

# **ENJEUX D'UNE COEXISTENCE DE PRESTATAIRES A FINALITE SOCIALE ET LUCRATIVE, SUITE A L'INTRODUCTION, EN BELGIQUE, D'UN QUASI-MARCHE DANS LE CHAMP DES SERVICES DE PROXIMITE**

S. Nassaut<sup>1</sup>, M. Nyssens<sup>2</sup>, A. Henry<sup>3</sup> et J. Defourny<sup>4</sup>

## **INTRODUCTION**

En 2003, lors de la Conférence Nationale pour l'Emploi, le gouvernement belge s'est fixé la mission de créer, pour le terme de la législature, le chiffre emblématique de 200 000 emplois. Outre les emplois qui allaient être générés « naturellement » par la croissance économique, il restait encore à créer 60 000 « nouveaux » emplois. Parmi ces derniers, 25.000 devaient l'être par le biais du régime des titres-services, un dispositif qui, selon les termes de la loi du 20 juillet 2001, vise le « développement de services et d'emplois de proximité ». Cette mesure s'inscrit plus largement dans la stratégie européenne pour l'emploi formulée, notamment, dans le Livre Blanc « Croissance, Compétitivité et Emploi » (Commission européenne, 1994), et dont l'objectif est de créer de nouveaux emplois tout en répondant à des demandes émergentes, notamment liées « à l'évolution des modes de vie, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée ». Avec ce dispositif, l'Etat a introduit un mode de régulation quasi-marchand qui soulève certains enjeux relatifs à la qualité des emplois offerts et des services prestés. Dans ce contexte, il convient dès lors de s'interroger sur l'apport des opérateurs agréés « titre-service » qui se caractérisent par une finalité sociale d'insertion, comme les entreprises sociales d'insertion, ou d'aide à domicile, comme les services d'aide aux familles.

Après avoir présenté le dispositif « titre-service », nous montrerons que, sur ce quasi-marché, coexistent des prestataires poursuivant des missions et des finalités différentes. Nous nous pencherons alors sur deux types d'opérateurs à finalité sociale – les entreprises sociales d'insertion et les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées – qui se trouvent désormais au croisement de deux modes de régulation, quasi-marchande et tutélaire. Dans un troisième temps, nous exposerons les enjeux sous-jacents au dispositif titre-service en termes de qualité d'emploi et de service, en particulier lorsqu'ils bénéficient à des personnes fragilisées. Nous constaterons alors que la poursuite d'une finalité sociale peut s'avérer capitale dans le contexte d'un quasi-marché qui, en comparaison des quasi-marchés étrangers, est faiblement réglementé. Enfin, nous concluons sur la nécessité d'une évaluation approfondie de la performance sur ces quasi-marchés.

## **I. LE TITRE-SERVICE : UN DISPOSITIF DE REGULATION QUASI-MARCHANDE**

### **II.1. Présentation du dispositif**

---

<sup>1</sup> Nassaut (S.), Assistant de recherche au CERISIS-UCL, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, Belgique, 0032(0)71202509, stephane.nassaut@uclouvain.be

<sup>2</sup> Nyssens (M.), Professeur à l'UCL, département d'économie, CERISIS, 3 place Montesquieu, 1348 Louvain-la-neuve, marthe.nyssens@uclouvain.be

<sup>3</sup> Henry (A.), chargé de recherches au CES-ULg, Sart Tilman B33 Boîte 4 B-4000 Liège, Belgique, 0032(0)4 3663135, a.henry@ulg.ac.be

<sup>4</sup> Defourny (J.), Professeur à HEC-ULg, directeur du CES, Sart Tilman B33 Boîte 4 B-4000 Liège, Belgique, 0032(0)4 3663136, j.defourny@ulg.ac.be

Le titre-service est défini dans la loi comme un « *titre de paiement* émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat, revêtant la forme d'une *subvention à la consommation*, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une *entreprise agréée* ». Concrètement, le consommateur qui souhaite bénéficier de cette mesure achète, auprès de la société émettrice désignée par adjudication publique, des « titres-services » au prix unitaire de 6,70€. Il échange ensuite ses titres auprès de l'entreprise agréée de son choix, contre des services ménagers, à raison d'un titre par heure prestée. Le consommateur peut de surcroît bénéficier d'une réduction forfaitaire d'impôts de 30%, ce qui réduit le tarif horaire à 4,69 euros. L'entreprise agréée renvoie ensuite, à la société émettrice, les titres-services collectés auprès de ses clients. Cette dernière lui rembourse alors un montant de 20 € par titre, soit la valeur d'échange actuelle du titre-service. Ainsi, pour chaque heure prestée, l'Etat participe, à raison de 13,30 €, à la prise en charge du coût patronal du travailleur ainsi qu'aux frais de structure tels que l'administration ou l'encadrement du travailleur. Les services pouvant être prestés actuellement sont des services à domicile (nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture occasionnels et préparation de repas) ou hors domicile (repassage hors domicile, courses ménagères, transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite). L'aide ménagère représente néanmoins, à l'heure actuelle, l'activité « titre service » la plus développée.

En ne concernant pour l'essentiel que l'aide ménagère, cette politique publique s'écarte de l'objectif plus ambitieux de répondre de manière structurelle à la forte demande de (nouveaux) services de proximité à haut contenu relationnel (par exemple dans le domaine des services aux personnes dépendantes) suscitée par les évolutions de nos sociétés. Si l'objectif initial défini dans la loi est bien de développer les emplois et les services de proximité, il s'agit avant tout pour l'Etat fédéral de poursuivre, d'une part, une politique économique en solvabilisant la demande de services et en structurant ce champ d'activité et, d'autre part, une politique de d'emploi et de lutte contre le travail au noir, dans un secteur – l'aide ménagère à domicile – qui, jusque-là, relevait essentiellement du secteur informel. L'Etat ne mène donc pas, avec cette mesure, une politique sociale centrée sur une réponse aux besoins sociaux d'usagers vulnérables (accompagnement des personnes âgées, handicapées ou malades à domicile, garde d'enfants à domicile, etc.).<sup>5</sup>

## **II.2. L'introduction d'une régulation quasi-marchande**

L'introduction d'un quasi-marché participe d'un mouvement généralisé à l'échelle européenne (France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande...) qui se caractérise par une remise en cause progressive, depuis les années 1990, du monopole des secteurs public et associatif dans le champ des services sociaux. Même si le concept de quasi-marché n'est pas monolithique sur le plan théorique [Powell (2000)], il se caractérise essentiellement par une

---

<sup>5</sup> Les Régions sont cependant toujours loïsibles de développer et de financer des politiques sociales via le dispositif des « titres-services ». Ainsi, en Flandre, un accord intervenu au sein du gouvernement flamand en mars 2006 consacre l'extension du dispositif à l'accueil de la petite enfance : les « titres-services » seront utilisables pour un accueil à domicile (et pas dans les milieux d'accueil traditionnels) par des opérateurs agréés par l'organisme public qui régule l'accueil de l'enfance en Flandre, pour des parents célibataires travailleurs, à raison de maximum 39 heures par an. Le dispositif est en outre limité aux enfants de 0 à 3 ans et devra prévoir des réductions tarifaires pour les bas revenus. Au niveau fédéral, il est aussi question actuellement de répondre, grâce au titre-service, à d'autres besoins, comme la garde d'enfants à domicile entre 16h et 19h et les mercredis après-midi, ou le « petit bricolage » à domicile. Le gouvernement prévoit aussi de rendre le dispositif plus accessible aux bas revenus en réduisant le tarif à 5 euros pour les personnes qui ne bénéficient pas de la réduction d'impôts.

séparation des rôles de financeur et de fournisseur dans le chef de l'Etat [Le Grand (1991)]. Alors que ce dernier continue d'assumer le financement des services, leur prestation est désormais assurée par une diversité de prestataires qui sont mis en concurrence. Ces prestataires appartiennent, suivant les quasi-marchés, au secteur public mais aussi privé, qu'il soit lucratif ou non. Ce mode de régulation est susceptible d'accroître la liberté de choix des consommateurs lorsque, munis de titres de paiement (« vouchers »), ils sélectionnent eux-mêmes un opérateur pour la prestation de leurs services, mais il se peut aussi que le prestataire soit désigné par un intermédiaire, comme le « gestionnaire des soins » (« care manager »), fonctionnaire public, au Royaume-Uni, qui prend en charge l'organisation des services au nom du bénéficiaire. En Belgique, le « titre-service » repose bien sur une logique de marché à travers la mise en concurrence de prestataires variés dans un même champ d'activité. Néanmoins, le titre-service ne s'inscrit pas pour autant dans une pure logique marchande puisque le dispositif repose sur une double intervention de l'Etat. D'une part, les pouvoirs publics structurent l'offre de services en introduisant un agrément. D'autre part, l'Etat « solvabilise » la demande par le biais d'une subvention au consommateur en vue d'accroître la demande « au clair » d'aide ménagère. Dans le cas du « titre-service », c'est donc le consommateur qui « porte » véritablement la subvention dans la mesure où il décide, seul, de s'adresser à l'organisme de son choix sur le quasi-marché. Enfin, l'Etat joue encore un rôle interventionniste en fixant le prix horaire des services prestés à 6,70 €.

Selon Le Grand et al. (1993), les avantages prêtés à ce mode de régulation sont les suivants : une réduction des coûts de prestation grâce à l'augmentation de la pression concurrentielle, un accroissement de la capacité de choix des bénéficiaires, une meilleure attention à leurs préférences et, enfin, le respect d'un critère d'équité (dans la mesure où, dans le cas spécifique du Royaume-Uni, les services sociaux ne bénéficiaient pas, en priorité, aux plus nécessiteux). Pour produire ces bénéfices attendus, le quasi-marché doit satisfaire un certain nombre de conditions, en termes notamment de structure de marché (nombre suffisant d'acheteurs et de fournisseurs, absence de barrières à l'entrée, etc.), de coûts de transaction limités et d'accès à une information de qualité (précise et bon marché quant à la qualité des services prestés). Ce dernier point explique l'avènement de mesures comparatives de la performance des différents types de prestataires. Parmi les inconvénients potentiels prêtés à ce mode de régulation, on évoque le plus souvent les stratégies de segmentation et donc d'écramage des bénéficiaires (« cream skinning »), pratiquées au détriment des publics d'utilisateurs plus coûteux pour les prestataires, en général les personnes vulnérables. Il se peut aussi que l'évolution de la structure de marché entraîne l'éviction de certains (types) de prestataires. Marwell et al. (2005) ont ainsi montré que la mise en concurrence des organisations à but lucratif et sans but lucratif peut donner à la structure de marché une forme stratifiée (coexistence des prestataires sur des segments différents), déplacée (les prestataires de type associatif sont marginalisés), ou protégée (les opérateurs « sans but lucratif » conservent leur position dominante). Si, conformément à la théorie, la plupart des quasi-marchés ont pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services sociaux déjà subsidiés, la logique qui sous-tend le quasi-marché « titre-service » en Belgique est, cependant, différente. En effet, dans le cas du titre-service, l'élargissement de l'offre de services et l'importante subvention de la demande sont avant tout justifiées au nom des objectifs de création d'emplois pour personnes peu qualifiées dans un champ – l'aide ménagère – où l'essentiel du travail relevait, jusque-là, de l'économie souterraine. Le dispositif « titre-service » vient donc se greffer et non se substituer au subventionnement des organismes associatifs et publics d'aide aux familles qui occupent le champ de l'aide à domicile aux personnes vulnérables [Gilain & Nyssens, 2001].

Si le « titre-service », en tant que « subvention à la *consommation* » de services ménagers, introduit un quasi-marché dans le champ de l'aide à domicile, on pourrait aussi arguer du fait que cette politique instaure un autre quasi-marché dans le secteur, cette fois, de l'insertion de personnes précarisée. En effet, bien que les employeurs titre-service ne sont pas soumis à l'obligation d'embaucher des personnes fragilisées sur le marché de l'emploi, cette mesure, étant donné le type de services concernés, s'adresse, *de facto*, à des groupes de travailleurs défavorisés. La loi qui instaure le régime titre-service veille d'ailleurs, à dessein, à recenser deux catégories de travailleurs selon leur profil, à savoir une catégorie A (38,9% des travailleurs en 2006<sup>6</sup>) qui comprend les allocataires sociaux, chômeurs ou bénéficiaires d'un revenu minimum d'existence, et une catégorie B (61,1% des travailleurs en 2006) qui concerne les personnes ne bénéficiant pas d'allocations au moment de leur entrée dans le système. Les rapports d'évaluation annuelle commandités par les pouvoirs publics mettent aussi clairement en lumière cet objectif plus large d'insertion. Ainsi, le rapport 2007 stipule que "les emplois créés par le système des titres-services sont *dans une large mesure* des emplois *destinés* à différents *groupes défavorisés*. » L'étude montre alors que le titre-service bénéficie effectivement à ces « groupes défavorisé », définis comme les demandeurs d'emploi de longue durée, les personnes peu qualifiées, les allochtones et les non-professionnellement actifs (essentiellement femmes au foyer ou bénéficiaires d'une aide sociale). Afin de contribuer à l'insertion de ces travailleurs, le gouvernement a aussi jugé utile d'alimenter un fond destiné à financer la formation des travailleurs qui, selon la loi, peuvent porter sur « l'attitude, sur le savoir-faire avec des clients, sur l'ergonomie, sur le plan de l'organisation efficace, etc. » Il est toutefois important de souligner que le service d'insertion sous-jacent au dispositif « titre-service » repose sur une *mise à l'emploi*, et non sur l'*accompagnement* de demandeurs d'emploi en vue de leur réintégration sur le marché du travail. Au même titre que certaines politiques d'activation des chômeurs, qui prévoient une réduction des charges sociales patronales dès l'embauche de travailleurs « groupe cible », la mesure « titre-service » déploie ses effets dès la signature d'un contrat de travail et ne prévoit aucun appui social individualisé.

Du point de vue du travailleur, le titre-service peut donc aussi être considéré comme un dispositif *quasi-marchand* de l'insertion par l'emploi (au sens précisé ci-dessus) dans la mesure où, comme l'utilisateur, il « porte » lui aussi la subvention<sup>7</sup> qui permettra à l'employeur de couvrir son coût salarial et son encadrement. Il peut en effet exercer sa capacité de choix en se livrant, préalablement à l'embauche, à une analyse comparative des conditions d'emploi offertes par les différents types d'employeurs, voire à une mise en concurrence de ces employeurs potentiels qui, compte tenu du succès rencontré par cette mesure, sont fréquemment en situation de pénurie de main-d'œuvre. Une fois embauchés, les travailleurs conservent, bien souvent, la possibilité de changer d'employeur et ce, d'autant plus facilement qu'ils déplacent « leur » clientèle avec eux, d'un employeur à l'autre.

## II. UNE COEXISTENCE DE PRESTATAIRES A FINALITE SOCIALE ET LUCRATIVE

Parmi les différents types d'organisations qui se sont lancées dans l'activité « titre-service », figurent des prestataires qui poursuivent des missions fondamentalement différentes résidant tantôt dans la maximisation des profits (pour les prestataires de type « privé à but lucratif »),

---

<sup>6</sup> Avec toutefois des disparités régionales (35% en Flandres, 50% en Wallonie, 35% à Bruxelles).

<sup>7</sup> Ainsi, les utilisateurs et les travailleurs portent conjointement la subvention. Pour qu'un prestataire titre-service soit subsidié, il faut certes que des utilisateurs s'adressent à lui, mais il faut aussi que des travailleurs signent un contrat de travail « titre-service » avec cet employeur.

tantôt dans la poursuite d'une finalité sociale (pour les prestataires de type public et du tiers-secteur). Le « titre-service » étant une politique de l'emploi dans le champ de l'aide à domicile, on trouvera, parmi ces prestataires à finalité sociale, d'une part des organisations dont la mission est axée sur la mise à l'emploi et l'insertion de personnes particulièrement fragilisées sur le marché de l'emploi, et d'autre part des organisations d'aide à domicile ciblées sur des usagers vulnérables.

Ces opérateurs à finalité sociale, qu'ils relèvent du secteur public ou du tiers-secteur, s'inscrivaient jusqu'alors dans un autre mode de régulation public, qualifié de tutélaire, auquel vient désormais se superposer la régulation quasi-marchande introduite avec le titre-service. La notion de « régulation tutélaire » caractérise un mode de régulation de la part des pouvoirs publics, au sens où la production de services, en l'occurrence l'insertion socio-professionnelle de travailleurs précarisés ou le maintien au domicile de personnes fragilisées (âgées, malades, etc.), est *financée* et *encadrée* par la puissance publique agissant ainsi comme « tutrice » des bénéficiaires [Laville et Nyssens (2001)]. Elle s'inscrit donc dans des *cadres réglementaires*, édictés par les pouvoirs publics prescrivant des normes d'encadrement, des exigences de formation des travailleurs, etc. Les subventions sont ainsi accordées aux organisations publiques ou privées non lucratives agréées – structuration par l'offre – sur base de critères de qualité *prédéfinis*

Deux types de prestataires actifs sur le quasi-marché « titre-service » relèvent de ce mode de régulation tutélaire, d'une part les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, et, d'autre part, les entreprises sociales d'insertion.

### **III.1. Les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées**

Historiquement, les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées (SAFPA) sont le fruit d'un processus d'institutionnalisation et d'une dynamique de co-construction qui, au sortir de la seconde guerre mondiale, a vu l'Etat élaborer sa politique d'aide à domicile sur base de la mobilisation de travail essentiellement volontaire à travers des expériences associatives pionnières. Aujourd'hui encore en Belgique, les associations continuent d'exercer une place prédominante de prestataire de services à domicile aux côtés de prestataires publics (principalement les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS)). Les services proposés (aide familiale/senior, aide ménagère, garde à domicile, distribution de repas chauds, etc.) visent à garantir le maintien de l'autonomie de l'utilisateur au domicile, à travers un accompagnement multiforme dans les actes de la vie quotidienne. Ainsi, le métier d'aide familiale consiste à offrir une aide polyvalente sous la forme d'une aide sociale, sanitaire (hygiène des personnes), éducative, administrative, etc., en priorité à des familles fragilisées, aux personnes âgées, isolées, handicapées, en perte d'autonomie, et défavorisées sur le plan financier. Par conséquent, l'accès au service est conditionné à la réalisation d'une enquête sociale au domicile de l'utilisateur par un travailleur social. Le tarif pratiqué est quant à lui adapté aux revenus des bénéficiaires. Pour exercer ce type d'activité auprès d'utilisateurs vulnérables, ces structures doivent toutes être agréées par les pouvoirs publics régionaux (en Wallonie, à Bruxelles et en Flandre) et respecter pour cette raison un cadre réglementaire régional portant sur la qualité du service et de l'emploi. L'agrément prévoit ainsi des normes d'encadrement des travailleurs, des qualifications nécessaires à l'exercice du métier d'aide familiale garantissant, par ce biais-là, sa professionnalisation. Enfin, l'activité de ces organismes ne répond pas à la loi de l'offre et de la demande : l'Etat contingente la « production » entre les différents prestataires déjà bien établis dans le champ. Dans ce contexte, on observe peu de

concurrence entre SAFPA, qu'ils soient associations sans but lucratif (ASBL) ou CPAS, étant donné que l'offre contingentée demeure inférieure à une demande de services en croissance.

Il est important de souligner que ces services se fondent sur une « *démarchandisation* » selon l'expression d'Esping-Andersen (1990), à savoir la mise à la disposition des citoyens, grâce au financement de l'Etat, de services jugés centraux pour la collectivité au nom des bénéfices collectifs qu'ils engendrent. Ces services relèvent en effet de l'intérêt général dans la mesure où ils touchent à des questions jugées essentielles dans la société contemporaine, comme l'autonomie et la dignité humaine. Cette démarchandisation via la mise en place d'une régulation tutélaire permet alors de mettre à la disposition des citoyens ces services individuels mais porteurs d'enjeux collectifs ne pouvant être médiatisés par le système des prix [Laville et Nyssens (2006)].

Parmi l'ensemble des services d'aide aux familles et aux personnes âgées agréés par les pouvoirs publics, certains ont donc choisi de développer une activité d'aide ménagère « titre-service », parallèle à leurs activités traditionnelles et se trouvent donc désormais au croisement de deux modes de régulation : tutélaire pour leur activité d'aide familiale et quasi-marchande pour leur activité titre-service. Pour leurs prestations d'aide ménagère titre-service, ces organismes sont donc désormais mis en concurrence avec d'autres opérateurs à finalité lucrative ou non lucrative.

### **III.2. Les entreprises sociales d'insertion**

Face à la montée du chômage structurel dans le courant des années 1970 et 1980, et en réaction aux apories des politiques sociales traditionnelles, des initiatives de la société civile ont contribué au renouvellement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en ayant comme objectif principal l'insertion de personnes fragilisées sur le marché du travail par le biais d'une activité productive. Ces initiatives « d'insertion par le travail » s'étant multipliées au cours de la première moitié des années 1980, les pouvoirs publics ont décidé de les reconnaître et de leur donner un cadre légal spécifique. Cette reconnaissance légale a donné lieu à une série d'agrément, en fonction des modes d'intégration proposés : stages, création d'emplois, temporaires ou durables, type de public-cible.

Les *entreprises sociales d'insertion* ont pour objectif la création d'emplois pour demandeurs d'emploi difficiles à placer, par le biais d'une activité productrice de biens et de services. Pour obtenir l'agrément, ces entreprises sont tenues de respecter une réglementation édictée par les pouvoirs publics régionaux. D'abord, elles doivent impérativement être constituées sous la forme d'une société commerciale à *finalité sociale*. Ce statut juridique spécifique implique qu'elles « ne sont pas vouées à l'enrichissement de leurs associés » et que chaque membre du personnel doit pouvoir participer à la gouvernance de l'entreprise, comme associé ou via la participation dans des organes de concertation. Par ailleurs, après quatre années d'existence au plus tard, ces organisations doivent compter, parmi leurs salariés, 50% de demandeurs d'emploi difficiles à placer (DEDP), voire particulièrement difficiles à placer (DEDP+). Ce dispositif d'insertion cible donc des personnes fragilisées, à savoir les travailleurs qui n'ont pas atteint le niveau d'enseignement secondaire inférieur et qui, dans le cas spécifique des DEDP+, sont inscrits comme demandeur d'emploi depuis 12 mois au moins ou bénéficient d'un revenu minimum d'existence octroyé par les CPAS. Enfin, ces entreprises doivent respecter certains critères de taille, tels qu'occuper moins de 50 travailleurs, ne pas dépasser un chiffre d'affaires et un total bilantaire définis, etc. Moyennant le respect de ce cadre

réglementaire, les entreprises d'insertion accèdent alors, d'une part, à un subside de départ servant à créer l'entreprise et, d'autre part, à un financement public dégressif et limité dans le temps pour chaque travailleur en insertion. Ce montant est destiné à compenser la moindre productivité des travailleurs ainsi qu'à financer leur accompagnement social. Cette intervention des pouvoirs publics s'explique par les bénéfices collectifs liés à l'insertion socio-professionnelle d'un public précarisé sur le marché du travail. La présence des entreprises sociales d'insertion sur le quasi-marché titre-service s'explique donc par la possibilité de réinsérer, par le biais d'une activité d'aide ménagère, des travailleurs particulièrement précarisés sur le plan social et professionnel. Si la plupart de ces entreprises sociales d'insertion relèvent du tiers-secteur, des initiatives publiques (CPAS, communes, etc.) ou dont la proximité avec les pouvoirs publics locaux est avérée (association paracommunale, ...), peuvent également poursuivre une mission d'insertion par le travail de personnes fragilisées. Toutefois ces organisations n'adoptent pas nécessairement un agrément lié à l'activité d'insertion.

Dans un contexte de multiplicité de finalités poursuivies par les divers prestataires et afin de mettre en évidence le rôle joué par cette finalité sur les pratiques organisationnelles, il nous apparaît important de reclasser l'ensemble des opérateurs titre-service selon deux critères : leur secteur (public, tiers-secteur, privé à but lucratif) et la finalité sociale qu'ils poursuivent éventuellement (insertion ou aide à domicile). Cette typologie comprend donc sept catégories de prestataires, dont les catégories 1, 3 et 4 relèvent d'un mode de régulation tutélaire.

**Tableau 1**

<b>Catégorie de prestataires</b>	<b>Définition</b>
<b>Entreprises sociales d'insertion (tiers-secteur)</b>	Prestataires agréés « titre-service » 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
<b>Economie publique d'insertion</b>	Prestataires de type « public » (CPAS, communes, etc.) ou dont la proximité avec les pouvoirs publics locaux est avérée (association paracommunale, Agence Locale pour l'Emploi, ...), et poursuivant une mission d'insertion
<b>Services d'aide aux personnes du tiers -secteur</b>	Prestataires appartenant au tiers-secteur (association) et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément de « service d'aide aux familles et aux personnes âgées »
<b>Services d'aide aux personnes du secteur public</b>	Prestataires appartenant au secteur public (CPAS) et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément de « service d'aide aux familles et aux personnes âgées »
<b>Secteur de l'intérim</b>	Opérateurs du secteur privé à but lucratif actifs dans le secteur intérimaire
<b>Secteur privé à but lucratif hors intérim</b>	Opérateurs du secteur privé à but lucratif, à l'exclusion de ceux qui appartiennent au secteur de l'intérim
<b>Autres initiatives du tiers-secteur</b>	Prestataires issus du tiers secteur ne disposant pas d'autres agréments que le « titre-service » et dont la mission peut difficilement être identifiée

### III. ENJEUX LIÉS À L'INTRODUCTION D'UNE RÉGULATION QUASI-MARCHANDE

Le titre-service n'a pas pour vocation d'améliorer l'efficacité des services d'aide à domicile ou d'insertion financés par les pouvoirs publics, mais bien d'exploiter le gisement d'emplois que représente, en Belgique, le secteur de l'aide ménagère. Le recours à un mode de régulation quasi-marchand suscite néanmoins un certain nombre d'interrogations. Pour le comprendre, il est utile d'observer la manière dont s'organisent, à l'étranger, les quasi-marchés de services similaires dans le champ de l'insertion ou de l'aide à domicile.

Des quasi-marchés de l'insertion dont l'objectif réside dans le placement des demandeurs d'emplois existent depuis la fin des années 1990 dans de nombreux pays (Australie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, etc.). Ces quasi-marchés ne correspondent pas à un modèle canonique et se distinguent, au contraire, selon les types de services externalisés, d'appels d'offre, de contrats, de services prestés<sup>8</sup>, etc. (Struyven (2004), Georges (2007)) Ces quasi-marchés partagent néanmoins le point commun d'être étroitement « monitorés » et progressivement ajustés par les autorités publiques de manière telle que, *in fine*, les prestataires de services agissent dans l'intérêt des bénéficiaires. Ainsi, selon Struyven (2006 :5), « countries that have chosen one or another form of market competition are entangled in an *almost continuous process of adapting and adjusting the system*. » Par exemple, dans le cas de l'Australie – pionnière en la matière – et des « Job Networks », le comportement des prestataires ayant remporté le premier appel d'offre (datant de 1997) fut jugé « aussi opaque qu'une boîte noire ». Cependant, par la suite, seuls les prestataires les plus performants (en termes de taux de placement de travailleurs) ont été retenus lors des nouveaux appels d'offre, les systèmes de rémunération (en partie basés sur les résultats) ont été affinés, la « déclaration d'intention » des prestataires (par exemple, un taux d'encadrement des demandeurs d'emplois) a fait l'objet d'un contrôle *ex post*, etc.

Dans ce cadre, l'évaluation de la performance par les pouvoirs publics représente une pierre angulaire du fonctionnement d'un quasi-marché, en « [mesurant] les résultats en termes d'emploi, et d'impact des prestataires sur ceux-ci, de manière *précise et comparative* ». À l'aune de ces expériences, il apparaît donc qu'un mélange de concurrence et d'interventionnisme étatique est une condition *sine qua non* pour lutter contre les dérives potentielles d'un quasi-marché liées, en particulier, aux stratégies d'écrémage pratiquées par certains opérateurs<sup>9</sup>. Comme l'affirment Bredgaard et al. (2005), « *a well-functioning quasi-market is not a 'free' and unregulated market ; quite the contrary, considerable public regulation will be required* ». Il reste que l'inflation du cadre réglementaire et administratif (appels d'offre, évaluation, etc.) entraîne des coûts de transaction non négligeables. Alors que les évaluations actuelles de ce type de quasi-marchés sont contrastées autant en termes d'efficacité que d'efficacités, Georges (2007) avance qu'« au final, la différence entre le gain lié à la réduction de la bureaucratie et aux prix bas pratiqués sur le marché, et les coûts de transaction supplémentaires imposés par la régulation nécessaire du marché et la coordination des agents, *n'est pas forcément positive*. »

---

<sup>8</sup> Inscription initiale auprès des services d'emploi, évaluation approfondie, la résolution des obstacles à l'employabilité, création d'un plan d'action individuel, formation professionnelle, formation à la recherche d'emploi et le placement

<sup>9</sup> Grubb (2006 :10) mentionne, par exemple, que pour qu'un quasi-marché fonctionne de manière efficace, il faut « répartir les clients parmi les prestataires » car « si les prestataires peuvent sélectionner eux-mêmes leurs clients *sans contrôle central étroit*, ils pratiqueront l'écrémage ».



Un constat identique peut être dressé dans le cas des quasi-marchés de l'aide à domicile. Knapp et al. (2001) expliquent que, au Royaume-Uni, les forces de (quasi-)marché ont été bridées, d'une part, par l'obligation de respecter des normes de qualité définies par le gouvernement central (notamment, les National Minimum Standards in the Domiciliary Care) et, d'autre part, par les caractéristiques des appels d'offre lancés par les autorités locales qui, à leur niveau, exercent un véritable pouvoir à la fois sur la sélection des prestataires mais aussi via leur influence dans la manière d'orienter les usagers captifs de leur commune. Dans ce pays, l'Etat, qui finance et porte donc, *in fine*, la responsabilité de ces services particuliers (à « la personne » mais aussi porteurs d'enjeux collectifs), encadre la concurrence en imposant aux prestataires une véritable « discipline de marché ». Selon Le Grand (1997)<sup>10</sup>, dans le cas du quasi-marché anglais des soins de santé, la réglementation étatique est devenue telle que ce mode de coordination entre acheteurs, vendeurs et bénéficiaires<sup>11</sup> ne pourrait plus, conceptuellement, être qualifié de « quasi-marchand ». Cette régulation poussée des pouvoirs publics, si elle vise à garantir la qualité des services, est néanmoins susceptible de réduire les gains d'efficacité prêtés aux quasi-marchés. Comme l'affirment Knapp et al. (2001 :19) dans le cas de l'aide à domicile au Royaume-Uni, « the perennial question is whether it is worth incurring the *associated transaction costs*.” Il n'est guère aisé de répondre à cette question mais, selon ces auteurs, de tels coûts existaient déjà sous l'ancien système, sans pour autant être reconnus et donc mesurés.

Ces expériences étrangères en matière de quasi-marché convergent donc pour montrer que l'ouverture de l'offre de services à un ensemble de prestataires publics, à finalité lucrative et à finalité non lucrative va de pair, le plus souvent, avec un renforcement du cadre réglementaire afin de garantir la qualité des services au nom, notamment, d'un principe d'équité envers les bénéficiaires les plus vulnérables. Qu'en est-il, dès lors, dans le cas du quasi-marché introduit avec le titre-service ? Comme nous allons le voir, l'introduction d'une régulation quasi-marchande soulève un double enjeu, l'un portant sur la qualité des services prestés et l'autre sur la qualité des emplois offerts, en particulier lorsque ces services et ces emplois sont adressés à des personnes fragilisées. Face à ces enjeux se pose donc la question des pratiques organisationnelles adoptées par les opérateurs poursuivant une finalité sociale d'insertion ou d'aide à domicile, et ce, en comparaison des autres prestataires sur le quasi-marché.

#### **IV.1. Quelle qualité de services pour quel type d'utilisateurs ?**

L'évaluation annuelle du titre-service commanditée par les pouvoirs publics fait ressortir que l'externalisation des tâches ménagères avec le titre-service bénéficie à deux grands groupes d'utilisateurs. D'une part, on trouve des couples bi-actifs relativement jeunes puisque le « nombre d'utilisateurs [titre-service atteint] un sommet vers l'âge de 35 ans (âge auquel de nombreux particuliers constituent une famille avec un ou plusieurs enfants) » (IDEA Consult, 2007). D'autre part, les personnes âgées constituent également un groupe d'utilisateurs important puisque 26% des utilisateurs ont plus de 60 ans (près de 8% de plus de 80 ans), le nombre d'utilisateurs titre-service atteignant « un nouveau sommet aux environs de 75 ans ». (IDEA Consult, 2007) Le titre-service génère donc, selon ce rapport officiel, deux types de plus-value pour les utilisateurs. Pour les personnes actives, le titre-service permet de « mieux

---

<sup>10</sup> Le Grand (1997:37) déclare que le quasi-marché des soins de santé au Royaume-Uni n'est ni un succès, ni un échec, simplement parce qu'il n'a jamais ... existé : « it was not a quasi-market but simply a representation of one. In the battle between market competition and central control, control won”.

<sup>11</sup> Dans le cas où le bénéficiaire final n'est pas l'acheteur de services.

équilibrer travail et famille » et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Pour les utilisateurs plus âgés, le titre-service leur permet d' « [externaliser] les tâches ménagères *parce qu'ils ne sont plus en mesure (physiquement) de les effectuer eux-mêmes.* » Cette seconde plus-value du titre-service est corroborée, dans ces études, par le fait qu'un nombre élevé d'utilisateurs (52% des individus interrogés) affirme que le motif selon lequel « ne plus pouvoir effectuer physiquement certaines tâches » est important voire très important dans leur choix de recourir au dispositif. » En définitive, l'externalisation des tâches ménagères « permet [à ce type d'utilisateurs] *de rester plus longtemps dans [son] environnement familial.* » (IDEA Consult, 2007) Au vu des publics touchés, le dispositif titre-service marque donc, *de facto*, une incursion dans le champ des politiques sociales relatives, principalement, à la conciliation vie privée et professionnelle et au maintien au domicile des personnes âgées.

Cependant, le recours à un instrument de création d'emplois très peu réglementé pour répondre à des besoins *sociaux* n'est pas sans danger. En effet, étant donné la forte asymétrie d'informations employeur-travailleur caractérisant la prestation des services à *domicile*, ne court-on pas le risque que, en l'absence de contrôle ou de vigilance, les aides ménagères prestent des tâches non autorisées dans le cadre du titre-service, comme une garde d'enfants chez un jeune ménage ou comme une aide au déplacement chez des personnes âgées dépendantes? De plus, l'aide ménagère, lorsqu'elle s'adresse à certains profils d'usagers, peut être vue sous l'angle d'un *service préventif* [Netten et al. (2005)] qui permet de déceler et de remédier anticipativement à une dégradation de l'autonomie des bénéficiaires, par exemple, par une coordination efficace avec d'autres services à domicile existants. C'est d'ailleurs pour cette raison que des voix se sont élevées au Royaume-Uni pour dénoncer la politique de l'Etat de se désengager de ce type de services préventifs pour se focaliser uniquement sur des actes qui relèvent plus directement du soin pour des usagers "lourds" [Godfrey (2001), Knapp et al. (2001)].

Ces questions relatives à la qualité des services sont d'autant plus prégnantes que les rapports publics d'évaluation du titre-service se consacrent essentiellement au volet « emploi » du dispositif<sup>12</sup> et ne fournissent que peu d'indications concernant la qualité des services. Ils se penchent certes sur quelques dimensions (délai d'attente du client, rotation du personnel, signature d'une convention, satisfaction, etc.), mais sans croiser les résultats ni avec le profil des usagers ni avec le type de prestataires, si bien qu'il est généralement impossible de mener une analyse comparée des performances des différents types d'opérateurs.

Si on ne dispose pas de données pertinentes pour l'ensemble du quasi-marché, une étude (Vermer et al., 2007) portant exclusivement sur les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées met en lumière les pratiques organisationnelles spécifiques adoptées par ces organismes. Leur entrée sur le quasi-marché s'explique en grande partie par leur volonté de rester vigilants face à une menace latente de dérégulation du secteur de l'aide à domicile. En effet, les aides familiales, qui prestent un service polyvalent d'aide à la vie quotidienne (aide ménagère, sociale, administrative, sanitaire, etc.), perçoivent l'introduction d'une activité d'aide ménagère titre-service comme une menace de concurrence et de dévalorisation de leur profession. Cette crainte se fonde sur le fait que le cadre réglementaire du dispositif « titre-service » confie aux aides ménagères « titre-service » certaines tâches jusqu'alors réservées

---

<sup>12</sup> Selon les termes de la loi du 20/07/01, l'évaluation doit en effet porter 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* ».

aux aides familiales, et ce sans aucune exigence de formation à l'engagement, contrairement au statut officiel de l'aide familiale qui prévoit l'obtention d'un « certificat de capacité ». Sur base d'enquêtes réalisées auprès de gestionnaires de ces organisations, de travailleurs et d'utilisateurs, l'étude en question identifie alors un effet de contagion de la régulation tutélaire et du cadre réglementaire propre à l'activité d'aide familiale, sur l'activité développée dans le cadre du titre-service qui, elle, est dépourvue de toute réglementation. On relève par exemple la création d'une fonction de *coordinateur* afin de jouer le rôle d'interface entre l'utilisateur et le travailleur et d'assurer le suivi du service à travers l'encadrement des aides ménagères. Cet acteur centralise et analyse toutes les demandes. Tout comme le prévoit le cadre réglementaire lié au service d'aide familiale, une visite du coordinateur au domicile de l'utilisateur est également programmée afin de définir conjointement, entre l'utilisateur et le prestataire, le contenu du service. Certains documents liés à l'analyse de la demande pour le service d'aide familiale sont également mobilisés et/ou adaptés pour le service d'aide ménagère. Si l'utilisateur présente un degré de dépendance, il est alors réorienté vers une aide familiale.

Il conviendrait cependant d'élargir cette analyse à l'ensemble des prestataires du quasi-marché regroupés selon notre typologie (voir tableau 1), afin d'analyser la qualité des services chez les autres opérateurs, suivant les profils différents d'utilisateurs.

#### **IV.2. Quelle qualité d'emploi pour quel type de travailleurs ?**

Avec le dispositif titre-service, force est de constater que, contrairement aux quasi-marchés étrangers de l'insertion, le service subsidié est faiblement réglementé alors que cette mesure est destinée à *un public cible identique, c'est-à-dire composé de groupes défavorisés (chômeurs de longue durée, etc.)* Ainsi, l'agrément décerné par l'Etat fédéral aux prestataires titre-service est relativement peu exigeant ou, à tout le moins, les soumet aux mêmes obligations que celles s'adressant à la plupart des employeurs. Le prestataire titre-service agréé est en effet tenu de respecter les conditions de travail et de rémunération imposées par les commissions paritaires, de lutter contre les discriminations, etc. En outre, le mode de subsidiation est fonction uniquement de la quantité d'heures prestées, et donc de la création d'activité et d'emplois, alors qu'il pourrait inclure des obligations de résultat en matière de *qualité* de l'emploi. Enfin, les évaluations annuelles du dispositif se contentent de dresser un panorama de la qualité de l'emploi et ne débouchent en aucun cas sur une suspension, voire un retrait de l'agrément pour des opérateurs qui s'écarteraient de (l'esprit de) la loi.

Dans le cas du titre-service, l'Etat semble considérer qu'un cadre réglementaire trop contraignant du point de vue des prestataires risquerait d'entraver l'objectif prioritaire de création d'emplois. L'exemple suivant en fournit une illustration patente. En effet, si la philosophie de la mesure est d'offrir un emploi *durable* aux personnes embauchées, en imposant aux prestataires l'octroi d'un contrat à durée indéterminée au-delà d'une période transitoire (variant, selon le profil du travailleur, entre 3 et 6 mois), l'évaluation publique du dispositif a montré que le secteur intérimaire, principal pourvoyeur d'emplois « titre-service »<sup>13</sup>, offre à ses travailleurs un nombre très élevé de contrats à durée déterminée,

---

<sup>13</sup> Le secteur intérimaire a créé, en 2006, 35,5% des emplois, contre 21% pour les autres entreprises commerciales privées, 17% pour les associations sans but lucratif, 10% pour les agences locales pour l'emploi, 7,5% pour les entreprises sociales d'insertion et 6% pour les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS).

parfois hebdomadaires voire journaliers, et ce pour une période ... indéterminée.<sup>14</sup> Ce manquement a été mis en exergue par le Ministre de l'Emploi qui précise toutefois que les entreprises titre-service « *ne sont pas obligées de conclure effectivement [un contrat à durée indéterminée], il leur suffit de le proposer.* » En effet, selon les termes de la loi (art.7 septies), « l'employeur est *tenu d'offrir* au travailleur un contrat de travail pour une durée indéterminée ». Formulée de la sorte, l'obligation porte effectivement sur l'offre d'un CDI et non sur sa signature.<sup>15</sup> Sans doute soucieux de ne pas heurter un des acteurs majeurs du système titre-service (le secteur intérimaire), le Ministre plaidera alors en faveur d'une liaison de la « *valeur d'échange des titre-services au type de contrat sous lequel le travailleur est occupé. De cette manière, les entreprises seront encouragées à proposer des contrats à durée indéterminée* », plutôt que sanctionnées lorsqu'elles s'écartent de l'esprit de la mesure. Cette proposition du Ministre (qui n'est, cependant, pas entrée en vigueur) de moduler la valeur d'échange du titre-service va néanmoins dans le sens d'une introduction, dans le mode de subsidiarité des prestataires titre-service, de critères liés à la qualité de l'emploi.

Dans le cadre de ce quasi-marché faiblement réglementé, la responsabilité de l'insertion des travailleurs repose donc davantage sur l'employeur ou le travailleur lui-même (via sa capacité de choix du prestataire), que sur les pouvoirs publics. Le fait que certains prestataires poursuivent une finalité sociale reconnue par un agrément des pouvoirs publics peut donc s'avérer déterminant pour la qualité de l'insertion des travailleurs fragilisés. *En particulier, il convient de déterminer dans quelle mesure les entreprises sociales d'insertion affichent des performances supérieures dans ce domaine.*

Afin de tester cette hypothèse, nous avons retraité les données recueillies dans le cadre d'une étude commanditée, en 2006, par le Ministre wallon de l'Emploi visant à obtenir une description de l'emploi et des conditions de travail pour l'ensemble des prestataires titre-service établis en Wallonie. Nous avons alors mis en évidence certaines différences significatives parmi les différentes catégories de prestataires de notre typologie. En effet, le croisement de certaines variables (liées au profil des travailleurs ou à la qualité d'emploi) avec les catégories de notre typologie fait ressortir des effets liés à la mission poursuivie (insertion ou aide à domicile) ou au secteur d'appartenance des prestataires (public, privé à but lucratif ou non lucratif), ce qui confirme le choix de nos critères de classification des prestataires. Ainsi, le profil des travailleurs, la charge horaire, la durée du contrat et la formation varient significativement d'une catégorie de prestataires à l'autre.

#### ▪ Le profil du travailleur

Etant donné le type d'activités autorisées avec le titre-service, les emplois créés via ce dispositif ne nécessitent pas à l'engagement un **niveau de formation** particulier, ce qui tend à homogénéiser le profil du travailleur qui reste majoritairement peu qualifié quel que soit le

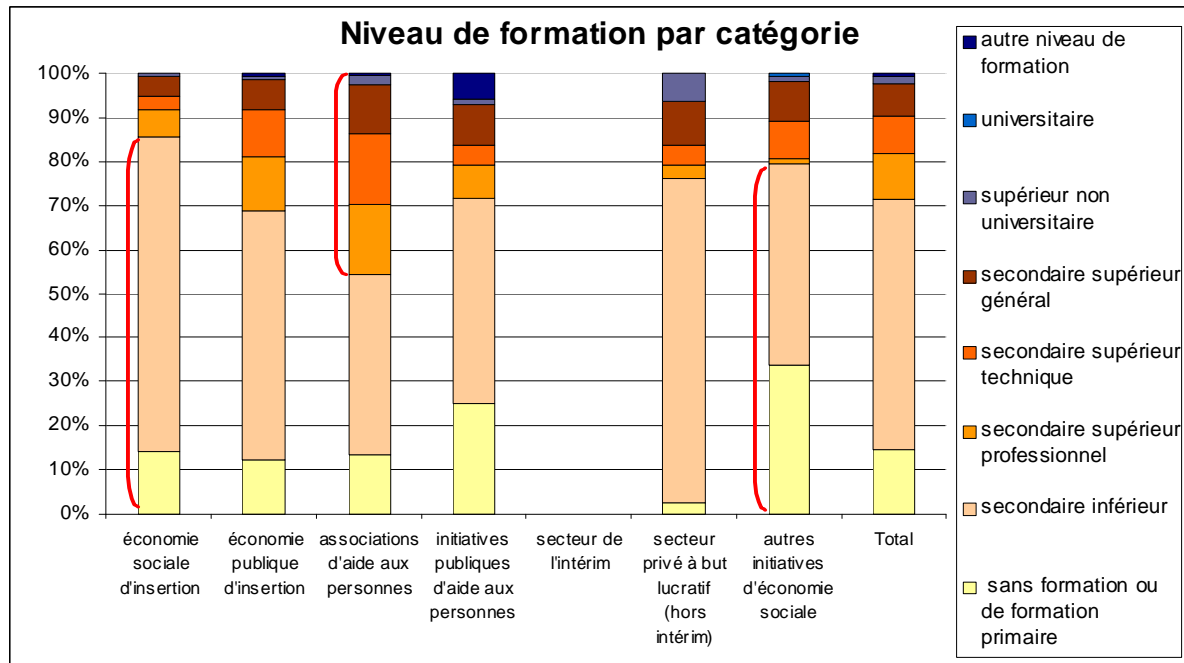
---

<sup>14</sup> Ainsi, selon l'évaluation annuelle du dispositif, « pour les quelque 22.000 travailleurs titres-services occupés via le secteur de l'intérim, on a conclu en 2006 près de 9.900 contrats à durée indéterminée et plus de 620.000 contrats à durée déterminée. Ce nombre élevé de contrats à durée déterminée s'explique par l'offre de contrats (successifs) à durée déterminée, comme des contrats d'un jour ou d'une semaine. » (IDEA Consult, 2007:40)

<sup>15</sup> Même si l'absence de CDI pourrait, théoriquement, être imputée à un refus du travailleur, l'enquête d'IDEA Consult (2007 :43) montre que, parmi les 35% de travailleurs qui ne sont pas embauchés sous CDI au terme de la période transitoire, seuls 5,4% n'ont pas accepté de passer sous CDI mais « quelque 30% travaillent avec des contrats à durée déterminée successifs et *ne se sont pas encore vu offrir un contrat à durée indéterminée.* » Il semblerait alors, selon ce rapport, que le maintien sous CDD du travailleur soit surtout du ressort de l'employeur.

type d'employeur. Cependant, on observe une influence significative de la mission poursuivie par ce dernier sur le profil du travailleur.

Figure 1



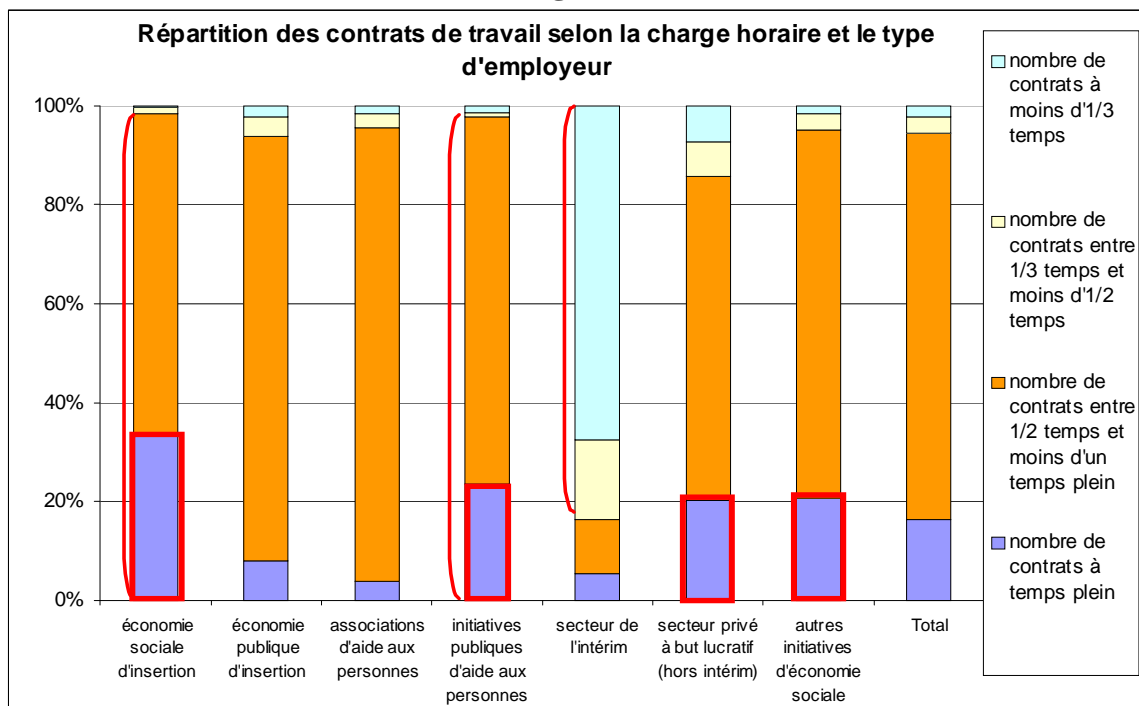
On observe par exemple une proportion plus importante de personnes peu qualifiées (sans formation ou avec le diplôme d'enseignement secondaire inférieur au plus) au sein des entreprises sociales d'insertion (85.5%) et des autres initiatives du tiers-secteur (79.5%). Cette caractéristique du profil des travailleurs souligne une mission de réinsertion socio-professionnelle de personnes particulièrement précarisées sur le marché du travail, par ailleurs exigé par l'agrément « entreprise d'insertion ». Par contre, le personnel recruté au sein des associations d'aide aux personnes se caractérise par un niveau de formation plus souvent supérieur, avec 43% des travailleurs ayant le niveau d'enseignement secondaire supérieur. En effet, les associations d'aide aux personnes déclarent poursuivre prioritairement une mission de prestation de services d'aide à domicile de qualité. Par conséquent, soucieux de maintenir leur réputation dans le secteur, ceux-ci procèdent à une sélection des travailleurs qui se traduit notamment par un niveau de formation à l'engagement plus souvent élevé qu'au sein des autres prestataires. On peut donc voir dans cette pratique un effet de la mission spécifique poursuivie par les associations agréées d'aide à domicile. Par ailleurs, bien qu'elles poursuivent une mission identique en termes de qualité de service, on peut faire l'hypothèse que certaines *initiatives publiques d'aide aux personnes*, ayant un statut de Centre Public d'Action Sociale (CPAS), poursuivent conjointement une mission de réinsertion de publics peu qualifiés. En effet, les CPAS sont chargés d'accompagner les personnes qui bénéficient du revenu minimum d'existence et de l'aide sociale. Il est donc probable que leurs services d'aide aux personnes soient, pour certaines de ces personnes, un lieu privilégié d'insertion. Ceci peut expliquer le pourcentage comparativement plus élevé de personnes peu qualifiées au sein des initiatives publiques d'aide aux personnes, par rapport aux associations d'aide aux personnes. Enfin, il convient de souligner que le secteur privé à but lucratif (hors intérim) se caractérise par un pourcentage supérieur à la moyenne de travailleurs peu qualifiés (76.36%

ayant au plus le niveau d'enseignement secondaire inférieur), mais aussi par le pourcentage le plus faible de travailleurs sans formation ou de niveau primaire.

- **La charge horaire**

La **charge horaire** des contrats de travail varie significativement avec le type de prestataire. En effet, 67.5% des contrats au sein des agences d'intérim sont de moins d'un tiers temps et 16% entre un tiers temps et moins d'un mi-temps. Ces chiffres témoignent d'une précarité des emplois importante dans le secteur de l'intérim. Par contre, l'ensemble des autres prestataires offrent majoritairement des contrats compris entre un mi-temps et un temps plein. C'est cependant au sein des entreprises sociales d'insertion que la proportion de contrats à temps plein est la plus élevée (33.5%), ce qui souligne leur mission d'offrir des emplois de qualité.

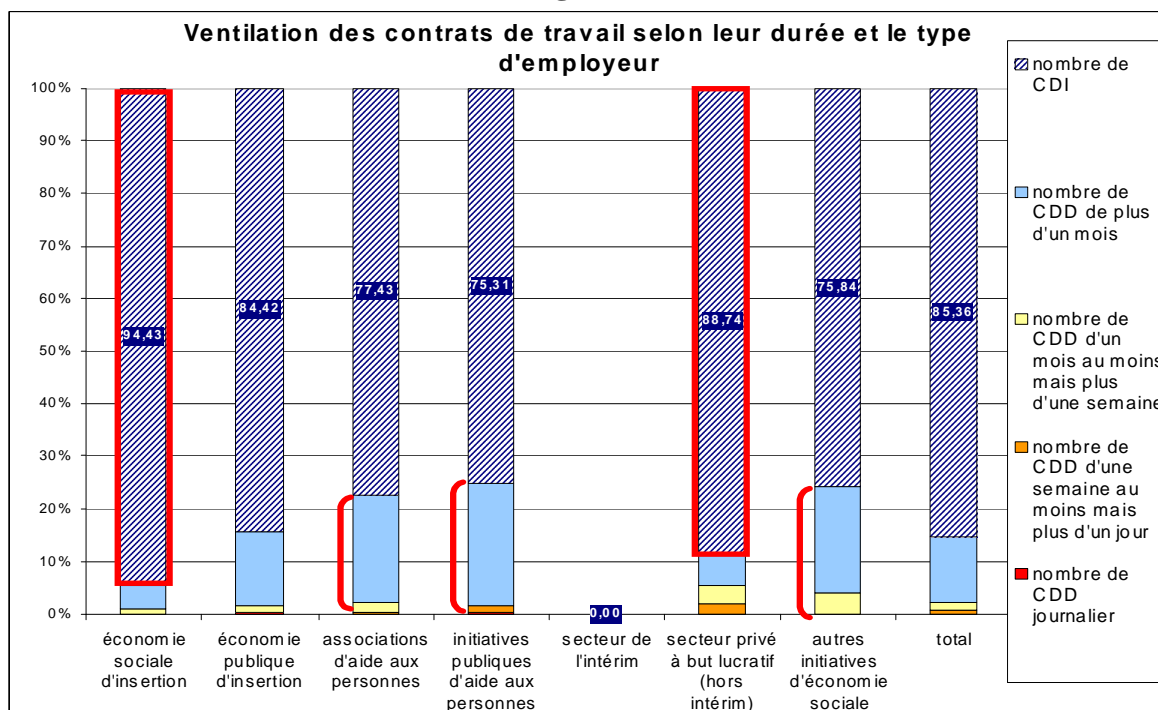
**Figure 2**



- **La durée du contrat**

Si on compare la durée du contrat selon le type d'employeur (excepté le secteur intérimaire pour lequel on ne dispose pas de données), on observe des différences significatives. La majorité des contrats sont à durée indéterminée avec un pourcentage maximal de 94.4% au sein des entreprises sociales d'insertion, suivi de 87.7% dans le secteur privé à but lucratif (hors intérim). On observe aussi que la proportion de CDD d'un mois au plus est plus importante dans le secteur privé à but lucratif hors intérim.

Figure 3

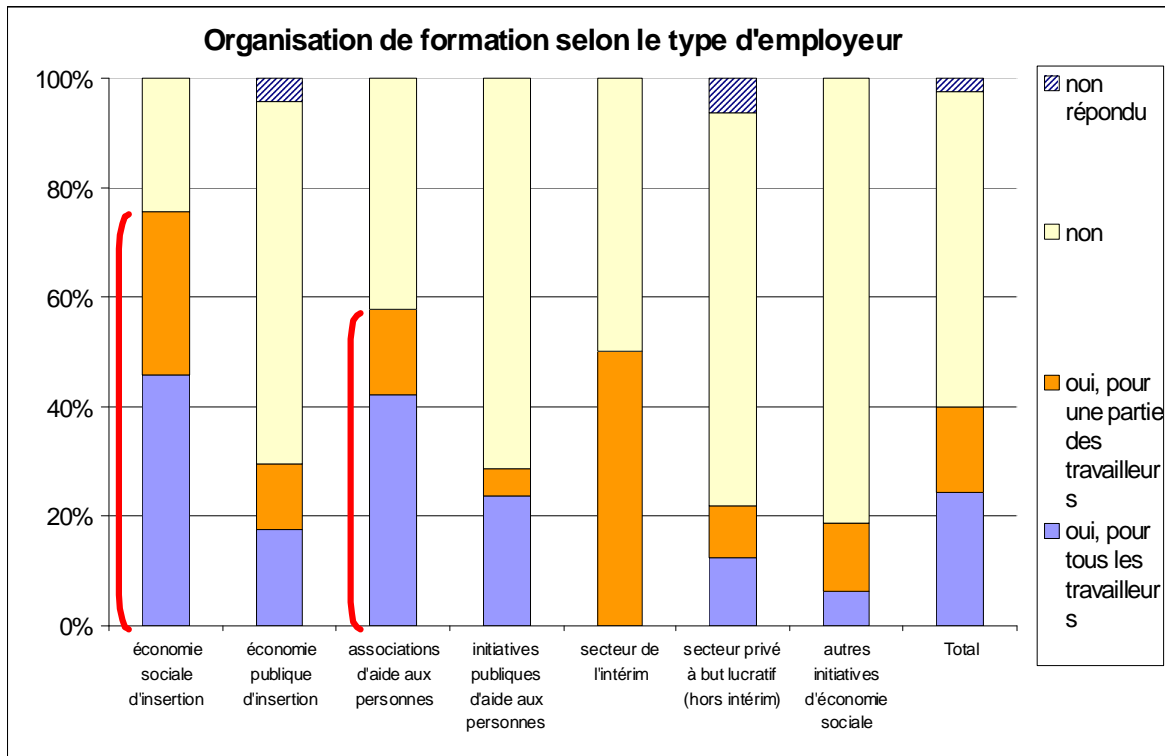


Concernant la durée des contrats de travail dans l'intérim, les données récoltées trimestriellement par l'Onem permettent de mettre en évidence qu'une proportion importante (55.6%) d'entreprises de travail intérimaire comptent plus de 2/3 de leurs travailleurs sous CDD. Ces chiffres confirment l'analyse menée plus haut quant au nombre excessivement élevé de CDD au sein du secteur de l'intérim. Cette stratégie peut s'expliquer par la volonté de ces employeurs de ne pas payer aux travailleurs les heures non subsidiées (jours de congé, jours fériés, jours de maladie, etc.). Il peut aussi s'agir par ce biais de mettre le travailleur en attente d'un statut plus stable tant que l'entreprise d'intérim n'a pas de certitude quant à la fidélisation et la satisfaction des clients envers le travailleur. Dans ce cas, même si le dispositif titre-service n'autorise pas l'emploi direct du travailleur par le client, l'intérêt du travailleur, à savoir l'obtention d'un CDI, n'en serait pas moins subordonné à la fidélisation de l'utilisateur qui pérennise l'accès au subsidé titre-service.

### La Formation

L'offre de **formation** varie enfin significativement selon le type d'employeur. 75.6% des entreprises d'insertion proposent une formation à leurs travailleurs ainsi que 57.6% des associations d'aide aux personnes. (Voir figure 4) Il est intéressant de souligner qu'une entreprise privée à but lucratif (hors intérim) sur cinq propose une formation à ses travailleurs. Il convient enfin d'être prudent dans l'interprétation des 50% d'entreprises intérimaires qui déclarent offrir une formation à une partie de leurs travailleurs étant donné que ce pourcentage ne correspond qu'à deux entreprises. A noter aussi 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.

Figure 4



La plupart de ces résultats dégagés à partir des données récoltées par la Région wallonne sont corroborés par les évaluations publiques (fédérales) du titre-service qui, néanmoins, ne regroupent pas les différents types de prestataires selon leur mission.<sup>16</sup> Ainsi, les rapports annuels, dont la publication est prévue dans la loi, fournissent des résultats similaires en ce qui concerne le type de contrats offerts, le régime de travail et l'octroi de formations. De même, l'audit financier réalisé par PricewaterhouseCoopers en 2007, dont l'objet est d'analyser la rentabilité et donc la pérennité des différents types d'opérateurs titre-service<sup>17</sup>, relève les mêmes disparités de qualité d'emploi (voir tableau 2). Ainsi, il apparaît que le taux d'encadrement<sup>18</sup> fourni par les prestataires est le plus élevé au sein des entreprises sociales d'insertion (un encadrant pour 11,52 travailleurs titre-service) et le plus faible au sein des entreprises commerciales privées (hors intérim) et des personnes physiques (un encadrant pour 41,22 travailleurs titre-service). Quant au taux de formation, calculé comme le rapport entre le nombre d'heures de formation et le nombre d'heures payées, il est le plus élevé au sein des entreprises sociales d'insertion (2,53%), puis des CPAS/Communes (1,60%) et des associations (1,08%), et le moins élevé au sein du secteur intérimaire (0,11%). Enfin, il est utile de se pencher sur le taux d'activité qui indique la propension des employeurs à consacrer, ou non, du temps à l'insertion des travailleurs par l'octroi d'une formation ou d'un encadrement, mais aussi à leur rémunérer des heures non prestées chez le client (congés

<sup>16</sup> IDEA Consult identifie, dans sa typologie, les entreprises commerciales privées (entreprises commerciales privées, entreprises de travail intérimaire, personnes physiques), les entreprises privées non commerciales (entreprises d'insertion, Associations sans but lucratif, Agences Locales pour l'Emploi) et les entreprises publiques (communes et centre publics d'action sociale).

<sup>17</sup> Il faut préciser, à cet égard, que la majorité des prestataires (62,4%) considéraient qu'une valeur d'échange du titre-service de 21 euros était déjà insuffisante pour couvrir les formations et l'encadrement des travailleurs. La réduction de 1 euro de cette valeur n'a fait qu'aggraver cette situation et a amené les pouvoirs publics à commanditer un audit financier du secteur afin de s'assurer de la viabilité à long terme du système.

<sup>18</sup> Taux d'encadrement = nombre de travailleurs titre-service exprimé en équivalents temps-plein rapporté au nombre de personnel d'encadrement exprimé en équivalents temps-plein.



payés, de maladie etc.). Ce taux se mesure donc comme le rapport entre les heures de services prestées chez le client (et donc subsidiées via le titre-service) et le nombre d'heures payées aux travailleurs en vertu de leur contrat de travail. Plus ce taux est élevé, plus l'activité des travailleurs tend donc à être consacrée exclusivement à la prestation d'heures d'aide ménagère chez le client. Il apparaît alors, selon l'audit financier (PricewaterhouseCoopers, 2007), que « le taux d'occupation des entreprises d'insertion (75%) et des CPAS et communes (77%) est bien inférieur à la moyenne globale de 85%. Les agences de travail intérimaire se caractérisent, elles, par un taux d'occupation très élevé de 94%. » 5% des heures payées à un travailleur en intérim sont donc consacrées à des activités « non-productives » contre 25% en entreprise d'insertion.

**Tableau 2**

	Taux de formation <sup>19</sup>	Taux d'encadrement	Taux d'activité
<b>Entreprises d'insertion</b>	2.53 %	11.52	75,33%
<b>ASBL</b>	1.08 %	17.39	82,47%
<b>Communes et CPAS</b>	1.60 %	14.68	76,60%
<b>ALE</b>	0.33 %	14.69	86,29%
<b>Entreprises commerciales privées et personnes physiques</b>	0.36 %	41.22	88,29%
<b>Intérim</b>	0.11 %	14.56	94,21%
<b>Total</b>	0.89 %	17.97	85%

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

A noter enfin que, même si l'audit financier ne contient pas d'informations explicites relatives au profil des travailleurs, on observe néanmoins que les aides à l'emploi auxquelles ont accès les prestataires « titre-service » et qui sont ciblées sur les travailleurs précarisés (chômeurs de longue durée, âgés, etc.), sont surtout mobilisées au sein du secteur public et du tiers secteur. Par contre, la marge bénéficiaire des prestataires du secteur privé à but lucratif varie peu avec ces aides, ce qui tend à montrer que ces employeurs n'embauchent pas en priorité les bénéficiaires de ce type d'aide. En effet, même si ces aides entraînent un allègement des cotisations sociales pour l'employeur, elles impliquent aussi, en raison du profil des travailleurs, des risques plus élevés d'absentéisme, de démotivation, etc., ce qui exige, pour y remédier, de consacrer des ressources au suivi des travailleurs.

L'ensemble de ces résultats, issus du traitement des données de la Région wallonne et des rapports publics, confirme donc notre hypothèse, à savoir que la qualité de l'insertion économique par l'emploi varie fortement sur le quasi-marché titre-service et que, *parmi l'ensemble des prestataires, les entreprises sociales d'insertion se distinguent par une qualité d'emploi et d'insertion supérieure.*

<sup>19</sup> Taux de formation = nombre d'heures de formation / nombre d'heures payées.

#### IV. CONCLUSIONS

Le titre-service est conçu par l'Etat belge comme une politique de création d'emplois et de lutte contre le travail au noir. En visant le développement d'emplois et de services de proximité, cette mesure s'immisce dans le champ des politiques sociales et touche, *de facto*, des bénéficiaires fragilisés, qu'il s'agisse de personnes (très) âgées qui ont recours au titre-service ou de personnes marginalisées sur le marché de l'emploi qui, par le biais du titre-service, ont l'occasion de se réinsérer. Afin de garantir le succès de cette mesure, l'Etat a décidé d'agir tant sur la demande, en la solvabilisant, que sur l'offre, en ouvrant la prestation des services à tout type d'opérateurs, du secteur public, du tiers secteur et du secteur privé à but lucratif. Ce faisant, les pouvoirs publics ont introduit un mode de régulation quasi-marchand dans le champ de l'aide à domicile et dans celui de l'insertion des travailleurs par une mise à l'emploi. Cependant, à l'inverse des quasi-marchés étrangers de l'aide à domicile ou de l'insertion, le quasi-marché créé avec le titre-service est faiblement réglementé : l'agrément est peu contraignant, le mode de subsidiation ne prévoit pas d'obligation en termes de résultats (si ce n'est de créer de l'activité) et l'évaluation poursuit une visée essentiellement descriptive, et non coercitive.

Une telle dérégulation soulève donc la question de la qualité des services prestés auprès de bénéficiaires fragilisés, qu'ils soient usagers ou travailleurs. Nous nous sommes alors penchés sur le rôle joué par certains opérateurs qui poursuivent une finalité sociale d'aide à domicile ou d'insertion. Historiquement, la production de bénéfices collectifs par des associations pionnières a donné lieu à un processus d'institutionnalisation au terme duquel ont émergé, dans ces deux champs d'activité, deux types de structures qui bénéficient désormais d'une reconnaissance légale, à savoir, d'une part, les services d'aide aux familles et aux personnes âgées et, d'autre part, les entreprises sociales d'insertion. Moyennant le respect d'un cadre réglementaire visant à garantir la qualité et l'équité des services prestés, ces opérateurs à finalité sociale ont donc accès à des financements publics qui témoignent de l'adhésion et du soutien des pouvoirs publics à leur mission d'intérêt général. Certains de ces opérateurs sont aujourd'hui entrés sur le quasi-marché titre-service, et prestent une activité d'aide ménagère « titre-service » faiblement réglementée alors qu'ils s'inscrivent par ailleurs dans un mode de régulation tutélaire qui privilégie, au contraire, une mise « sous tutelle » de bénéficiaires fragilisés. Notre question visait donc à déterminer si la qualité des services prestés par ces deux types d'organismes est supérieure à celle de leurs concurrents. La qualité des services d'aide ménagère n'a pas fait l'objet à ce jour d'une analyse approfondie et comparée de la performance pour l'ensemble du quasi-marché. On peut néanmoins affirmer que les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées tendent à adopter des pratiques organisationnelles de type « tutélaire » pour leur activité titre-service, alors qu'elles n'y sont pas tenues. En ce qui concerne la qualité d'un éventuel service d'insertion, nous avons mis en évidence les performances supérieures des entreprises sociales d'insertion, en matière de contrats offerts, de régime de travail, de formation et d'encadrement, et aussi d'embauche prioritaire d'un public de travailleurs précarisés. Ces caractéristiques sont d'ailleurs exigées pour obtenir l'agrément « entreprise d'insertion ».

Comme nous l'avons déjà souligné, l'évaluation « précise et comparative » de la performance représente un pilier central d'un mode de régulation quasi-marchand. Dans le cas belge, ce travail est d'autant plus nécessaire que le cumul de subsides par les organisations à finalité sociale a conduit le secteur privé à but lucratif à dénoncer une « concurrence déloyale », elle-même liée à une « sur-subsidiation ». Ainsi, dans sa mission, la Fédergon (fédération des entreprises commerciales actives dans le titre-service, dont le secteur intérimaire) 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-subsidiation* appliquée par certains acteurs (publics ou semi-publics) et qui peuvent créer une *concurrence déloyale envers les entreprises commerciales*. » Plutôt que de poser l'hypothèse qu'une « saine concurrence commerciale » sanctionne une activité identique chez tous les opérateurs titre-service, il convient au contraire de se demander si certaines organisations ne doivent pas, afin de remplir leur mission spécifique, bénéficier de ressources complémentaires qu'elles ne peuvent obtenir sur le marché.

En mettant en exergue certaines dimensions liées à la qualité des emplois créés, l'audit financier a déjà permis, en s'intéressant aux ressources mobilisées, de mettre en lumière la « finalité sociale » des entreprises sociales d'insertion, rendant de ce fait légitime l'octroi de ressources publiques additionnelles. Cet audit conclut en effet en ces termes : « [les données] indiquent clairement que les entreprises d'insertion consacrent beaucoup plus de temps (et engendrent donc davantage 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* ». Cette étude a, dans la foulée, entraîné une réaction du Ministre de l'Emploi qui, de nouveau, a pris position en faveur d'une modulation du subside en fonction de critères qui ne se limitent plus à la seule quantité d'heures prestées : « Le ministre [de l'Emploi] juge important de faire une distinction, quant à la valeur d'échange, *en fonction du type d'entreprise et du type de travailleurs occupés*. » A deux reprises, les dispositifs d'évaluation ont donc conduit l'autorité publique à revoir sa position en matière de critères de subsidiation. Même si ces propositions ne sont jamais entrées en vigueur, elles expriment, d'une part, le déficit de régulation du système existant, et, d'autre part, l'existence d'une contribution à l'intérêt général de certains prestataires, comme les entreprises sociales d'insertion.

Dans un contexte de coexistence sur un même marché d'organisations aux finalités et aux ressources distinctes, la démonstration de la contribution de certains opérateurs à l'intérêt collectif est donc devenue indispensable pour dénoncer l'argument de « sur-subsidiation » et de concurrence déloyale avancé par certains opérateurs. Car, comme le suggère 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] »

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARBIER J.C. [2006], *The service voucher in Belgium, statements and comments*, Peer review from France, mutual learning programme of the European employment strategy, European Commission.
- COMMISSION EUROPEENNE, [1994], *Growth, Competitiveness and Employment: the challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> Century*. Luxembourg:Office for official publications of the European commissions;
- DE BRIEY V., LEMAÎTRE A., LHUILLIER V., NYSSSENS M., OULHAJ L., PLATTEAU A. [2004], “Titres-services, que comprendre, que penser ? », *Regards économiques*, IRES-UCL, n°20, mars.
- ESPING-ANDERSEN G. [1990], *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- GADREY J. [2002], *Les bénéfiques collectifs des activités de l'économie sociale et solidaire : une proposition de typologie, et une réflexion sur le concept d'externalités*, séminaire Dynamiques Solidaires, MIRE-DIES, atelier 3 : l'utilité sociale, 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*, Rapport de synthèse pour le programme de recherche “L'économie sociale et solidaire en région”.
- GARDIN L., LAVILLE J.L. [2007], *L'économie solidaire en Europe : initiatives locales et services de proximité*, in LAVILLE J.L. (éd), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Hachette littérature, Paris, p.77-104.
- GILAIN B., NYSSSENS, M., [2001], *Les services d'aide à domicile aux personnes âgées en Belgique*, in : LAVILLE J.L., NYSSSENS M., *Les services sociaux entre associations, Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris, pp.47-65.
- GEORGES N., [2007], *L'EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI : modalités d'un marché en plein essor*, Document de travail n°81, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris.
- GODFREY M. [2001], “Prevention : developing a framework for conceptualizing and evaluating outcomes of preventive services for older people”, *Health and Care in the Community*, Vol. 9, n°2, p. 89-99.
- GRUBB D., [2006], *Le quasi-marché des services de gestion individualisée*, Atelier international d'experts de la commission technique sur l'assurance chômage et du maintien à l'emploi : le case management vers un emploi durable ?, Association internationale de la sécurité sociale, Bruxelles, Belgique, 10-11 avril 2006.
- KNAPP M., HARDY B., FORDER J. [2001], “Commissioning for quality : ten years of social care markets in England”, *Journal of Social Policy*, Vol. 30, n°2, p.283-306.
- LAVILLE J.L., NYSSSENS M [2006], *Services de proximité*, in LAVILLE J.L., CATTANI A.D. (eds.), *Dictionnaire de l'Autre Economie*, collection folio actuel, Desclée de Brouwer, Paris, p. 561-571.
- LE GRAND J. [1991], *Quasi-Markets and Social Policy*, *The Economic Journal*, Vol. 101, n°408, p.1256-1267.
- LE GRAND J., BARTLETT W., [1993], *Quasi-markets and social policy*, Macmillan, London.
- LE GRAND J. [1997], *Competition, cooperation, or control ? Tales from the British National Health Service*, *Health Affairs*, Vol. 18, n°3, p. 27-39.
- LÉONARD, L., LETONT, V., VAN DAELE, A., VANDENBRANDE, T. VER HEYEN, W. & WENDELEN, E. (2006). *Travailler comme aide familiale à domicile*, Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale, Bruxelles.

- NETTEN A., MCDAID D., FERNANDEZ J.-L., FORDER J., KNAPP M., MATOSEVIC T., SHAPIRO J. [2005], *Measuring and Understanding Social Services Outputs*, Personal Social Services Research Unit Discussion Paper n°2132/3.
- NETTEN A., FRANCIS J., JONES K., BEBBINGTON A. [2004], *Performance and Quality: User Experiences of Home Care Services*, Final Report, PSSRU Discussion Paper n°2104/3.
- MARWELL N., MCINERNEY P.-B. [2005], "The Nonprofit/For-Profit Continuum : theorizing the dynamics of Mixed-Form Markets", *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, vol. 34, n°1, p.7-28.
- PEETERS A., VAN PELT A., SANDERS D. [2006], *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, Rapport final, IDEA Consult, Bruxelles.
- PEETERS A., VAN PELT A., SANDERS D. [2007], *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, Rapport final, IDEA Consult, Bruxelles.
- POWELL, M. [2003], "Quasi-markets in British Health Policy : a *Longue Durée* Perspective", *Social Policy and Administration*, vol. 37, n°7, p.725-741.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS [2005], Brancherapport Z-org Benchmarkonderzoek Thuiszorg 2004, Utrecht.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS [2007], Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité.
- RAYNES N., CLARK H., BEECHAM J. [2006], *The report of the Older People's Inquiry into 'That Bit of Help'*, The Joseph Rowntree Foundation.
- SONECOM, [2006], *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif « titres-services » au sein des entreprises agréées en Région wallonne*, étude commanditée par le Ministre Wallon de l'Economie, de l' Emploi et du Commerce extérieur.
- STRUYVEN L., STEURS G., [2003], *An international comparison - Towards a quasi-market in reintegration services : first assessment of the Dutch experience*, Australian Journal of Labour Economics, Vol.6., n°2, June 2003, pp.331-355.
- STRUYVEN L., [2004], Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD.
- VERMER M.-C., NYSENS M. [2006], *Introduction des titres-services dans le champ des services de proximités*, Rapport final de la recherche commanditée par la Ministre des affaires sociales en Région Wallonne.