
PARLEMENT WALLON

SESSION 2014-2015

6 MAI 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à améliorer la qualité d'emploi et le financement
du système des titres-services**

déposée par

Mme Ryckmans et M. Hazée

DÉVELOPPEMENT

A. Contexte

La sixième réforme de l'État a considérablement élargi la compétence régionale en matière d'emploi. Les Régions sont ainsi devenues compétences, notamment, en matière de titres-services. Cette responsabilité est aussi une opportunité pour apporter à ce dispositif les réformes nécessaires.

Au moment de la mise en place du dispositif titres-services, introduit par la loi du 20 juillet 2001, les auteurs de la présente proposition de résolution se sont interrogés sur sa pertinence, et notamment sur le risque de créer une nouvelle domesticité et de produire des emplois de piètre qualité dans lesquels serait cantonné un public très majoritairement féminin. Si ces questions originelles subsistent, il faut admettre que ce dispositif génère également des bénéficiaires pour la collectivité. Il réduit le chômage via la création d'emplois (149 782 travailleurs ont ainsi été occupés dans les liens d'un contrat titres-services en 2013 ⁽¹⁾) ; il concerne à ce jour 4,3% de l'emploi en Belgique et 39 441 travailleurs en Wallonie ; il a permis à des travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi (59,3% des travailleurs wallons au sein du dispositif sont peu qualifiés) et parfois le chemin vers une insertion professionnelle durable ; il contribue à lutter contre le travail au noir et il favorise le développement local. La reconnaissance de ces bénéficiaires collectifs peut justifier que les pouvoirs publics subventionnent la consommation des services offerts par le biais des titres-services. Ce qui ne signifie pas pour autant que le dispositif ne mérite et ne nécessite pas d'améliorations substantielles.

Au-delà de ces bénéficiaires collectifs, il convient en effet aussi de reconnaître que le dispositif des titres-services rencontre une série de difficultés sérieuses. On peut ainsi légitimement s'interroger sur la qualité de certains emplois créés, sur le statut des travailleurs (et le plus souvent des travailleuses mises à l'emploi), ou encore sur la pertinence d'une subvention d'une telle ampleur des pouvoirs publics à une aide ménagère non ciblée. La demande de titres-services diminue et le nombre d'entreprises de titres-services diminue également, et particulièrement les petites entreprises de moins de quatre travailleurs. Par ailleurs, des questions se posent quant au financement de ce dispositif, questions particulièrement sensibles en ces temps de difficultés budgétaires. Le système des titres-services impressionne en effet par les moyens financiers mobilisés (près de deux milliards d'euros pour le budget fédéral en 2014, 1 930,9 millions en 2013 ; autour de 450 millions d'euros pour la Wallonie en 2015 ; sans compter les aides à l'emploi qui peuvent, dans certains cas, compléter les subventions spécifiques aux titres-services).

(1) Il faut néanmoins distinguer emploi et travailleur. Deux travailleurs engagés pour une période de 6 mois peuvent par exemple occuper un seul et même emploi au cours d'une année. Voir IDD, « L'emploi en titres-services : mise en perspective et mises au point », 2013.

La présente proposition de résolution développe les difficultés rencontrées par le dispositif, près de 14 ans après sa mise en œuvre et propose des recommandations concrètes pour l'améliorer durablement, tant sur le plan de la qualité de l'emploi proposé que pour ce qui concerne la durabilité de son financement.

Alors qu'émergent des propositions d'étendre ce dispositif pour des services de soins à domicile ou de services de garde de personnes fragilisées (enfants, personnes avec un handicap ou âgées), il convient de renforcer et de baliser les utilisations actuelles des titres-services et non pas d'en étendre les secteurs d'application possibles. Des besoins sociaux croissants appellent pour leur part le renforcement de plusieurs politiques structurantes développées pour les rencontrer (services d'aides familiales, structures collectives d'accueil extrascolaire...) et non une érosion de celles-ci à laquelle conduirait une extension du dispositif des titres-services.

Sauf mention contraire, les chiffres mentionnés dans ce texte sont issus du rapport annuel 2014 commandé à IDEA Consult par le SPF Emploi et portant sur les chiffres de 2013.

1. Difficultés au niveau de la qualité d'emploi

Malgré les évolutions de la législation en vigueur, le dispositif des titres-services n'est encore que faiblement réglementé. L'agrément titres-services se révèle, au final, peu exigeant et les conditions à respecter en termes de qualité d'emploi demeurent peu nombreuses.

Cette faible réglementation explique, dans une large mesure, les différences observées, pour ce qui concerne la qualité d'emploi offerte, par un nombre important d'évaluations menées ces dernières années à propos des pratiques adoptées par les différents prestataires (*étude Cerisis-Centre d'Économie Sociale en 2009* ⁽²⁾, *Cour des Comptes en 2009* ⁽³⁾, *évaluations annuelles* ⁽⁴⁾...). Sans qu'il s'agisse de généraliser, certains employeurs adoptent en effet des comportements opportunistes, court-termistes, visant exclusivement le profit de leurs promoteurs, fût-ce au détriment des travailleurs. Ces comportements ont un impact négatif sur la qualité des emplois et sur le statut des travailleurs.

D'après les enquêtes évoquées ci-dessus, ces différences se marquent sur plusieurs plans.

– **Au niveau du type de contrats offerts.** En 2013, 38 169 contrats ont été conclus au total en Wallonie, dont 26 928 contrats à durée déterminée et 11 241 contrats

(2) Étude Cerisis (UCL) et CES (ULg), Économie plurielle et régulation publique Le quasi-marché des titres-services en Belgique (2009), disponible sur le site : http://www.belspo.be/belspo/ta/publ_fr.stm

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

(4) Idea Consult (2007 à 2014), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité – Rapport final*, Bruxelles.

à durée indéterminée (29%). Mais ces chiffres cachent de grandes disparités entre les types d'employeurs. Les ASBL et Agences Locales pour l'Emploi (ALE) concluent en moyenne près de deux tiers de CDI. Les sociétés de travail intérimaire par contre ne proposent que 8% de CDI ! En conséquence, le nombre de contrats par travailleur s'élève en moyenne à 5,2 sur l'année 2013.

– **Au niveau du temps de travail.** En 2013, en Wallonie, 10,4% des travailleurs travaillaient à temps plein, 24,8% entre mi-temps et temps plein, et 64,9% moins qu'un mi-temps. Les temps de travail proposés dans le cadre du dispositif titres-services restent manifestement souvent très faibles. Cette situation est sans doute en lien avec la pénibilité du travail dans un certain nombre de situations.

Ce sont globalement les ALE et les sociétés de travail intérimaire qui engagent le moins de travailleurs à temps plein (respectivement 3,5% et 3,6%). Les CPAS et communes engagent comparativement le plus de travailleurs à temps plein (20,3%).

– **Au niveau de la rotation des travailleurs.** Depuis la mise en place du dispositif des titres-services, la rotation des travailleurs, notamment entre entreprises titres-services, est très importante. C'est au sein des entreprises de travail intérimaire que la rotation est la plus importante. Le pourcentage de travailleurs restant encore au bout d'un an au sein de ces organisations est seulement de 64,4% en 2013. Les CPAS et communes, et les ALE ont, quant à eux, le plus haut pourcentage de travailleurs qui sont toujours en service après une année (respectivement 78,8% et 79,6%).

– **Au niveau de la formation des travailleurs.** Sur la base des demandes de remboursement auprès du fonds de formation existant, on constate que plus de 40% des travailleurs du secteur non marchand ont bénéficié d'une formation contre seulement 19% en moyenne au sein des sociétés commerciales et 18,9% au sein des entreprises de travail intérimaire. Pour les « personnes physiques » employées dans le cadre du dispositif titres-services, très peu de demandes de remboursement ont été introduites auprès du fonds de formation (12,1%).

– **Au niveau de l'encadrement des travailleurs.** En moyenne, un encadrant est engagé par tranche de 33 travailleurs titres-services (27 en Wallonie). Dans les entreprises de travail intérimaire, il y a un encadrant pour 64 travailleurs. Les entreprises publiques (CPAS et communes) emploient, quant à elles, un encadrant pour 15 travailleurs. Il est par ailleurs souvent apparu que les gestionnaires d'entreprises titres-services ne disposaient pas toujours de l'expérience ni de la formation utiles à leur fonction, notamment en matière de connaissance de la législation et de capacité à manager un personnel peu qualifié. Le taux assez élevé de faillites dans le secteur, particulièrement pour ce qui concerne les entreprises de petite taille, a d'ailleurs conduit le législateur à empêcher un gestionnaire failli de fonder une nouvelle entreprise.

– **Au niveau de la précarité du statut des travailleurs.** Peu formés et peu encadrés, les travailleurs sont trop souvent à la merci de leurs employeurs, exigeant une flexibilité forte, et de leurs clients, pas toujours cor-

rects à leur égard. La petite taille de nombreuses sociétés titres-services, qui empêche la mise en place de délégation des travailleurs, et leur non-rattachement à une commission paritaire spécifique constituent des freins à l'amélioration de leur statut. Dans certains cas, les salaires sont payés tardivement, parfois même au-delà du délai légal, et les travailleurs osent rarement s'en plaindre, en particulier lorsqu'il n'y a pas de délégation pour les soutenir.

– **Au niveau de la qualité de l'organisation du service (ayant un impact sur la qualité d'emploi).** Les organisations qui sont aussi agréées comme services d'aide aux familles et aux personnes âgées, qu'elles soient publiques et privées (CPAS et ASBL), apparaissent comme particulièrement performantes. 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. Par ailleurs, ces organisations se distinguent également au niveau du contenu du service presté, en posant plus clairement les limites du métier d'aide ménagère. Il existe en effet un risque que les travailleurs effectuent des tâches non autorisées ou dangereuses, éventuellement sans que l'employeur n'en soit conscient ⁽⁵⁾. 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 mais apporte une plus-value via un accompagnement psychosocial spécifique et une déontologie particulière. *A contrario*, dans une majorité des cas des entreprises privées à but lucratif, ces prestataires gèrent à distance l'installation de la relation de service, ce qui peut poser problème lorsque les utilisateurs sont des personnes vulnérables et/ou dès lors que ça empêche de garantir au personnel des conditions de travail convenables, notamment en termes de sécurité et d'équipement. En outre, les études montrent que ces prestataires à but lucratif respectent globalement moins bien les limites du métier d'aide ménagère que ceux poursuivant une mission d'aide à domicile ou d'insertion. Il faut toutefois nuancer ce constat : 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.

Par rapport à ces différences observées dans les pratiques en matière de qualité d'emploi, l'étude Ceris-CES, met par ailleurs en avant : « *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. 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*

⁽⁵⁾ Il convient de citer, pour exemple, les cas, rapportés par des délégués syndicaux, de certains usagers âgés dont la travailleuse titres-services, parfois à la demande des enfants du client, prodigue des soins de pédicure ou, plus grave et risqué, prépare les médicaments quotidiens, sans y être le moins du monde formée, et qui devraient être pris en charge par une aide familiale voire par une infirmière.

flexibles que possible. 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. 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 ».

2. Difficultés en matière de financement

Comme cela a été mentionné, le dispositif des titres-services interpelle par l'importance des moyens financiers mobilisés pour son financement. Le coût brut des activités titres-services exécutées en 2013 en Belgique s'élève à 1 930,9 millions d'euros. Ce montant comprend:

- l'intervention des pouvoirs publics pour les titres-services: 1 637 millions d'euros;
- les frais d'encadrement pour la mise en œuvre de la mesure: 15,6 millions d'euros;
- le coût de la déductibilité fiscale: 278,2 millions d'euros.

Les effets retours sont, quant à eux, estimés par l'évaluation annuelle à 790,6 millions d'euros pour la même année (diminution des allocations, perception de cotisations sociales et accroissement des bénéficiaires liés aux impôts des personnes physiques).

Il n'en demeure pas moins que le coût du dispositif est très élevé pour les pouvoirs publics sans compter les aides à l'emploi qui peuvent, dans certains cas, compléter les subventions spécifiques aux titres-services.

Transposé en Wallonie, le coût est évalué en 2014 à 494 millions d'euros (413 millions d'euros pour l'intervention dans le coût salarial, 81 millions d'euros pour la réduction d'impôt) ⁽⁶⁾. À terme, suite à la décision du Gouvernement de réduire à partir de 2015 la déduction fiscale de 30% à 10% (économie de 54 millions d'euros), mais également de compenser totalement l'indexation dans l'intervention dans le coût salarial (coût de 38 millions d'euros sur cinq ans selon le Gouvernement, ce qui signifierait 7,6 millions en moyenne par an; de son côté, l'IDD l'ayant estimé à 10,4 millions d'euros en 2015), le coût annuel, toutes autres choses restant égales, peut être évalué à 450,4 millions d'euros en 2015. Les effets retour bénéficient principalement à l'État fédéral, mais le FOREm a reçu 448 millions d'euros pour la gestion du système en 2015.

Mais pour ce qui concerne le financement du dispositif, au-delà de la masse totale qu'il représente, c'est sa répartition inéquitable et inefficace qui interpelle... et nécessite des correctifs.

En effet, diverses études ont montré que la rentabilité et la viabilité financières pouvaient très largement varier selon le type d'organisations actives au sein du disposi-

⁽⁶⁾ IDD, septembre 2014, Les titres-services en Wallonie : les enjeux de la régionalisation.

tif (étude Cerisis-CES, audit du dispositif par PWC en 2010). Pour mieux comprendre ces différences, nous présentons ci-dessous les principaux éléments affectant la structure des coûts et des ressources des différents opérateurs titres-services.

- **Au niveau des coûts** auxquels font face les employeurs, on note la forte influence de la commission paritaire dont les entreprises dépendent. La rentabilité financière varie en effet fortement selon cette dernière. Comme l'explique l'étude Cerisis-CES (2009), « ceux qui ne ressortent pas de la commission paritaire 322 .01 ⁽⁷⁾ sont pénalisés par des échelles barémiques qui sont, la plupart du temps, supérieures et dont l'ancienneté ne se limite pas à trois ans ». Sont donc défavorisés les prestataires qui ont une autre activité principale que l'activité titres-services, comme, par exemple, les organisations qui cumulent activités titres-services et activités d'aide à domicile. Pourtant, outre le fait qu'elles accordent un meilleur salaire à leurs employés, ce sont bien souvent ces organisations qui offrent le meilleur encadrement et les perspectives les plus intéressantes à leurs travailleurs, notamment grâce à leur pluridisciplinarité, à leur expérience acquise mais également leur engagement social plus prononcé. Sont par contre avantagés sur le plan financier, le secteur de l'intérim et les très nombreuses sociétés créées sur mesure pour développer une activité dans le seul secteur des titres-services, pour lesquels les coûts salariaux et d'encadrement sont moindres et les bénéfices plus élevés.

Le tableau ci-dessous reprend la variabilité des barèmes par commission paritaire (source : étude Cerisis-CES - 2009).

Tableau VI-1: Salaire brut horaire en fonction de la commission paritaire

Commission paritaire	Types de prestataires concernés	% de prestataires relevant de cette commission paritaire en 2005 ^a	Salaire brut horaire (sans ancienneté) au 01/01/2009
322.01 - Travaux et services de proximité (Titre-service)	AIE, entreprises d'insertion, ASBL, sociétés commerciales	52,7%	9,48 €
318.01 - Aides familiales et aides seniors (Région wallonne)	Associations agréées pour l'aide à domicile	8,5% (toutes régions confondues)	9,90 € (aide ménagère (T2))
318.02 - Aides familiales et aides seniors (Région flamande)	Associations agréées pour l'aide à domicile		9,85 € (ouvrier titres-services)
110 - Entretien du textile	Entreprises d'insertion, sociétés commerciales	8%	9,67 €-9,80 € ^b
121 - Nettoyage et désinfection	Entreprises d'insertion, sociétés commerciales	6,5%	11,32 € (niveau A1) ^c

Par ailleurs, les coûts sont très fortement liés aux avantages qualitatifs octroyés par l'entreprise à ses travailleurs (cf. *supra*). Plus les contrats sont courts et plus la rotation des travailleurs est rapide, plus les bénéfices sont importants pour les employeurs, dès lors que l'ancienneté prise en compte est faible et les primes à l'emploi élevées. A *contrario*, pour les employeurs qui assurent des contrats de qualité et à durée indéterminée, les coûts deviennent petit à petit plus importants que leurs boni, vu le phénomène inverse : prise en compte de l'ancienneté des travailleurs et perte du bénéfice des aides à l'emploi. Par ailleurs, au sein de certaines organisations, des activités essentielles telles que l'encadrement et la formation des travailleurs sont parfois mises entre parenthèses car elles représentent un coût important pour les employeurs et sont insuffisamment financées. Pour ces heures de forma-

⁽⁷⁾ Commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité.

tion et d'encadrement, non productives, les entreprises ne touchent en effet pas de titres-services.

Un fonds de formation existe certes, mais, jusqu'à présent, trop peu d'entreprises l'utilisent et ce, malgré les réformes réalisées en 2009, avant le transfert de compétences. Le passage en octobre 2013 de 12,5 euros à 14,5 euros de remboursement par heure de formation octroyée pourrait faire évoluer favorablement la situation et sera à évaluer. Les démarches à accomplir restent sans doute trop lourdes et trop lentes à accomplir.

Enfin, le système de subventionnement actuel ne prend pas en compte des coûts particuliers liés à certaines activités titres-services, comme l'acquisition de matériel de repassage performant et professionnel par exemple.

– **Au niveau des ressources** dont bénéficient les organisations, certaines variations peuvent également expliquer une viabilité financière différente. En sus du prix d'achat des titres-services pour les particuliers (neuf euros quelles que soient les ressources des clients concernés) et du subside titres-services (pour chaque titre-service, l'entreprise touche 13,04 euros), la plupart des organisations bénéficient d'aides à l'emploi SINE ou ACTIVA.

Or, ces aides ne prennent pas en compte l'ancienneté des travailleurs et s'éteignent après quelques mois ou années. Cette limite dans le temps des aides à l'emploi, combinée à l'augmentation de l'ancienneté des travailleurs, met à mal l'équilibre financier des employeurs après quelques années d'activité.

Ce phénomène est confirmé par l'étude Cerisis-CES : *« Pour la quasi-totalité des prestataires, un travailleur ETP n'est plus rentable une fois que les aides à l'emploi arrivent à échéance et que l'ancienneté des travailleurs s'accroît. La rentabilité globale des prestataires sera donc fortement liée au pourcentage de bénéficiaires d'aides à l'emploi qu'ils embauchent (sélectionnent), à l'ancienneté moyenne du personnel et à la rotation des travailleurs entre entreprises titres-services non apparentées ou parfois, entre entreprises entre lesquelles il existe des liens juridiques ou économiques. ».*

Ces caractéristiques du financement des titres-services n'invitent pas les employeurs à assurer un emploi de qualité. Ces entreprises sont, au contraire et en quelque sorte, encouragées à organiser la rotation de leurs travailleurs, pour éviter l'ancienneté de ces derniers et pour garder un nombre suffisant de travailleurs avec aides à l'emploi.

Dans ce contexte, puisque la rentabilité financière des entreprises titres-services dépend à ce point des pratiques mises en place par les organisations, il n'est pas étonnant d'observer des différences marquées entre types de prestataires, non-marchand d'un côté (ALE, CPAS, entreprises d'insertion, économie sociale, notamment), marchand de l'autre (surtout du côté du secteur de l'intérim).

Ces différences sont attestées par les diverses évaluations menées ces dernières années à propos du dispositif titres-services. Certaines entreprises ont ainsi clairement

choisi de maximiser leurs revenus issus de l'échange de titres-services aux dépens de la qualité de l'emploi (notamment et essentiellement le secteur de l'intérim⁽⁸⁾) et donc des travailleurs.

D'autres, par contre, quoique parfois peu attirées a priori par le modèle titres-services, ont décidé de « jouer le jeu » et d'offrir des contrats de qualité, en réalisant un réel travail d'insertion et d'accompagnement, en assurant l'encadrement et la formation des travailleurs, en veillant à leur mettre à disposition des équipements et du matériel de qualité, en leur proposant autant que possible des contrats à temps plein et à durée indéterminée, en étant attentifs à leurs conditions de travail. Il s'agit de manière générale des organisations d'économie sociale et d'ASBL publiques ou parapubliques. Mais celles-là peinent aujourd'hui à survivre. Comme en témoignent les sonnettes d'alarme enclenchées, entre autres, par divers CPAS et diverses associations d'aide à domicile.

Qui plus est, certaines de ces entreprises non-marchandes subissent les conséquences de décisions injustes de la part de l'État fédéral. C'est notamment le cas des ALE actives dans le secteur des titres-services. Ainsi, la décision, prise dans le cadre de l'élaboration du budget 2010 et confirmée en 2011, de la Ministre fédérale de l'Emploi de ponctionner les réserves financières de ces entreprises était d'autant plus incompréhensible que ces agences sont gérées paritairement et que la plupart d'entre elles proposent un travail d'accompagnement de qualité pour des travailleurs en difficulté. Ces réserves, constituées grâce à l'avantage compétitif des travailleurs en début de carrière, étaient le plus souvent destinées à la prise en charge du coût futur de l'ancienneté de leurs travailleurs, de la limitation dans le temps des aides à l'emploi, ou à des investissements productifs.

À cet égard, il apparaît que des ALE ayant développé des activités titres-services sont tenues de rembourser à l'ONEm des prestations (par exemple d'encodage des titres-services) réalisées par des agents ONEm pour leur compte, sans assurance quant à la réalisation de ces prestations, ou quant à la qualité de celles-ci. L'absence de liens organiques empêche la clarification des missions et des objectifs de ces agents dans ce cadre et a mis plusieurs ALE en mauvaise posture financière, voire en faillite.

– **Au niveau des utilisateurs**, il subsiste une injustice sociale importante due à l'aspect linéaire du prix, qui n'est pas lié aux revenus. La réduction de la déductibilité n'ayant pas été orientée vers les bas ou moyens revenus, cette déduction reste également injuste et anti-redistributive⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ De source syndicale, l'activité titres-service a généré, pour les années 2006, 2007 et 2008, un bénéfice de 2 794 100 euros, 3 773 597 euros et 3 987 251 euros pour Randstad et de 4 490 159 euros, 4 236 922 euros et 4 352 641 euros pour Start People. Ces chiffres sont confirmés par l'enquête IDEA Consult 2013, qui indique que lorsque les ASBL obtiennent en moyenne un bénéfice de 0,05 euros par titre, les entreprises d'intérim en obtiennent 0,82.

⁽⁹⁾ En effet, la déduction profite fortement aux deux déciles supérieurs (plus de 50%, 36,3 millions d'euros sur 64 millions d'euros en 2012, selon l'IDD). Cette injustice subsistera en 2015, même si sa portée aura été réduite de 2/3.

B. Propositions

Ces propositions peuvent être rencontrées, selon les cas, par adaptation de la législation, de la réglementation, ou encore à travers les conditions d'agrément des entreprises titres-services.

Garantir de meilleures conditions d'emploi dans l'ensemble du secteur des titres-services

L'importance des moyens publics consacrés au dispositif des titres-services et le rôle d'exemple qui doit être assumé par la Région comme autorité régulatrice nécessite de s'assurer que toute entreprise titres-services assure une qualité minimale de l'emploi.

Cela nécessite le respect d'un certain nombre de règles, notamment la représentation des travailleurs, l'octroi de contrats de travail valables, le suivi et les formations... que cette proposition de résolution développe, mais également, de manière générale, le respect témoigné à l'égard des travailleurs et les modalités définies en ce sens. Il ne s'agit pas d'organiser une nouvelle forme de domesticité par le biais de ce dispositif mais au contraire d'offrir des opportunités d'emploi et d'insertion sur le marché du travail. Dans ce cadre, la Région doit également interdire l'utilisation de noms tendancieux ou inappropriés (Domestic Service, par exemple) pour la dénomination des entreprises.

Organiser une représentation des travailleurs dans les entreprises titres-services

Les travailleurs constituent des bénéficiaires directs du dispositif titres-services mais également les premiers garants du fait que la législation soit correctement appliquée et que le système ne soit pas détourné de ses finalités premières et de son esprit.

Il convient dès lors de favoriser leur organisation et leur représentation au niveau de l'entreprise comme au niveau sectoriel.

Mettre en place un encadrement minimum et obligatoire des travailleurs

Un encadrement suffisant des travailleurs titres-services doit être assuré par du personnel chargé de veiller aux conditions et à l'organisation du travail, mais également à la formation initiale et continue des travailleurs.

Le ratio d'encadrement moyen identifié par la dernière étude de Idea Consult est en moyenne d'un encadrant pour +- 27 travailleurs titres-services en Wallonie (en grande majorité à temps très partiel, comme nous l'avons vu plus haut). Le ratio d'encadrement moyen identifié par l'étude de PriceWaterhouseCoopers de 2010 était en moyenne d'1 encadrant ETP pour +- 17 travailleurs ETP titres-services. Dès lors, il paraît raisonnable de rendre obligatoire la présence d'1 encadrant ETP pour maximum 20 travailleurs ETP titres-services.

Il sera également nécessaire d'harmoniser les obligations en termes de visite médicale dans le secteur, ainsi que de prévoir des enquêtes sur la charge physique et sur la charge psychosociale.

Établir une formation obligatoire des travailleurs

Selon la dernière étude IDEA Consult, en 2012, les formations ont concerné 26,6% des travailleurs. Malgré les modifications apportées au fonds de formation en septembre 2009 (champs d'application étendu et accessibilités plus grande), celui-ci n'est pas suffisamment utilisé (3,3 millions d'euros ont été dépensés sur 7,564 millions d'euros en 2012).

Même si l'augmentation à 14,5 d'euros par heure de la compensation pourrait faire évoluer favorablement la situation, il est utile et nécessaire de rendre obligatoires les formations pour tous les travailleurs titres-services, à concurrence d'un certain volume par travailleur par an. Tous les travailleurs transitant par le dispositif titres-services devraient bénéficier de formations, mieux remboursées par le fonds de formation. Ces formations doivent notamment permettre d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs, d'éviter les confusions entre métiers différents, de professionnaliser les services et de valoriser un métier en déficit d'image. Un coaching sur le terrain peut également être utile dans ce cadre, afin, d'une part, de proposer une formation efficace en lien direct avec les tâches à accomplir, et, d'autre part, pour le formateur d'en apprendre plus sur les conditions de travail réelles des travailleurs.

Ces formations sont d'autant plus importantes que les évaluations annuelles révèlent que la majorité des travailleurs titres-services souhaitent rester dans ce champ à l'avenir et qu'une partie importante des travailleurs sont peu qualifiés.

Rehausser le nombre d'heures minimum par semaine et par travailleur

Actuellement, pendant les trois premiers mois, un contrat de travail peut être conclu pour une durée de travail hebdomadaire inférieure à un tiers de la durée de travail hebdomadaire d'une occupation à temps plein.

À partir du 4^e mois de contrat, cette durée varie selon que le travailleur bénéficie d'allocations complémentaires ou non :

- pour le travailleur bénéficiant d'une allocation de chômage, du revenu d'intégration ou de l'aide sociale financière, la durée hebdomadaire minimale de travail s'élève à 13 heures;
- pour le travailleur ne bénéficiant pas de telles allocations, la durée hebdomadaire minimale de travail s'élève à dix heures.

Cette législation, très souple, encourage les temps très partiels au sein du dispositif titres-services. 65% des travailleurs ont moins d'un mi-temps, et près d'un travailleur sur six travaille à moins d'1/5 temps ! Or, même si une partie des travailleurs privilégient un temps partiel et ne souhaitent pas maximiser leur charge horaire, une offre de temps de travail à temps très partiel révèle très souvent une qualité d'emploi moindre, notamment du fait des coûts indirects de l'activité comme le transport ou la prise en charge familiale (garde d'enfants).

Il paraît dans ce cadre raisonnable d'interdire les horaires de moins d'1/3 temps pour tous les travailleurs titres-services, revenant ainsi sur la dérogation au principe général d'1/3 temps minimum accordée spécifiquement aux titres-services, et, au-delà, d'encourager les temps de travail plus larges en fonction des demandes des travailleurs.

Revoir le système de rétrocession des ALE pour prestations à l'ONEm

Le système de rétrocession à l'ONEm doit être revu en lien avec le transfert de compétence et être lié à l'évaluation du service effectivement rendu pour ces prestations.

Moduler le remboursement des titres-services selon la qualité d'emploi offerte par les entreprises

Afin de récompenser et de soutenir les entreprises titres-services qui mettent en place une meilleure qualité d'emploi (dont certaines éprouvent aujourd'hui des difficultés financières) et afin d'inciter les autres à adopter des pratiques similaires, nous demandons au gouvernement de moduler le remboursement des titres-services selon certains indicateurs révélant la qualité d'emploi mise en place par les entreprises.

Sans préjudice des discussions en cours à propos des aides à l'emploi au sein du Groupe des partenaires sociaux de Wallonie, cette opération pourrait par exemple s'opérer selon le *modus operandi* suivant :

- chaque titre-service est remboursé à l'entreprise d'un montant qui prend en compte l'ancienneté du travailleur qui a presté le service donnant droit au titre-service, pour peu que la commission paritaire ou l'entreprise à laquelle il appartient prévoit une augmentation de salaire liée à son ancienneté;
- le montant du remboursement du titre-service est en outre majoré si le travailleur qui a presté le service donnant droit au titre-service bénéficie d'un contrat à durée indéterminée.

Ces mesures peuvent être neutres budgétairement si les montants remboursés aux entreprises qui emploient des travailleurs avec peu d'ancienneté et en contrat à durée déterminée sont légèrement diminués par rapport au montant actuellement remboursé.

Ce faisant, la Région soutient les entreprises qui valorisent l'ancienneté de leurs travailleurs (et donc qui mettent en place une meilleure qualité de l'emploi) et favorise *de facto* l'octroi de meilleurs contrats. À cet égard, il faut reconnaître que le pourcentage de contrats à durée déterminée a baissé durant quelques années puis s'est stabilisé. La modification des dispositions légales en 2009 est probablement à l'origine de cette diminution. Une nouvelle adaptation de la législation, comme nous le proposons, est dès lors essentielle vu les chiffres présentés au niveau du type de contrats. Cette modification est d'autant plus souhaitable que les modifications passées n'ont pas eu d'impact négatif sur le nombre d'emplois créés en tant que tel, qui a augmenté de manière plus ou moins équivalente dans tous les types d'entreprises, et ce, malgré la crise économique.

Mieux rembourser les frais de déplacement et les frais de téléphonie des travailleurs

En ce qui concerne le remboursement des frais de déplacement entre les lieux de travail, l'employeur doit a minima intervenir dans les frais à partir du premier kilomètre, en fonction du moyen de transport utilisé :

- transport public : remboursement à 100% des frais réels de transport;
- vélos : remboursement de 0,20 euro par kilomètre;
- autres moyens de transport privés : 0,13 euros par kilomètre si la distance est inférieure ou égale à 15 km ; 0,15 euros par kilomètre si elle est supérieure à 15 km.

En ce qui concerne le remboursement des frais de déplacement effectué pour le compte de l'utilisateur, l'employeur doit a minima intervenir dans les frais à partir du premier kilomètre, en fonction du moyen de transport utilisé :

- transport public : remboursement à 100% des frais réels de transport;
- vélos : remboursement de 0,20 euro par kilomètre;
- autres moyens de transport privés : remboursement de 0,2156 euros par kilomètre.

Afin de stimuler l'utilisation du service de titres électroniques, et de permettre l'appel de services d'urgence en cas de nécessité, un montant minimal de frais de téléphonie devrait également être remboursé.

Rendre obligatoire la signature d'une convention entre l'utilisateur et l'entreprise titres-services

Afin d'énoncer les limites du métier d'aide ménagère titres-services et afin de renforcer la qualité de l'emploi, il convient que le contrat conclu entre un utilisateur et une entreprise agréée titres-services stipule clairement les conditions de travail, les différentes modalités horaires et matérielles de celui-ci en précisant au minimum :

- les tâches qui peuvent être effectuées par les travailleurs titres-services et celles qui leur sont interdites;
- les horaires et jour(s) de prestation des travailleurs titres-services;
- le matériel que les utilisateurs doivent mettre à disposition des travailleurs;
- les modalités d'accès au domicile pour les travailleurs titres-services;
- les modalités prévues en cas d'absence de l'utilisateur;
- les modalités prévues en cas d'absence du travailleur.

Rendre obligatoire l'organisation d'une visite à domicile de l'utilisateur

La signature de la convention titres-services entre l'utilisateur et l'entreprise agréée doit par ailleurs donner lieu à une visite à domicile d'un membre encadrant de l'entreprise, avant ou lors de la première prestation de service du travailleur, en présence de ce dernier. Via cette visite, l'employeur évalue, *de visu*, l'environnement et les conditions de travail du travailleur, vérifie la salubrité des lieux, décèle les dangers et les problèmes

de sécurité et de discrimination potentiels, calibre une charge de travail réaliste et détermine le matériel qui devra être mis à disposition du travailleur. Cette visite permet également de déterminer les besoins des utilisateurs. Enfin, cette visite est l'occasion pour l'employeur de mentionner à l'utilisateur que le travailleur est bien sous l'autorité de l'employeur et qu'il revient à ce dernier de préciser les contours du service. Une fois la relation de service mise en place, cette visite est réalisée chaque année. Un rapport de visite doit être réalisé et transmis au travailleur et à l'utilisateur.

Mieux contrôler le fonctionnement des entreprises titres-services

Ces dernières années, les contrôles ont été renforcés. Vu le nombre de fraudes observées chaque année, vu le nombre de faillites et de difficultés rencontrées dans le secteur, il convient de continuer sur cette lancée, tout en ciblant davantage encore les contrôles sur les entreprises à risque afin de les rendre plus efficaces.

Il s'agit également de définir plus précisément les activités autorisées dans le cadre des titres-services et de s'assurer que ces principes soient respectés. Les entreprises de titres-services doivent être incitées à conclure des accords de concertation avec les organismes chargés de l'aide à domicile, afin de réorienter vers ceux-ci certains utilisateurs lorsque ça s'avère nécessaire. La visite à domicile susmentionnée peut également être l'occasion de cette orientation.

Déterminer les modalités qui garantissent le suivi de la situation financière du secteur et des entreprises titres-services

À cet égard, il serait utile d'obliger toutes les entreprises agréées titres-services à tenir une comptabilité séparée pour leurs activités titres-services. La mise en place d'une comptabilité séparée pour les entreprises agréées constitue le seul moyen fiable d'évaluer la situation financière de ces dernières. Il s'agit d'une condition indispensable au contrôle, à la régulation et au développement ultérieur du dispositif titres-services. Les autres méthodes éventuelles de vérification de la situation financière des entreprises ne permettent en effet pas de vérifier la véracité des données transmises par les entreprises. Dès lors, les résultats obtenus risquent d'être inexacts, comme nous l'a appris l'expérience des audits précédemment réalisés.

La tenue d'une comptabilité doit être perçue comme une opportunité pour les entreprises qui suivent les règles du jeu et mettent en place une bonne qualité d'emploi et permettra de mettre hors jeu les entreprises – heureusement minoritaires – qui se comportent comme des cow-boys au sein du dispositif.

Orienter le rapport d'évaluation annuel vers l'utilisateur et le travailleur

Le rapport d'évaluation annuel du système pourrait permettre aux travailleurs et aux utilisateurs de mieux appréhender les pratiques en termes de qualité d'emploi et de service des différents types d'employeurs. Toute-

fois, actuellement, ces évaluations sont avant tout, selon l'article 10 de la loi du 20 juillet 2001, destinées aux autorités publiques. Elles sont donc peu lisibles pour les travailleurs et les utilisateurs. Avec une meilleure diffusion et lisibilité de l'information, certains employeurs hésiteraient peut-être davantage à adopter des comportements opportunistes qui ont un impact négatif sur la qualité des emplois offerts et sur la qualité des services prestés.

Dans ce contexte, le rapport annuel doit être revu afin qu'une partie soit spécifiquement destinée aux travailleurs et aux utilisateurs et leur permette d'orienter leurs choix. Une distinction claire entre types d'entreprises pourrait à cet égard être utilement développée.

Augmenter l'accessibilité au système des titres-service pour le public à bas et moyens revenus et renforcer par ailleurs le soutien au dispositif des aides familiales

Les conclusions de diverses évaluations du dispositif titres-services (notamment les évaluations annuelles) mettent en évidence que les utilisateurs titres-services constituent une population très hétérogène. On a d'une part une partie importante du public qui est prête à payer le coût actuel et qui affirme ne pas tenir compte de la déduction fiscale (66%)⁽¹⁰⁾. Et on a d'autre part une autre partie du public qui a déjà actuellement des difficultés à acheter des titres-services (certains ayant d'ailleurs déjà quitté le dispositif pour cette raison) mais pour lesquels cette forme d'aide est particulièrement utile. Il s'agit notamment de personnes plus âgées ou de familles monoparentales, pour lesquelles le système constitue une aide précieuse et parfois même quasi indispensable. Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, certains usagers devraient en réalité plutôt faire appel à des services d'aides à domicile, plus adaptées à leurs besoins, mais dont les moyens budgétaires sont aujourd'hui insuffisants.

Dans ce contexte, il apparaît opportun de revoir la réduction linéaire de la déduction fiscale opérée par le Gouvernement, pour rétablir cette déduction pour les ménages à bas et moyens revenus afin de réduire le coût réel du titre à sept euros (y compris avec un crédit d'impôt le cas échéant), ainsi que d'augmenter, en parallèle, le budget attribué à l'aide à domicile. Cette double mesure pourra être financée par une suppression totale de la déduction pour les revenus plus élevés.

À titre d'exemple, en 2015, la suppression de la déduction pour les trois déciles de revenus les plus élevés permettrait de réduire le coût réel des titres de deux euros (de neuf à sept euros) pour les sept premiers déciles de revenus (qui représentent un total de 92 172 utilisateurs en 2014, pour 9,6 millions de titres). Simultanément, la Région pourrait encore consacrer 7,9 millions à l'aide à domicile, secteur où les besoins sont criants, permettant de subventionner 278 000 heures supplémentaires par an⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Sodexo, cité dans une réponse de la Ministre Éliane Tillieux le 25 novembre 2014.

⁽¹¹⁾ Tous ces chiffres se basent sur l'étude IDD 2014.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

visant à améliorer la qualité d'emploi et le financement du système des titres-services

Le Parlement wallon,

- A. Considérant que le dispositif des titres-services est hautement subventionné par les pouvoirs publics (à près de 75% des coûts, sans compter les aides à l'emploi cumulables);
- B. Considérant qu'un nombre trop grand des emplois générés par le dispositif des titres-services restent des emplois précaires et que ces emplois précaires se concentrent surtout chez certains types d'employeurs;
- C. Considérant une confusion possible entre services prestés par des organisations agréées d'aide aux familles et aux personnes âgées et services prestés par des entreprises de titres-services;
- D. Considérant les difficultés financières rencontrées par certains types d'entreprises, notamment lorsqu'elles sont d'une taille critique insuffisante, lorsqu'elles mettent en place une meilleure qualité d'emploi et/ou lorsqu'elles perdent le bénéfice des aides à l'emploi pour leurs travailleurs (Activa ou SINE notamment);
- E. Considérant l'hétérogénéité des utilisateurs des titres-services au niveau de leurs revenus;
- F. Considérant les incertitudes qui pèsent sur la soutenabilité budgétaire du dispositif;
- G. Considérant que la Déclaration de politique régionale affirme que le Gouvernement favorisera les entreprises qui investissent dans la stabilité et la progression des trajets professionnels, dans la formation des travailleurs et dans le bien-être au travail;
- H. Considérant que le Gouvernement wallon n'a pas encore pris d'initiative en ce sens;
- I. Considérant que la sixième réforme de l'État et le transfert des compétences en matières d'emploi, en particulier en matière de titres-services et d'aides à l'emploi (notamment SINE et Activa), offre une opportunité d'améliorer ces dispositifs au bénéfice des usagers, des travailleurs et des demandeurs d'emploi, dont le Gouvernement wallon doit se saisir.

Demande au Gouvernement wallon,

1. de garantir de meilleures conditions d'emplois dans l'ensemble du secteur des titres-services;
2. de moduler le remboursement des titres-services selon la qualité d'emploi offerte par les entreprises et selon l'ancienneté des travailleurs;
3. de conditionner l'agrément des entreprises de titres-services à l'organisation d'une représentation des travailleurs en leur sein;
4. de mettre en place un encadrement minimum et obligatoire des travailleurs à hauteur d'un encadrant ETP pour maximum 20 travailleurs ETP titres-services;
5. d'harmoniser les obligations de visites médicales et d'envisager des enquêtes sur la charge physique et psycho-sociale;
6. d'établir une formation obligatoire des travailleurs en recourant au Fonds de formation Titres-services, afin notamment d'éviter les confusions entre métiers différents, de professionnaliser les services, d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs et de valoriser un métier en déficit d'image;
7. de stimuler l'utilisation du fonds de formation, en concertation avec les organismes de formation, notamment pour l'apprentissage de compétences de base (alphabétisation, conduite automobile, ...);
8. de rehausser le nombre d'heures minimum par semaine et par travailleur en vue d'atteindre au minimum un horaire d'1/3 temps par travailleur;
9. de mieux rembourser les frais de déplacement et les frais de téléphonie des travailleurs;
10. de rendre obligatoire la signature d'une convention entre l'utilisateur et l'entreprise de titres-services qui stipule les tâches, horaires, matériel et modalités afin de préciser les limites du métier d'aide ménagère de titres-services et de renforcer la qualité de l'emploi;
11. de rendre obligatoire l'organisation d'une visite à domicile de l'utilisateur, visite durant laquelle sont vérifiées les conditions de sécurité pour l'employé titres-services, et durant laquelle sont rappelées verbalement les tâches, horaires, matériel et modalités précises ainsi que les règles éthiques de non-discrimination appliquées par l'entreprise de titres-services;
12. de définir plus précisément les activités autorisées dans le cadre des titres-services, afin de s'assurer que ces principes soient respectés et d'inciter les entreprises de titres-services à conclure dans chaque bassin d'emploi des accords de concertation avec les organismes chargés de l'aide à domicile;
13. de déterminer les modalités qui garantissent le suivi de la situation financière du secteur et des entreprises de titres-services, via notamment une comptabilité séparée pour les activités de titres-services;
14. de revoir le système de rétrocession des ALE pour prestations ONEm et le lier à l'évaluation du service effectivement rendu pour ces prestations;
15. d'organiser le rapport d'évaluation annuel afin de permettre aux utilisateurs et aux travailleurs de mieux orienter leurs choix;

16. d'assurer annuellement la publication et la discussion au Parlement wallon du rapport sur le fonctionnement du dispositif et des entreprises de titres-services;
17. de veiller à préserver l'accessibilité au système des titres-services et de soutenir par ailleurs le dispositif des aides familiales, en rétablissant la déductibilité fiscale pour les bas et moyens revenus afin d'atteindre un coût réel de sept euros et en augmentant le budget attribué à l'aide à domicile, et de financer cette double mesure par une suppression de la déduction fiscale pour les revenus plus élevés.

H. RYCKMANS

S. HAZÉE