informés de ces différences et donc, la capacité des prestataires de moindre qualité d'attirer des travailleurs n'est pas affectée. Ces résultats remettent en cause, au moins en partie, les vertus d'efficacité et d'équité généralement attribuées aux quasi-marchés. Plus précisément, se pose la question du signalement de la qualité dans le secteur des services à la personne, non seulement vis à vis des usagers parfois vulnérables mais aussi vis-à-vis des travailleurs qui dans leur grande majorité sont précarisés.

Bibliographie

Bode I., (2007), La nouvelle donne du marché-providence. Une comparaison internationale des systèmes d'aide à domicile et de leur régulation, *Retraite et Société*, (51) 207-233.

Cour des Comptes (2009), Titres-services, Coût et gestion, Bruxelles.

Combes, M.-C., (2002), La compétence relationnelle: une question d'organisation, *Travail et Emploi*, n°92.

Flohimont V., (2009), Titres-services: jungle juridique ou île paradisiaque?, *Actes du colloque Cirtes "Travail, inégalités et responsabilité"*, Louvain-La-Neuve

Henry, A., Nassaut, S., Defourny, J. & M. Nyssens (2008), "Titres-Services : Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires", *revue belge de sécurité sociale*, 2008/2. 141-169.

Henry, A., Nassaut, S., Defourny, J. & M. Nyssens. (2010), *Economie plurielle et politiques publiques., Le quasi-marché des titres-services en Belgique*, Politique scientifique fédérale, Academia Press.

Idea Consult (2006), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005 – Rapport final*, Bruxelles.

Idea Consult (2008), Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2007 – Rapport final, Bruxelles.

Knapp, M., Hardy, B. & Forder, J. (2001), "Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England", *Journal of Social Policy*: 30.

Leschke J., Watt A., 2008, Putting a number on job quality? Constructing a European Job Quality Index, WP 2008/3. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).

Mendez J., 1998 Of Mops and Maids : contradictions and continuities in Bureacratized Domestic Work, *Social Problems*, vol. 45, n°1, pp. 114-135

McMaster, R., (2002), The Analysis of Welfare State Reform: Why the "Quasi-Markets" Narrative is Descriptively Inadequate and Misleading, *Journal of Economic Issues*, Vol. 36, n° 3,

Nassaut, S., Nyssens, M., Vermer, M.-C., (2008) : Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur belge de l'aide à domicile. Le cas des Services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, in : *Revue économie et société, série EGS*, n°9, 2, pp. 265-292

Nassaut S., Nyssens M., (2009), (to be published) Civicness and service governance: the case of the Belgian quasi-market in the field of proximity services, in Adalbert Evers, Taco Brandsen and Paul Dekker,, 'Civicness in the governance and provision of social services', NOMOS publishing house.

Nyssens M., (2008), Les analyses économiques des associations, in sous la direction de C. Hoarau et J.L. Laville, *La gouvernance des associations, Sociologie, économie, gestion*, Eres, 27 - 49.

Pollitt, C., (2007), Convergence or Divergence? What has been happening in Europe?" in. S. Van Thiel & V. Homburg (dir.), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan: pp. 10-15.