

Titres-Services : Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires¹

A. Henry, S. Nassaut, J. Defourny et M. Nyssens²

INTRODUCTION

En 2001, l'Etat belge introduisait le dispositif « titres-services » fondé sur un principe de régulation quasi-marchande en vue de favoriser le développement des services de proximité³, tout en générant une création d'emplois. Cette mesure se trouve actuellement au centre de nombreux débats, comme celui de l'élargissement potentiel de l'offre des services prestés, de son coût pour les pouvoirs publics ou encore de la qualité des emplois créés⁴. Dans ce contexte, il nous paraît intéressant de dresser un bilan des diverses évaluations qui ont déjà été effectuées de ce dispositif, en mettant en exergue les performances comparées des différents types d'opérateurs qui prestent les services en question. Pour saisir les enjeux sous-jacents à cette mesure, il est toutefois également indispensable de replacer cette initiative belge dans un contexte plus large. En effet, celle-ci témoigne des profondes mutations qu'a connue la

¹ Cette recherche a bénéficié de l'appui de la Politique Scientifique Fédérale dans le cadre d'un projet de recherche intitulée économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité. Cet article constitue le premier volet de cette recherche.

² Henry (A.), Assistant de recherche au CES-ULg, Sart Tilman B33 Boîte 4 B-4000 Liège, Belgique, 0032(0)4 3663135, a.henry@ulg.ac.be

Nassaut (S.), Assistant de recherche au CERISIS-UCL, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, Belgique, 0032(0)71202509, stephane.nassaut@uclouvain.be

Defourny (J.), Professeur à l'ULg, Sart Tilman B33 Boîte 4 B-4000 Liège, Belgique, 0032(0)4 3663136, J.Defourny@ulg.ac.be

Nyssens (M.), Professeur à l'UCL, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, Belgique, 0032(0)71202537, marthe.nyssens@uclouvain.be

³ Les « services de proximité » sont des services qui, sur base d'une proximité territoriale et/ou relationnelle, répondent à des besoins collectifs ou individuels, nouveaux ou insuffisamment rencontrés (Laville & Nyssens, 2006)

⁴ Suite au conclave budgétaire de mars 2008, le ministre fédéral de l'Emploi, Josly Piette, vient de faire connaître certaines nouvelles mesures relatives aux « titres-services » qui pourraient rentrer en vigueur. Le prix du titre-service passera ainsi de 6,70 euros à 7 euros à partir du 1er avril 2008. Cette augmentation couvrira l'indexation du salaire des travailleurs dans le secteur. Par ailleurs, le prix du titre-service sera réduit à 5 euros pour les personnes à bas revenu qui ne bénéficient pas de la déductibilité fiscale (OMNIO). Les modalités d'application de cette mesure sont toutefois encore à l'étude. En outre, à titre expérimental pendant un an, les titres-services pourront également être utilisés pour des activités de garde d'enfants à domicile entre 16h et 19h et les mercredis après-midi. Les modalités de cette mesure sont toutefois également encore à définir. Enfin, la limite d'utilisation de 750 titres par personne et par an sera appliquée. Les personnes handicapées, les invalides et les familles monoparentales échappent à cette contrainte.

régulation publique, en Belgique comme dans d'autres pays européens, dans le champ des services sociaux au cours des dernières années.

Dans cette perspective, nous exposerons d'abord brièvement les caractéristiques des quasi-marchés. Dans un deuxième temps, nous présenterons plus spécifiquement le dispositif « titres-services ». Ensuite, cet article analysera les résultats de différentes évaluations de ce dispositif, en mettant tout particulièrement l'accent sur les performances comparées des organisations de nature différente opérant dans ce champ. Enfin, nous soulignerons l'importance d'appréhender davantage de dimensions de la performance pour chaque type d'organisation lors d'évaluations futures et nous esquisserons quelques pistes afin d'aboutir à des analyses de performance plus fiables et lisibles.

1. LA REGULATION QUASI-MARCHANDE AU COEUR DE LA PRESTATION DES SERVICES SOCIAUX

Le marché des services en général et celui des services sociaux en particulier est en profonde mutation dans les pays Européens. En effet, d'un mode de *régulation tutélaire* où les services sont, d'une part, *financés* par les pouvoirs publics qui se comportent comme « tuteurs » du consommateur (Laville & Nyssens, 2001), et d'autre part, prestés par des opérateurs du secteur non marchand, on évolue depuis la fin des années 80, vers un mode de régulation quasi-marchand dont la principale caractéristique repose sur une mise en concurrence de prestataires appartenant aux secteurs public, privé à but lucratif, et privé à but non lucratif⁵. Si l'Etat demeure le principal financeur des services sociaux, le secteur à but non-lucratif n'a quant à lui plus le monopole en tant que prestataire.

Les marchés ainsi créés présentent toutefois certaines particularités et se différencient des marchés conventionnels tant au niveau de l'offre que de la demande (Le Grand, 1991). *Du côté de l'offre*, tout d'abord, on retrouve sur ces quasi-marchés des organisations poursuivant des buts différents. En effet, l'objectif final des prestataires ne réside pas systématiquement, comme sur les marchés « conventionnels », dans la maximisation des profits. De plus, la menace de faillite n'existe pas ou peu pour certaines des organisations opérant sur ces quasi-marchés (notamment en ce qui concerne les organismes publics).

⁵ L'Angleterre est souvent présentée comme pionnière en la matière, avec la mise en œuvre de l'Education Reform Act en 1988 (Le Grand, 1991). Notons que les écoles non lucratives dans le champ scolaire belge sont également intégrées depuis de nombreuses années dans un principe proche du quasi-marché.

Au *niveau de la demande*, parce que l'Etat demeure le principal financeur des biens ou services produits, il existe également des différences importantes entre ces quasi-marchés et les marchés conventionnels. Dans certains cas, l'Etat se présente en tant qu'acheteur, et se positionne ainsi comme intermédiaire entre l'utilisateur final et le prestataire⁶. Il opère, généralement alors via des appels d'offre. Dans d'autres cas, la subvention est directement adressée aux utilisateurs finaux des services, comme par exemple lors de l'octroi aux utilisateurs de « chèque » à faire valoir auprès du prestataire de leur choix. Dans ce cadre, les prix sur les quasi-marchés peuvent être déterminés par une autorité centrale. Ces différences, tant du côté de l'offre que de la demande justifient alors l'utilisation de l'expression « *quasi-marché* ».

La mise en place de ces quasi-marchés peut être considérée comme une tentative de réponse à une série de critiques, adressées au mode de fonctionnement centralisé. Les quasi-marchés peuvent dans ce cadre être considérés comme un des instruments censés engendrer une meilleure efficacité du service public, dans la veine du « *new public management* ». Cette expression désigne les réformes du secteur public en cours depuis les années 1980 qui se sont traduites un peu partout en Europe, à quelques différences près, par des programmes de réduction de coûts, une approche « client » au sein des services publics, une gestion par évaluation *ex post* des résultats (outputs) plutôt que par une mise à disposition *ex ante* de ressources (inputs). Le fonctionnement centralisé était, en effet, accusé de souffrir à la fois de déficits en termes d'inefficience productive (trop de ressources utilisées pour l'administration du système), d'inefficience allocative (prise en considération insuffisante des intérêts des utilisateurs) et d'inéquité⁷. Dans ce contexte, la mise en place de « quasi-marchés » était considérée comme pouvant régler certains de ces problèmes pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, la mise en concurrence de prestataires différents est susceptible, selon la théorie économique, d'engendrer une utilisation plus efficace des ressources. Ensuite, cette mise en concurrence permettrait de mieux prendre en compte les préférences des consommateurs et conduirait donc à une meilleure allocation des ressources. En effet, les utilisateurs disposant d'une capacité de choix, peuvent changer de prestataire, s'ils jugent que les services offerts sont inappropriés en regard de leurs attentes. Certains mécanismes mis en place dans le cadre de quasi-marchés (par exemple le système de « chèque ») peuvent ainsi, entre autres, offrir

⁶Ainsi, au Royaume-Uni, le « gestionnaire des services à domicile » (« *care manager* ») joue un rôle d'interface entre l'utilisateur et le prestataire et constitue la véritable « pierre angulaire » du dispositif d'aide (Knapp *et al.*, 2001).

⁷ Pour plus d'informations au sujet de ces déficits, voir entre autres : (Le Grand, 1991; McMaster, 2002).

aux plus pauvres un pouvoir économique réel, qui leur permet de choisir le prestataire le plus à même de répondre à leurs besoins (Bramley *et al.*, 1989; Goodin & Le Grand, 1987; Le Grand, 1982). Le type de marché créé devrait dès lors être non seulement plus efficace mais aussi plus équitable. Même si les études empiriques manquent encore pour confronter ces hypothèses à la réalité et que certains éléments sont susceptibles de remettre en cause les avantages théorique de ces quasi-marchés⁸, il n'en demeure pas moins que, dans le champ des services sociaux, la mise en concurrence de prestataires différents s'est considérablement développée.

2. LE DISPOSITIF « TITRES-SERVICES » EN BELGIQUE, EMBLEMATIQUE D'UNE REGULATION QUASI-MARCHANDE

En Belgique, la mesure « titres-services » a introduit en 2001 un mode de régulation quasi-marchand dans le champ de l'aide ménagère à domicile. Tel que défini par la loi du 20/07/01, le titre-service est un titre de paiement qui permet à des particuliers (les 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, notamment d'aide à domicile d'ordre ménager⁹, effectuée par une entreprise agréée. Concrètement, l'entreprise agréée perçoit un montant de 20 euros par heure de service prestée, montant couvert, d'une part, par le prix d'achat du titre-service par l'utilisateur (6,70 euros) et, d'autre part, par une subvention de l'Etat à hauteur de 13,30 euros versée ex post au prestataire sur présentation des titres-services. Il s'agit donc là d'un mécanisme de solvabilisation de la demande puisque l'utilisateur ne paie que 6,70 euros (voire 4,69 euros s'il bénéficie de la réduction d'impôts de 30%) pour un service dont le coût horaire avoisine les 20 euros. Fin janvier 2008, 613.356 utilisateurs étaient inscrits au sein du dispositif « titres-services ». Parmi ces derniers, 397.666 utilisateurs proviennent de Flandre

⁸ En effet, premièrement, force est ainsi de constater qu'au niveau local, il n'y a pas toujours de concurrence entre prestataires, et donc pas toujours de choix. Par ailleurs, la capacité pour les utilisateurs de changer de prestataires à leur guise peut varier avec le type de services prestés et se trouver significativement réduite, par exemple lorsque la relation tissée entre l'utilisateur et le travailleur est étroite. Enfin, au niveau de l'équité, il apparaît que sur les « quasi-marchés », tout comme sur les marchés conventionnels, les prestataires peuvent, en pratique, sélectionner leurs utilisateurs et donc développer des stratégies d'écémage (« cream skimming »). Ces attitudes sont généralement pratiquées au détriment des publics d'utilisateurs les plus coûteux pour les prestataires, en général les personnes vulnérables.

⁹ Les activités couvertes par le dispositif « titres-services » sont les suivants, effectuées au domicile de l'utilisateur : le nettoyage, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels et la préparation de repas. Hors du domicile, le titre-service peut être utilisé pour des services de repassage, de courses ménagères et pour le transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite. Il existe cependant des distinctions entre les diverses Régions du pays. Ainsi, la Flandre a élargi la liste des activités pouvant être prestées sur son territoire en incluant des activités extrêmement ciblées liées à l'accueil de la petite enfance.

(soit 64,9%), 178.200 de la Région wallonne (29%) et 37.490 de la Région de Bruxelles-Capitale (6,1%). En tout, plus de 107.948.315 titres ont été remboursés depuis le début de la mesure (ONEM-Direction Statistiques-Publications).

Dans le cadre belge, l'introduction du quasi-marché ne s'inscrit pas directement dans un objectif d'amélioration de l'efficacité de services sociaux déjà subsidiés. En effet, le dispositif « titres-services » vient se greffer et non se substituer au subventionnement de type tutélaire, dirigé vers les services associatifs et publics d'aide aux familles, qui occupent le champ de l'aide à domicile aux personnes vulnérables (Gilain & Nyssens, 2001). Le subventionnement important du titre service est justifié par un objectif de création d'emplois d'aide ménagère pour des personnes peu qualifiées, dans un champ où l'essentiel des services étaient prestés dans le cadre de travail « au noir ». Et de fait, un grand nombre d'emplois désormais déclarés ont été créés en quelques années : en 2006, 61.759 personnes ont travaillé dans les liens d'un contrat de travail « titres-services ». Parmi ces individus, 41.872 ont travaillé dans une entreprise agréée établie en Région flamande (64,8%), 14.884 en Région wallonne (24,1%) et 5.003 en Région de Bruxelles-Capitale (8,1%). En termes d'heures prestées, la répartition entre les différentes régions est par ailleurs similaire (Idea Consult, 2007).

Tout type de prestataire pouvant accéder à l'agrément « titres-services », cette mesure a engendré une concurrence entre organisations de nature différente. Ainsi des organisations d'économie sociale¹⁰ (ASBL, sociétés à finalité sociale telles que les entreprises d'insertion, ...), privées à but lucratif¹¹ (agences d'intérim, indépendants, PME,...) et publiques (ALE, CPAS,...) opèrent aujourd'hui au sein de ce nouveau quasi-marché¹².

En se basant sur les sièges sociaux, le dernier rapport annuel fédéral réalisé par Idea Consult en 2007 (portant sur l'année 2006), visant à évaluer le dispositif « titres-services », recensait

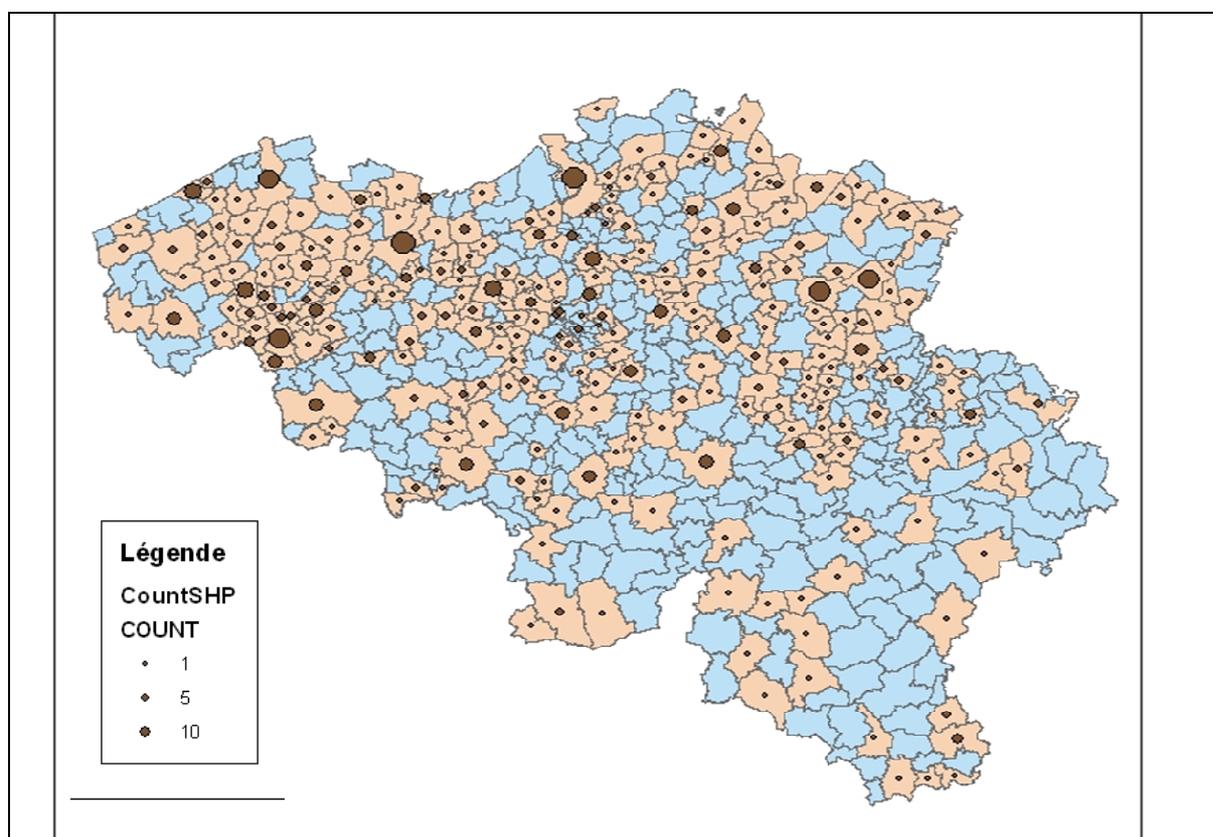
¹⁰ Le secteur de l'économie sociale « regroupe les activités économiques exercées par des sociétés principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : 1] finalité de services aux membres et à la collectivité plutôt que de profit ; 2] autonomie de gestion ; 3] processus de décision démocratique ; 4] primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. » (Defourny *et al.*, 1999).

¹¹ Par secteur privé à but lucratif, nous entendons le secteur de l'économie où la finalité est de réaliser un profit et de distribuer ce profit aux actionnaires ou propriétaires du capital.

¹² Si les Agences Locales pour l'Emploi (ALE) ont le statut d'association et pourraient, en un sens, être apparentées au secteur de l'économie sociale, nous prenons le parti de les classer avec les prestataires du secteur public, en raison des liens étroits qui existent entre ces organismes et les pouvoirs publics, notamment au niveau de la composition du conseil d'administration. Les données présentées dans cet article diffèrent quelque peu des données reprises dans les rapports annuels fédéraux, car les ALE sont considérées, dans ces derniers, comme des structures « privées non commerciales », de facto, appartenant à l'économie sociale.

1.479 entreprises ayant eu un agrément au cours de l'année 2006. Parmi celles-ci, 701 organisations faisaient partie du secteur privé à but lucratif (47,4% de la population totale), 469 organisations appartenaient au secteur public (31,7%) et 309 au secteur de l'économie sociale (20,9%). Si on considère à présent les sièges d'exploitation¹³, 1.762 organisations étaient recensées au 30 juin 2006, et la répartition s'établissait comme suit : 955 organisations sont issues du secteur privé à but lucratif (soit 54,2%), 419 provenaient du secteur public (23,8%) et 388 du secteur de l'économie sociale (22%). En ce qui concerne la répartition géographique, 1.142 organisations étaient établies en Région flamande (64,8%), 489 en Région wallonne (27,8%) et 131 en Région de Bruxelles-Capitale (7,4%).

Figure 1 : Répartition géographique des sièges d'exploitation des organisations « titres-services » au 30 juin 2006



Source : carte construite sur base des données ONEM et ACCOR au 30/06/2006

¹³ Ce choix nous semble plus pertinent pour rendre compte des réalités de terrain. Dans le secteur de l'intérim par exemple, un siège social établi à Bruxelles donne lieu à un ensemble d'« antennes » répartis sur l'ensemble du territoire. Pour obtenir ces données, nous avons croisé le fichier ONEM (qui renseigne les sièges d'exploitation) et le fichier Accor (qui renseigne les numéros d'agrément).

En reposant sur la mise en concurrence de divers prestataires, qui plus est, poursuivant des finalités variées et sur une liberté de choix des utilisateurs, le fonctionnement du dispositif titres-services a des dimensions marchandes. On trouve en effet des prestataires poursuivant tantôt la maximisation des profits, tantôt la poursuite d'une finalité sociale. Le titre-service ne s'inscrit pas pour autant dans une pure logique concurrentielle, puisque le marché créé est régulé, via l'octroi d'une subvention importante, la fixation du prix du service et l'octroi d'un agrément, certes relativement peu exigeant¹⁴. C'est cette combinaison de caractéristiques marchandes et d'une intervention publique considérable qui permet de parler de régulation « quasi-marchande ».

En outre, et il s'agit là d'une particularité de ce quasi-marché, parmi les opérateurs « titres-services » ayant une finalité sociale, il existe encore une diversité de missions poursuivies. En effet, on trouve parmi les opérateurs « titres-services », d'une part des organisations d'insertion par l'économie (essentiellement des « entreprises d'insertion »), dont la mission est axée sur la mise à l'emploi de personnes particulièrement fragilisées sur le marché du travail ; d'autre part des organisations d'aide à domicile, ciblant des utilisateurs vulnérables, essentiellement les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées. Ces prestataires qui poursuivent des missions d'insertion ou d'aide à des usagers vulnérables peuvent avoir accès à des subsides complémentaires liés à leur mission spécifique. En outre, toutes les entreprises « titres-services » ont la possibilité de bénéficier de diverses mesures d'aide à l'emploi (Activa¹⁵, SINE¹⁶ ...) liées à l'embauche de travailleurs « groupe cible ». Au final, on observe donc que la diversité de missions rencontrées sur ce quasi-marché se traduit par une diversité de ressources publiques accessibles aux opérateurs « titres-services ».

¹⁴ L'agrément « titres-services » ne comporte aucune condition particulière relative à la qualité des services, et est relativement peu exigeant pour ce qui est de la qualité de l'emploi. Il stipule toutefois que l'entreprise s'engage à offrir, après un certain nombre de mois, un contrat à durée indéterminée à ses travailleurs et, en ce qui concerne les travailleurs qui sont d'anciens allocataires sociaux, à leur attribuer par priorité un emploi à temps plein.

¹⁵ 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

¹⁶ 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 à durée indéterminée.

3. ANALYSE COMPAREE DES DIFFERENTS PRESTATAIRES : UN POINT SUR LES EVALUATIONS EXISTANTES

Dans la mesure où la collectivité finance et régule fortement le dispositif « titres-services », il est logique que le fonctionnement de ce quasi-marché fasse l'objet d'évaluations régulières. D'ailleurs, la mise en place d'outils d'évaluation de plus en plus sophistiqués est une tendance marquante à l'échelle internationale¹⁷. Plutôt qu'à une évaluation globale, par exemple de type coûts-bénéfices, de la politique des titres-services, nous nous intéressons ici à la question de *la performance comparée des différents types de prestataires à l'œuvre dans ce champ*. Si une telle analyse de l'apport spécifique des différents prestataires n'est pas la question centrale des évaluations existantes en Belgique, il est cependant possible d'extraire des informations pertinentes de ce point de vue, à partir de différentes études : les rapports annuels fédéraux relatifs au système « titres-services » de 2005, 2006 et 2007¹⁸ ainsi que l'audit financier du système des titres-services¹⁹, tous réalisés à la demande du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale, et, par ailleurs, l'enquête commanditée par le Ministre Régional de l'Economie, de l'Emploi et du Commerce extérieur en 2006²⁰. Notons que cette dernière enquête ne porte que sur la Région wallonne, contrairement aux deux premières qui concernent l'ensemble du pays.

3.1. LES EVALUATIONS FEDERALES ANNUELLES ET LE RAPPORT « REGION WALLONNE »

Il est classique d'appréhender la performance d'une organisation, en fonction des réalisations, des impacts directs et indirects qu'elle engendre, chacune de ces concepts correspondant à des

¹⁷ Bien que des évaluations dans certains domaines, comme la santé et l'éducation, aient déjà été réalisées dès les années 1930 et que ce phénomène n'ait cessé de s'accroître par la suite (Rossi & Freeman, 1989), les évaluations effectuées jusqu'aux années 90 étaient sans commune mesure avec ce qui est actuellement mis en place (tant en termes de nombre d'études que de profondeur d'analyse), surtout dans les pays anglo-saxons (au Royaume-Uni et en Australie par exemple).

¹⁸ L'article 10 de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité mentionne l'obligation, à partir de 2005, d'élaborer un rapport annuel relatif au système des titres-services. Ces rapports portent, à chaque fois, sur les années antérieures. Les rapports annuels effectués par Idea Consult se basent sur des données administratives (ONEM, ONSS et ONSS APL et Accor Services) qui sont complétées par des enquêtes menées auprès de travailleurs (pour le rapport 2007, les réponses de 3678 travailleurs sur les 61.759 travailleurs occupés en 2006 ont été prises en compte), d'entreprises agréées (915 entreprises – sièges sociaux - ont répondu lors du rapport 2007) et d'utilisateurs (l'avis de 305 utilisateurs sur les 316.101 utilisateurs qui ont au moins passé une commande en 2006 a été pris en compte dans le cadre du rapport 2007).

¹⁹ Cet audit se base sur une enquête électronique réalisée en 2007 : 409 organisations opérant au sein du dispositif « titres-services » ont rempli le formulaire, mais 302 formulaires seulement ont finalement été utilisés pour réaliser l'audit, les autres formulaires comportant des valeurs jugées aberrantes.

²⁰ Pour cette recherche, des questionnaires ont été envoyés en mars 2006 aux structures agréées potentiellement actives sur le sol wallon. *In fine*, l'échantillon a été composé de 274 structures agréées.

notions de production de plus en plus larges (Marée, 2006). Ainsi, les *réalisations* correspondent au sens le plus restreint de la production, en désignant les produits de l'activité de l'organisation. La notion de *résultat* couvre, quant à elle, les avantages immédiats obtenus par les destinataires directs. Il s'agit, en fait, de tenter d'identifier les changements constatés au niveau des agents qui bénéficient directement des prestations réalisées dans le cadre de l'activité. Ensuite, les *impacts* désignent les conséquences de ces résultats. Une distinction s'opère alors entre *impacts directs* et *impacts indirects*. En effet, tandis que les premiers cités mesurent les conséquences de l'activité sur les destinataires directs, les seconds épinglent, quant à eux, les effets de l'activité sur des personnes ou des organismes qui ne font pas partie des destinataires directs. Enfin, il paraît encore utile d'identifier, parmi les impacts indirects, les *impacts collectifs*, qui concernent la collectivité dans son ensemble. De notre côté, nous ne distinguerons pas, dans cet article, les résultats des impacts directs (les deux notions étant particulièrement proches) et nous considérerons que la plupart des impacts indirects sont collectifs. Cela nous permettra d'aborder la performance des différents types de prestataires avec plus de clarté.

Les réalisations

Le volet réalisation, premièrement, est bien couvert par les évaluations déjà effectuées. Ainsi, de nombreuses informations, ventilées par type d'organisations, sur les emplois créés (nombre de travailleurs, nombre d'heures prestées, nombre de contrats conclus) sont disponibles. Nous nous limitons, dans cet article, à la présentation du nombre de travailleurs car les heures prestées et le nombre de contrats conclus n'offrent pas de constats très différents.

Tableau 1 : les réalisations

	Nombre de travailleurs courant 2006	% de travailleurs courant 2006
Entreprises d'insertion	4.644	7,5%
ASBL	10.668	17,3%
<i>Economie Sociale</i>	15.312	24,8%
ALE	6.380	10,3%
Communes et CPAS	3.990	6,5%
<i>Secteur public</i>	10.370	16,8%
Personnes physiques	1.226	2%
Entreprises privées à but lucratif non intérim	12.943	21%
Entreprises d'intérim	21.908	35,5%
<i>Secteur privé à but lucratif</i>	36.077	58,5%

Source : Idea Consult 2007

En termes de réalisations, le secteur privé à but lucratif se distingue en fournissant la majorité (58,5%) des emplois créés grâce au titre-service. Le secteur de l'intérim représente à lui seul 35,5% de la création d'emploi. Après le secteur privé à but lucratif, viennent les secteurs de l'économie sociale (avec près de 25% de l'emploi créé) et le secteur public (avec près de 17%). En moyenne, sur base des sièges sociaux, une organisation du secteur privé à but lucratif engage 52 travailleurs. Les organisations de l'économie sociale engagent, quant à elles, en moyenne et par organisation, environ 50 travailleurs et celles appartenant au secteur public un peu plus de 22 travailleurs.

Les impacts directs

Des indicateurs sur la qualité de l'emploi permettent d'appréhender, au moins en partie, les impacts directs pour les travailleurs : contrat à durée déterminée (CDD)/indéterminée (CDI), temps de travail, conditions salariales et avantages sociaux offerts, taux de sortie des travailleurs, type de formation et d'encadrement proposés, etc. Des données subjectives, ventilées par type d'organisations, à propos de la satisfaction des travailleurs sont également disponibles. Le tableau suivant reprend quelques éléments intéressants.

Tableau 2 : les impacts directs pour les travailleurs

	Ratio CDI/ensemble des contrats offerts (%) *	Travailleurs à moins d'1/3 temps (%)**	Organisations n'offrant ni formation, ni accompagnement (%)***	Sortie de travailleurs actifs en 2005 (%)***
Entreprises d'insertion	86,2%	1,3%	6%	14%
ASBL	48,4%	1%	35%	15,3%
<i>Economie sociale</i>	56,8%			
ALE	71,7%	1,6%	54%	7,7%
Communes	60,6%	2,9%	83%	23,3%
CPAS			25%	
<i>Secteur public</i>	67,2%			
Personnes physiques	66%	6,5%	50%	18,6%
Entreprises privées à but lucratif non intérim	41,1%		30%	
Entreprises d'intérim	1,6%	43,8%	48%	21,9%
<i>Secteur privé à but lucratif</i>	3,8%			

Source : * : calcul sur base du rapport Idea Consult 2007

** rapport Idea Consult 2006

*** rapport Idea Consult 2007

On observe que les impacts directs pour les travailleurs varient fortement d'un type de prestataire à l'autre. Ainsi, les entreprises d'insertion se distinguent par le pourcentage élevé de CDI offerts aux travailleurs (86,2%), alors que les entreprises d'intérim n'offrent que très rarement ce type de contrat (1,6%). Ces données sont par ailleurs corroborées par le rapport de la Région wallonne qui montre que 78,3% des entreprises d'insertion n'offrent que des CDI, alors que 55,6% des sociétés d'intérim ont plus de 2/3 de leurs travailleurs sous CDD. En ce qui concerne le régime horaire, on constate que 43,8% des travailleurs en intérim travaillent à moins d'un tiers-temps. Le rapport Idea Consult montre que toutes les

entreprises, à l'exception des entreprises de travail intérimaire, ont une (large) majorité de travailleurs qui disposent d'un régime de travail allant du mi-temps à moins d'un temps-plein. Enfin, une proportion importante de communes (83%), d'ALE (54%), de personnes physiques (50%) et de sociétés d'intérim (48%) n'offrent ni accompagnement ni formation à leurs travailleurs. Par contre, seules 6% des entreprises d'insertion sont dans le même cas. Il faut toutefois noter que ces données relatives aux formations offertes sont partielles puisqu'elles n'indiquent pas le pourcentage exact de travailleurs ayant bénéficié de formations, ni le type de formations offertes. Il est dès lors difficile d'estimer dans quelle mesure ces formations contribuent effectivement à accroître l'employabilité des personnes embauchées.

En ce qui concerne les indicateurs permettant d'identifier les impacts directs pour les utilisateurs, une enquête réalisée auprès d'un échantillon de ces derniers est réalisée chaque année dans le cadre du rapport fédéral annuel. Cela étant, non seulement le volet de l'évaluation consacré à la qualité des services est réduit d'années en années, mais en outre, contrairement aux critères d'évaluation de la qualité de l'emploi, rares sont les indicateurs qui sont ventilés par type d'employeur. Si l'on s'en tient à l'objectif de comparer les organisations de nature différente, à peu de chose près, le rapport ne permet d'appréhender que les « rotations » de travailleurs chez un même utilisateur et le délai d'attente moyen pour les utilisateurs (voir tableau 3). Par ailleurs, si dans le rapport 2007, la satisfaction des clients « titres-services » est croisée avec le type de prestataires, le rapport ne précise pas le détail des scores et se contente de conclure : « *le score de satisfaction moyen des utilisateurs ne varie pas beaucoup selon le type d'entreprise. Ce score oscille entre 8,4 [sur 10] pour les entreprises d'insertion et 7,5 [sur 10] pour les utilisateurs achetant des services auprès d'une commune ou d'un CPAS* » (Idea Consult, 2007, p.86).

	Nombre de travailleurs chez un même utilisateur	Délai moyen d'attente pour les utilisateurs
Entreprises d'insertion	3	29 jours
ASBL	1,7	34,7 jours
ALE	1,9	47,1 jours
Communes et CPAS	2,1	57,7 jours
Personnes physiques	2	22 jours
Entreprises privées à but lucratif non intérim		
Entreprises d'intérim		

Tableau 3 : les impacts directs pour les utilisateurs

Source : rapport Idea Consult 2006

Concernant les « tournantes » de travailleurs, on observe que le nombre de travailleurs se rendant chez un même utilisateur est le plus élevé au sein des entreprises d'insertion et des sociétés d'intérim, et le moins élevé au sein des ASBL et des ALE. Selon le rapport, la rotation des travailleurs chez un même utilisateur est le plus souvent liée au turnover des aides ménagères au sein de l'entreprise et à des problèmes d'absentéisme. Quant au délai d'attente moyen des utilisateurs avant la première prestation de l'entreprise, il est le plus court au sein du secteur privé à but lucratif en général, et le plus long au sein des communes, CPAS et ALE. Le délai d'attente peut être lié à des facteurs qui sont sous le contrôle des entreprises (une gestion plus bureaucratique) ou hors de son contrôle (difficultés de recrutement dans la région et donc listes d'attente d'utilisateurs).

Les impacts collectifs

Dans le contexte d'un sous-emploi structurel des personnes peu qualifiées, la création de postes de travail pour ce type particulier de travailleurs peut aussi être considérée comme un impact collectif. A cet égard, on note que 61.759 personnes ont été occupées dans les liens d'un contrat « titres-services » au cours de l'année 2006, alors que l'objectif initial était de créer 25.000 emplois supplémentaires pour la fin de l'année 2007. Ces chiffres concernent la création *brute* d'emploi. A priori, il conviendrait encore d'estimer les effets de perte sèche et de substitution, c'est-à-dire respectivement l'utilisation d'un contrat « titres-services » pour engager un travailleur qui l'aurait de toute façon été en l'absence du dispositif et l'embauche

d'un travailleur sous contrat « titres-services » à la place d'un autre travailleur qui aurait été embauché. De manière classique, il faudrait également estimer les effets de déplacement, c'est-à-dire l'embauche par un employeur d'un travailleur « titres-services » au détriment de l'emploi d'autres travailleurs, préalablement occupés par ce même employeur ou par d'autres employeurs. Cependant, la quasi-absence d'employeurs officiels dans le champ de l'aide ménagère à domicile jusqu'à l'introduction du dispositif « titres-services » réduit considérablement les risques d'inefficacité du dispositif des titres-services vis-à-vis de son objectif de création d'emplois au clair. Dans ce cadre, les effets de perte sèche (ou d'aubaine) sont, dès lors, probablement réduits voire inexistantes. Il en va de même pour les effets de déplacement. Dans ce contexte, le nombre d'emplois créés peut donc être considéré comme un « bon indicateur » d'impact collectif.

Par ailleurs, certains indicateurs comme la catégorie à laquelle les travailleurs appartiennent²¹, le niveau d'étude ainsi que la situation socio-familiale et socioprofessionnelle antérieure des travailleurs, permettent d'affiner les informations disponibles afin de déterminer plus précisément quels types de travailleurs sont engagés par les différentes catégories d'opérateurs. Le tableau 4 reprend quelques uns de ces éléments. On note que les travailleurs de la catégorie A sont davantage représentés au sein des entreprises d'insertion ainsi que, de manière plus surprenante, au sein des sociétés d'intérim. Rappelons toutefois que ces dernières n'offrent que très rarement des CDI à leurs travailleurs et qu'elles privilégient souvent le temps très partiel. Si les communes et CPAS engagent moins de travailleurs de la catégorie A, force est toutefois de constater que ces structures engagent, tout comme les entreprises d'insertion, davantage de personnes très peu qualifiées (voir colonne 2). Au niveau des qualifications et de la scolarisation des travailleurs, on observe que les travailleurs diplômés (au maximum) de l'enseignement secondaire inférieur sont plus nombreux au sein des communes et CPAS, puis au sein des entreprises d'insertion. Le pourcentage de travailleurs qui ont bénéficié d'un faible niveau de scolarité ou d'un enseignement professionnel est le plus élevé au sein des entreprises d'insertion, des communes et des ALE. La différence des profils de travailleurs engagés par les différents types de prestataires peut expliquer, dans le cas des sociétés d'intérim notamment, les efforts différents fournis en

²¹ Une distinction est, en effet, opérée entre la catégorie A qui regroupe les travailleurs occupés avec un contrat de travail « titres-services » qui, pendant leur occupation, ont droit à une allocation de chômage, au revenu d'intégration ou à l'aide sociale, et la catégorie B qui regroupe tous les autres travailleurs occupés sous contrat de travail « titres-services ». Certaines modalités particulières diffèrent selon la catégorie à laquelle appartient le travailleur.

termes de formation et d'accompagnement offerts aux travailleurs tels que décrits dans le tableau 2.

Notons enfin que la qualité de l'emploi en elle-même (abordée, en partie, par le tableau 2) peut être aussi considérée comme un impact collectif qui améliore la cohésion sociale.

Tableau 4 : les “impacts collectifs” pour les travailleurs

	Travailleurs appartenant à la catégorie A (%)*	Travailleurs peu qualifiés - enseignement primaire ou enseignement secondaire inférieur – (%)*	Travailleurs ayant effectué un enseignement secondaire professionnel (%) *	Travailleurs peu qualifiés et de travailleurs ayant effectué un enseignement secondaire professionnel (%)**
Entreprises d'insertion	58,7%	48,1%	33,3%	81,4%
ASBL	49,5%	19,5%	44,5%	64%
ALE	52,5%	38,4%	35,6%	74%
Communes	33,2%	55,5%	22,2%	77,7%
CPAS	30,3%			
Personnes physiques	48,8%	18,7%	45,7%	64,4%
Entreprises privées à but lucratif non intérim	36,2%			
Entreprises d'intérim	54,7%	31,5%	30,8%	62,3%

Source : * rapport Idea Consult 2006
** calcul sur base du rapport Idea Consult 2006

3.2. L'AUDIT FINANCIER DU SYSTEME « TITRES-SERVICES »

En termes d'évaluation, l'audit financier réalisé par PriceWaterhouseCoopers en 2007 a apporté un complément d'informations indispensable. En effet, jusque-là, l'impact budgétaire du titre-service avait été analysé dans les évaluations annuelles du seul point de vue des

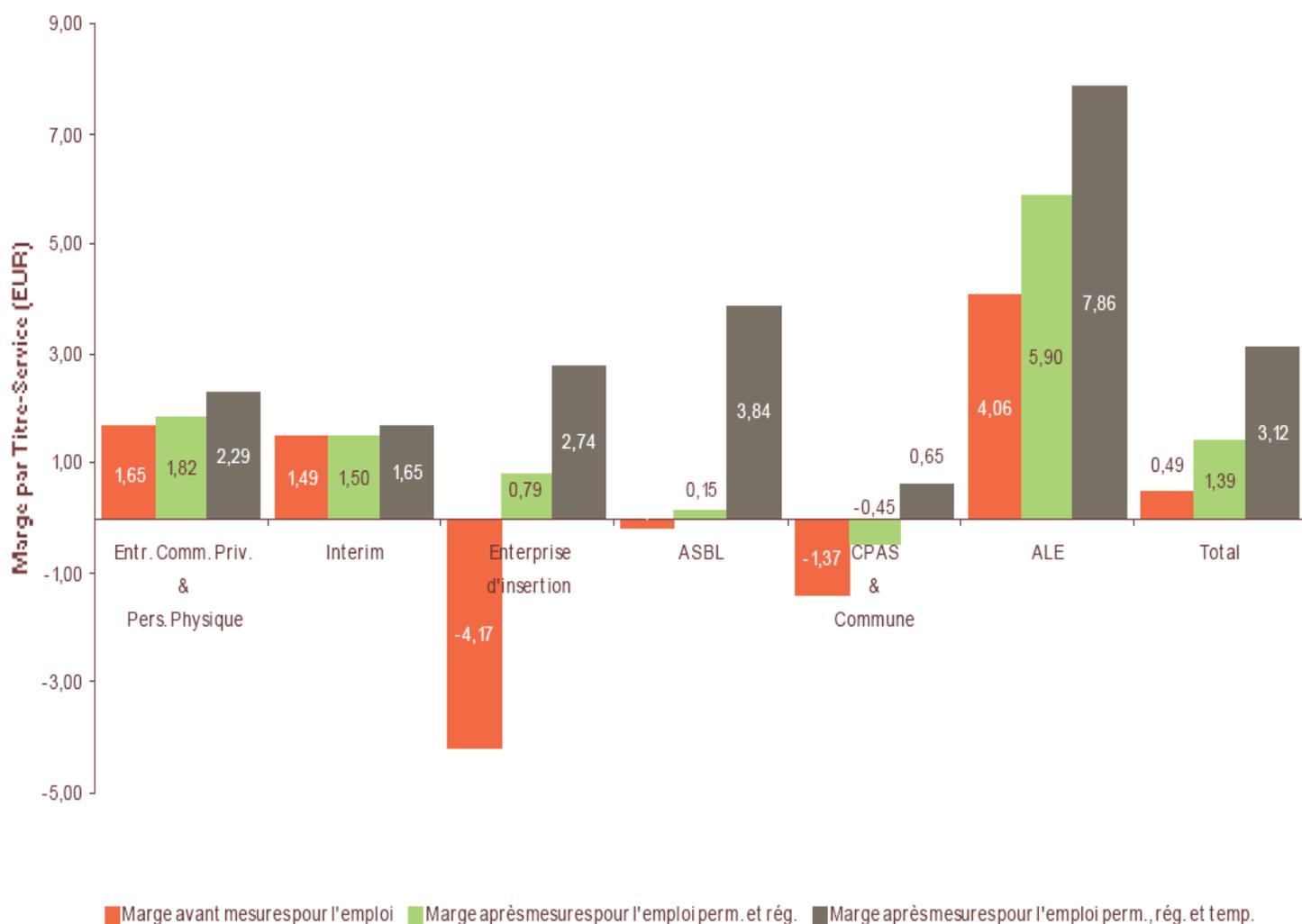
pouvoirs publics, sous l'angle du coût, après une estimation grossière²² des effets retour (en matière d'allocation de chômage, de sécurité sociale et d'impôts des personnes physiques). L'audit financier va, quant à lui, poser la question de la pérennité financière du dispositif du point de vue des prestataires « titres-services ». En effet, dès 2005, à l'époque où la valeur d'échange du titre-service était encore de 21 euros, 62 % des entreprises interrogées par Idea Consult considéraient déjà ce montant comme insuffisant. Suite à la réduction de la valeur d'échange du titre-service d'un euro, intervenue le 23 janvier 2007 (passant de 21 à 20 euros), il convenait dès lors de vérifier la viabilité du dispositif « titres-services » à long terme et de répondre ainsi à l'incertitude d'un nombre croissant d'opérateurs. Dans ce contexte, l'audit vise à déterminer le coût horaire d'un travailleur « titres-services » pour son employeur et à partir de là la marge bénéficiaire des différents types d'organisations.

Parmi les différents résultats présentés, on retrouve, entre autres (voir figure 2), cette marge pour une valeur d'échange du titre-service de 20€ (soit sa valeur actuelle). Trois types de marge sont présentés : la marge réalisée grâce au seul titre-service, la marge après les aides permanentes à l'emploi et les subventions régionales comme celles liées à l'agrément d'entreprises d'insertion et, enfin, la marge après les aides permanentes et temporaires à l'emploi et les subventions régionales (soit la marge précédente à laquelle on ajoute les mesures liées à la mise au travail de personnes difficiles à placer ou encore les mesures liées aux premières embauches,...).²³

²² En effet, les données actuelles ne permettent pas de quantifier avec précision ces “effets de retour” étant donné qu'elles ne nous informent pas sur la trajectoire des travailleurs engagés par le biais de ce dispositif, ni sur ce qu'il leur serait advenu en l'absence du dispositif « titres-services ».

²³ Bien qu'il soit effectivement difficile de catégoriser l'ensemble de ces mesures et subsides, la typologie adoptée par PWC, à savoir une distinction entre mesures permanentes, temporaires et régionales pose questions. Ainsi, les mesures régionales, telles que les subsides octroyés aux entreprises d'insertion agréées, pourraient se répartir entre mesures permanentes et temporaires. De même, la mesure SINE revêt dans certains cas un caractère renouvelable.

Figure 2 : Marge des organisations « titres-services » pour une valeur d'échange du titre de 20€



Source : Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité

Comme il est possible de le constater sur la figure 2, les entreprises d'insertion et, dans une moindre mesure les ASBL, ont besoin des aides à l'emploi permanentes et des subventions régionales liées à leur mission afin d'obtenir une marge positive. En plus de ces subsides, les Communes et CPAS, pour leur part, ont encore besoin des aides à l'emploi temporaires pour être rentables. Ces structures d'économie sociale et ces prestataires publics ont donc manifestement besoin des ressources supplémentaires qui leur sont attribuées (contrairement aux ALE selon la figure). Par ailleurs, l'audit montre que ce besoin s'explique par certains éléments de performance déjà mentionnés: les organisations précitées se distinguent en effet tant par leur encadrement que par leur formation. Ainsi, il apparaît que le taux d'encadrement

est le meilleur au sein des entreprises d'insertion (un encadrant pour 11,52 travailleurs « titres-services ») et le moins bon pour les entreprises commerciales privées (hors intérim) et les personnes physiques (un encadrant pour 41,22 travailleurs « titres-services »). Quant au taux de formation, il est le plus élevé au sein des entreprises d'insertion, des CPAS/Communes et des ASBL, et est le moins élevé au sein du secteur intérimaire. On peut aussi saisir ces différences de rentabilité entre prestataires en calculant le taux d'activité (ou d'occupation), qui mesure le rapport entre les titres-services récoltés par la structure et le nombre d'heures payées aux travailleurs. Ce taux d'activité est un indicateur intéressant dans la mesure où il pourrait fournir un indice de « lucrativité » du prestataire. On s'attend en effet à ce qu'un opérateur à but lucratif maximise le nombre d'heures prestées chez l'utilisateur (et donc le nombre de titres-services et d'heures subsidiées) au détriment des heures « non-productives » (non prestées et donc non subsidiées) consacrées à de l'encadrement, de la formation, etc. Selon l'audit financier (voir tableau 5 ci-dessous), il apparaît alors que le taux d'occupation des entreprises d'insertion (75%) et des CPAS et communes (77%) est bien inférieur à la moyenne globale qui se situe à 85%. Les agences de travail intérimaire se caractérisent, elles, par un taux d'occupation très élevé de 94%²⁴. Cela signifie donc que seules 6% des heures payées à un travailleur en intérim sont consacrées à des activités non-productives, contre 25% en entreprise d'insertion. Enfin, il existe également une différence notoire en termes de coûts salariaux, mais celle-ci trouve tout autant son origine dans l'application d'une réglementation spécifique à certains prestataires²⁵ que dans un choix délibéré de fournir des conditions de travail plus avantageuses.

²⁴ Il convient cependant de nuancer ces propos dans le sens où les heures « non productives » pourraient théoriquement servir à former les travailleurs afin d'améliorer les services. Cette hausse de la qualité des services prestés pourrait amener davantage de clients à recourir à cette organisation et donc serait de nature à augmenter ses profits.

²⁵ Ainsi, les barèmes salariaux appliqués au sein du secteur public – les CPAS – sont plus élevés que ceux définis par la commission paritaire spécifiquement dédiée au dispositif « titres-services » (322.01).

Tableau 5

	Taux de formation²⁶	Taux d'encadrement²⁷	Taux d'activité	Coût salarial²⁸
Entreprises d'insertion	2,53 %	11,52	75,33%	11 € 92
ASBL	1,08 %	17,39	82,47%	12 € 75
Communes et CPAS	1,60 %	14,68	76,60%	13 € 70
ALE	0,33 %	14,69	86,29%	10 € 70
Entreprises commerciales privées et personnes physiques	0,36 %	41,22	88,29%	11 € 99
Intérim	0,11 %	14,56	94,21%	12 € 66
Total	0,89 %	17,97	85%	12 € 33

Source : Tableau réalisé sur base de l'audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité

Le cumul de subsides par certaines organisations poursuivant une mission spécifique, d'insertion en particulier, a conduit le secteur privé à but lucratif à dénoncer une « concurrence déloyale » et une « sur-subsidation » de certains opérateurs, notamment du secteur de l'économie sociale. Ainsi, dans sa mission, la Federgon (fédération des partenaires de l'emploi - dans les faits, il s'agit de la fédération des entreprises commerciales actives dans le dispositif « titres-services ») affirme qu'elle « *défendra la plus-value du secteur commercial notamment la qualité du service garanti par une saine concurrence commerciale. Par ailleurs, une attention particulière sera portée à certains systèmes de sur-subsidation appliquée par certains acteurs (publics ou semi-publics) et qui peuvent créer une concurrence déloyale envers les entreprises commerciales* »²⁹. Pourtant, plutôt que de considérer que tous les opérateurs « titres-services » développent une même activité sanctionnée par une « saine concurrence commerciale », on pourrait considérer que certains opérateurs, en particulier ceux des secteurs à but non-lucratif, fournissent, en raison d'une mission spécifique d'aide à domicile ou d'insertion, une contribution à l'intérêt général à travers la production d'impacts collectifs. Dans ce cas, les ressources publiques octroyées à certains opérateurs à but non-lucratif témoignent simplement de l'adhésion et du soutien des pouvoirs publics à la mission d'intérêt général poursuivie. Cela conduit donc à remettre en question l'argument de « sur-

²⁶ Taux de formation = nombre d'heures de formation / nombre d'heures payées.

²⁷ Taux d'encadrement = nombre de travailleurs « titres-services » en ETP / personnel d'encadrement en ETP.

²⁸ Coût Salarial par heure payée = coût salarial total des travailleurs « titres-services » / nombre d'heures payées.

²⁹ Cfr les missions des services aux particuliers sur le site de Federgon : <http://www.federgon.be>

subsidiation » et de concurrence déloyale, comme le suggère J. Gadrey (2004) : *« si une [entreprise 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 [à but lucratif] ».*

Dans ce contexte, il convient d'analyser si les premières évaluations de performance ont permis de mettre en exergue des indicateurs légitimant un cumul de ressources publiques. Au niveau de l'évaluation fédérale annuelle du dispositif « titres-services », même s'il n'est pas aisé de tirer des conclusions définitives, il est possible de noter certains résultats significatifs, sur base des quelques tableaux synthétiques présentés ci-dessus. Si, au niveau des réalisations, l'intérim en particulier, et le secteur privé à but lucratif de manière plus générale, sont à la base d'une part très importante de la création d'emploi, l'intérim se distingue par une moindre qualité de ses résultats en ce qui concerne les *impacts directs et collectifs* liés à la qualité de l'emploi : peu de contrats à durée indéterminée offerts, des temps de travail restreints (moins d'un 1/3 temps) et une absence de formation et d'encadrement dans près de la moitié des structures. Sur ce dernier critère, notons que les communes, les ALE et les personnes physiques présentent des chiffres similaires. C'est le secteur de l'insertion qui, sur base de ces quelques critères, présente les meilleurs résultats. Etant donné ces quelques indicateurs et le profil des travailleurs engagés, l'octroi de fonds supplémentaires aux organisations qui ont fait de l'insertion un de leurs objectifs prioritaires ne peut pas être d'emblée qualifié de « sur-subsidiation ».

Dans le même sens, l'audit financier de PriceWaterhouseCoopers indique que des types d'organisations poursuivant certaines missions spécifiques nécessitent des subsides supplémentaires, afin d'assurer leur survie. Par ailleurs, l'audit poursuit en montrant que ces mêmes prestataires, au premier rang desquels on retrouve les entreprises d'insertion, se distinguent tant par leur formation que par leur taux d'encadrement, si bien que ces subsides apparaissent comme légitimes. L'audit reconnaît d'ailleurs la « finalité sociale » des entreprises d'insertion : *« [les données] indiquent clairement que les entreprises d'insertion consacrent beaucoup plus de temps (et donc de coûts) à l'accompagnement et à la formation de leurs travailleurs « titres-services ».* Dans ce cadre, il faut toutefois tenir compte de la

finalité sociale d'une entreprise d'insertion. Ces entreprises occupent des profils qui nécessitent plus d'accompagnement et de formation. Par ailleurs, elles obtiennent souvent pour ces travailleurs des montants plus élevés dans le cadre des mesures pour l'emploi [...]. Bref, on peut dire que ces entreprises reçoivent plus d'interventions mais qu'elles en ont besoin pour assurer l'accompagnement et la formation supplémentaires requis par ces travailleurs » (PriceWaterhouseCoopers, 2007). Il est à ce titre intéressant de noter que l'audit financier a donné lieu à un communiqué de presse par le ministre fédéral de l'emploi de l'époque, qui préconisait une valeur d'échange du titre-service plus élevée pour les organisations proposant une formation à leurs travailleurs, offrant à ces derniers des contrats à durée indéterminée et engageant des demandeurs d'emploi particulièrement précarisés : « *C'est pourquoi le ministre Vanvelthoven juge important de faire une distinction, quant à la valeur d'échange, en fonction du type d'entreprise et du type de travailleurs occupés. Les entreprises qui proposent un vaste programme de formation à leurs travailleurs doivent bénéficier d'une valeur d'échange plus élevée que celles qui n'y consacrent aucune attention. [...] Le ministre Vanvelthoven réitère sa proposition visant à également opérer une distinction entre les entreprises « titres-services » offrant principalement des contrats à durée indéterminée et le secteur de l'intérim qui propose surtout des contrats à durée déterminée* » (Communiqué de presse du ministre Vanvelthoven lors de la présentation de l'audit financier du système des titres-services, 16/07/2007).

Sur base de ces différents rapports, les subsides octroyés aux organisations poursuivant une mission d'insertion semblent donc, en partie au moins, pouvoir s'expliquer par une meilleure qualité d'emploi et par la mise au travail de travailleurs plus fragilisés. Il manque cependant une série d'indicateurs pour affiner davantage ce raisonnement. L'audit, en particulier ne met en relation que quelques dimensions de la performance avec les ressources. Dès lors, il n'est pas possible de trancher définitivement la question d'une éventuelle concurrence déloyale et d'une sur-subsidiation. Il n'est, en effet, pas encore possible d'écarter à ce stade qu'une mauvaise gestion de certaines organisations puisse également être à l'origine d'une partie de leur besoin de subsides supplémentaires.

4. VERS UNE MEILLEURE APPREHENSION DES PERFORMANCES COMPAREES

Les évaluations déjà réalisées ont permis de mettre en exergue des différences entre les prestataires. Cependant, des efforts sont nécessaires pour dresser un tableau comparatif plus complet et plus lisible des performances des organisations.

4.1. D'AUTRES DIMENSIONS DE LA PERFORMANCE

Au niveau des dimensions prises en compte par les évaluations, force est de constater que celles-ci se sont largement focalisées sur les aspects liés à l'emploi. Les critères liés à la qualité des services prestés sont plus sporadiquement pris en compte et rarement ventilés par type d'organisation.

Cette situation tient essentiellement au fait que le dispositif « titres-services » est avant tout considéré par les mandataires publics comme une politique de l'emploi. L'objectif central, rappelons-le, était de créer 25.000 nouveaux emplois en quatre ans, dans un contexte marqué par un chômage persistant et par un recours quasi-systématique au travail au noir dans le champ de l'aide ménagère en Belgique. La loi de 2001 à l'origine des titres-services prévoit d'ailleurs que l'évaluation annuelle du dispositif « titres-services » porte sur « *les effets sur l'emploi de la mesure « titres-services », le coût global brut et net de la mesure (...), les dispositions spécifiques relatives au contrat de travail « titres-services », les conditions salariales et de travail applicables dans le système des titres-services* » (Idea Consult, 2007). Les évaluations portent donc fort logiquement essentiellement sur le nombre d'emploi créés et sur leur qualité. Le type de commanditaires de ces évaluations est révélateur de cet objectif prioritaire. Ainsi, l'évaluation annuelle est effectuée à la demande du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale et non pas à la demande du SPF Santé publique ou de la Sécurité sociale, ni à la demande d'un organisme relevant des entités fédérées en charge de l'aide à domicile. De même, l'étude réalisée en 2006 par Sonecom pour le compte de la Région wallonne a été commanditée par le Ministre de l'Economie, de l'Emploi et du Commerce extérieur et porte le titre évocateur : « Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif « Titres-services » au sein des entreprises agréées en Région wallonne ». Le rapport rappelle d'ailleurs dans son introduction que l'étude menée vise à connaître « *la situation exacte de l'emploi créé en Région wallonne grâce au dispositif « Titres-Services* ». Il n'est donc pas surprenant que la recherche ne se penche pas ou peu sur les aspects liés à la

qualité des services prestés par les organisations de nature différente. Enfin, le récent audit financier du système « titres-services », réalisé par PriceWaterhouseCoopers, a également été commandité par le Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale.

Pourtant la prise en compte des impacts directs et collectifs liés à la qualité des services prestés se justifie également. La loi à l'origine des titres-services fait explicitement mention de différents objectifs poursuivis par le dispositif. A côté de la création d'emplois et de la réduction du travail au noir dans le champ de l'aide ménagère figure, en effet, l'objectif de développement de l'offre de services de proximité. Les aspects liés à la qualité du service pourraient donc également être pris en compte.

On pourrait certes invoquer le « *trade-off* » qui existe parfois entre la création d'emplois de qualité et l'offre de services performants, puisque, dans certains cas, des critères liés à la qualité des services, tels que la flexibilité de ces derniers par exemple, ne peuvent parfois être améliorés qu'au détriment de la qualité de l'emploi, par exemple, via des prestations en soirée ou en week-end. Mais au-delà de cet aspect, la comparaison des performances des organisations sur base des services prestés, si possible, en se basant sur l'avis des utilisateurs, semble tout de même pertinente.

En premier lieu, il s'agit bien évidemment de voir si les divers types d'organisations répondent aux besoins des utilisateurs et il convient donc de mieux appréhender les impacts directs pour les utilisateurs. Mais des impacts collectifs liés à la mise à disposition des services de type ménager peuvent également être mis en avant et il serait intéressant de comparer les apports des divers prestataires en ce sens.

Quelques pas ont déjà été faits en ce sens puisque les rapports d'Idea Consult font état de trois types de plus-values sociétales (d'impacts collectifs) : premièrement, il existerait une plus-value au niveau de la vie quotidienne, puisque le dispositif permettrait de « *mieux équilibrer travail et famille* ». Le rapport 2007 mentionne que « *le nombre d'utilisateurs atteint un sommet vers l'âge de 35 ans (âge auquel de nombreux particuliers constituent une famille avec un ou plusieurs jeunes enfants)* ».

Deuxièmement, le titre-service permettrait de promouvoir l'équité au sein de la société et améliorerait le fonctionnement du marché du travail. Ainsi, « *grâce au système des titres-*

services, les deux partenaires peuvent travailler [à temps plein] » (Idea Consult, 2007), puisque, en leur épargnant certaines tâches ménagères qui leur incombent encore fréquemment, le dispositif « titres-services » pourrait permettre aux femmes de participer davantage au marché du travail.

Troisièmement, le titre-service permet à certains utilisateurs de « *rester plus longtemps dans leur environnement familial* ». Ainsi, cette politique publique contribuerait au maintien à domicile des personnes âgées. Selon Idea Consult, « *l'utilisation [du titre-service] diminue avec l'âge jusqu'à un âge où l'aide dans le ménage devient une nécessité pour bon nombre de personnes. L'utilisation atteint un nouveau sommet aux environs de 75 ans, après quoi elle diminue* ». Notons par ailleurs qu'un utilisateur actif sur trois a 60 ans ou plus, 8% des utilisateurs ont 80 ans ou plus, et 52% des utilisateurs considèrent que le motif selon lequel ils « *ne peu[ven]t plus effectuer physiquement certaines tâches* » est très important ou important. Du point de vue des utilisateurs vulnérables, dont les personnes âgées, le service d'aide ménagère ne revêt pas uniquement un caractère technique mais aussi, potentiellement, préventif et relationnel. En effet, pour ce type d'utilisateurs, les services ménagers ne doivent pas être considérés comme une « aide mineure », mais bien comme un service permettant, s'il est presté de manière régulière par une personne qualifiée, à la fois de prévenir et d'identifier des besoins plus importants de l'utilisateur en matière d'aide à domicile (Netten A. *et al.*, 2005). Par ailleurs, puisque certains utilisateurs, tout particulièrement les plus vulnérables et âgés, sont présents lors de la prestation des services, il faut également relever la dimension potentiellement relationnelle de ces derniers.

Le caractère éventuellement préventif et relationnel des services ménagers offerts à des personnes vulnérables renforce la nécessité de prendre en compte les performances des organisations en termes de qualité de services et de relation aux utilisateurs (Jetté & Lévesque, 2003; Laville & Nyssens, 2001). Il convient, en particulier, de veiller à une bonne articulation de tous les services ayant trait à l'aide à domicile pour favoriser le maintien au domicile de personnes dépendantes. Il est donc crucial d'évaluer si les travailleurs « titres-services » ne sont pas, dans les faits, amenés à prester des tâches pour lesquelles ils ne sont pas qualifiés et qui relèvent d'autres métiers reconnus, tel que celui d'aide familiale, presté au

sein des « services d'aide aux familles et aux personnes âgées » agréés par les politiques régionales d'aide aux personnes.

Ces diverses plus-values sociétales devraient amener les évaluations futures du dispositif « titres-services » à comparer les performances des organisations tant sur les dimensions liées à la qualité du service, que sur les dimensions en termes de qualité d'emploi. Les composantes liées à l'évaluation des besoins de l'utilisateur, à la fiabilité du service et à la satisfaction des utilisateurs, déjà présentes en partie dans les rapports, devraient, au minimum, être ventilées par type d'organisations. Les composantes liées à l'accessibilité du service à tous les utilisateurs, à la flexibilité du service, à l'évaluation des prestations et à la protection du client qui ne sont, quant à elles, jamais abordées dans les évaluations, devraient également faire l'objet de davantage d'attention et les résultats devraient également être présentés de manière ventilée. Enfin, des informations au sujet du profil des utilisateurs selon le type de prestataires devraient aussi être récolées, par exemple, en recourant à des indicateurs au sujet de l'âge, du revenu ou encore de la situation familiale et professionnelle des utilisateurs. Ces différents éléments sont nécessaires afin de déterminer si un type de prestataire offre une meilleure qualité de service ou rencontre mieux les enjeux collectifs cités ci-dessus³⁰.

A partir des différents éléments présentés jusqu'ici, nous avons construit la grille d'analyse suivante qui reprend les différentes dimensions de la performance sur base de laquelle les organisations de nature différente devraient idéalement être comparées à l'avenir.

³⁰ Pour autant qu'il existe des différences entre les prestataires. Ce qui ne peut être exclu tant que pareille étude n'a pas été réalisée. Au niveau de l'articulation entre différents services d'aide à domicile, il est particulièrement intéressant de se pencher sur les modus operandi des CPAS et des ASBL opérant à la fois dans le champ des titres-services et dans d'autres services liés à l'aide à domicile. Voir à ce sujet Vermer, Nassaut et Nyssens 2008

Tableau 6 : Dimensions de la performance des prestataires dans le champ de l'aide à domicile

Réalisations	Nombre d'utilisateurs, de titres échangés, d'emplois créés
Impacts directs pour les utilisateurs	Qualité du service (évaluation des besoins de l'utilisateur, accessibilité du service à tous les utilisateurs, flexibilité du service, fiabilité du service, protection des utilisateurs, évaluation des prestations, satisfactions des utilisateurs vis-à-vis des tâches prestées, ...)
Impacts directs pour les travailleurs	Qualité de l'emploi (durée des contrats, durée du travail, morcellement des tâches, rémunération, formations...)
Impacts collectifs	Meilleur fonctionnement du marché du travail, meilleure adéquation entre vie privée et vie professionnelle, adéquation du service presté au profil de l'utilisateur, équité, cohésion sociale, impact sur le budget public (lié à la différence entre le coût et le bénéfice en termes de rentrées fiscales et sociales et de dépenses évitées).

4.2. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE SYNTHETIQUES

Au-delà des diverses dimensions qui devraient être couvertes lors des comparaisons de performance, la question de la manière de comparer les performances se pose également. En effet, tant les rapports annuels fédéraux que le rapport effectué pour le compte de la Région wallonne établissent des comparaisons entre organisations sur base d'indicateurs considérés de manière isolée. Ces derniers ne sont pas synthétisés ou pondérés d'une quelconque manière et ne sont pas directement mis en relation avec les ressources et/ou les coûts des organisations. Etant donné le nombre d'indicateurs différents, les résultats présentés dans les différentes études susmentionnées sont, dès lors, souvent peu lisibles. Il est dès lors extrêmement difficile de se prononcer quant aux performances relatives des différents types d'organisations.

Cette situation peut s'expliquer par plusieurs raisons. Premièrement, et en ce qui concerne les rapports annuels d'évaluation, la comparaison des performances n'est pas à proprement parler prévue dans la loi. La présentation d'indicateurs, ventilés par différents types d'entreprises,

n'est qu'une étape intermédiaire pour calculer les résultats en termes d'effets d'emploi, de contrats offerts ou de conditions salariales. Ensuite, la manière de synthétiser, voire éventuellement d'agréger les différents indicateurs peut poser problème. Comme l'indique Marée (2006), avec l'approche des indicateurs, « on est [...] rapidement confronté à la nécessité de devoir combiner entre elles plusieurs informations chiffrées non « homogénéisables », c'est-à-dire non convertibles dans une unité de mesure unique, ce qui pose de délicats problèmes de pondération ».

Différentes pistes existent toutefois qui permettent de répondre, en partie, au manque de lisibilité des évaluations existantes. Ces pistes seront d'ailleurs exploitées dans une étape ultérieure de notre projet de recherche. Il est tout d'abord possible de réduire la quantité des indicateurs de performance en optant pour des analyses multifactorielles. Celles-ci permettent d'obtenir des représentations graphiques qui constituent le meilleur résumé possible de diverses données. Plus particulièrement, l'analyse en composantes principales (ACP), pour les tableaux de variables quantitatives et l'analyse en correspondances multiples (ACM), pour les tableaux de variables qualitatives semblent les plus adéquates. L'ACP présente un ensemble réduit de variables non-corrélées, combinaisons linéaires des variables initiales résumant avec précision les données. L'ACM, quant à elle, analyse les associations entre les différentes modalités des variables. Dans les deux cas cependant, la lisibilité accrue s'effectue au détriment d'une certaine perte d'information. Par ailleurs, si les ressources et/ou les coûts des diverses organisations sont disponibles, d'autres techniques pourraient permettre de traiter les données. Le récent audit financier offre, dans ce contexte, un premier effort en vue de connaître ces données cruciales³¹. De telles informations permettront alors de comparer les indicateurs de résultats et les ressources, par exemple, en utilisant la méthode Data Envelopment Analysis (DEA). Cette méthode utilise des techniques de programmation linéaire, afin de construire une frontière de production, représentant les « meilleures pratiques », en matière d'efficacité technique. La méthode DEA examine, dans un premier temps, la combinaison qui existe entre inputs et outputs et tente d'identifier la relation qui produira le maximum d'outputs pour un minimum d'inputs (Jacobs, 2001). Dans un second

³¹ Etant donné la structure utilisée pour le questionnaire, une vérification des données est théoriquement réalisable au moyen des comptes annuels. Cependant, d'une part, cette vérification n'est possible que pour les organisations tenant une comptabilité séparée pour leur activité « titres-services ». D'autre part, même pour ces prestataires qui ne représentent qu'une minorité des organisations opérant dans le champ des titres-services, les données fournies n'avaient pas encore été vérifiées : « *Les données demandées ayant trait à 2006, il s'agit généralement de chiffres non audités. Au moment de l'enquête, la plupart des entreprises étaient en effet en train de boucler leur exercice comptable* » (PriceWaterhouseCoopers, 2007). En conclusion, la reconstitution des ressources pourrait présenter quelques erreurs.

temps, les différentes organisations sont comparées à cette frontière, ce qui permet de déterminer leur niveau relatif d'efficacité.

4.3. UNE CATEGORISATION PLUS FINE DES PRESTATAIRES

Enfin, la typologie utilisée par les rapports existants devrait être reconsidérée. Les distinctions opérées entre organisations ne permettent, en effet, pas de différencier suffisamment les prestataires selon les missions qu'ils poursuivent, les agréments et donc les ressources dont ils peuvent bénéficier. La comparaison de la performance et la mise en rapport de cette dernière avec les ressources mobilisées gagnerait donc en lisibilité avec l'adoption d'une autre typologie. Nous proposons ainsi de trier l'ensemble des prestataires agréés sur base de leur statut juridique, du secteur auquel ils appartiennent (économie sociale, privé à but lucratif et public) et de la mission poursuivie. Dans ce cadre, nous avons alors opté pour la typologie suivante qui crée sept catégories d'organismes prestataires. La répartition entre prestataires a été effectuée sur base des 1762 sièges d'exploitation recensés au 30 juin 2006.

Tableau 7 : Typologie des prestataires « titres-services »

Catégorie	Définition	Nombre de prestataires
Économie sociale d'insertion	Prestataires agréés « titres-services » qui appartiennent au tiers secteur et poursuivent une mission d'insertion d'un public de travailleurs précarisés, le plus souvent avérée par un agrément spécifique	111
Économie publique d'insertion	Sections « sui generis » de prestataires de type « public » (comme un CPAS, une mission locale, une commune...) ou dont la proximité avec les pouvoirs publics locaux est avérée (ASBL para-communale, Agence locale pour l'emploi, ...)	342
Associations d'aide aux personnes	Prestataires appartenant au secteur privé à but non-lucratif et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément, essentiellement de « services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées »	157
Initiatives publiques d'aide	Prestataires appartenant au secteur public et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément,	77

aux personnes	essentiellement de « services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées »	
Secteur de l'intérim	Opérateurs du secteur privé à but lucratif qui sont actifs dans le secteur de l'intérim	528
Secteur privé à but lucratif hors intérim	Opérateurs du secteur privé à but lucratif, à l'exclusion de ceux qui sont actifs dans l'intérim	427
Autres initiatives d'économie sociale	Prestataires issus du secteur privé à but non-lucratif dont la mission, qu'elle soit d'aide aux personnes, d'insertion de travailleurs peu qualifiés, ou autre, peut difficilement être identifiée sur base des informations disponibles	120
Total		1.762

Source : Répartition effectuée à partir des données ONEM et ACCOR au 30/06/2006

Il est toutefois possible que des différences existent encore entre prestataires d'une même catégorie, notamment si l'on considère les aspects régionaux. Cependant, cette catégorisation nous paraît plus adaptée afin de mettre en relation les ressources publiques mobilisées au regard des différentes dimensions de la performance des organisations.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

En instituant un quasi-marché dans le champ de l'aide à domicile de nature ménagère, le dispositif « titres-services » a mis en concurrence des prestataires de type différent. Des évaluations pertinentes du dispositif doivent dès lors tenter d'appréhender les performances respectives des différentes catégories de prestataires.

Certes, divers travaux ont déjà pu, en partie, aborder cette question et notamment suggérer que les subsides additionnels octroyés à certains types d'organisation, essentiellement d'insertion, n'étaient pas superflus, étant donné la qualité des emplois qu'elles créent et les impacts collectifs qu'elles sont susceptibles d'engendrer à ce niveau. Cependant, à l'avenir, afin d'être plus complètes, les évaluations comparant les différents types de prestataires devraient également se pencher sur d'autres dimensions de la performance, liées à la qualité des services prestés. En outre, il serait intéressant de recourir à d'autres méthodologies engendrant des résultats plus synthétiques afin, notamment d'accentuer la lisibilité des

évaluations et des comparaisons. Par ailleurs, afin d'affiner les résultats des études comparatives, il semble pertinent de se baser sur une catégorisation plus fine des prestataires afin de rendre compte des missions qu'ils poursuivent et des agréments et donc des ressources dont ils peuvent bénéficier.

Dans cette optique, une enquête approfondie a été réalisée dans le courant de 2007 auprès d'un échantillon de soixante organisations. Cette enquête fondée sur les dimensions de performance définies dans le tableau 6 vise à rassembler des indicateurs sur la qualité du service, sur le profil des utilisateurs, sur la qualité de l'emploi et sur le profil des travailleurs engagés. Pour chacune de ces dimensions, nous devrions ainsi disposer d'une série d'indicateurs de performance, que nous tenterons de synthétiser au moyen d'analyses multifactorielles. Par ailleurs, pour chacune des catégories de notre typologie, nous tenterons d'identifier une structure « type » de ressources et de coûts. Dès lors, nous mettrons en relation les ressources publiques mobilisées avec les différentes dimensions de la performance. Ce sont là les objectifs d'une étape ultérieure de notre recherche.

Bibliographie

Bélangier, P. & Lévesque, B. (1991), "La "théorie" de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique ", *Cahier de recherche sociologique*:17, 17-51.

Bramley, G., Le Grand, J. & Low, W. (1989), "How far is the poll tax a « community charge »? The implication of service usage evidence », *Policy and Politics*, 17, 187-205.

Chalkley, M. & Malcolmson, J. M. (1996), "Contracts for the National Health Service ", *Economic Journal*, 106:4, 1691-1701.

Commission Européenne (1999), *Evaluer les programmes socio-économiques Vol.1, 2, 3 et 6*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Defourny, J., P., Develtere & B., Fonteneau (Eds.) (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck & Larcier, Paris/Bruxelles.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2001), "Belgium: social enterprises in community services", in C. Borzaga, & J. Defourny, (Eds), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres, 47-65.

Flynn, R. & Williams, G. (Eds.) (1997), *Contracting for Health: Quasi-Markets and the NHS*, Oxford University Press, Oxford.

Gadrey, J. (1990), "Rapports sociaux de service : une autre régulation", *revue économique* 41:1, 48-69.

Gadrey, J. (1996), *Services : la productivité en question* Desclée de Brouwer, Paris.

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

Gilain, B & Nyssens, M (2001), "Belgique : l'histoire d'un partenariat associatif-public ", in J-L. Laville & M. Nyssens (Eds.), *Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris, 47-65.

Goodin, R. & Le Grand, J. (1987), *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres.

Greenaway, D. (1991), "Markets and Quasi Markets in Social Services: Editorial Note", *The Economic Journal*, 101:408, 1254-1255.

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.

- Jacobs, R. (2001), "Alternative methods to examine hospital efficiency: data-envelopment analysis and stochastic frontier analysis", *Health Care Management Science*, 4:2, 103-115.
- Jetté, C. & Lévesque, B. (2003), "Les rapports de consommation et la participation des usagers", in Y. Vaillancourt, F. Aubry & C. Jetté (Eds.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Presses de l'Université du Québec.
- Knapp, M., Hardy, B. & Forder, J. (2001), "Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England", *Journal of Social Policy*: 30.
- Laville, J-L & Nyssens, M (2001), "États-providence et services sociaux", in J.-L. Laville & M. Nyssens (Eds.), *Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées* La découverte, Paris.
- Laville, J.L. & Nyssens, M. (2006), "Services de proximité ", in J.-L. Laville & A. D. Cattani (Eds.), *Dictionnaire de l'Autre Economie*, Desclée de Brouwer collection folio actuel, Paris, 561-571.
- Le Grand, J. (1982), *The strategy of equality*, Allen and Unwin, London.
- Le Grand, J. (1991), "Quasi-markets and Social Policy", *The Economic Journal*, 101:408, 1256-1267.
- Marée, M. (2006), "Les impacts collectifs de l'insertion. Définition, typologie et techniques de mesure", in I. Nicaise, M. Nyssens & M. Marée (Eds.), *Economie sociale, inclusion sociale et intérêt général*, Politique Scientifique Fédérale / Academia Press, Gand.
- McMaster, R. (2002), "The Analysis of Welfare State Reform: Why the « Quasi-Markets » Narrative Is Descriptively Inadequate and Misleading", *Journal of Economic Issues*, 36:3.
- Netten A., McDaid D., Fernandez J.-L., Forder J., Knapp M., Matosevic T. & J., Shapiro (2005), "Measuring and Understanding Social Services Outputs", *PSSRU Discussion Paper 2132/3*.
- ONEM (2006), *Rapport Annuel 2006*, Bruxelles.
- PriceWaterhouseCoopers (2007), *Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité*.
- Rossi, P. & Freeman, H. (1989), *Evaluation: A systematic approach*, Sage Publication, Thousand Oaks.
- Sonocom (2006), *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif « Titres-services » au sein des entreprises agréées en Région wallonne*.
- Stone, M. & Cutcher-Gershenfeld, S. (2001), "Challenges of Measuring Performance in Nonprofit Organizations", in P. FLYNN & V.A. Hodgkinson (Eds.), *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*, Academic/Plenum Publishers, New-York.

Vanvelthoven, P. (2007), Communiqué de presse du ministre lors de la présentation de l'audit financier du système des titres-services, 16/07/2007.

Vermer, M., Nassaut, S. & Nyssens, M (2008), "Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur de l'aide à domicile belge. Le cas des Services d'aide aux familles et aux personnes âgées", à paraître en Mars 2008 dans "*Economies et sociétés*".