

**Nassaut, Stéphane ; Nyssens, Marthe ; Vermer, Marie-Catherine. *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: *Economie et société*, Vol. 9, no. 2, p. 265-292 (2008)**

**Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur de l'aide à domicile belge. Le cas des Services d'aide aux familles et aux personnes âgées.**

Stéphane Nassaut<sup>1</sup>, Marthe Nyssens<sup>2</sup>, Marie-Catherine Vermer<sup>3</sup>

Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale (CERISIS)  
Université catholique de Louvain



## RESUME

*La régulation étatique du champ des services de proximité a connu de profondes mutations au cours des trente dernières années. En 2001, l'Etat belge introduit un dispositif de régulation quasi-marchande, les « titres-services », dans le secteur de l'aide à domicile. Cette étude se concentre sur un type d'organisme prestataire non lucratif, les « Services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées », qui se retrouve aujourd'hui au croisement de différents modes de régulation. L'analyse porte sur les effets de cette coexistence de régulations, notamment en termes de qualités de service et de l'emploi.*

## ABSTRACT

*Public regulation in the field of proximity services has faced considerable changes during the last thirty years. In 2001, the Belgian State has introduced a voucher system in the field of domiciliary care developing a quasi-market regulation. This article focuses on a specific kind of non profit provider, the “accredited providers of home care for families and elderly people”, that currently lies at the crossroad of various modes of regulation. The analysis deals with the effects of such a coexistence in terms of quality of the service and of employment provided by these organizations.*

## 1. Introduction

En 2001, l'Etat belge introduisait le dispositif des « titres-services » fondé sur un principe de régulation quasi-marchande en vue de favoriser le développement des services de

---

<sup>1</sup> Nassaut (S.), Assistant de recherche, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, 071/202509, [nassaut@fin.ucl.ac.be](mailto:nassaut@fin.ucl.ac.be).

<sup>2</sup> Nyssens (M.) Professeur à l'UCL, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, 071/202537, [nyssens@ires.ucl.ac.be](mailto:nyssens@ires.ucl.ac.be).

<sup>3</sup> Vermer (M.C), Assistante de recherche, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, 071/202504, [vermer@opes.ucl.ac.be](mailto:vermer@opes.ucl.ac.be).

proximité<sup>4</sup>, tout en générant une création d'emplois. Cette introduction témoigne des profondes mutations qu'a connues la régulation publique dans le champ des services à domicile au cours des trente dernières années. Aujourd'hui, on observe une coexistence et une superposition de différents modes de régulation au sein de certains organismes prestataires titre-service, notamment les « Services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées » (dorénavant SAF). Se pose dès lors la question de l'articulation de modes de régulation de nature profondément différente entre eux (quasi-marchand et tutélaire) et des impacts de ce croisement sur la finalité et l'activité des SAF.

Après avoir présenté le dispositif « titre-service » et parcouru les différentes évolutions des modes de régulation dans le champ de l'aide à domicile, nous montrerons comment celles-ci coexistent au sein des SAF et soulignerons les tensions que cette coexistence soulève notamment en termes de qualité de service et de l'emploi. Ensuite, nous mettrons en évidence les mécanismes de ré-appropriation du dispositif des « titres-services » par ces organismes en vue de répondre à ces tensions. Nous vérifierons aussi si ces mécanismes se reflètent dans les perceptions des usagers et des travailleurs. Enfin, nous conclurons sur l'importance et les modalités d'une analyse comparative (entre prestataires) de la performance sur un même quasi-marché.

## **2. Le dispositif des titres-services**

En 2001, les pouvoirs publics lancent le dispositif « titre-service » qui a, depuis lors, rencontré un franc succès en termes d'utilisateurs, de structures agréées et d'emplois créés.<sup>5</sup> Le « titre-service » est défini dans la loi du 20 juillet 2001<sup>6</sup> 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 ». Concrètement, le consommateur qui souhaite bénéficier de cette mesure achète auprès de la société émettrice, désignée par adjudication publique, des « titres-services » au prix unitaire de 6,70€. Il peut ensuite échanger ses titres auprès de l'entreprise agréée de son choix, contre des services ménagers, à raison d'un titre par heure prestée. Celui-ci peut de surcroît bénéficier d'une réduction d'impôts de 30%, ce qui réduit alors le tarif horaire à 4,69€. Enfin, l'entreprise agréée renvoie les titres-services collectés auprès de ses clients à la société émettrice. Cette dernière lui rembourse alors un montant de 20 € par titre. Ainsi, pour chaque heure prestée, l'Etat participe, à raison de 13,30 €, 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. Les services pouvant être prestés actuellement sont des services à domicile (nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture occasionnels et préparation de repas) ou hors domicile (repassage hors domicile ; courses ménagères ; transport de personnes âgées et/ou à mobilité

---

<sup>4</sup> Les « services de proximité » sont des services qui, sur base d'une proximité territoriale et/ou relationnelle, répondent à des besoins collectifs ou individuels, nouveaux ou insuffisamment rencontrés. [Laville et Nyssens (2006)]

<sup>5</sup> Selon le dernier rapport annuel d'évaluation du dispositif [Idea consult (2007)], au niveau fédéral, le nombre d'entreprises agréées actives s'élève à 1438 fin 2006. Le nombre de travailleurs employés sous « titre-service » en 2006 atteint 61 759 et le nombre d'utilisateurs s'élève à 420 007 pour cette même année. La situation est cependant variable d'une région à l'autre.

<sup>6</sup> Loi du 20/07/2001 (MB 11.08.2001) ; voir également l'AR du 12/12/2001 (MB 22.12.2001)

réduite). L'aide ménagère représente néanmoins, à l'heure actuelle, l'activité « titre service » la plus développée.<sup>7</sup>

En ne concernant pour l'essentiel que l'aide ménagère, l'objectif de cette politique publique s'écarte de l'objectif plus ambitieux de répondre de manière structurelle à la forte demande de (nouveaux) services de proximité à haut contenu relationnel (par exemple dans le domaine des services aux personnes dépendantes) suscitée par les évolutions de nos sociétés. Si l'objectif initial défini dans la loi est de « favoriser le développement des services et d'emplois de proximité », il s'agit donc avant tout pour l'Etat fédéral de poursuivre une politique économique (financer la consommation pour structurer un secteur économique) et d'emploi (lutter contre le travail au noir et créer des (nouveaux) emplois), et non pas une politique sociale centrée sur une réponse aux besoins sociaux d'usagers vulnérables (accompagnement des personnes âgées, handicapées ou malades à domicile, garde d'enfants à domicile). Cette dissociation du titre-service du champ des politiques sociales est à resituer dans le cadre du partage des compétences au sein d'un Etat fédéral. A l'origine, la première génération de titres-services était cofinancée par l'Etat fédéral et les Régions. Elle visait alors des compétences relevant de ces deux niveaux de pouvoir : la création d'emploi (compétence fédérale et régionale) dans le secteur des politiques sociales, plus précisément l'aide à domicile et l'accueil de la petite enfance (compétences clairement régionales ou communautaires). Du côté de la région wallonne toutefois, la garde d'enfants a immédiatement été exclue du champ des titres-services et seuls deux types d'agrément y ont été mis en place : l'un pour l'activité d'« aide-ménagère » relevant d'une commission d'agrément dépendante du ministre de l'emploi et l'autre pour l'activité d'« aide aux personnes dépendantes ». Dans ce dernier cas, l'activité devait être approuvée par la commission d'agrément relevant du ministre de l'emploi et par le ministre des affaires sociales. Ce montage complexe reflétait bien la coexistence d'objectifs en tension. En 2003, la seconde génération des titres-services se refédéralise en se centrant sur des compétences fédérales: on sort donc du champ des politiques sociales pour poursuivre une politique économique et de l'emploi.<sup>8</sup> (De Briey et al., 2004). Néanmoins, il reste que, dans la mesure où ce dispositif s'inscrit au domicile des usagers, parfois vulnérables, il s'imisce, *de facto*, dans le champ des politiques sociales.

Enfin, Barbier (2006) souligne la proximité du système « titre-service » avec le « chèque emploi service universel » français. Les services prestés sont similaires avec cependant, en France, une prépondérance de l'aide à domicile non médicale aux personnes âgées et l'ouverture du dispositif à d'autres activités, telles que le petit bricolage. Au rang des différences, on peut ajouter que le système « titre-service » se caractérise par une fixité du prix, alors que le prix du CESU est variable ou non calculé sur base horaire. Enfin, le « titre-service » n'autorise pas l'emploi de gré à gré, contrairement au dispositif français. Malgré ces

---

<sup>7</sup> En Région wallonne, selon le rapport SONECOM (2006:25), « les services offerts par les différentes structures sont encore essentiellement tournés vers des activités effectuées au domicile de l'utilisateur comme le nettoyage du domicile, le repassage ou le lavage de vitres avec plus des trois quarts des structures qui le proposent. Néanmoins, près d'un tiers des structures qui ont activé l'agrément en Région Wallonne disposent de personnel qui fournit de l'aide en dehors du domicile via les courses ménagères. »

<sup>8</sup> Les Régions sont cependant toujours loïsibles de développer et de financer des politiques sociales via le dispositif des « titres-services ». Ainsi, en Flandre, un accord intervenu au sein du gouvernement flamand en mars 2006 consacre l'extension du dispositif à l'accueil de la petite enfance : les « titres-services » seront utilisables pour un accueil à domicile (et pas dans les milieux d'accueil traditionnels) par des opérateurs agréés par l'organisme public qui régule l'accueil de l'enfance en Flandre, pour des parents célibataires travailleurs, à raison de maximum 39 heures par an. Le dispositif est en outre limité aux enfants de 0 à 3 ans et devra prévoir des réductions tarifaires pour les bas revenus.

différences, Barbier (2006) remarque que les deux systèmes suscitent néanmoins les mêmes interrogations quant à la qualité des services prestés et des emplois créés.

### **3. Coexistence d'une pluralité de modes de régulation dans le champ de l'aide à domicile**

L'essor du dispositif « titre-service » exigeait le développement d'une offre de services suffisante pour « absorber » cette nouvelle demande subventionnée qui trouvait donc à s'exprimer « en clair ». Ainsi, la loi de 2001 ne posera aucune restriction quant au type d'organisme prestataire si ce n'est l'exclusion importante du travail de gré à gré. Via les services d'aide ménagère, le champ de l'aide à domicile est donc désormais ouvert à un ensemble diversifié de prestataires, qu'ils soient, publics, privés lucratifs ou non lucratifs. La « mise en concurrence » des opérateurs « titre-service » introduit alors un nouveau mode de régulation dans le champ de l'aide à domicile, qualifié de quasi-marchand. L'aide à domicile, prestée en Belgique par les « services d'aide aux familles et aux personnes âgées » agréés par les entités fédérées, relevait en effet jusqu'ici d'un mode de régulation radicalement différent, la régulation tutélaire. Nous allons ici présenter ces deux modes de régulation, tutélaire et quasi-marchand, et leur « traduction » en termes de politiques d'aide à domicile via leur agrément et subventionnement respectifs.

#### *3.1. La régulation tutélaire*

La notion de « régulation tutélaire » caractérise un mode de régulation de la part des pouvoirs publics nationaux (ou fédéraux), régionaux (dans le cadre, en Belgique, de la régionalisation des compétences de l'aide aux personnes) ou locaux, au sens où la production de services est *financée* et *encadrée* par la puissance publique agissant ainsi comme « tutrice » de l'usager/bénéficiaire [Laville et Nyssens (2001)]. Elle s'inscrit donc dans des *cadres réglementaires*, édictés par les pouvoirs publics prescrivant un barème tarifaire en fonction des revenus des usagers (garantissant ainsi l'universalité de l'accès), des normes d'encadrement et des exigences de formation des travailleurs, etc. Les subventions sont accordées aux organisations non lucratives agréées – structuration par l'offre – sur base de critères de qualité *prédéfinis*. Enfin, il faut insister sur la caractéristique essentielle de ce mode de régulation qui, par le biais d'une institutionnalisation des services de proximité, se fonde sur une « *démarchandisation* », selon l'expression d'Esping-Andersen (1990), à savoir la mise à la disposition des citoyens, grâce au financement de l'Etat, de services jugés centraux pour la collectivité au nom des bénéfices collectifs qu'il engendrent. D'abord, ces services relèvent de l'intérêt général dans la mesure où ils touchent à des questions jugées essentielles dans la société contemporaine, comme l'autonomie et la dignité humaine. Ensuite, ils ont des impacts positifs sur la collectivité en permettant, par exemple, une plus grande disponibilité sur le marché du travail de l'entourage des personnes dépendantes ou une réduction du recours à l'hospitalisation. Cette démarchandisation via la mise en place d'une régulation tutélaire permet de mettre à la disposition des citoyens ces services individuels mais porteurs d'enjeux collectifs ne pouvant être médiatisés par le système des prix [Laville et Nyssens (2006)].

Les SAF s'inscrivent bien dans un tel mode de régulation publique. Ils sont le fruit d'un processus d'institutionnalisation et d'une dynamique de co-construction qui, au sortir de la seconde guerre mondiale, a vu l'Etat élaborer sa politique d'aide à domicile sur base de la mobilisation de travail essentiellement volontaire à travers des expériences associatives

pionnières. Aujourd'hui encore en Belgique, les associations continuent d'exercer une place prédominante de prestataire de services à domicile aux côtés de prestataires publics (principalement les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS)). Les SAF appartiennent donc tous au secteur non marchand, en tant qu'ASBL (association sans but lucratif) ou CPAS. Les services proposés (aide familiale/senior, aide ménagère, garde à domicile, distribution de repas chauds, etc.) visent à garantir le maintien de l'autonomie de l'utilisateur au domicile, à travers un accompagnement multiforme dans les actes de la vie quotidienne. Ainsi, le métier d'aide familiale presté au sein des SAF comprend des tâches d'aide ménagère *stricto sensu*, d'où un chevauchement de tâches avec le « titre-service », mais son rôle est cependant beaucoup plus vaste : il s'agit aussi d'offrir une aide polyvalente sous la forme d'une aide sociale, sanitaire (hygiène des personnes), éducative, administrative, etc. Ces services sont destinés à des familles fragilisées, aux personnes âgées, isolées, handicapées, en perte d'autonomie, et en priorité défavorisées sur le plan financier.<sup>9</sup> Pour cette raison, l'accès au service est conditionné à la réalisation d'une enquête sociale au domicile de l'utilisateur par un travailleur social. Le tarif pratiqué est quant à lui adapté aux revenus des bénéficiaires. Ces structures doivent toutes être agréées par les pouvoirs publics régionaux, en Wallonie, à Bruxelles et en Flandre, et respecter pour cette raison un cadre réglementaire régional portant sur la qualité du service et de l'emploi. L'agrément prévoit ainsi des normes d'encadrement des travailleurs, des qualifications nécessaires à l'exercice du métier d'aide familiale<sup>10</sup> garantissant, par ce biais-là, sa professionnalisation. Enfin, l'activité de ces organismes ne répond pas à la loi de l'offre et de la demande : l'Etat contingente la « production » entre les différents prestataires déjà bien établis dans le champ. Dans ce contexte, on observe peu de concurrence entre SAF, qu'ils soient ASBL ou CPAS, étant donné que l'offre contingentée demeure inférieure à une demande de services en croissance.

### 3.2. La régulation quasi-marchande

La particularité du « titre-service » (restreint – en théorie – à de l'aide ménagère), est d'introduire en Belgique, dans le champ de l'aide à domicile un nouveau mode de régulation publique qualifié de quasi-marchand. Cette évolution participe d'un mouvement généralisé à l'échelle européenne (France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande...) qui se caractérise par une remise en cause progressive, depuis les années 1990, du monopole des secteurs public et associatif dans le champ des services sociaux. Même si le concept de quasi-marché n'est pas monolithique sur le plan théorique [Powell (2000)], il se caractérise essentiellement par une séparation des rôles de financeur et de fournisseur dans le chef de l'Etat [Le Grand (1991)] : alors que ce dernier continue le plus souvent d'assumer le financement des services, leur prestation est quant à elle désormais assurée par une diversité de prestataires, appartenant au secteur public mais aussi privé, qu'il soit lucratif ou non. Un quasi-marché se caractérise donc principalement par les deux critères suivants : 1) les prestataires à finalité lucrative et non lucrative sont mis en concurrence, notamment lors de procédures d'appel d'offre lancées par les pouvoirs publics ; 2) le pouvoir d'achat des consommateurs s'exerce soit directement par le biais d'un « chèque-service » (« voucher »), soit par l'intermédiaire d'une « tierce partie » qui joue un rôle d'interface entre l'utilisateur et le prestataire, comme au Royaume-Uni

---

<sup>9</sup>Ainsi l'arrêté exécutif de la communauté française, réglant l'agrément des services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services du 16 décembre 1988 énonce que : « Par priorité, les aides doivent être accordées à ceux qui en ont le plus besoin et qui sont les moins favorisés sur le plan financier, parce que les requérants ne sont pas ou sont insuffisamment en état d'accomplir leurs tâches familiales ou ménagères, en raison soit de l'absence d'un des parents, soit d'une inaptitude physique ou mentale, soit de circonstances sociales particulières. »

<sup>10</sup> L'aide familiale doit posséder le diplôme d'enseignement secondaire supérieur, ainsi que le certificat d'aide familiale (formation reconnue par les régions).

avec le « gestionnaire des soins » (« care manager ») qui constitue la véritable « pierre angulaire » du dispositif d'aide. [Knapp et al. (2001)] Les avantages prêtés à ce type de régulation portent principalement sur une réduction des coûts de prestation grâce à une meilleure efficacité allocative, rendue possible par la pression concurrentielle. Parmi les inconvénients potentiels de ce mode de régulation, on pointe, principalement, les stratégies d'écumage (« cream skinning ») pratiquées au détriment des publics d'utilisateurs plus coûteux qui sont en général les personnes vulnérables. Mais un quasi-marché peut aussi mener à une « segmentation » des organisations. Marwell et McInerney (2005) ont en effet montré, que la mise en concurrence des organisations à but lucratif et sans but lucratif peut donner à la structure de marché une forme *stratifiée* (coexistence des prestataires sur des segments différents), *déplacée* (les prestataires de type associatif sont marginalisés), ou *protégée* (les opérateurs « sans but lucratif » conservent leur position dominante). Il y a donc aussi un risque de voir certains opérateurs être évincés du quasi-marché alors que leur mission était précisément de se concentrer sur certains types d'utilisateurs.

Pour fonctionner efficacement, un quasi-marché requiert que les fournisseurs comme les consommateurs disposent d'une information de qualité, d'où le recours, entre autres, à des dispositifs d'évaluation de la performance des différents prestataires, par le biais du « benchmarking » notamment. Cette méthode d'évaluation, pratiquée par exemple aux Pays-Bas<sup>11</sup>, consiste en la réalisation d'une analyse comparative de la performance des prestataires d'un même quasi-marché, en identifiant les meilleures pratiques et en positionnant les organisations participantes par rapport à celles-ci à des fins d'apprentissage organisationnel et d'information des utilisateurs. Dans le cas de l'aide à domicile, l'évaluation est néanmoins rendue difficile en raison des asymétries d'information entre les prestataires des services et les utilisateurs voire les pouvoirs publics financeurs, de la vulnérabilité des utilisateurs, de la dimension relationnelle et du caractère intangible des « résultats » pour les utilisateurs. Ces facteurs et la difficulté d'évaluer la qualité des services qui en résulte mettent alors en doute l'accroissement de la capacité de choix et d'exit des utilisateurs. [Knapp et al. (2001), Perri (2003)] Le Grand (1997) cite d'ailleurs l'importance des relations de confiance, avec le poids de l'intervention étatique, pour expliquer le peu de conformité du quasi-marché anglais des soins de santé avec le modèle théorique.<sup>12</sup>

En Belgique, le « titre-service » repose bien sur une logique de marché à travers la mise en concurrence de prestataires variés dans un champ d'activité qui jusqu'alors était réservé aux organisations non lucratives mais aussi, surtout, au circuit informel (via les aides ménagères qui présentent leurs services en noir). Ces organisations poursuivent des missions fondamentalement différentes qui résident tantôt dans la maximisation des profits (pour les prestataires de type « privé lucratif »), tantôt dans la poursuite d'une finalité sociale (pour les prestataires de type public et « privé non lucratif »). Le « titre-service » étant une politique de l'emploi dans le champ de l'aide à domicile, on trouvera, parmi ces derniers, d'une part des organisations d'insertion par l'économie dont la mission est axée sur la mise à l'emploi et l'insertion de personnes particulièrement fragilisées sur le marché de l'emploi, et d'autre part des organisations d'aide à domicile ciblées sur des utilisateurs vulnérables.

---

<sup>11</sup> Voir, par exemple, PriceWaterHouseCoopers, (2004), Brancherapport Z-org benchmarkonderzoek thuiszorg;

<sup>12</sup> Le Grand (1997:37) déclare que le quasi-marché des soins de santé au Royaume-Uni n'est ni un succès, ni un échec, simplement parce qu'il n'a jamais ... existé : « it was not a quasi-market but simply a representation of one. In the battle between market competition and central control, control won ».

Malgré cette mise en concurrence, le titre-service ne s'inscrit pas pour autant dans une pure logique concurrentielle puisque le dispositif repose sur une double intervention de l'Etat : d'une part, les pouvoirs publics structurent *l'offre* de ce type de services en introduisant un agrément, certes relativement peu exigeant<sup>13</sup>. D'autre part, l'Etat « solvabilise » la *demande* par le biais d'une subvention au consommateur en vue d'accroître la demande « au clair » d'aide ménagère. C'est donc le consommateur qui « porte » véritablement la subvention dans la mesure où il décide seul de s'adresser à l'organisme de son choix sur le quasi-marché. Enfin, l'Etat joue encore un rôle interventionniste en fixant le prix horaire des services prestés à 6,70 €.

#### **4. Enjeux liés à l'introduction des titres-services dans le champ de l'aide à domicile : Le cas des services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées**

En choisissant de recourir au dispositif titre-service pour développer une activité d'aide ménagère, les SAF se retrouvent aujourd'hui au croisement des deux modes de régulation : tutélaire pour leur activité d'aide familiale et quasi-marchand pour leur activité titre-service. Les SAF constituent donc un champ d'observation intéressant en vue de déterminer les effets d'une telle coexistence de modes de régulation aux logiques potentiellement antagonistes, afin de discerner si un mode de régulation tend à dominer l'autre, et pour observer l'importance de la dimension organisationnelle et de la mission poursuivie quant à la qualité des services délivrés. En effet, les SAF se trouvent désormais en concurrence pour leurs prestations d'aide ménagère « titre-service » avec d'autres opérateurs, alors que rien dans l'agrément « titre-service », contrairement à l'agrément des SAF, ne garantit la qualité du service offert. Leur présence sur le quasi-marché s'explique d'ailleurs partiellement par leur crainte relative à cette absence de réglementation de l'aide ménagère « titre-service » et leur volonté de rester vigilants face à une menace latente de dérégulation du secteur de l'aide à domicile. En intervenant comme acteurs sur le nouveau quasi-marché, les SAF souhaitent donc rappeler leur spécificité en tant qu'opérateurs agréés par les pouvoirs publics dans le champ de l'aide à domicile, et ainsi valoriser leur expérience acquise dans ce champ d'activité.

A partir d'une analyse du contexte, nous allons d'abord dégager des hypothèses quant aux tensions qui pourraient résulter de la coexistence des deux modes de régulation au sein des SAF avant d'analyser la façon dont ces organisations se sont réapproprié le dispositif « titre-service ». Nous vérifierons aussi si les stratégies organisationnelles élaborées par les SAF se confirment dans les données issues d'un échantillon d'usagers et de travailleurs.

#### **Encadré méthodologique**

Les résultats évoqués ci-dessous proviennent d'une étude consacrée à l'introduction du dispositif titre-service au sein des SAF en Région Wallonne. Dans ce cadre, des entretiens ont été réalisés auprès des responsables d'un échantillon de 9 SAF (dont 6 associations sans but lucratif et 3 centres publics d'aide sociale) et ont porté essentiellement sur les pratiques organisationnelles. Deuxièmement, des données ont été récoltées auprès d'un échantillon de 169 usagers (dont 53% bénéficient d'un service d'aide familiale, 47% d'un service d'aide

<sup>13</sup> L'agrément « titre-service » ne comporte aucune condition particulière relative à la qualité des services, et est relativement peu exigeant pour ce qui est de la qualité de l'emploi. Il stipule toutefois que l'entreprise s'engage à offrir, après un certain nombre de mois, un contrat à durée indéterminée à ses travailleurs et en ce qui concerne les travailleurs qui sont d'anciens allocataires sociaux, à leur attribuer par priorité un emploi à temps plein.

ménagère titre-service). Des questionnaires fermés ont été administrés par un assistant social au domicile de l'utilisateur en compagnie de ce dernier pour identifier le profil de l'utilisateur, sa demande de service(s) d'aide à domicile ainsi que le contenu des tâches effectivement prestées. Enfin, des données ont été récoltées auprès d'un échantillon de 201 travailleurs (dont 56% sont des aides familiales et 44% des aides ménagères titre-service). Les questionnaires fermés ont été complétés par les travailleurs lors de réunions d'équipe et abordent le profil du travailleur, le contenu du service presté au domicile, ainsi que sa satisfaction vis-à-vis de son emploi.

#### **4.1 Coexistence de modes de régulation au sein des SAF, tensions sous-jacentes et hypothèses de recherche**

L'introduction des « titres-services » au sein des SAF constitue une source de tensions liée à certaines contradictions au niveau des missions induites par chacun des deux modes de régulation. Nous développons ci-dessous quelques hypothèses quant aux tensions qui se manifesteraient d'une part, en termes de qualité des services prestés, notamment au niveau des profils d'utilisateurs ciblés et d'une confusion des métiers et, d'autre part, en termes de qualité des emplois créés.

##### *4.1.1. Qualité des services prestés*

- *Une qualité de service compromise par une confusion de profils d'utilisateurs ciblés par chacun des deux modes de régulation ?*

Les contenus réglementaires des différents modes de régulation qui coexistent au sein des SAF exercent une influence sur les publics cibles d'utilisateurs. Alors que la régulation régionale tutélaire qui régit les SAF pour leur activité d'aide familiale s'inscrit dans une politique sociale de réponse à des besoins sociaux, la logique de régulation fédérale quasi-marchande sous-jacente au dispositif des titres-services vise à solvabiliser une demande élargie à tout type d'utilisateurs en vue d'assurer une création importante d'emplois.

Le dispositif des titres-services ne s'adresse pas, en effet, à un profil d'utilisateur particulier. Dans les faits, selon l'évaluation annuelle fédérale du dispositif [Idea Consult (2007)], on constate que l'âge moyen des utilisateurs est de 50 ans environ, et que 20.4% des utilisateurs du titre-service ont entre 60 et 79 ans, et 7.5% ont 80 ans et plus. Le dispositif compte donc une proportion non négligeable de personnes (très) âgées. Selon cette même évaluation [Idea Consult (2006)], 52% des individus d'un échantillon d'utilisateurs affirment que le motif selon lequel « ne plus pouvoir effectuer physiquement certaines tâches » est très important dans leur choix de recourir au dispositif. Il est donc probable que parmi ces utilisateurs « titre-service », il y ait un pourcentage, même limité, de personnes en situation de perte d'autonomie qui pourraient relever des politiques sociales d'aide aux personnes. Cette situation pose donc question dans la mesure où, le dispositif « titre-service » relevant d'une politique de l'emploi, l'agrément ne prévoit aucune exigence en terme de qualité de service.

Par contre, la régulation tutélaire définit clairement un public prioritaire de bénéficiaires. Au nom de l'équité et de la cohésion sociale, le cadre réglementaire lié à ce mode de régulation vise à rendre accessible des services à domicile de qualité, organisés par le secteur non-marchand, pour des personnes qui sont dans le besoin (personnes isolées, en perte d'autonomie et familles fragilisées).

Ce constat nous permet d'émettre une première hypothèse selon laquelle *le dispositif titre-service, pourrait de facto cibler en partie des utilisateurs qui devraient relever de la régulation tutélaire et donc bénéficier d'un service d'aide familiale.*

- *Une qualité de service compromise par une confusion des métiers ?*

Dans le cas des SAF, les aides familiales perçoivent l'introduction du dispositif des titres-services comme une menace de concurrence et de dévalorisation vis-à-vis de leur profession. En effet, le cadre réglementaire du dispositif « titre-service » confie aux aides ménagères « titre-service » certaines tâches jusqu'alors réservées aux aides familiales, et ce sans aucune exigence de formation à l'engagement, alors que le statut officiel de l'aide familiale prévoit l'obtention d'un « certificat de capacité ». Rien ne garantit de plus que certaines aides ménagères « titre-service » ne fournissent un service dont le contenu, par exemple sur le plan relationnel avec l'utilisateur ou sanitaire, soit équivalent à celui presté par une aide familiale. Or, une confusion au niveau de la frontière entre les compétences attribuées à chaque profession peut compromettre la qualité du service.

Par conséquent, nous formulons une deuxième hypothèse : *dans le cadre des SAF, la diversification des services liée à la coexistence de différents modes de régulation peut impliquer une confusion des métiers représentés au sein de ces organismes.*

#### *4.1.2. Qualité de l'emploi*

Le contenu réglementaire lié à chacun des modes de régulation coexistants au sein des SAF se répercute également au niveau de la qualité des emplois créés, notamment via le salaire, le type de contrat, mais également l'encadrement et la formation.

Concernant les aides ménagères « titre-service », en termes de *salaire*, une commission paritaire réunissant des représentants des organisations patronales et syndicales fut créée spécifiquement pour le dispositif. Toutefois, les pouvoirs publics laissent la possibilité aux organismes ayant une activité principale par ailleurs, de se référer à la commission paritaire compétente pour cette activité en ce qui concerne les travailleurs engagés dans le cadre des titres-services. Les dédommagements des *déplacements* du travailleur varient également en fonction de la commission paritaire de référence. Concernant la qualité du *contrat de travail*, le dispositif des titres-services prévoit une période transitoire dont la durée varie entre trois et six mois selon le profil du travailleur<sup>14</sup>, période au bout de laquelle l'employeur est contraint d'offrir un contrat à durée indéterminée à l'employé. Durant cette période transitoire, le dispositif permet à l'employeur d'engager certains travailleurs pour une durée déterminée allant jusqu'à un jour. Cette réglementation pose également question en terme de *morcellement des tâches* puisqu'elle ne contient aucune exigence sur un nombre minimum d'heures à prester en continu par le travailleur. Enfin, il est prévu que la valeur d'échange d'un titre-service (20 €) couvre le coût salarial horaire ainsi que les frais administratifs et d'encadrement. Cependant, selon l'évaluation annuelle de 2006 du dispositif, 62.4% des entreprises interrogées estiment cette valeur insuffisante, notamment pour couvrir *les formations et l'encadrement*.

Quant aux aides familiales, leur barème salarial est défini au sein d'une commission paritaire spécifique aux SAF. Conformément à leur finalité première de prestation de service de qualité pour usagers vulnérables, la qualité d'emploi est abordée dans l'agrément des SAF,

---

<sup>14</sup> Cette durée varie selon que le travailleur bénéficie ou non d'allocations sociales au moment de l'engagement.

notamment en termes d'encadrement et de formations<sup>15</sup>, comme un des facteurs essentiels contribuant à la qualité du service. Comme l'affirment Laville et Nyssens (2001), on peut s'attendre à ce que « dans les services relationnels, la qualité dépend largement de la professionnalisation des emplois, d'où l'importance des actions destinées à améliorer les conventions collectives et le niveau de qualification des salariés, à participer au développement d'emplois qualifiés et durables. Pour ce qui est des salariés du secteur de l'aide à domicile, les dispositifs de formation sont à concevoir en interaction étroite avec les situations de travail. »

Notre troisième hypothèse repose alors sur l'idée d'une influence du type de politique menée par les pouvoirs publics sur la manière d'envisager la qualité de l'emploi. Dans le cas du dispositif « titre-service » de création d'emploi, la qualité de l'emploi est réfléchie uniquement du point de vue du bénéficiaire de l'emploi, sans tenir compte des répercussions sur la qualité du service du point de vue de l'utilisateur. Par contre, la régulation tutélaire des SAF appréhende la qualité de l'emploi comme une dimension qui se répercute également sur la qualité de service (à travers, par exemple, une formation). Par conséquent, nous formulons une troisième hypothèse :

*Bien qu'une majorité d'employeurs « titre-service » font face à la difficulté de financer les formations et l'encadrement des travailleurs, les SAF seront particulièrement attentifs à ces composantes essentielles de la qualité d'emploi, dans le respect de leur mission initiale d'offrir un service de qualité à leurs usagers.*

## **4.2 Ré-appropriation du dispositif des titres-services par les SAF**

Sur base des entretiens réalisés auprès des gestionnaires du dispositif titre-service au sein des SAF, nous avons observé que la préexistence du mode de régulation tutélaire implique une ré-appropriation particulière du dispositif des titres-services par ces derniers. Imprégnés du contenu réglementaire lié à la tutelle exercée par les pouvoirs publics depuis leur origine, les SAF manifestent un souci omniprésent d'articuler au mieux ces deux logiques de régulation, en vue de préserver leur mission première de prestation de services d'aide à domicile de qualité à des usagers vulnérables. Cette articulation se traduit à la fois par une recherche de complémentarités entre les modes de régulation et par des effets de « contagion » d'un mode de régulation à l'autre.

Nous allons alors successivement confronter les hypothèses énoncées ci-dessus aux pratiques relatives à la qualité du service et de l'emploi.

### *4.2.1. Hypothèse 1 : profil des usagers*

On constate au sein des SAF interrogés dans le cadre de notre étude un souci omniprésent de différencier les deux métiers d'aide familiale et d'aide ménagère « titre-service ». Cette stratégie délibérée de différenciation fut mise en œuvre en vue de maintenir une qualité de service, notamment à travers l'adéquation du profil de l'utilisateur au type et contenu du service d'aide dont il bénéficie.

Du point de vue des publics d'utilisateurs, les SAF limitent leur offre d'aide ménagère via les titres-services à des personnes non dépendantes, dénommées « clients ». Ainsi, en s'intégrant au dispositif des titres-services, les SAF choisissent de s'ouvrir délibérément à une nouvelle

---

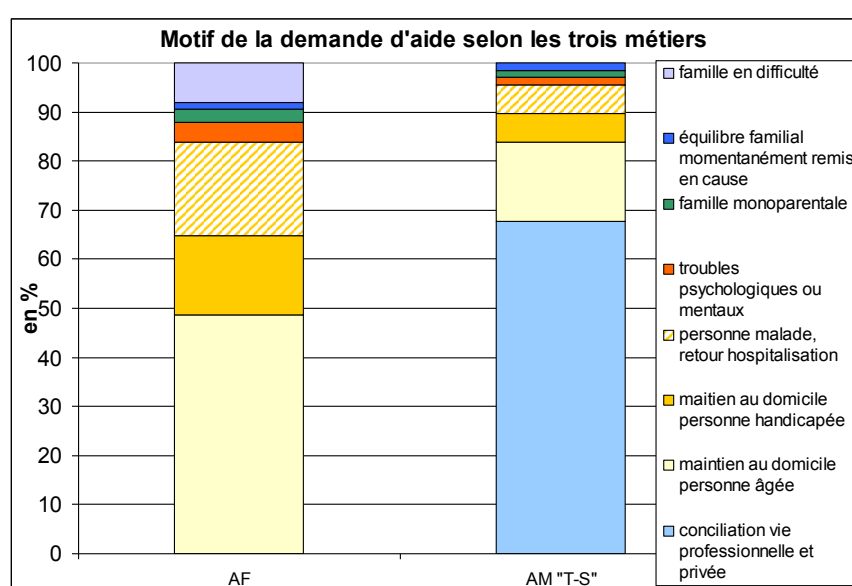
<sup>15</sup> Des normes d'encadrement (2.5 ETP d'encadreurs administratifs et 4 ETP d'encadreurs sociaux pour 100 ETP d'aides familiales) ainsi que des exigences de formation annuelles (1.47% de l'activité annuelle consacrée à des cours de perfectionnement) conditionnent l'octroi de leur agrément dans le cadre de la régulation tutélaire.

clientèle, qu'ils restreignent volontairement à des couples bi-actifs et des personnes âgées non dépendantes. Quant aux personnes dépendantes qui nécessitent une aide ménagère, les SAF les orientent vers le service des aides familiales.

Grâce à l'enquête réalisée auprès d'un échantillon d'utilisateurs, nous avons cherché à vérifier si cette articulation délibérée des métiers au sein des SAF s'observe effectivement au niveau des pratiques en matière d'orientation des usagers et de contenu des services.

On observe d'abord que *le motif du recours à l'aide* varie sensiblement selon le type d'aide octroyé. Comme le montre le tableau ci-dessous, le souhait de *concilier vie professionnelle et vie privée* est invoqué par 66.7% des bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service », alors que 82,4% des bénéficiaires d'aide familiale ont recours à une aide en vue d'un *maintien au domicile* de personne âgée, handicapée ou malade. (Voir Figure 1)

FIGURE N°1  
Motif du recours à l'aide au sein du SAF selon le service



Du point de vue de l'âge, 78,4% des usagers d'aide familiale ont plus de 60 ans. On note toutefois que 17% des usagers bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service » ont entre 60 et moins de 80 ans, et 29% plus de 80 ans. La proportion d'utilisateurs titre-service « très âgés » est donc sensiblement supérieure au sein des SAF que pour l'ensemble des opérateurs sur le quasi-marché.<sup>16</sup>

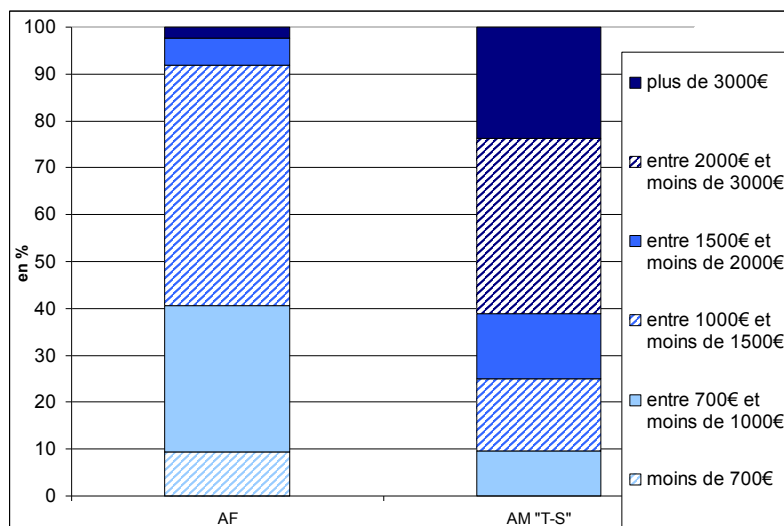
Si on compare les *sources de revenus des usagers*, elles diffèrent également selon le service. Un quart et près de trois quarts des bénéficiaires d'aide familiale sont, respectivement, bénéficiaires d'allocations sociales et pensionnés. Par contre, 65% des bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service » bénéficient d'un revenu professionnel. Près de 78% de ces derniers travaillent à temps plein et la moitié de ceux-ci ont un conjoint qui travaille également à temps plein. On note toutefois 32% des bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service » à la pension.

Le *niveau de revenu* diffère également selon le type d'aide. 60% des usagers d'aide ménagère « titre-service » dispose d'un revenu mensuel supérieur à 2000€. Toutefois, 10% ont entre

<sup>16</sup> Rappelons que 7.5% des utilisateurs titre-services ont 80 ans et plus [Idea Consult (2007)].

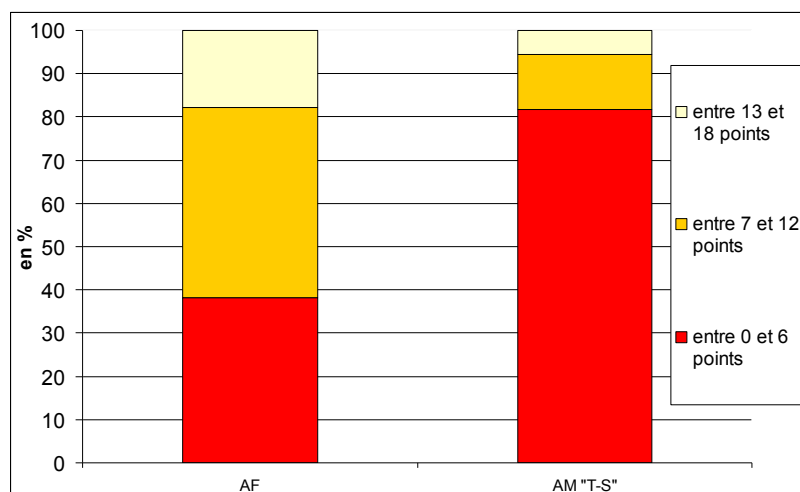
700 et moins de 1000€ par mois. Par contre, la moitié des bénéficiaires d'aide familiale bénéficient d'un revenu mensuel entre 1000€ et 1500€ et 31% entre 700€ et 1000€. (Voir Figure 2).

FIGURE N°2  
Variation du niveau de revenu selon les types d'aide



Pour évaluer le *degré d'autonomie de l'utilisateur*, nous avons utilisé la grille d'évaluation utilisée au sein des SAF dans le cadre de « l'enquête sociale ». Cette grille évalue la difficulté à exercer des tâches quotidiennes à laquelle est associé un nombre de points (plus le nombre de points augmente, moindre est l'autonomie de l'utilisateur). On distingue trois niveaux : absence de perte d'autonomie (0 à 6 points), légère perte d'autonomie (7 à 12 points) et forte perte d'autonomie (13 à 18 points). On note une différence du degré d'autonomie de l'utilisateur selon le service dont il bénéficie. Si 82% des bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service » ont entre 0 et 6 points selon cette grille, on observe toutefois 13% qui ont entre 7 et 12 points et 6% qui ont entre 13 et 18 points. Par contre, 62% des usagers en aide familiale présentent une légère voire forte perte d'autonomie. De même, si on regarde l'autonomie du conjoint de l'utilisateur, 39% des conjoints de bénéficiaires d'aide familiale ont plus de 6 points, alors que 2.5% des conjoints de bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service » ont entre 7 et 12 points. (Voir Figure 3)

FIGURE N°3  
Degré d'autonomie de l'utilisateur selon le service dont il bénéficie



Globalement, l'orientation des usagers selon leur profil répond donc, dans les faits, à la stratégie de différenciation des métiers élaborée au sein des SAF. On note cependant une partie des usagers « titre-service » qui sont très âgés et dépendants, pour lesquels le titre-service contribue donc au maintien à domicile, ce qui confirme notre hypothèse. Par conséquent, malgré la vigilance exercée par les gestionnaires dans l'orientation des usagers, le dispositif titre-service touche, bien que de manière marginale, des usagers qui devraient relever de la régulation tutélaire et bénéficier d'un service d'aide familiale. Enfin, si cette stratégie de différenciation s'avère assez efficace au sein des SAF, rien n'indique cependant que les autres prestataires du quasi-marché sont aussi attentifs à orienter correctement les utilisateurs titre-service selon leur profil. En effet, il se peut que certains usagers dépendants ne soient pas correctement informés des possibilités d'aide à domicile via les SAF, et soient en outre induits en erreur par des messages publicitaires ambigus délivrés par certains opérateurs « titre-service ».

#### 4.2.2. Hypothèse 2 : confusion des métiers

Concernant le contenu du service, les SAF veillent à assurer une imperméabilité des métiers d'aide familiale et d'aide ménagère « titre-service », en excluant du service disponible via les titres-services l'ensemble des tâches impliquant une dimension plus sociale ou relationnelle jusqu'alors réservées à l'aide familiale.

Sur base des enquêtes réalisées, on observe un effet de contagion de la régulation tutélaire des SAF sur leur activité développée dans le cadre du titre-service *au service d'une différenciation et d'une articulation des métiers d'aide familiale et d'aide ménagère « titre-service »*. En effet, les SAF transposent plusieurs pratiques qui leur sont exigées dans le cadre réglementaire de la régulation tutélaire, alors que ces dernières ne sont pas prévues dans le cadre de la réglementation du titre-service. La reproduction de ces pratiques permettent aux SAF de s'assurer d'une différenciation des métiers d'aide familiale et d'aide ménagère « titre-service » à travers l'acquisition d'informations au sujet du contenu du service presté au domicile de l'utilisateur et, dès lors, le suivi de son évolution dans le temps.

On relève notamment la création d'une fonction de coordinateur afin de jouer le rôle d'interface entre l'utilisateur et le travailleur et d'assurer le suivi du service à travers l'encadrement des aides ménagères. Cet acteur centralise et analyse toutes les demandes. Tout comme le prévoit le cadre réglementaire lié à la prestation du service d'aide familiale, une

visite du coordinateur au domicile de l'utilisateur est également programmée afin de définir conjointement, entre l'utilisateur et le prestataire, le contenu du service. Certains documents liés à l'analyse de la demande pour le service d'aide familiale sont également mobilisés et/ou adaptés pour le service d'aide ménagère. Parallèlement au « plan d'aide »<sup>17</sup> co-construit (Gardin et Laville (2007)) avec l'utilisateur bénéficiaire d'aide familiale, une convention est établie et co-signée entre le SAF et l'utilisateur afin de définir le contenu, la nature et la fréquence du service à prester. Ce document permet donc de redéfinir les contours de chacun des métiers.

Pour identifier le contenu du service et tester l'hypothèse d'une éventuelle confusion des métiers, nous avons récolté à la fois les données auprès de 149 usagers sur le service dont ils bénéficient et auprès de 189 travailleurs sur le service qu'ils prestent. Afin d'identifier si certaines tâches sont associées les unes aux autres dans la prestation des deux services, nous avons construit une typologie de celles-ci. Pour ce faire, nous avons procédé à une Analyse en Correspondances Multiples. Cette analyse nous a permis d'identifier 2 groupes similaires de tâches du point de vue des usagers et des travailleurs, dont les principales caractéristiques sont reprises dans le tableau suivant.

TABLEAU N°1

Typologie des contenus du service selon les points de vue de l'utilisateur et du travailleur

<b>Tâches effectuées</b>	<b>Nombre de répondants (usagers et travailleurs)</b>
Groupe 1 :Essentiellement de <i>l'entretien ménager</i> ; avec un peu de repassage; une écoute et éventuellement une identification de problèmes et conseils	231 (dont 133 usagers et 98 travailleurs)
<i>Groupe 2 Entretien ménager</i> ; la plupart des tâches liées aux rôles <i>social, sanitaire, éducatif et administratif de l'aide familiale</i> ;	107 (dont 16 usagers et 91 travailleurs)

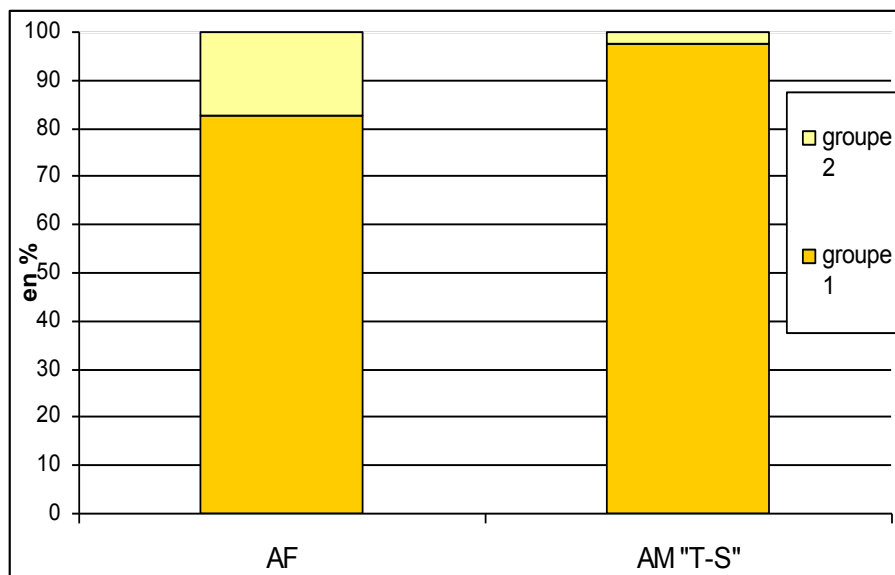
Ces deux groupes de tâches correspondent pour l'essentiel au métier d'aide ménagère (Groupe 1) et d'aide familiale (Groupe 2). Comment ces deux groupes de tâches identifiés sur base des perceptions des travailleurs et des usagers se distribuent-ils suivant les services d'aide familiale et d'aide ménagère titre-service ?

*Du point de vue des usagers* (Voir Figure 4), 97% des usagers bénéficiaires d'aide ménagère « titre-service » se retrouvent dans le groupe 1 de tâches techniques, ce qui corrobore la stratégie de différenciation des contenus élaborée par les SAF. Cependant, 83% des usagers bénéficiaires d'aide familiale appartiennent également à ce groupe 1, et donc perçoivent le service reçu comme étant à dominante technique. Ces données interpellent du point de vue du service d'aide familiale dont le caractère polyvalent est peu représenté avec seulement 17% des bénéficiaires relevant du second groupe de tâches.

FIGURE N°4

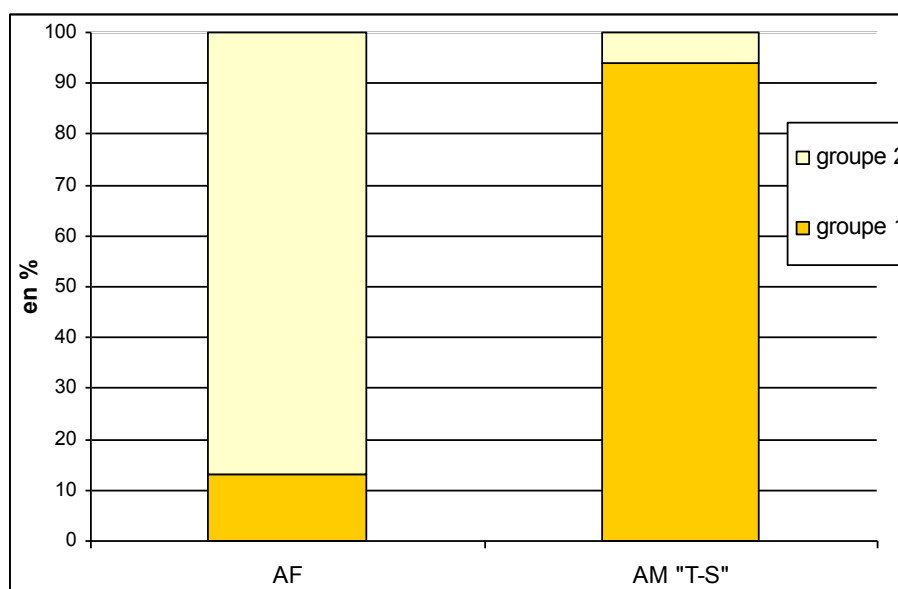
Groupes de tâches selon les deux types d'aide – Point de vue des usagers

<sup>17</sup> Ce plan d'aide précise les tâches, la fréquence de l'aide ainsi que l'objectif pédagogique recherché via l'accompagnement de l'aide familiale auprès de l'utilisateur.



Du point de vue des travailleurs (voir Figure 5), on retrouve également la segmentation des professions opérée par les SAF, avec peu de chevauchement de professions au niveau du type de tâches prestées. En effet, le graphe ci-dessous montre que 87% des aides familiales appartiennent au groupe de tâches 2 (lié au service polyvalent), contre seulement 6% des aides ménagères « titre-service ». En d'autres termes, 94% des aides ménagères « titre-service » prestent des services à dominance technique (groupe de tâches 1).

FIGURE N°5  
Groupes de tâches selon les deux types d'aide – Point de vue des travailleurs



Que peut-on en conclure par rapport à l'hypothèse relative à l'impact de la coexistence des réglementations sur une possible confusion des métiers ? Du point de vue de l'organisation, il y a une réelle stratégie de différenciation des métiers qui se reflète dans les pratiques organisationnelles. Cependant, les résultats quant à la perception des usagers interpellent. Pour la majorité d'entre eux, la travailleuse effectue principalement de l'aide ménagère, qu'elle soit aide familiale ou aide ménagère titre-service. Cependant, ceci n'apparaît pas lié à

un effet des modes de régulation mais bien à la perception qu'ont les usagers de la polyvalence du rôle d'aide familiale.

#### 4.2.3. Hypothèse 3 : Qualité de l'emploi

Du point de vue de la qualité de l'emploi, on observe un effet important de contagion du mode de régulation tutélaire sur l'introduction du dispositif des titres-services.

D'abord, les SAF ont *choisi* de se référer, pour les emplois créés dans le cadre des titres-services, à la commission paritaire compétente pour leur activité d'aide à domicile plutôt qu'à celle dédiée spécifiquement au titre-service. De ce fait, on a une harmonisation du niveau de qualité d'emploi. On observe par exemple une large majorité de CDI, tant chez les aides ménagères « titre-service » (88%) que chez les aides familiales (93%). Cette prépondérance de CDI entre certes en conformité avec l'obligation légale d'offrir un CDI aux travailleurs titre-service après six mois au plus. Toutefois, selon Idea Consult (2007), on observe chez d'autres prestataires « titre-service », comme dans l'intérim, un recours massif aux CDD successifs sans aboutir forcément à l'octroi d'un CDI, possible légalement seulement via une rotation des travailleurs. Concernant le régime de travail, on compte au sein des SAF une majorité de contrats à temps partiel (entre un mi-temps et un temps-plein) pour les aides familiales (75%) et les aides ménagères titre-service (90%). Les employeurs justifient cette politique en raison d'une part de la charge émotionnelle et physique des métiers et, d'autre part, d'un souhait de faciliter les remplacements compte tenu d'un taux d'absentéisme relativement élevé.

De même, il semble que les normes en termes d'encadrement imposées par le cadre réglementaire de la régulation tutélaire influencent également les pratiques observées au sein des SAF vis-à-vis de l'activité liée aux titres-services. Ainsi, malgré l'absence d'exigences en terme d'encadrement au sein du cadre réglementaire des titres-services, on observe un taux d'encadrement moyen de 7.68 ETP<sup>18</sup> au sein des 9 SAF de notre échantillon. Celui-ci reste cependant moins important que le taux moyen d'encadrement des aides familiales qui s'élève à 9.43 ETP.

Par rapport à l'hypothèse, la réalité confirme l'importance qu'accordent les SAF à la formation et l'encadrement des travailleurs. Compte tenu de l'insuffisance du financement titre-service *stricto sensu*, ces tâches sont financées par les SAF grâce à la mobilisation d'aides à l'emploi en sus du titre-service.

## 5. Conclusions

Bien qu'il s'immisce dans le champ des services sociaux, le « titre-service » est essentiellement considéré par les pouvoirs publics comme un instrument de création d'emploi. Les dispositifs publics d'évaluation, prévus par la loi du 20 juillet 2001, se focalisent donc logiquement sur la quantité et la qualité de l'emploi créé, en mettant, marginalement, en évidence d'éventuelles disparités entre différents types de prestataires.<sup>19</sup> La qualité du service

---

<sup>18</sup> Nombre d'ETP d'encadrants pour 100 ETP de travailleurs.

<sup>19</sup> L'article 10 de la loi en question stipule que « le ministre qui a l'Emploi dans ses compétences élabore, pour le mois de mars au plus tard, un rapport annuel relatif au régime des titres-services. » La loi précise encore que ce rapport d'évaluation portera notamment : sur les effets sur l'emploi de la mesure; - le coût global brut et net de la mesure avec une attention particulière pour les effets retour notamment en matière d'allocations de

presté semble, quant à elle, secondaire en regard de ces enjeux. Pourtant, le dispositif des titres-services, même s'il autorise pour l'heure la prestation de services ménagers a priori « techniques », marque une incursion dans le champ des services sociaux, et ce principalement pour trois raisons. Premièrement, un pourcentage considérable des utilisateurs du titre-service, aussi bien au sein des SAF qu'à l'échelle du quasi-marché, sont des personnes (très) âgées et donc potentiellement en perte d'autonomie. Deuxièmement, la diversification des modes de régulation dans un même champ d'activité implique une addition des métiers représentés au sein des SAF, dont les contours deviennent de plus en plus flous. Ainsi, on constate un chevauchement de tâches entre des professions dont les exigences de formation sont différentes. La troisième raison tient au caractère potentiellement préventif de l'aide ménagère. En effet, les services ménagers fournis à certains profils d'utilisateurs, en particulier les personnes âgées,<sup>20</sup> ne doivent pas être considérés comme une « aide mineure », mais bien comme un service « préventif » 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. [Netten et al. (2005)] Au Royaume-Uni par exemple, les autorités de la santé se sont longtemps focalisées sur les usagers fortement dépendants de manière à prolonger leur maintien au domicile. [Godfrey (2001), Knapp et al. (2001)] Or, comme le soulignent Netten et al. (2005), cette restriction des « services domestiques » à ce seul type d'utilisateurs ne prend pas en considération la valeur que les personnes attachent à ce type de service. Ces dernières années s'est donc engagée une réflexion sur le caractère « préventif » des « services à domicile de faible intensité » pour certains types d'utilisateurs, tels que l'aide ménagère, questionnant ainsi le bien-fondé de la segmentation des usagers opérée jusque-là. Ces trois raisons – profil des usagers, respect des professions, caractère préventif de l'aide ménagère – plaident donc en faveur d'une articulation mieux réfléchie d'une politique de l'emploi telle que le « titre-service », pour laquelle rien n'est exigé en matière de qualité du service, avec les politiques sociales d'aide à domicile en Belgique.

L'analyse d'un type de prestataire « titre-service » en particulier – les SAF – met en évidence l'importance d'une analyse comparative de la performance tant la diversité des prestataires opérant sur un même quasi-marché, en termes de statut juridique, de missions, de secteur d'appartenance (public, privé à finalité lucrative et non lucrative), est grande. Nous avons en effet montré la singularité des SAF qui, en se réappropriant le dispositif « titre-service », produisent des stratégies délibérées de clarification des métiers. Ces stratégies qui sont empreintes du contenu réglementaire lié à un mode de régulation tutélaire, se traduisent dans les pratiques et dans la segmentation des publics cibles entre les différents types d'aide. Par conséquent, au sein de ce type de prestataires, on constate une inflexion des objectifs sous-jacents au mode de régulation quasi-marchand au service de la mission poursuivie par les SAF, ce qui se répercute sur la qualité du service presté et de l'emploi créé. Des analyses comparatives entre prestataires, comme celle que nous sommes actuellement occupés à réaliser pour le quasi-marché belge<sup>21</sup>, tendent d'ailleurs à voir le jour actuellement. Par exemple, dans le cas irlandais, Timonen et al. (2006) font état de différences entre les trois secteurs public, privé lucratif et privé non lucratif, en termes de flexibilité des services, de polyvalence attendue des travailleurs, de morcellement des tâches, de niveaux de rémunération et de respect des droits sociaux, de qualifications, de formations, de recours au travail immigré, etc. Selon les auteurs, certaines de ces composantes de la performance se

---

chômage; - les dispositions spécifiques relatives au contrat de travail titres-services; - les conditions salariales et de travail applicables.

<sup>20</sup> C'est-à-dire les usagers en perte d'autonomie mais aussi en perte potentielle d'autonomie. En effet, certains usagers se situent « à la frontière » du profil d'utilisateur bénéficiaire d'aide familiale.

<sup>21</sup> Il s'agit d'une recherche actuellement en cours menée au sein du CERISIS (UCL) et du CES (ULg), commanditée et financée par la Politique Scientifique Fédérale.

répercutent sur la qualité du service. A l'inverse, pour le Royaume-Uni, Netten et al. (2004) affirment qu'il existe des différences de qualité de service entre les secteurs public et privé, mais qu'elles doivent être mises en relation avec la qualité de l'emploi.<sup>22</sup>

Cependant, à la lumière du cas « titre-service », il nous semble important de ne pas réduire l'analyse de la performance à une évaluation de la qualité de l'emploi et du service du point de vue des seuls bénéficiaires directs, mais de prendre aussi en considération la contribution à l'intérêt général de certains prestataires. La particularité du dispositif « titre-service » est en effet de mettre en concurrence des prestataires poursuivant des missions fort diversifiées, telles que l'insertion ou l'aide à domicile, missions qui sont elles-mêmes parfois liées à un mode de régulation tutélaire, et donc à un mode de financement public qui vient s'ajouter au subside « titre-service » et, éventuellement, à d'autres aides à l'emploi. Cette diversité de missions et de modes de régulation se traduit alors par une disparité de ressources entre prestataires, ce qui fut d'ailleurs dénoncé par certains opérateurs du secteur privé lucratif comme une « *sur-subsidiation* » et donc comme une forme de concurrence déloyale.<sup>23</sup> Dans un contexte de création de quasi-marchés au sein desquels toutes les organisations sont placées sur un même pied, il devient impératif de mettre en exergue et, idéalement de mesurer, la manière dont se traduisent ces missions spécifiques, autrement dit les bénéfices collectifs<sup>24</sup>, qui justifient en retour l'octroi de subsides additionnels par les pouvoirs publics. Car, comme l'affirme Jean Gadrey (2004:45), « si une [organisation de l'économie sociale et solidaire] 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] ».

---

22 Selon Netten et al. (2004:30), "In-house services are generally more costly than independently provided services, but the results here suggest they also provide higher quality services overall. While there may be hypotheses about the reasons for this (for example, better terms and conditions for care staff, more training, higher qualifications), very little is known either about how different providers vary or how their practices affect quality. If quality is to be raised generally we need to understand more about this and the critical role of care workers themselves."

<sup>23</sup> La Federgon, la fédération des entreprises d'intérim et des entreprises commerciales agréées « titre-service » autres que celles du secteur intérimaire, affirme, dans ses missions, vouloir se pencher notamment sur « certains systèmes de sur-subsidiation appliquée par certains acteurs (publics ou semi-publics) et qui peuvent créer une concurrence déloyale envers les entreprises commerciales. »

<sup>24</sup> Cette notion de bénéfice collectif fait écho aux impacts positifs que peuvent avoir des choix en termes de consommation ou de production sur la collectivité dans son ensemble, au-delà des effets sur les bénéficiaires directs. Selon J. Gadrey (2002:2), « [les organisations de l'économie sociale et solidaire] contribuent aussi, *au-delà de cette production d'utilité individuelle*, à produire des « biens publics » (économiques, sociaux et environnementaux) dont « bénéficient » (sur un mode particulier) des collectifs de « non-destinataires immédiats » »

## BIBLIOGRAPHIE

BARBIER J.C. [2006], *The service voucher in Belgium, statements and comments*, Peer review from France, mutual learning programme of the European employment strategy, European Commission;

DE BRIEY V., LEMAÎTRE A., LHUILLIER V., NYSSSENS M., OULHAJ L., PLATTEAU A. [2004], "Titres-services, que comprendre, que penser ? », *Regards économiques*, IRES-UCL, n°20, mars.

ESPING-ANDERSEN G. [1990], *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, polity press.

GADREY J. [2004], *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" ;

GADREY J. [2002], « Les bénéfiques collectifs des activités de l'économie sociale et solidaire : une proposition de typologie, et une réflexion sur le concept d'externalités ».

GARDIN L., LAVILLE J.L. [2007], « L'économie solidaire en Europe : initiatives locales et services de proximité » in *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, J.L. Laville, Hachette littérature, Paris, pp.77-104.

GILAIN B. [1998], *Les enjeux liés à l'organisation de l'aide à domicile : une analyse économique*, Les Cahiers du Cerisis, UCL, n°7.

GILAIN B., JADOU L., NYSSSENS M., PETRELLA F. [1998], *Quels sont les modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux ?*, Les Cahiers du Cerisis, UCL, n°6.

GILAIN B., NYSSSENS M., WYNANTS B. [2000], « Modes d'organisation et dynamiques dans les services, de proximité : vers un nouveau welfare mix ? », in *Economie sociale : Enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, De Boeck, Bruxelles, pp.89-120.

GODFREY M. [2001], "Prevention : developing a framework for conceptualizing and evaluating outcomes of preventive services for older people", *Health and Care in the Community*, 9(2), pp. 89-99;

KNAPP M., HARDY B., FORDER J. [2001], "Commissioning for quality : ten years of social care markets in England", *Journal of Social Policy*, 30, 2, pp.283-306

IDEA CONSULT [2006], *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005 – Rapport final*, Bruxelles.

IDEA CONSULT [2007], *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006 – Rapport final*, Bruxelles.

LAVILLE J.L., NYSSSENS M. [2001], *Les services sociaux entre associations, Etat et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte Ed.

LAVILLE J.L., NYSSSENS M. [2006], « Services de proximité », in *Dictionnaire de l'Autre Economie* (J.-L. Laville et A.D. Cattani, eds.), Desclée de Brouwer, Paris, collection folio actuel, pp. 561-571

LE GRAND J. [1991], "Quasi-Markets and Social Policy", *The Economic Journal*, Vol. 101, n°408, pp.1256-1267.

LE GRAND J., [1997], "Competition, cooperation, or control ? Tales from the British National Health Service", *Health Affairs*, May/Jun 1999, pp.27-39.

NETTEN A., MCDAID D., FERNANDEZ J.-L., FORDER J., KNAPP M., MATOSEVIC T., SHAPIRO J. [2005], *Measuring and Understanding Social Services Outputs*, PSSRU Discussion Paper 2132/3.

NETTEN A., FRANCIS J., JONES K., BEBBINGTON A., *Performance and Quality: User Experiences of Home Care Services*, Final Report, PSSRU Discussion Paper 2104/3

MARWELL N., MCINERNEY P.-B. [2005], "The Nonprofit/For-Profit Continuum : theorizing the dynamics of Mixed-Form Markets", *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, vol. 34, n°1, March, pp.7-28.

PERRI G. [2003], "Giving Consumers of British Public Services More Choice: What can be Learned from Recent History?", *Journal of Social Policy*, 32, 2, pp. 239–270.

POWELL, M, [2003], "Quasi-markets in British Health Policy : a *Longue Durée* Perspective", *Social Policy and Administration*, vol.37, n°7, December, pp.725-741.

PRICEWATERHOUSECOOPERS [2004], *Brancherapport Z-org Benchmarkonderzoek Thuiszorg*;

RAYNES N., CLARK H., BEECHAM J. [2006], "The report of the Older People's Inquiry into 'That Bit of Help'", *The Joseph Rowntree Foundation*;

SCOURFIELD P., [2005], "Implementing the Community Care (Direct Payments) Act : will the supply of personal assistants meet the demand and at what price?", *Journal of Social Policy*, 34,3, pp. 469-488.

SONECOM, [2006], *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif « titres-services » au sein des entreprises agréées en Région wallonne*, étude commanditée par le Ministre Wallon de l'Economie, de l'Emploi et du Commerce extérieur.

TIMONEN V., DOYLE M., [2006], "Worlds apart ? Public, private and non-profit sector providers of domiciliary care for older people in Ireland", *Journal of Aging Studies*;

VERMER M.-C., NYSENS M. [2006], *Introduction des titres-services dans le champ des services de proximité*, Rapport final de la recherche commanditée par la Ministre des affaires sociales en Région Wallonne.