

Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service ?¹

Concernant plus de 100.000 travailleurs, près de 800.000 familles et plus de 2.000 entreprises, le dispositif titre-service est au cœur de l'agenda politique compte tenu de l'importance du budget public mobilisé qui s'élève à plus d'un milliard d'euros pour 2009. Ce numéro présente les résultats d'une recherche qui porte sur la qualité de l'emploi et de l'organisation du service dans ce champ d'activité.

Jacques Defourny

Arnaud Henry

Stéphane Nassaut

Marthe Nyssens

En 2001, les pouvoirs publics belges ont introduit le dispositif «titre-service», un titre de paiement qui permet à des utilisateurs de régler, avec une aide financière de l'Etat revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de services de proximité, principalement d'aide à domicile d'ordre ménager qui relevait jusque-là essentiellement du travail au noir. Ce dispositif témoigne d'une évolution profonde des modes de régulation publique dans le champ des services aux personnes désormais ouvert à une mise en concurrence de prestataires très diversifiés. Ainsi des organisations aussi diverses que des ASBL, des entreprises d'insertion, des agences d'intérim, des PME ou des CPAS opèrent aujourd'hui au sein de ce dispositif. La question de l'évaluation du dispositif et plus particulièrement des «performances» respectives des différents types d'opérateurs apparaît donc comme centrale.

Après avoir décrit le dispositif titre-service ainsi que les objectifs des différents prestataires actifs dans ce champ, nous analysons en quoi ces services sont susceptibles de générer des retombées positives pour la collectivité, qui justifient l'intervention financière des pouvoirs publics. Ensuite, nous expliquons pourquoi ce champ est marqué par une profonde incertitude tant sur la qualité d'emploi que du service avant de présenter les résultats de notre recherche. Nous analysons, d'une part, la qualité de l'emploi et de l'organisation du service et, d'autre part, la question de la viabilité financière et ce de manière comparative entre les différents types d'opérateurs. Pour conclure, nous développons une série de questions à soumettre au débat politique.

¹ Cet article est basé sur une recherche menée au sein du programme «Société et Avenir», du Service public fédéral de la politique scientifique. Le rapport final de l'étude sera disponible, sous peu, sur le site Web du programme «Société et Avenir».
<http://www.belspo.be/TA/>

1. Description du dispositif

Le consommateur qui souhaite recourir à ce système achète auprès de la société émettrice (Sodexo), désignée par adjudication publique, des titres-services au prix unitaire de 7,50 € (depuis le 1^{er} janvier 2009).² L'utilisateur échange ensuite ses titres auprès de l'entreprise agréée de son choix, contre des services ménagers, à raison d'un titre par heure prestée. Le consommateur bénéficie d'une exemption de TVA ainsi que d'une réduction forfaitaire (ou d'un crédit) d'impôts de 30 %, ce qui réduit le tarif horaire à 5,25 € pour les utilisateurs soumis à l'impôt des personnes physiques. L'entreprise agréée renvoie ensuite, à la société émettrice, les titres-services collectés auprès de ses clients. Cette dernière lui rembourse alors un montant de 20,80 € par titre, soit la valeur d'échange actuelle du titre-service. 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.³ 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 réduite). A l'heure actuelle, néanmoins, l'aide ménagère représente de loin, l'activité titre-service la plus développée (Idea Consult, 2008).

Ce mode de régulation publique peut être qualifié de quasi-marchand. Le titre-service repose bien, en effet, sur une logique de marché puisqu'il met en concurrence des prestataires variés dans un même champ d'activité. Tout type de prestataire, privé ou public, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder à l'agrément «titre-service». Néanmoins, ce dispositif ne s'inscrit pas pour autant dans une pure logique marchande puisqu'il repose sur une double intervention de l'Etat, d'où le préfixe «quasi». D'une part, les pouvoirs publics structurent l'offre de services en introduisant un agrément. 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. Dans le cas du titre-service, c'est donc le consommateur qui «transporte» 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 intervient encore dans la régulation du système en fixant le prix horaire des services prestés.

2. La diversité des prestataires

Pour appréhender correctement la diversité de prestataires sur ce quasi-marché des titres-services, nous avons élaboré une typologie qui croise le secteur d'appartenance (secteur privé à but lucratif, secteur public, secteur de l'économie sociale⁴) et la mission de l'organisation. Les deux critères coïncident a priori pour les sociétés commerciales visant avant tout le profit mais le paysage est plus diversifié pour les organisations censées poursuivre avant tout une mission sociale. Ainsi, les entreprises d'insertion (au sein de l'économie sociale) ont une mission axée sur la création d'emplois pour des personnes particulièrement fragilisées sur le marché du travail, mission que peuvent partager les ALE et les CPAS (secteur public). Par ailleurs, les organisations d'aide à domicile – les services d'aide aux

² Il faut souligner que, vu l'ampleur du succès rencontré par le titre-service, les gouvernements successifs ont été contraints, à plusieurs reprises, d'augmenter la part de l'utilisateur dans le financement du système, de 6,20 € initialement à 7,50 € actuellement.

³ A ces 13,30 €, s'ajoutent, pour l'Etat, la réduction fiscale de 2,25 € et le montant concédé à la société émettrice pour son activité d'émission des titres-services et son rôle d'interface.

⁴ 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'ASBL, de fondation, de mutualité, de coopérative ou de société à finalité sociale. Selon un décret du Parlement wallon de novembre 2008, la spécificité des organisations d'économie sociale se traduit 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.

... La diversité des prestataires

familles et aux personnes âgées (SAFPA) – ciblent plutôt les familles vulnérables et les personnes âgées (en perte d'autonomie, malades ou faisant face à des difficultés financières, etc.). Ces organisations d'aide à domicile, publiques ou d'économie sociale, sont en effet entrées sur ce quasi-marché, parce qu'elles disposaient d'une expertise dans le champ de l'aide à domicile où elles sont présentes depuis des décennies et donc souhaitaient garder un rôle central dans ce champ qui s'ouvrait à la concurrence.

Sur base du secteur et de la mission, sept catégories de prestataires ont été identifiées (tableau 1). Notons que la catégorie « autres initiatives d'économie sociale » comprend les prestataires d'économie sociale dont la mission n'est pas reconnue par un agrément spécifique, contrairement à l'économie sociale d'insertion et aux associations d'aide au domicile. Le statut d'ASBL suggère néanmoins que ce n'est pas le profit qui est prioritairement recherché.

La dernière ligne du tableau 1 indique que certains de ces prestataires poursuivant une mission sociale s'inscrivent non seulement dans la régulation quasi-marchande déjà décrite mais aussi au sein d'une régulation qui peut être qualifiée de « tutélaire ». La notion de « régulation tutélaire » caractérise un mode de régulation publique où la production des services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme « tutrice » du bénéficiaire. Elle s'inscrit dans des cadres réglementaires, édictés dans des décrets régionaux pour ce qui est de l'aide à domicile et de l'insertion en Belgique, garantissant à des publics vulnérables (usagers pour les SAFPA, travailleurs pour les entreprises d'insertion), l'accès à des services prestés par des organisations à but non lucratif tout en imposant des normes d'encadrement et de professionnalisation. Chez ces prestataires se croisent donc deux modes de régulation publique, quasi-marchande et tutélaire.

Tableau 1 : Typologie des prestataires titre-service

	Secteur économie sociale			Secteur public		Secteur privé à but lucratif	
Mission	Insertion	Aide à domicile	Indéterminée	Insertion	Aide à domicile	Lucratif	Lucratif
Prestataires	Entreprises d'insertion, etc.	SAFPA (ASBL)	ASBL	ALE, CPAS	SAFPA (CPAS)	Sociétés d'intérim	SPRL
Catégorie	Economie sociale d'insertion	Associations d'aide aux personnes	Autres initiatives d'économie sociale	Economie publique d'insertion	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Intérim	Secteur privé lucratif hors intérim
Régulation	Quasi-marchande						
	Tutélaire	Tutélaire		(*)	Tutélaire		

(*) Les CPAS sont soumis à une régulation publique qui peut être qualifiée de « tutélaire » dans leur mission générale d'aide sociale mais leur activité d'insertion par le travail via le dispositif titre-service n'est pas soumis à une régulation en tant que telle. Les ALE sont également soumises à une régulation dans leur mission de mise au travail des chômeurs qui demeure cependant très limitée (max 45 H par mois par travailleur).

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). Il met surtout en évidence que la part des sociétés de travail intérimaire diminue fortement si on prend en considération la création d'emplois en nombre d'équivalents temps-plein, alors que celle de la plupart des prestataires poursuivant une mission sociale augmente de manière significative.

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

Source : calcul sur base des données Onem (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 %

3. Un quasi-marché porteur de bénéfices collectifs ?

Si les pouvoirs publics financent de manière si importante ces services, c'est qu'ils espèrent qu'au-delà des bénéfices individuels pour l'utilisateur, ces services aient des retombées positives sur la collectivité. L'exposé des motifs de la loi du 20 juillet 2001 énumère une série de bénéfices comme la réduction du chômage via la création d'emplois, la lutte contre le travail au noir, la contribution au développement local. Il est aussi question de «favoriser les décisions d'activité de personnes en retrait du marché du travail, d'assurer la continuité de l'activité professionnelle, préservant les chances de maintien de l'emploi et de progression dans la carrière et de réaliser de meilleurs arbitrages entre temps de travail, temps de loisir et travail domestique». Les rapports annuels d'évaluation du dispositif insistent également sur la production de ces impacts collectifs, mais soulignent un effet supplémentaire qui avait peut-être été sous-estimé initialement : on constate que le dispositif titre-service compte parmi ses utilisateurs un pourcentage élevé de personnes (très) âgées, à qui il permet de «rester plus longtemps dans leur environnement familial» (Idea Consult, 2007). Cette mesure contribuerait ainsi au maintien au domicile des personnes âgées et donc, sur le plan collectif, à éviter certaines dépenses liées à leur placement en institution.

La reconnaissance de ces bénéfices collectifs par l'Etat justifie donc qu'il subventionne la consommation des services ménagers. Encore faut-il évaluer ces bénéfices mais aussi s'interroger sur la qualité de l'emploi et du service dont dépendent ces impacts collectifs, en particulier lorsque les travailleurs prestant les services sont vulnérables, comme des travailleurs avec de longues durées de chômage, ou lorsque les utilisateurs sont vulnérables par exemple parce qu'ils sont très âgés et donc potentiellement en perte d'autonomie.

4. Un quasi-marché caractérisé par une incertitude sur la qualité

La question de la qualité de l'emploi et du service est une question d'autant plus centrale que ce quasi-marché est marqué par de nombreuses «asymétries d'information» dans la mesure où certains agents possèdent plus d'informations que d'autres sur les conditions et les modalités de la transaction.

D'une part, l'utilisateur ne connaît pas la qualité du service au moment du choix du prestataire, la qualité se révélant seulement à l'usage. D'autre part, pour le travailleur, en l'occurrence en grande majorité des femmes peu qualifiées, il s'avère aussi difficile de choisir un employeur compte tenu de la difficulté de juger, a priori, de la qualité de l'emploi proposé. Une fois le choix fait par l'utilisateur et par le travailleur, s'ajoutent les asymétries d'information qui résultent de la «distance» séparant l'employeur du travailleur, les services ménagers étant prestés au domicile de l'utilisateur. Certes, le système titre-

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

service est conçu pour que l'employeur chapeaute la relation de service nouée entre l'utilisateur et le travailleur : la loi impose en effet que le travailleur et l'utilisateur soient respectivement placés dans le cadre d'un contrat de travail avec le prestataire/employeur (art.7bis) et d'une «convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée» (art.6). Toutefois, dans les faits, l'employeur peut difficilement observer si le travailleur a fourni les efforts requis, s'il s'est présenté à l'heure chez l'utilisateur, s'il a presté uniquement des tâches autorisées, etc. Sans visite du domicile, l'employeur est en plus dans l'incapacité d'évaluer la salubrité du domicile ou de vérifier la charge de travail imposée par l'utilisateur. Enfin, même si la qualité du nettoyage est aisément observable *ex post* par l'utilisateur, celui-ci est bien souvent absent du domicile au moment des prestations, et donc dans l'incapacité de vérifier les agissements du travailleur en son absence (heures d'arrivée et/ou de départ, usage du téléphone, etc.).

Les asymétries d'information sont également présentes entre l'Etat et les prestataires : sur un quasi-marché, l'autorité publique finance et délègue la prestation des services à une diversité de prestataires dont il n'est pas aisé de vérifier la conformité de toutes les pratiques avec la législation.

Ces asymétries d'information 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 et du service. Cela pose la question des signaux de qualité et de confiance susceptibles de réduire l'incertitude sur un tel quasi-marché. Dans le cadre du dispositif titre-service, différents signaux peuvent alimenter la confiance, comme l'agrément des prestataires ou les évaluations publiques du dispositif. Toutefois, l'agrément titre-service se révèle, au final, peu exigeant et les évaluations annuelles du système sont avant tout, selon l'article 10 de la loi, destinées aux autorités publiques. Elles ne visent donc pas à améliorer la diffusion de l'information à destination des utilisateurs et travailleurs. Les prestataires à but non lucratif, privés ou publics, peuvent de leur côté se prévaloir d'un signal de confiance spécifique. En effet, leurs statuts interdisant (ou limitant strictement) 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. 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. A ces dispositifs de jugement impersonnels permettant (potentiellement) de réduire l'incertitude, peuvent s'ajouter des dispositifs personnels de type «bouche-à-oreille». Ainsi, le premier moyen par lequel les utilisateurs titre-service choisissent leurs prestataires (31,1 %) consiste à se fier à l'avis d'amis, de connaissances ou de la famille (Idea Consult, 2006). Cependant, une des principales limites de ce canal réside dans le fait que l'expérience vécue par un autre usager repose dans une large mesure sur les qualités du travailleur qui preste le service et sur la relation tissée entre ce dernier et l'utilisateur, caractéristiques non directement transposables aux autres travailleurs du même organisme prestataire.

Dans ce quasi-marché marqué par une profonde incertitude sur la qualité d'emploi et de service, la question centrale que nous avons traitée peut se résumer 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 et de l'organisation du service et, indirectement, la production d'impacts collectifs ? En particulier, les prestataires qui poursuivent une mission sociale obtiennent-ils de meilleurs résultats sur ces différents plans ?

5. Analyse de la qualité de l'organisation du service et de l'emploi

Pour répondre à ces questions, nous avons mobilisé deux sources de données : des bases de données administratives de l'Onem qui couvrent l'ensemble de la population des prestataires titre-service et des données récoltées lors d'enquêtes réalisées auprès d'un échantillon de 52 prestataires titre-service, répartis entre les trois Régions et les 7 catégories de notre typologie de prestataires.⁵

La qualité de l'organisation du service a surtout été appréhendée par des indicateurs portant sur les procédures mises en place par les prestataires afin de favoriser l'adéquation des services aux besoins des utilisateurs, compte tenu du profil de ces derniers. Ce n'est là qu'une approche qu'il faudrait à l'avenir combiner avec une enquête auprès des utilisateurs, mais nous avons dû nous limiter à des informations fournies par les organismes prestataires. Quant à la qualité des emplois, elle a été saisie par une série d'indicateurs relatifs au contrat de travail, aux horaires, à la formation, à l'encadrement, etc.⁶ L'ensemble de ces données a été exploité par des analyses factorielles.⁷ Les résultats présentés ici sont ceux qui différencient de manière statistiquement significative les différents groupes de prestataires.

Tout d'abord, les organisations d'aide au domicile, publiques et privées (SAFPA), apparaissent comme étant particulièrement performantes aux deux niveaux ici envisagés. Au niveau de la qualité de l'organisation des services, ces prestataires se distinguent d'abord par la manière dont ils installent le service auprès de nouveaux utilisateurs : ils assurent dans une large majorité des cas une visite au domicile. Si l'opportunité d'une telle visite au domicile d'un utilisateur *non-vulnérable* peut être discutée, compte tenu du coût qu'elle occasionne pour les prestataires, elle s'avère par contre importante lorsque les utilisateurs sont des personnes fragilisées (personnes âgées et dépendantes, par exemple). Or, notre étude montre que les personnes âgées, nombreuses au sein du système titre-service (près de 30 % de plus de 60 ans et 8,1 % de plus de 80 ans) se concentrent davantage chez ces opérateurs, en raison probablement de leur mission orientée vers ce public spécifique. Mais une inspection du domicile est aussi utile pour les travailleurs titre-service qui, rappelons-le, sont des travailleurs «isolés» au domicile des utilisateurs. Cette visite permet alors 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 dangers et 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. Même si les organisations d'aide à domicile ne sont pas contraintes, par un quelconque cadre réglementaire, de réaliser ces inspections, il apparaît donc qu'elles tendent à transférer à leur activité titre-service les modes opératoires adoptés dans le cadre de leur service d'aide familiale qui est, quant à lui, régi par un agrément régional spécifique. D'autre part, ces organisations se distinguent également au niveau du contenu du service presté, en posant plus clairement les limites du métier d'aide ménagère. Compte tenu des asymétries d'information évoquées ci-dessus, il existe en effet

⁵ Nous avons cherché à obtenir la participation, par catégorie, de neuf organisations réparties sur les trois Régions. 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.). Pour les catégories en nombre insuffisant, nous avons contacté des prestataires sélectionnés aléatoirement dans nos fichiers jusqu'à atteindre le nombre requis. Nous avons ensuite mené des entretiens approfondis sur base d'un questionnaire détaillé avec des responsables des 52 prestataires de notre échantillon.

⁶ La performance (au sens d'efficacité technique) des prestataires en termes de qualité d'emplois a aussi été appréhendée par une analyse d'efficacité de type «Data Envelopment Analysis» reposant sur des spécifications d'une fonction de production intégrant, en plus de la quantité de services prestés, des variables relatives à la qualité des emplois. Ne pouvant détailler ici cette méthodologie, nous n'en présentons pas les résultats (consultables dans le rapport complet déjà mentionné), si ce n'est une brève incise ci-après.

⁷ Les méthodes d'analyse factorielle analysent les liens entre différentes données afin de décrire de façon plus succincte les principales informations contenues dans ces données, ce qui permet, entre autres, de classer les données en différents sous-groupes plus homogènes.

... Analyse de la qualité de l'organisation du service et de l'emploi

un risque que les travailleurs effectuent des tâches non autorisées, éventuellement sans que l'employeur n'en soit conscient. Il faut en particulier relever le risque d'empiéter sur le métier d'aide familiale pour personnes fragilisées (âgées, malades, handicapées) qui comprend, lui aussi, la prestation de tâches ménagères. Cette bonne articulation de deux métiers différents –aide familiale et aide ménagère titre-service–, constatée au sein des SAFPA, se fait en particulier au bénéfice des personnes âgées davantage représentées au sein de ce type de prestataires. Le risque est donc moins grand de voir des personnes âgées, nombreuses au sein du système titre-service, bénéficier d'un service inadapté presté par des travailleurs titre-service moins qualifiés que les aides familiales.

Au niveau de la qualité de l'emploi, ces prestataires d'aide au domicile se distinguent également en accompagnant fortement leurs travailleurs par le biais de réunions, de formations et d'évaluations. Ces aspects liés à l'accompagnement des travailleurs sont des éléments essentiels de la qualité de l'emploi quand l'on sait que, vu le type de travail proposé, les travailleurs concernés sont souvent peu qualifiés. Même s'il existe des différences entre prestataires, une enquête du rapport fédéral d'évaluation 2008 indique ainsi que 39 % des travailleurs ont au plus un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. Les besoins en termes de formations et d'évaluations sont alors importants, même s'il ne s'agit «que» de tâches ménagères. Les réunions s'avèrent aussi particulièrement utiles afin de briser l'isolement du travailleur, de favoriser le partage d'expériences entre travailleurs, de leur permettre de «déposer» leur vécu de situations difficiles et de bénéficier le cas échéant d'un soutien social, etc. En outre, les organisations d'aide au domicile se distinguent également en encadrant davantage la manière dont la relation entre l'utilisateur et le travailleur s'établit avant ou lors de la première prestation de service. Si la grande majorité des organisations affirme veiller à obtenir la meilleure adéquation possible entre utilisateurs et travailleurs, il apparaît en pratique que cette volonté se traduit par des modalités d'accompagnement des travailleurs sensiblement différentes. Ainsi, chez certains prestataires, surtout à but lucratif, on constate que, au nom de la satisfaction du client, l'employeur tend à s'effacer devant l'utilisateur, en permettant à ce dernier de demander un autre travailleur suite à une première rencontre. Si cela peut être vu comme un élément de qualité du service, ce n'est certainement pas un argument en faveur de l'insertion professionnelle de personnes qui ont besoin de reprendre pied dans un circuit de travail. Enfin, notre recherche met en évidence que les organisations d'aide au domicile privilégient des contrats à durée indéterminée et des charges horaires plus importantes que la moyenne (qui tranchent notamment avec les emplois à temps très réduits que l'on trouve en nombre dans les sociétés d'intérim). Ces pratiques en matière d'emploi s'expliquent à nouveau par un transfert des modes opératoires du service d'aide familiale, plus ancien, vers leur section titre-service, en particulier au niveau de l'encadrement et de la formation offerts aux travailleurs.

Relevons ensuite les bonnes performances des organisations poursuivant une mission d'insertion. Les indicateurs liés à l'accompagnement des travailleurs et au type de contrats offerts (en termes de temps de travail et de durée des contrats) font en effet apparaître une supériorité assez nette de ce type d'organisations sur les entreprises privées à but lucratif, en particulier les sociétés d'intérim. Ces résultats suggèrent que les organisations d'insertion privilégient tout particulièrement la qualité des emplois offerts. En cela, ils sont largement conformes à la mission d'insertion que ces organisations sont censées poursuivre et qui se traduit par un cadre réglementaire spécifique et des subsides complémentaires. L'analyse d'efficacité que nous avons menée par ailleurs (voir note 6) met toutefois en évidence des différences sensibles entre structures publiques d'insertion et structures d'économie sociale d'insertion, en faveur de ces dernières. Ce constat peut paraître étonnant car les organisations publiques d'insertion bénéficient sans doute de plus de «ressources partagées», comme la mise à disposition de personnel

... Analyse de la qualité de l'organisation du service et de l'emploi

d'encadrement ou de gestion, ou encore d'infrastructures, par d'autres sections de la même organisation-mère, à savoir un CPAS ou une ALE. Le mode de gestion plus centralisé et plus bureaucratique des structures publiques et une culture différente de l'insertion socioprofessionnelle pourraient expliquer, au moins en partie, ces différences de résultats.

En matière de qualité de l'organisation du service et du profil des utilisateurs, les organisations d'insertion se situent dans un profil moyen parmi l'ensemble des prestataires, tant au niveau de l'âge de leurs utilisateurs que des pratiques organisationnelles adoptées pour la mise en place et le suivi du service. A nouveau, ceci suggère que leur spécificité réside surtout ailleurs, dans leur mission d'insertion.

Par contre, les dimensions de la qualité des services et de l'emploi analysées dans cette étude mettent en exergue des résultats sensiblement inférieurs dans le chef des prestataires du secteur privé à but lucratif. Dans la majorité des cas, ces prestataires gèrent l'installation du service à distance, ce qui peut poser problème lorsque les utilisateurs sont des personnes vulnérables et/ou pour garantir au personnel des conditions de travail convenables. En outre, les prestataires poursuivant un but de lucre respectent moins bien les limites du métier d'aide ménagère que ceux poursuivant une mission d'aide à domicile ou d'insertion. Le risque d'une inadéquation du service au profil des utilisateurs est toutefois atténué par le fait que les personnes (très) âgées sont moins représentées au sein de la clientèle des entreprises à but lucratif que chez les opérateurs ayant une mission sociale. Au niveau de la qualité d'emploi offerte, les indicateurs liés à l'accompagnement des travailleurs et au type de contrat proposé révèlent également des performances moindres dans le chef de ces prestataires, qui visent surtout à maximiser le volume des titres-services reçus en laissant peu d'espace à leurs travailleurs pour d'autres activités que les prestations chez les clients.

Sous ces différents aspects, il convient toutefois de différencier assez nettement les sociétés de travail intérimaire des autres sociétés à finalité lucrative. Alors que les modes opératoires des sociétés d'intérim sont relativement homogènes, on observe en effet une réelle diversité de pratiques au sein des entreprises commerciales hors intérim, diversité sur laquelle on reviendra.

Il faut d'abord souligner les *modus operandi* très spécifiques des sociétés d'intérim. Celles-ci privilégient en effet leur capacité d'adaptation aux desiderata de leurs utilisateurs et la minimisation des coûts, au détriment de la qualité des emplois offerts qu'elles rendent aussi flexibles que possibles. Cela se traduit tant par un faible accompagnement des travailleurs que par une plus faible qualité des contrats offerts en termes de durée et de temps de travail. Alors qu'au sein de toutes les autres catégories, entre 50 % et 90 % des travailleurs reçoivent un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'embauche, seuls un peu plus de 10 % des travailleurs de l'intérim reçoivent dès le départ un CDI. Par ailleurs, alors que les dispositions légales prévoient que l'employeur est tenu d'offrir au travailleur un contrat de travail à durée indéterminée 3 ou 6 mois après l'engagement des travailleurs, plus de 50 % des travailleurs des sociétés d'intérim sont encore sous contrat à durée déterminée (CDD) 6 mois après leur engagement. Concernant la durée des temps de travail, notre recherche met en évidence que l'intérim offre le moins d'heures en moyenne par travailleur. Ce résultat est d'ailleurs corroboré par un rapport de la Cour des comptes qui souligne que «*le temps de travail dans le secteur de l'intérim est le plus faible en regard de toutes les autres catégories d'entreprises.... [Les données montrent] que 7 % des travailleurs du secteur de l'intérim travaillent moins de 600 heures par an*» (Cour des comptes, 2009, p. 37), c'est-à-dire moins de 13 heures par semaine, ce qui rend notamment leur remplacement beaucoup plus aisé. Il est vrai par ailleurs qu'une majorité des travailleurs privilégient, sans doute, un temps partiel et ne souhaitent pas maximiser leur charge horaire, mais il semble évident qu'une offre de temps de travail à temps très partiel, toutes autres

... Analyse de la qualité de l'organisation du service et de l'emploi

choses égales par ailleurs, révèle une qualité d'emploi moindre. Ces pratiques en matière d'emploi vont en outre de pair avec une rotation importante des travailleurs au sein de ces sociétés d'intérim, sans que ne soit pour autant remise en cause leur capacité à attirer de nombreux travailleurs.⁸

Cette volonté de maximiser productivité et rentabilité semble être moins prégnante dans le chef de certaines organisations privées à but lucratif en dehors de l'intérim. Certaines de ces PME organisent en effet des visites au domicile, désignent un(e) responsable qualité, etc. L'accompagnement des travailleurs y est par ailleurs plus important (en termes de formation et de l'encadrement de la relation entre utilisateurs et travailleurs) et les contrats offerts, en termes de temps de travail et de durée sont meilleurs qu'au sein de l'intérim.

Enfin on notera les performances médiocres de la qualité tant de l'organisation des services que celle 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 pas d'une volonté de maximiser les marges bénéficiaires mais davantage sans doute d'un manque de professionnalisme.

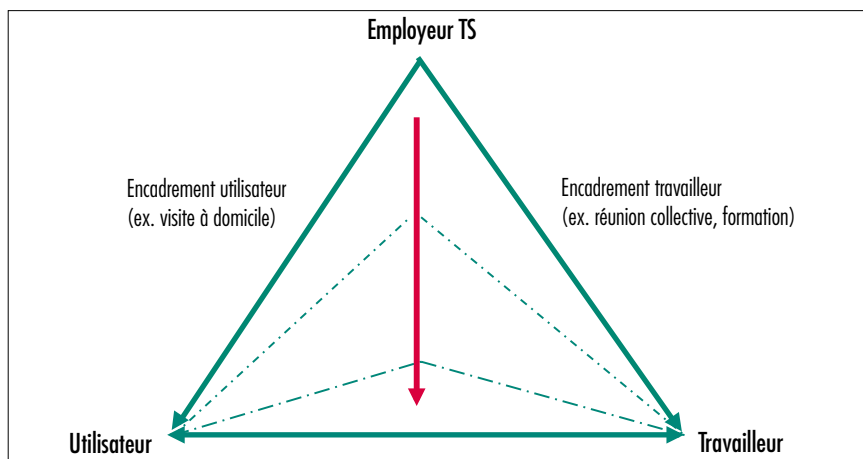
La triangulation de la relation de service

Pour conclure cette analyse de la qualité de l'organisation du service et de l'emploi, il nous paraît intéressant de mettre en perspective nos résultats à la lumière d'une dynamique que l'on peut qualifier de «triangulation de la relation de service» entre le travailleur, l'employeur et l'utilisateur. Dans le cas du titre-service, contrairement au système français du «chèque emploi service universel» qui permet des transactions de gré à gré, le gouvernement belge a pris d'emblée le parti d'imposer une triangulation de la relation de service, en plaçant cette dernière sous l'égide d'une entreprise *agrée* sur laquelle l'Etat a la possibilité d'exercer un certain contrôle. L'emploi direct d'un travailleur par l'utilisateur est donc formellement interdit dans le cadre du système titre-service. On peut poser l'hypothèse qu'une bonne triangulation du service est source de confiance pour les différentes parties de la transaction dans un quasi-marché marqué par de profondes incertitudes.

L'analyse de la qualité de l'emploi (formation, encadrement des travailleurs, type de contrat, etc.) et de l'organisation du service (visite à domicile, etc.) a toutefois montré que les différents types de prestataires n'attachent pas la même importance à la triangulation de la relation de service. Nous observons en effet que les prestataires qui poursuivent une mission sociale d'insertion et d'aide au domicile encadrent davantage leurs travailleurs et leurs utilisateurs, alors qu'au sein du secteur privé lucratif, et en particulier des sociétés d'intérim, la triangulation de la relation tend à s'estomper en raison de la primauté accordée à la relation commerciale avec l'utilisateur et, dès lors, à la flexibilité de l'emploi et du service (au niveau de la durée des contrats, des temps de travail et des horaires de prestation). Chez ces catégories de prestataires, on observe en somme, un aplatissement du triangle (figure 1) : l'angle supérieur s'affaisse vers une configuration où domine la relation horizontale entre l'utilisateur et le travailleur, ou encore vers un mode de prestation «mandataire», dans lequel un employeur titre-service est avant tout chargé des formalités administratives (gestion des contrats, paiement des salaires, etc.) et de l'organisation du service, mais où il n'exerce que peu de contrôle sur la relation de service tissée entre l'utilisateur et le travailleur. Dans ce cas de figure, l'utilisateur tend à se retrouver dans la position d'un «employeur de fait».

⁸ Il semble que la souplesse des sociétés d'intérim s'accorde bien avec le souhait de certains travailleurs de ne pas dépasser le nombre d'heures de travail qui leur ferait perdre leur éligibilité aux allocations de chômage complémentaire ou à d'autres allocations. Cela ne signifie toutefois pas que les sociétés d'intérim aient le monopole de tels arrangements mutuellement avantageux mais cadrant peu avec l'esprit de la politique d'emploi titre-service.

Figure 1 : Aplatissement de la relation triangulaire



6. Le financement et la viabilité des prestataires titre-service

Si le quasi-marché se caractérise par une diversité de prestataires en termes de secteur et de mission, il l'est aussi en termes de sources de financement public. Tous les prestataires reçoivent certes le même soutien public via le dispositif titre-service. Cependant, certaines structures émargent à des subventions régionales via leur autre agrément de type tutélaire. Ainsi, les entreprises d'insertion cumulent la subvention titre-service avec la subvention régionale liées à leur mission. Le cas des services agréés d'aide à domicile est différent. En effet, la subvention régionale porte sur les services d'aide à domicile pour personnes vulnérables (aide sanitaire, sociale, administrative, etc.) et non sur l'activité titre-service. Ce type de prestataire se trouve alors dans le même cas de figure que d'autres types de prestataires qui cumulent différents métiers et donc partagent des ressources (locaux, personnel, etc.) avec une activité complémentaire au titre-service, qui, elle aussi, peut bénéficier de subvention. C'est le cas notamment des ALE ou des CPAS. Enfin, tous les prestataires ont accès à des mesures d'aide à l'emploi comme ACTIVA⁹, d'autres telles que la mesure SINE¹⁰, ne sont accessibles qu'à certains prestataires de l'économie sociale d'insertion et à quelques structures publiques (CPAS) ou para-publiques (ALE).

Analyser, de manière comparative, la logique financière des prestataires titre-service est un exercice difficile, en raison de la variation d'une multitude de paramètres, tels que la (sous)-commission paritaire dont relève l'employeur, l'ancienneté des travailleurs, l'accès à certaines aides à l'emploi, etc.; de la difficulté de prendre en considération l'ensemble des charges comme, par exemple, des frais généraux, des charges d'amortissement, etc.; de la difficulté d'isoler les ressources partagées même si la section titre-service est en principe supposée être une entité autonome sur le plan comptable et administratif; de la difficulté d'obtenir une information fiable au niveau des prestataires. En partie pour ces raisons, mais aussi pour d'autres (problèmes au niveau de la procédure d'échantillonnage, de la méthodologie, de la classification des aides à l'emploi, des données comptables non authentifiées sur base des comptes annuels, etc.), l'audit financier

⁹ La mesure Activa facilite le retour à l'emploi de demandeurs d'emploi de longue durée. Elle est accessible à tout employeur et entraîne une réduction des cotisations patronales et l'octroi d'une allocation de travail par l'ONEM dont les montants varient en fonction du profil du travailleur.

¹⁰ La mesure Sine, similaire à Activa, favorise la réinsertion de chômeurs de longue durée dans le secteur de l'économie sociale d'insertion. Les aides prévues sont les mêmes que pour la mesure Activa mais leur durée est plus longue et peut même, pour certains profils de demandeurs d'emploi, devenir indéterminée.

... *Le financement et la viabilité des prestataires titre-service*

commandité par le SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale et réalisé par PricewaterhouseCoopers (2007) a fait l'objet de nombreuses critiques émises, notamment, par la Cour des comptes (2009) dans son rapport sur le coût et la gestion des titres-services.

Il convient pourtant de se demander si les disparités en termes de financement public se justifient sur ce quasi-marché. Un prestataire davantage subsidié contribue-t-il à produire davantage d'impacts collectifs valorisés par la collectivité ? Cela peut se refléter dans son activité par la création d'emplois pour des travailleurs précarisés, ou par une qualité d'emploi ou de l'organisation du service supérieure pour des bénéficiaires plus vulnérables. Il s'agit là de l'unique manière de légitimer l'octroi de subsides additionnels à certains prestataires mis en concurrence sur un quasi-marché. Comme l'affirme Jean Gadrey (2004, p.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]».

Afin de répondre à cette question et à celle de la viabilité financière des prestataires titre-service, nous avons pour notre part réalisé un certain nombre de simulations qui visent à déterminer, pour différents types d'employeurs, la «rentabilité» annuelle d'un travailleur équivalent temps-plein d'ancienneté variant de 0 à 4 ans. Nous avons donc comparé les sources de financement qui peuvent être attribuées à ce travailleur (ou à son employeur), et qui tiennent compte d'un éventuel accès à des aides publiques complémentaires (subsides à l'employeur liés à l'insertion ou aides à l'emploi), aux charges induites par ce même travailleur et qui varient en fonction du profil du travailleur et de la qualité d'emploi et de service. Ainsi, dans ces simulations, la qualité de l'emploi est reflétée au travers du coût salarial (barèmes salariaux définis au sein des commissions paritaires), du coût de l'encadrement qui varie avec le type d'encadrement (social et/ou administratif) et le taux d'encadrement¹¹ et, enfin, du taux d'activité qui correspond au rapport entre le nombre d'heures de services ménagers prestées au domicile des utilisateurs et le nombre d'heures payées selon les contrats de travail.

La question de la viabilité financière des prestataires est donc indissociable de celle de la qualité d'emploi, de l'organisation du service et du profil du travailleur à encadrer. Ainsi, le taux d'activité est un indicateur de la propension de l'employeur à financer des heures non «productives» (non prestées chez les utilisateurs et donc *non subsidiées*) consacrées, par exemple, à de l'encadrement ou à la formation. Notons, cependant, que ce taux reflète aussi l'absentéisme des travailleurs qui peut être un indice d'une mauvaise qualité d'emploi ou de la fragilité des travailleurs. De même, on constate que les employeurs qui ont accès à la mesure SINE, plus avantageuse financièrement qu'ACTIVA, sont aussi ceux (CPAS et entreprises d'insertion, notamment) qui comptent davantage de travailleurs avec un faible niveau de scolarité (au maximum diplôme de l'enseignement primaire ou de l'enseignement secondaire inférieur) (IDEA Consult, 2006).

Même s'il est impossible de reproduire ici l'ensemble des résultats de cette analyse, on peut toutefois épinglez les éléments suivants. D'ancienneté nulle et sans aide à l'emploi, un équivalent temps-plein est «rentable», c'est-à-dire que les recettes couvrent au moins les coûts, pour l'ensemble des prestataires, à l'exception des SAFPA et des CPAS. Cette situation s'explique, d'une part, par des barèmes salariaux au sein de la commission paritaire 318 (aide à domicile)

¹¹ Nombre de travailleurs ETP encadrés rapporté au nombre de membres du personnel encadrant en ETP.

... Le financement et la viabilité des prestataires titre-service

et du comité C (compétent pour les administrations provinciales et régionales) supérieurs à ceux de la commission paritaire 322.01 (titre-service) et, d'autre part, par des taux d'activité plus faibles chez ces organisations (et donc moins de revenus générés par le titre-service) liés en partie à l'octroi d'un nombre plus élevé d'heures de formation et d'encadrement. Le même travailleur, toujours sans ancienneté, devient par contre (très) rentable chez l'ensemble des prestataires s'il bénéficie de surcroît d'une aide à l'emploi (ACTIVA ou SINE). Il faut souligner qu'en cumulant les subsides titre-service et celui d'insertion, ainsi qu'une aide à l'emploi avantageuse comme SINE - qui visent à compenser la plus faible productivité des travailleurs «très difficiles à placer» et à les accompagner dans leur démarche d'insertion - les entreprises d'insertion en régions wallonne et bruxelloise dégagent des marges bénéficiaires importantes, et ce même en tenant compte d'un taux d'activité inférieur chez ces prestataires résultant de leur activité spécifique d'insertion socioprofessionnelle. La question de l'affectation de ces surplus mérite dès lors d'être posée et on y reviendra. On peut noter, à cet égard, que les Régions adoptent des politiques différentes en matière de cumul, la Région flamande ayant plafonné et récemment gelé le cumul des agréments titre-service et d'entreprise d'insertion.

Si on observe la situation du même travailleur avec, désormais, quatre ans d'ancienneté, on constate que dans la plupart des cas il n'est plus rentable pour son employeur, avec ou sans aide à l'emploi. Après 5 ans dans la même structure, il y a en effet extinction progressive des aides à l'emploi ainsi que des subsides régionaux liés à l'insertion. Tous les prestataires ne sont pas cependant affectés de la même manière. Ainsi, ceux qui dépendent d'une commission paritaire dont l'ancienneté n'est pas limitée à deux ans (comme la CP 318, le comité C, etc.) subissent davantage le poids de l'ancienneté des travailleurs, alors qu'au sein de la CP 322.01 (titre-service) celle-ci est pour l'instant limitée à deux ans. Il existe donc, à terme, un risque d'éviction de ces prestataires du quasi-marché. A noter, là encore, des différences régionales, puisque la CP 318.02 (aide à domicile en Flandre) a récemment adopté une échelle barémique spécifique aux travailleurs occupés dans le cadre du système titre-service, avec des barèmes moins élevés et une ancienneté plafonnée à deux ans. Par ailleurs, les prestataires du secteur privé à but lucratif parviennent également à dégager une (faible) marge positive (avant enregistrement d'autres charges) grâce, en particulier, à un taux d'activité supérieur. Certaines pratiques observées en particulier au sein des sociétés d'intérim contribuent à l'obtention d'un tel taux d'activité. En maintenant de manière prolongée les travailleurs sous contrats à durée déterminée (au-delà de la période légale de 3 ou 6 mois), et en jouant sur une succession de CDD parfois de très courte durée, ces sociétés évitent ainsi de supporter certains coûts liés à la non-activité des travailleurs (et donc à l'absence de revenus liés au titre-service) comme l'absentéisme, la prise de congés légaux, etc.

Il va de soi que la rentabilité «globale» d'une organisation dépendra du nombre de travailleurs avec et sans aide à l'emploi ainsi que de l'ancienneté de l'ensemble du personnel. Chaque opérateur encourt un certain nombre de départs naturels, ce qui permet éventuellement de renouveler les aides à l'emploi (au prix toutefois d'une éventuelle sélection des travailleurs à l'entrée) et de rabaisser l'ancienneté moyenne du personnel. Toutefois, il faut souligner que si certains employeurs visent la stabilité de l'emploi, d'autres par contre se caractérisent par une rotation très élevée du personnel. Ainsi, en 2006, au moins 70 % (resp. 50 %) des travailleurs sont restés moins de 9 mois dans le secteur intérimaire (resp. secteur privé lucratif hors intérim). Par contre, chez les prestataires poursuivant une mission sociale d'insertion ou d'aide à domicile, moins de 30 % des travailleurs sont restés moins de 9 mois. Ceux-ci supportent donc davantage les effets liés à l'ancienneté et à la dégressivité des aides publiques. Par conséquent, les surplus considérables dégagés en début de période au sein des entreprises d'insertion

... Le financement et la viabilité des prestataires titre-service

peuvent être perçus, au moins en partie, comme un moyen de financer les «pertes de demain» générées par un emploi stable et de qualité. Mais est-ce là un modèle économique approprié ? De même, le partage des ressources chez les prestataires qui en ont l'opportunité (ALE, SAFPA, CPAS) peut aussi être conçu comme une stratégie visant à pérenniser l'activité, même si elle opacifie la gestion de la section «titre-service». Enfin, les prestataires qui ne bénéficient pas de subsides additionnels ou qui ne cherchent pas à bénéficier d'aides à l'emploi (le profil «plus difficile» des ayants droits rendant leur gestion plus compliquée en raison notamment de l'absentéisme), peuvent être tentés soit d'accroître la rotation du personnel, soit d'accroître leur taux d'activité au détriment toutefois de la qualité de l'emploi.

7. Questions à débattre pour de futurs arbitrages

En guise de conclusion, nous revenons sur quelques questions soulevées par notre recherche et susceptibles d'interpeller les pouvoirs publics.

7.1. Des pratiques se rapprochant de l'emploi direct

Rappelons qu'une des spécificités centrales du système titre-service est d'imposer une triangulation de la relation de service, en plaçant cette dernière sous l'égide d'une *entreprise agréée*. Notre étude montre que certains prestataires développent dans les faits, un mode de prestation «mandataire», dans lequel un employeur titre-service est avant tout chargé des formalités administratives et de l'organisation du service, mais où il n'assure que peu d'encadrement de la relation de service tissée entre l'utilisateur et le travailleur. En France, même si l'emploi direct prédomine dans le secteur des services à la personne, le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (2008) y dresse un constat semblable au nôtre pour les services de nature ménagère : *«[dans l'emploi direct], le rapport entre la femme de ménage et son employeur particulier est proche du rapport commercial. [...] La présence d'un intermédiaire ne garantit pas la rupture de l'isolement du salarié. Si l'organisme adhère aux exigences de l'utilisateur du service en faisant supporter au salarié le poids de la flexibilité nécessaire, et s'il intervient peu comme médiateur, la situation du salarié d'une association ou d'une entreprise est alors proche de celle de l'emploi direct.»*

L'enjeu ici est de savoir dans quelles circonstances et dans quelle mesure une telle évolution est acceptable (voire souhaitable ?) pour les différentes parties prenantes, y compris bien sûr pour les travailleurs.

Même si la régulation du quasi-marché lié au titre-service a considérablement évolué depuis le début de cette étude, y compris récemment avec le renforcement du cadre réglementaire et des contrôles effectués par l'ONEM, il est primordial que les pouvoirs publics s'assurent de la conformité des prestataires aux exigences de l'agrément qui leur est octroyé et qu'ils consolident la régulation du système, en vue de renforcer la triangulation de la relation de service par exemple par l'imposition de formation et d'un contrat à durée indéterminée après 6 mois. En effet, l'importance très considérable du financement public dans ce quasi-marché justifie qu'il soit nettement subordonné à la réalisation des objectifs définis par le dispositif, en particulier la création d'emplois de qualité et durables. On peut en particulier s'interroger sur le nombre très important de travailleurs prestant moins d'une douzaine d'heures et/ou ne se voyant proposer qu'une succession de contrats à durée déterminée.

7.2. La coexistence de régulations quasi-marchande et tutélaire

Plusieurs catégories d'opérateurs se caractérisent par la coexistence d'un dispositif quasi-marchand avec d'autres modes de régulation pour des missions sociales (d'insertion ou d'aide aux familles) qui relèvent, quant à eux, d'une logique tutélaire (et d'un autre niveau de pouvoir). Notre étude suggère que les prestataires qui

... Questions à débattre pour de futurs arbitrages

cumulent l'agrément titre-service et un agrément pour de telles missions spécifiques, tendent à développer des emplois de meilleure qualité ainsi que des services mieux encadrés et plus sûrement en adéquation avec les besoins des utilisateurs les plus vulnérables.

Ce sont là les avantages d'une plus forte triangulation de la relation de service. En effet, celle-ci contribue à réduire les nombreuses asymétries d'information qui traversent les relations entre utilisateurs, travailleurs et employeurs, que ce soit par un meilleur accompagnement des travailleurs ou des utilisateurs. Cette triangulation concourt également à la production d'impacts collectifs, en particulier lorsque sont concernés des utilisateurs vulnérables (âgés) ou à des travailleurs précarisés sur le marché de l'emploi. Lorsque la triangulation de la relation de service produit de tels effets, on peut certainement parler d'une articulation féconde entre les deux types de régulation, sans que soient pour autant évacuées d'autres questions.

7.3. Les risques de confusion entre des métiers pourtant distincts

L'agrément titre-service exclut, à juste titre, les activités de services aux personnes qui relèvent des compétences régionales, en particulier l'aide aux personnes dépendantes et aux familles. Si cette exclusion correspond au partage des compétences entre pouvoir fédéral et pouvoirs régionaux, elle a également l'avantage de reconnaître que ces services aux personnes sont de nature différente : à l'instar de l'encadrement des travailleurs particulièrement fragilisés (entreprise d'insertion), ils exigent une plus grande professionnalisation qu'imposent d'ailleurs les agréments régionaux. Le maintien de telles exigences de qualité par la régulation publique pour des services aux personnes – bien au-delà des exigences liées à l'agrément titre-service – est d'autant plus nécessaire qu'on évoque un possible élargissement du dispositif titre-service à d'autres types d'activité comme celle de la garde d'enfants. En outre, notre étude montre que certaines organisations titre-service permettent déjà la prestation de services qui relèvent des missions propres aux aides familiales. Les pouvoirs publics doivent donc être vigilants quant aux risques de confusion des métiers, d'autant plus que l'information est loin d'être lisible pour les usagers.

7.4. La dégressivité des aides et ses effets

On peut aussi s'interroger sur les systèmes d'aide à l'emploi qui se superposent au dispositif titre-service au sens strict. La plupart de ces aides sont dégressives sur deux à quatre ans alors que par ailleurs, les coûts salariaux des entreprises augmentent du simple fait de l'ancienneté croissante du personnel et des sauts d'index. Cela signifie, pour les organismes prestataires, une détérioration automatique de leur viabilité économique, qui est d'autant plus marquée que les aides additionnées sont élevées dans la période initiale (entreprises d'insertion wallonnes et bruxelloises); d'où, chez un certain nombre d'employeurs, une forte tentation de privilégier la rotation des travailleurs comme stratégie pour freiner la hausse des coûts salariaux et pour retrouver les aides qui s'amenuisent puis s'éteignent.

De tels effets quasiment mécaniques méritent une réflexion en profondeur et sans doute un recalibrage de certaines mesures. D'une part, certaines aides temporaires à l'emploi pourraient être transformées en réductions structurelles pour tous les travailleurs, à condition qu'elles soient associées à des garanties sur la qualité d'emploi (CDI, temps de travail au moins égal au mi-temps, ancienneté du travailleur bien prise en compte, ...). D'autre part, des aides doivent rester spécifiques aux organisations qui assument une mission sociale imposant notamment une forte triangulation de la relation de service. Ainsi un solide encadrement social se justifie pleinement pour les travailleurs particulièrement marginalisés comme c'est le cas dans les entreprises d'insertion. Mais on peut douter de l'efficacité économique d'aides qui rendent très confortable le lancement d'une entreprise titre-service tout en créant des incitants à la rotation des travailleurs.

7.5. Le coût net pour la collectivité

Même si les bénéfices collectifs liés à ce dispositif sont indéniables, il faut se poser la question du coût net pour les pouvoirs publics. Les emplois créés via le dispositif laissent espérer d'importants "effets de retour" qui doivent permettre d'assurer sa viabilité à long terme. Cependant, les données actuelles ne permettent pas de quantifier avec précision ces "effets de retour" étant donné qu'elles n'informent pas sur la trajectoire des travailleurs engagés par le biais de ce dispositif (en particulier les situations antérieures de travail au noir), ni sur ce qu'ils seraient devenus en l'absence du dispositif titre-service.

7.6. L'augmentation du prix et l'accessibilité du service

En lien direct avec le coût pour les finances publiques se pose aussi la question du prix du titre-service pour l'utilisateur. Parmi les utilisateurs, on compte un pourcentage élevé de couples à deux revenus (parfois élevés) qui, avec le titre-service, ont accès à un service peu coûteux. Les adaptations successives du prix du titre-service semblent montrer qu'il existait une certaine marge de manœuvre pour augmenter la part de l'utilisateur tout en restant compétitif par rapport au travail au noir. A ce stade, il serait sans doute utile de procéder à une étude de marché pour voir dans quelle mesure une marge de manœuvre existe encore.

Mais qu'en est-il alors de l'accessibilité du service ? Si les augmentations antérieures de prix ne semblent pas avoir affecté le volume total des titres-services échangés, certains utilisateurs plus fragilisés ont sans doute été évincés. Pour maintenir l'accès au service pour certains usagers, il faut peut-être réfléchir à des mécanismes complémentaires. En effet, il n'est pas nécessairement efficace d'associer deux objectifs (créer de l'emploi et rendre accessible le service à tous) à un même instrument. D'autres instruments complémentaires pourraient être envisagés tels qu'une intervention des employeurs à l'instar de ce qui se pratique en France pour le «chèque emploi service universel» (Cesu). Comme pour les chèques-repas, il s'agirait alors d'un élément de politique salariale qui pourrait, par exemple, être octroyé par les entreprises à leurs travailleurs au prorata du nombre de jours prestés. Des CPAS pourraient aussi acheter des titres-services pour des usagers plus vulnérables.

7.7. Vers une segmentation accrue du marché ?

Au-delà de ces questionnements qui ne touchent pas aux mécanismes essentiels du dispositif, se profile la question d'une certaine libéralisation du prix du service. Celle-ci permettrait éventuellement aux prestataires de répercuter dans les prix, les coûts éventuellement associés à une qualité supérieure. Mais, dans un marché où il n'est facile ni pour l'utilisateur, ni pour le travailleur de distinguer les différents niveaux de qualité du service et de l'emploi, les risques sont grands de voir apparaître des effets pervers. En premier lieu, il se pourrait que les «mauvais prestataires» (du point de vue de la qualité d'emploi) qui proposeraient un prix plus bas chassent du marché une partie des «bons prestataires». Il se pourrait aussi que l'on assiste à un véritable écrémage du marché par des prestataires qui parviendraient à séduire une clientèle aisée avec des prix plus élevés en leur garantissant des travailleurs causant un minimum de soucis (prestations de qualité, très peu d'absentéisme, etc.). Une telle sélection des clients acceptant de payer davantage et des travailleurs les plus performants se ferait sans doute par la combinaison de deux pratiques qu'on voit déjà se profiler conjointement : d'une part, une sélection sévère des travailleurs par les utilisateurs dans le cadre d'une relation de service très horizontale, d'autre part, une rémunération supérieure de ces travailleurs, officielle (difficile dans le cadre actuel) ou par des voies détournées (avantages divers non déclarés).

Ces divers questionnements correspondent à autant d'enjeux essentiels qu'il importe de cerner précisément et de soumettre au débat politique (au sens large). Les pouvoirs publics ont réussi de manière originale à structurer un champ d'ac-

tivités qui touche plus de 100.000 travailleurs et plus de 800.000 familles. La pérennité de ce champ et ses perspectives de développement dépendent beaucoup de la pertinence des choix politiques qui seront effectués.

Jacques Defourny est professeur d'économie à HEC à l'Université de Liège et directeur du Centre d'Économie Sociale de l'Université de Liège.

Arnaud Henry est chercheur au Centre d'Économie Sociale de l'Université de Liège.

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

Marthe Nyssens est professeur d'économie à l'UCL et responsable de l'équipe économie sociale du CERISIS/CIRTES (UCL).

Jacques Defourny, Arnaud Henry, Stéphane Nassaut et Marthe Nyssens

Références

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (2008), *Les services à la personne - 8e rapport du CERC*

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

Gadrey, J. (2004), *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents.*

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.

Idea Consult (2008), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques 2007-Eindrapport*, Brussel.

PriceWaterhouseCoopers (2007), *Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité.*

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : Paul Belleflamme,

Vincent Bodart, Thierry Bréchet,

Muriel Dejemeppe, Frédéric Docquier,

Jean Hindriks, François Maniquet,

Marthe Nyssens

Secrétariat & logistique : Anne Davister

Graphiste : Dominos

Regards Économiques a le soutien financier
du Fonds de la Recherche Scientifique - FNRS.

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

regard-ires@uclouvain.be.

tél. 010/47 34 26