

## LA RÉGIONALISATION DES TITRES-SERVICES

**Coutiez Dimitri & Infanti Gianni**

---

### Préambule

Le dispositif des titres-services a été mis en place en 2003, en Région wallonne et en Flandre, sur base d'une loi de 2001, concrétisée par un accord de coopération entre le Fédéral et les Régions (et la Communauté germanophone)<sup>1</sup>.

Ce dispositif vise à permettre la création d'emplois dans le secteur des « services de proximité ». Il part du constat que la plupart des personnes souhaitent pouvoir bénéficier d'un service d'aide à domicile afin de nettoyer, mais que personne ou presque n'est prêt à payer les 20 ou 25 €/heure que représenterait le coût réel, et déclaré, d'une telle prestation. Pourtant, les travailleurs, pratiquement exclusivement des travailleuses peu qualifiées et n'ayant que peu de chances de trouver une insertion professionnelle autre, sont bien là. Elles travaillaient effectivement, sans aucune protection sociale, au noir donc. Une partie de ce travail a pu être régularisée via les ALE (Aides à l'emploi), mais sans endiguer complètement le phénomène.

Le système de financement proposé visait à « solvabiliser la demande », c'est-à-dire à faire participer les clients à concurrence du montant qu'ils payent pour le travail au noir, et à compléter ce montant, via des moyens publics (ou issus de la sécurité sociale), afin d'atteindre un niveau de financement permettant la création d'emplois déclarés et ouvrant l'entièreté des droits sociaux pour les travailleurs-euses. Des entreprises, agréées, pouvaient donc embaucher des travailleuses, en vue de prêter des services d'entretien des maisons de particuliers (d'autres activités sont éligibles, cf. plus loin) et recevoir un financement à l'heure, leur permettant de couvrir l'entièreté des charges de l'activité.

Lors de la mise en place du système, les agréments étant régionaux, les approches en Flandre et en Wallonie ont été radicalement différentes. Si, en Flandre, le système a été complètement ouvert, dès le début, à tout type d'entreprise en ne fixant, entre autres, que des conditions minimales en termes de qualité d'emploi, la Région wallonne avait pris l'option d'établir des conditions de travail élevées afin de garantir une certaine qualité d'emploi.

Par exemple, les entreprises agréées devaient offrir un contrat à durée indéterminée (CDI) aux travailleuses et ce, dès le premier jour de travail.

---

<sup>1</sup> Ni la Région bruxelloise ni la Communauté germanophone n'ont adopté un arrêté mettant en œuvre la mesure. Le système des Titres-Services ne s'est développé sur ces deux zones qu'à partir de sa refédéralisation, en 2004.

Ces conditions avaient eu pour conséquence directe d'exclure de facto les entreprises de travail intérimaire, ainsi que beaucoup de PME, du dispositif au Sud du pays. Contrairement à la Flandre, où l'intérim a d'emblée pris une place prépondérante, voire quasi exclusive dans certaines zones.

La mesure a été refédéralisée en 2004 (dans le cadre de la Conférence nationale pour l'Emploi, qui visait la création de 200.000 emplois à l'échelle de la législature 2003-2007) et c'est clairement les dispositions adoptées en Flandre qui ont servi de base au système que le gouvernement fédéral a mis alors en place, à savoir : l'absence quasi-totale de régulation quant aux conditions de travail et, surtout, une absence complète de contrôle des quelques dispositions relatives aux conditions de travail...

L'effet de ce choix est clair : la porte est complètement ouverte à tous les types d'employeurs, les plus scrupuleux comme les plus véreux... Les pouvoirs publics ne se donnant aucun moyen de favoriser les premiers, ni surtout, d'exclure rapidement et systématiquement les seconds.

Chaque année, des évaluations du dispositif Titres-Services sont réalisées. Celles-ci, très complètes, mettent notamment en évidence les éléments suivants :

- ▶ Ces emplois sont occupés pratiquement exclusivement par des femmes peu ou pas qualifiées. Une large proportion d'entre elles est « chef de ménage » ;
- ▶ Très peu ont une expérience professionnelle antérieure dans un autre métier. Presqu'aucune n'a de perspective d'aller vers une autre profession ;
- ▶ Le temps partiel est la règle, fréquemment en dessous du mi-temps ;
- ▶ Le temps de travail par travailleuse et le nombre de contrat à durée déterminée (CDD), par travailleuse également, sont directement liés au statut de l'entreprise qui l'embauche. Si l'employeur est « à finalité sociale » (ALE, CPAS, structure d'aide aux familles, coopérative et entreprise d'insertion...), la proportion de CDI est nettement plus importante (voire largement majoritaire) et le temps de travail moyen est d'au moins un mi-temps. A l'inverse, si l'employeur est une entreprise intérimaire, une personne physique ou une SPRL (ou encore une SA), le nombre de CDD par travailleuse explose et le régime de travail reste au niveau plancher du tiers temps (ce que la législation sur les Titres-Services prévoit aujourd'hui).

De même, la fin de l'accès des travailleuses aux aides du type « activa » suffit, dans la plupart des cas, à les exclure de l'emploi ;

- ▶ L'indemnisation des frais de déplacement est variable d'un employeur à l'autre et le minima prévu au sein de la commission paritaire ne couvre pas les frais encourus pour les travailleuses ;
- ▶ Le coût du système, pour les usagers, est un facteur important à prendre en compte pour garantir la stabilité du système. En clair, plus le coût augmente, plus les usagers auront tendance à quitter le système au profit du travail au noir.

## Quelques pistes de réflexion, basées sur des expériences de terrain

La régionalisation de la mesure, suite à la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat et au transfert de compétences, constitue l'occasion de la réorienter en faveur de la création de l'emploi durable et de qualité, d'une meilleure adéquation du système aux besoins et aux moyens des usagers et, enfin, d'exclure les employeurs ne proposant pas de conditions de travail satisfaisantes.

Par création d'emploi durable et de qualité, il faut comprendre un travail qui, a minima, fournit une rémunération et une stabilité d'emploi permettant aux travailleurs-euses de vivre dignement.

Enfin, il y a lieu de rappeler qu'il ne peut être question d'élargir la mesure à d'autres activités que celles éligibles à l'heure actuelle. En effet, indépendamment des questions budgétaires que cet élargissement soulèverait, il faut souligner avec force que les activités du type « petits travaux » et « jardinage » ne peuvent fonctionner via le système de financement des titres-services, à moins d'organiser, comme ce fût le cas à l'époque des chèques-services (entre 1999 et 2001), un transfert d'activités existantes sans qu'aucune création d'emplois ne soit assurée.

Les activités pour lesquelles le système des Titres-Services est adapté cumulent 3 caractéristiques :

- ▶ elles sont prévisibles ;
- ▶ elles sont récurrentes ;
- ▶ elles sont structurables en heure.

Les activités « d'aide ménagère » et de « centrale de repassage » répondent à ces caractéristiques et donnent donc des résultats.

Par contre, les activités du type « courses ménagères » ou « transport de personnes » ne fonctionnent pas du tout, parce que ne rencontrant pas la 2<sup>ème</sup>, du moins en partie, ainsi que la 3<sup>ème</sup> caractéristique.

Le problème des besoins en matière de petits travaux, en particulier dans une perspective d'entretien des habitations et du maintien à domicile des personnes âgées, doit trouver une réponse en termes de politique publique, mais pas à travers une extension du système des titres-services et surtout pas à charge du même budget.

## Conditions d'agrément

C'est la base du système. C'est via les conditions d'agrément, et le contrôle strict de leur application, qu'une plus grande régulation des entreprises pourra être réalisée en faveur d'une amélioration des conditions de travail.

Les conditions d'agrément devraient prévoir :

- ▶ L'obligation de fournir un CDI, éventuellement après une période sous CDD ne pouvant excéder 3 mois ;
- ▶ La limitation du nombre d'avenants au contrat de travail. Ceux-ci ne pouvant avoir qu'une durée limitée avant de faire l'objet d'une modification de l'horaire du contrat de travail en tant que tel ;

- ▶ L'obligation d'organiser, notamment avec le Fonds de formations, des formations pour les travailleurs-euses. Un volume horaire minimum par entreprise, en fonction du nombre de travailleurs-euses engagé-e-s, devrait être déterminé. Ces formations peuvent avoir plusieurs finalités. Une finalité d'insertion sociale et professionnelle (travailler sur l'alphabétisation), d'amélioration de la maîtrise technique du métier (consignes de sécurité, utilisation de produits, etc.), ou encore de reconversion professionnelle (accès aux formations d'aides soignantes, etc.) ;
- ▶ La garantie d'un taux d'encadrement permettant aux travailleurs-euses d'avoir des référents administratif et technique. Cet encadrement doit aussi permettre de garantir l'existence d'un tiers opposable en cas de difficultés pour un-e travailleur-euse avec certains clients ;
- ▶ L'octroi d'un contrat de travail d'une durée minimale (cf. plus loin) ;
- ▶ L'obligation de tenir compte d'une ancienneté sectorielle ;
- ▶ La limitation de distribution des dividendes ;
- ▶ L'obligation de voir le bénéfice majoritairement affecté à une amélioration des conditions salariales, à un fonds de réserve ou à d'autres actions génératrices d'emploi ;
- ▶ L'application d'une tension salariale (écart entre les plus bas et les plus hauts revenus) allant de 1 à 4, toutefois en prenant en compte l'ancienneté ;
- ▶ Un niveau de qualification minimum pour les gestionnaires de l'entreprise.

## Qualité de l'emploi

La primauté actuelle du temps partiel est liée à plusieurs facteurs :

- ▶ La volonté des employeurs de favoriser la flexibilité maximale de leurs travailleurs-euses (si un-e travailleur-euse est malade, il est plus facile de trouver une solution s'il/elle est à temps partiel plutôt qu'à temps plein - le nombre de clients pour qui trouver une solution sera forcément moindre. De plus, certains employeurs proposent des contrats minimaux, auxquels ils ajoutent des avenants en fonction de l'évolution de la clientèle, afin de pouvoir rapidement diminuer le volume horaire) ;
- ▶ La volonté des travailleurs-euses, qui souhaitent aménager leur temps de travail en fonction de leur situation familiale ou d'autres choix personnels ;
- ▶ La pénibilité du travail, lié au côté physique de celui-ci, aux relations parfois difficiles avec certains clients (qui considèrent le/la travailleur-euse comme leur « employé-e »), ainsi qu'à l'isolement que ce type d'emploi génère.

Le dispositif devrait permettre de produire des emplois permettant aux travailleurs-euses qui les occupent d'avoir une qualité de vie grâce à leurs revenus.

## Dès lors, il faudrait...

- ▶ Fixer le temps de travail, pour un temps plein, doit être fixé à 32 heures/semaine.
- ▶ Faire évoluer les contrats de travail portant actuellement au minimum sur 1/3 temps vers un 2/3 temps.
- ▶ Prendre en compte l'évolution de l'ancienneté et de la carrière des travailleurs-euses dans le temps de travail.
- ▶ Dès lors, en fonction de l'âge et de l'ancienneté (sectorielle), organiser des réductions du temps de travail (sans perte de salaire). Ces réductions devraient être prises en compte à travers les modalités de financement des emplois. Le modèle utilisé dans le cadre des « Accords du non-marchand » pourrait servir de référence dans ce cas.

## Le financement

### Le financement des entreprises agréées

Le principe de base sur lequel devrait, pour nous, être fondé le mode de financement est la qualité d'emploi. Plus l'entreprise propose des emplois durables et de qualité aux travailleurs-euses, mieux elle doit être financée.

En outre, afin d'éviter les effets pervers liés aux aides à l'emploi (qui peut générer une volonté d'optimiser les aides en licenciant les travailleurs-euses n'y ouvrant plus le droit au profit d'autres pour qui ces aides peuvent être sollicitées), il y aurait lieu de les supprimer pour ce secteur d'activité. Le montant des aides « activa » (et les réductions de cotisations qui les accompagnent) aujourd'hui utilisées dans le secteur des titres-services devrait donc être réaffecté à cette enveloppe pour soutenir les emplois de qualité.

Le mode de financement à l'heure pourrait être maintenu, mais avec deux paramètres en plus :

- ▶ Le nombre d'heures contractuel doit influencer le financement. A titre d'exemple, le contrat de travail à temps plein<sup>2</sup> doit être mieux financé que le contrat de travail à temps partiel ;
- ▶ L'ancienneté des travailleurs-euses, en prenant en compte l'aménagement de leur temps de travail en fonction de leur âge également.

De plus, le niveau de financement devrait être amélioré en fonction de la qualité de l'encadrement et du niveau des formations proposées<sup>3</sup>. Plus le travail proposé sera de qualité (en termes de régime, de durée, d'encadrement, de formations, etc.), plus le financement horaire doit être élevé, mais avec un maximum.

### Le financement de la mesure

L'enveloppe calculée au moment du transfert de la compétence devrait être garantie et augmentée a minima des sommes correspondant aux aides du type « activa » (et des réductions de cotisations sociales qui les accompagnent) afin de, justement, permettre un meilleur financement des emplois dans les entreprises donnant de bonnes conditions de travail, en lien avec le respect des conditions

---

<sup>2</sup> Il s'agit donc bien d'un temps plein à 32 heures/semaine.

<sup>3</sup> Les formations concernées peuvent viser des domaines qualifiants ou généraux. Elles doivent permettre aux travailleurs-euses de mieux s'intégrer dans la société (via des formations en alphabétisation ou en apprentissage du français pour les travailleurs-euses d'origine étrangère), de mieux effectuer leur métier dans les titres-services (formations techniques, mais aussi en « relation client »), ou encore d'envisager une réorientation professionnelle).

d'agrément. Par ailleurs, le montant de l'enveloppe transférée sera calculé sur base du budget réellement consommé en 2014. Ensuite, cette enveloppe n'évoluera pas au même rythme que l'augmentation prévue du nombre de titres-services au-delà de 2015. Il faudrait dès lors prévoir un complément à cette enveloppe transférée pour tenir compte de cette augmentation du nombre de titres. Ce complément pourrait être calculé en multipliant l'augmentation du nombre de titres-services par un montant fixe. En effet, l'augmentation du nombre de titres est synonyme d'une diminution du montant des allocations de chômage payées par le Fédéral.

La déductibilité fiscale devrait également être revue et être dégressive et, donc, diminuer au fur et à mesure que le revenu imposable augmente et être réduite à zéro au-delà d'un certain niveau de revenus.

L'économie ainsi réalisée pourrait également être utilisée en faveur de l'amélioration des conditions de travail, en lien avec le respect des conditions d'agrément.

En fonction de l'enveloppe globale disponible, il y aurait lieu de réaliser des arbitrages si la demande continue à connaître la croissance actuelle.

Outre la révision de la déductibilité fiscale, plusieurs pistes seraient alors techniquement possibles :

- ▶ Augmenter les moyens publics dédiés à la mesure à due proportion de la croissance du dispositif ;
- ▶ Diminuer les niveaux de remboursement horaire (le financement que les entreprises perçoivent à l'heure prestée en fonction de la qualité fournie, encadrement, formation, etc.);
- ▶ Organiser un moratoire, soit sur le nombre d'entreprises, soit sur le nombre de travailleuses par entreprise.

Selon nous, c'est la première piste qui devrait être privilégiée. A défaut, si des moyens supplémentaires ne peuvent être trouvés, la troisième piste pourrait être utilisée, mais de préférence en redéfinissant les conditions d'agrément.

Attention : aller vers une augmentation de la valeur faciale du titre-service risquerait d'ouvrir à nouveau la porte au travail au noir.

Enfin, la question du volume horaire maximal auquel un ménage peut avoir accès doit être posée. Le seuil maximal que la législation devrait prévoir serait de 550 heures/an, c'est-à-dire environ 1/3 temps. Au-delà, le ménage devrait se référer à la législation sur « les gens de maison ».

## **Les travailleurs et les travailleuses**

### **Frais de déplacement**

Aujourd'hui, les normes, en matière de frais de déplacement, prévoient 0,09 €/ km (pour les trajets de moins de 15 km) et 0,15 €/km (pour les trajets de plus de 15 km). Nombre de travailleurs-euses payent donc pour travailler.

Deux actions devraient dès lors être entreprises :

- limiter les trajets moyens journaliers à 50 km aller-retour ;
- indemniser correctement les frais de déplacement, avec pour objectif d'atteindre la norme de la CP 318 (aides familiales), à savoir 0,34 €/km.

Ces coûts devraient être intégrés dans les normes de financement.

### **Prise en compte d'une relation triangulaire**

Les relations qui se développent au sein de l'activité Titres-Services comprennent, au niveau humain, trois interlocuteurs : l'entreprise, son client et le/la travailleur-euse qui se rend chez le client.

L'histoire n'est pas neutre et, si l'aide ménagère n'est pas la seule à pratiquer un métier où il faut aller chez le client, il faut noter que l'institutionnalisation du système, qui restait à tout le moins dans une zone grise précédemment, a modifié les rôles. Précédemment, effectivement, même si l'activité n'était pas déclarée, le client pouvait être considéré comme « l'employeur ». Ce statut a changé : aujourd'hui l'employeur, c'est l'entreprise.

Pourtant, certains clients n'ont pas encore intégré cette modification. Une campagne d'information pourrait peut-être permettre de mieux expliquer cette situation à l'ensemble des acteurs.

### **Tâches éligibles**

Au-delà des types de tâches éligibles liées aux activités d'aide ménagère et de centrale de repassage, des maxima en termes de volume de tâches devraient également être fixés.

### **Les retraits d'agrément**

Les conséquences financières d'un retrait d'agrément ne devraient pas être payées par les travailleurs-euses qui ne sont pas responsables de cette situation.

Dès lors, en cas de suspension temporaire de l'agrément, les travailleurs-euses devraient pouvoir bénéficier du chômage temporaire pour force majeure et, en cas de retrait définitif d'agrément, les travailleurs-euses devraient être automatiquement considéré-e-s comme licencié-e-s et bénéficier d'une indemnité de rupture à charge de l'employeur.

### **Les structures de la concertation sociale après la régionalisation**

Aujourd'hui, la concertation sociale se fait au niveau fédéral. A partir du moment où les enveloppes budgétaires seront régionalisées et gérées par les gouvernements régionaux, il nous semble cohérent d'y adapter la concertation sociale.

- ▶ Cela passe d'abord par la création de sous-commissions paritaires des titres-services, dont il faudra définir la composition et la représentativité en conformité avec la finalité sociale du secteur telle que développée tout au long de cette note.
- ▶ Les Fonds de formation et Fonds de sécurité et d'existence sectoriels devraient également être régionalisés puisque les systèmes « titres-services » vont devenir autonomes. Pour ce faire, il conviendrait d'utiliser la même clé de répartition budgétaire que celle utilisée pour la liquidation des budgets publics (nombres d'heures prestées par Région).

■