

SÉRIE

SOCIÉTÉ ET AVENIR

Economie plurielle et régulation publique

Le quasi-marché des titres-services en Belgique

ARNAUD HENRY
STÉPHANE NASSAUT
JACQUES DEFOURNY
MARTHE NYSENS



ACADEMIA PRESS

Economie plurielle et régulation publique
Le quasi-marché des titres-services en Belgique

SOCIÉTÉ ET AVENIR

Economie plurielle et régulation publique

Le quasi-marché des titres-services en Belgique

Arnaud Henry
Stéphane Nassaut
Jacques Defourny
Marthe Nyssens

Avec la collaboration de Gisèle Bertholet



POLITIQUE SCIENTIFIQUE FEDERALE



ACADEMIA PRESS

Cette publication est le résultat du projet «Economie sociale et libéralisation des services: le cas des services de proximité», financé par la Politique scientifique fédérale dans le cadre du programme «Société et Avenir». Responsable du programme: Margarida Freire, en collaboration avec Aziz Naji.

Le projet est exécuté sous la direction des prof. M. Nyssens, Université Catholique de Louvain et J. Defourny, Université de Liège.

Dans la même série sont déjà parus:

- J. Bauwens, e.a., Cyberteens, cyberrisks, cybertools – Tieners en ICT, risico's en opportuniteiten, Cyberteens, cyberrisks, cybertools – Les teenagers et les TIC, risques et opportunités, 2009.
- M. Easton, e.a., Multiple Community Policing: hoezo?, 2009

Le contenu des textes n'engage que la seule responsabilité de leurs auteurs.

© Academia Press
Eekhout 2, 9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09
Info@story.be www.story.be

Arnaud Henry, Stéphane Nassaut, Jacques Defourny, Marthe Nyssens
Economie plurielle et régulation publique – Le quasi-marché des titres-services en Belgique

Gent, Academia Press, 2009, iii + 320 pp.

Mise en page: proxess.be

ISBN 978 90 382 1526 6
D/2009/4804/226
U 1371

Tous droits réservés. Aucun extrait de cet ouvrage ne peut être reproduit, ni saisi dans une banque de données, ni communiqué au public, sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	1
PARTIE I. Evolution des modes de régulation publique dans le champ des services de proximité	5
<i>A. Une pluralité des modes de régulation dans le champ des services de proximité: perspective historique et évocation internationale</i>	<i>5</i>
1. La régulation tutélaire	5
2. La régulation quasi-marchande	10
3. Les quasi-marchés dans une perspective européenne.....	12
<i>B. Les services de proximité dans le contexte des règles de concurrence européenne</i>	<i>16</i>
1. Introduction générale	16
2. Bref historique	22
3. Quelques définitions.....	26
4. Le régime transversal d'exemption réservé aux SIEG par l'article 86.2 du Traité CE.....	38
5. Les aides d'Etat en faveur des services sociaux	42
6. En matière de libre prestation de services et de liberté d'établissement	54
7. Conclusion	65
PARTIE II. Le dispositif titre-service – présentation et cadre d'analyse ...	69
<i>A. Présentation du dispositif titre-service.....</i>	<i>69</i>
1. Genèse et évolution du système	69
2. Mode de fonctionnement du dispositif	75
3. Un dispositif emblématique de la régulation quasi-marchande	76
<i>B. Cadre d'analyse et conception de la recherche</i>	<i>81</i>
1. Elaboration d'une typologie des prestataires titre-service	82
2. Grille d'analyse de la performance.....	91
3. Hypothèses de recherche.....	98
4. Méthodologie.....	113
PARTIE III. Analyse de la qualité de l'emploi	117
<i>A. La méthode Data Envelopment Analysis (DEA) et les données utilisées ...</i>	<i>119</i>
1. Le modèle de base.....	119
2. Les données	121
<i>B. La production restreinte (aspects purement productifs).....</i>	<i>122</i>
<i>C. La production élargie à l'accompagnement des travailleurs.....</i>	<i>128</i>
1. Définition de la spécification élargie de la production	128

2.	Commentaires	131
3.	Résultats de la spécification élargie de la production	134
4.	Autres éléments permettant de prendre en compte l'accompagnement des travailleurs.....	141
5.	Conclusions	145
D.	La production étendue à la prise en compte du type de contrats offerts	146
1.	Définition de la spécification étendue de la production	146
2.	Résultats de la spécification étendue de la production	151
3.	Autres éléments d'analyse relatifs à la flexibilité et la qualité d'emploi	155
4.	Spécification étendue et flexibilité des services: conclusions	158
E.	Qualité d'emploi et rotation des travailleurs.....	159
F.	Un effet «régulation»	162
PARTIE IV.	Analyse de la qualité du service	165
A.	Motifs de recours au titre-service	171
B.	Age des utilisateurs.....	175
C.	Mise en place du service	179
D.	Le suivi du service	187
E.	Le contenu du service	188
PARTIE V.	Synthèse	203
A.	Synthèse des résultats selon la mission des prestataires	203
1.	Les organisations poursuivant une mission d'insertion: les OESI et les OEPI.....	203
2.	Les organisations poursuivant une mission d'aide aux personnes: les AAP et les IPAP.....	206
3.	Les organisations à but lucratif: les sociétés d'intérim et le secteur privé à but lucratif hors intérim.....	208
4.	Les organisations poursuivant une autre mission: les AIES.....	210
B.	La triangulation de la relation de service	211
PARTIE VI.	Viabilité financière et aides d'état	217
A.	La viabilité financière des prestataires titre-service au regard de leur contribution à l'intérêt général	217
1.	Composantes du coût et du revenu généré par un travailleur ETP.	221
2.	Résultats des simulations	228
B.	Le titre-service et ses prestataires au regard de la réglementation européenne	250
1.	La mesure titres-services	251
2.	Les prestataires.....	263
	Conclusions générales.....	269

Bibliographie	279
Liste des figures	285
Liste des tableaux	289
Liste des acronymes	293
Annexes	295

INTRODUCTION GÉNÉRALE¹

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. Au gré des listes successives, le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est à ce jour une question plus pragmatique que conceptuelle. A titre indicatif, notons qu'on recense généralement sous ce vocable des services comme l'aide ménagère, les services à domicile, les services d'accueil de la petite enfance, l'accueil des enfants en extrascolaire, le transport des personnes à mobilité réduite, le logement des populations fragilisées, l'aménagement et l'entretien des espaces collectifs au sein de quartiers dégradés, etc.

Ces services s'inscrivent résolument dans ce que l'on appelle désormais «l'économie plurielle». Ils sont prestés par une pluralité d'opérateurs (entreprises privées à but lucratif, organisations d'économie sociale ou secteur public) qui recourent à des ressources plurielles (marchandes et non marchandes) et qui se distinguent par leurs formes organisationnelles et leurs modes de gouvernance.

Le développement de ce secteur suscite de nombreuses attentes fondées sur les bénéfices collectifs qu'il peut générer et que les producteurs et les usagers ne prennent pas spontanément en compte dans leurs choix de consommation ou de production. D'abord, ces services engendrent des externalités collectives, c'est-à-dire des bénéfices qui dépassent la seule satisfaction des usagers et qui ne sont pas pris en compte par le système de prix. Le recours à des services de garde d'enfants engendre par exemple des externalités sous la forme d'un meilleur fonctionnement du marché du travail, en permettant une plus grande disponibilité des parents au travail. De nombreux services de proximité, comme l'aide à domicile aux personnes dépendantes, atténuent la vulnérabilité sociale des usagers fragilisés ou encore réduisent les dépenses de santé publique, grâce à un moindre recours à l'hospitalisation. D'autres initiatives, comme celles dans le domaine du logement

¹ Ce rapport a été rédigé par Arnaud Henry (Centre d'économie sociale, Université de Liège) et Stéphane Nassaut (CIRTES, Université catholique de Louvain) sous la direction scientifique des professeurs M. Nysens, CIRTES, Université catholique de Louvain et J. Defourmy, Centre d'économie sociale, Université de Liège. Les sections juridiques (partie I.B. et partie VI. B) ont été rédigées par Gisèle Bertholet, juriste associée au centre d'économie sociale de l'Université de Liège.

ou de l'entretien des espaces publics, peuvent renforcer l'attractivité d'un territoire et ainsi favoriser un développement local. Ensuite, de nombreux services de proximité relèvent de l'intérêt collectif au sens où l'accès à ces services soulève un enjeu d'équité. En effet, des services comme l'aide aux personnes dépendantes, la garde d'enfants ou l'aide au logement répondent à des besoins jugés essentiels dans nos sociétés: besoins d'autonomie, d'éducation, d'accès à un logement, etc. Enfin, ces services permettent en principe la création d'emplois durables et de qualité, parfois accessibles à des personnes exclues du marché du travail.

Le développement des services de proximité touche donc tant l'insertion de leurs travailleurs que celle de leurs usagers, tout comme le développement de la société dans son ensemble via les impacts collectifs qu'ils génèrent. Puisque le marché n'intègre pas ces aspects collectifs dans son fonctionnement, une intervention des pouvoirs publics est requise.

En Belgique, les pouvoirs publics ont pris, ces dernières années, un ensemble d'initiatives qui démontrent leur intérêt à l'égard de ce secteur. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer la mise sur pied d'un fonds expérimental en vue de développer les services de proximité (2001-2002), la reconnaissance des services de proximité comme axe important de la politique fédérale en matière d'économie sociale (depuis 1999), le soutien au développement des services de proximité par un accès élargi au système des titres-services, l'accès à la mesure SINE pour les services de proximité sous certaines conditions, la création d'un fonds d'impulsion au niveau fédéral (2004), etc.

Les interventions publiques dans ce champ sont du ressort du gouvernement fédéral, des régions et des communautés. Les décisions prises par ces différents niveaux de pouvoir sont toutefois soumises au respect des règles édictées au niveau supranational, en particulier au niveau européen, qui ne sont pas sans questionner les modalités actuelles de l'intervention publique.

L'objet de cette recherche est le dispositif titre-service, d'une part, car il apparaît comme emblématique des évolutions actuelles. C'est que le titre-service, défini par la loi du 20 juillet 2001, introduit un mode de régulation quasi-marchand dans le champ des services de proximité, qui témoigne de l'évolution profonde du type d'intervention des pou-

voirs publics. En effet, on observe une évolution, non seulement en Belgique mais au niveau international, d'un modèle de régulation essentiellement tutélaire (agrément de certains types de prestataires en général à but non lucratif, normes de qualité, financement de l'offre) à un modèle de régulation quasi-marchande (mise en concurrence de différents types de prestataires à but lucratif ou non lucratif sur un quasi-marché et solvabilisation de la demande via un mécanisme combinant subsidiation de celle-ci et soutien de l'offre). D'autre part, le dispositif impressionne par les moyens financiers mobilisés (plus d'un milliard d'euros pour le budget fédéral en 2009) : plus de 600.000 usagers et plus de 100.000 travailleurs qui prestent annuellement dans le cadre de ce dispositif.

La question qui est au cœur de cette recherche est celle de l'analyse comparée des différents types de prestataires titres-services. Pour ce, il s'agit de déterminer quels sont les éléments de différenciation entre prestataires en termes, d'une part, de performance de l'activité productive (qualité de l'emploi, qualité du service) et d'autre part, de ressources de financement et d'«affiliation» des prestataires à différents types de mode de régulation, en particulier la régulation tutélaire. Cette démarche permettra alors de réfléchir l'intervention des pouvoirs publics dans ce champ des services de proximité et d'analyser l'apport spécifique des différents modes de régulation et des différents prestataires.

Le présent rapport de recherche est structuré de la manière suivante.

Dans une première partie, il s'agit d'analyser l'évolution des modes de régulation publique dans le champ des services de proximité en la replaçant dans le contexte international et notamment dans l'évolution des règles de concurrence européennes.

Dans une deuxième partie, nous présentons en détails le dispositif du titre-service et son évolution depuis son lancement. Nous y développons ensuite le cadre général de notre analyse, les typologies construites pour les différents types de prestataires titre-service, les principales hypothèses de la recherche ainsi que les données empiriques que nous avons récoltées.

La troisième partie du rapport vise une première analyse comparée de la performance des différents types de prestataires, qui repose sur une mise en relation entre les ressources mobilisées et la production de ces

prestataires. Les notions de production et d'efficacité productive sont tour à tour considérées dans un sens restreint et dans un sens plus large intégrant des paramètres liés à la qualité des emplois créés avec le titre service. Cette qualité d'emploi est d'autant plus importante que le titre service est une mesure orientée explicitement vers la création d'emplois de qualité pour des personnes en difficulté d'insertion sur le marché du travail.

Dans une quatrième partie, l'accent est mis sur un autre aspect, tout aussi fondamental, de la performance des prestataires titre-service, à savoir la qualité du service offert. A travers nos enquêtes, nous avons en effet essayé de cerner diverses dimensions dans l'organisation du service par les prestataires qui ont un impact sur son adéquation aux besoins et au profil de l'utilisateur. A cet effet nous avons cerné différents profils d'utilisateurs puisque les évaluations font ressortir que le dispositif bénéficie à deux grands groupes d'utilisateurs, à savoir des couples bi-actifs et des personnes plus âgées.

Nous présentons ensuite une synthèse des résultats obtenus dans les deux parties précédentes de manière à combiner au mieux les enseignements sur la qualité de l'emploi et la qualité du service offerts par les différents types de prestataires. (Partie V).

Enfin, une sixième et dernière partie s'interroge sur la viabilité du dispositif titre service pour les différents types de prestataires en fonction des ressources qu'ils mobilisent et des charges qu'ils doivent supporter. Dans une perspective analogue, une réflexion plus juridique cherchera à voir si les aides publiques dont bénéficient certains prestataires en vertu des missions sociales particulières sont plus ou moins assurées sur le moyen terme ou si elles risquent d'être mises en cause sur base de la législation européenne.

PARTIE I

ÉVOLUTION DES MODES DE RÉGULATION PUBLIQUE DANS LE CHAMP DES SERVICES DE PROXIMITÉ

L'objet de cette recherche est celui du dispositif titre-service. Nous l'avons choisi car il est emblématique des évolutions à l'œuvre dans le champ des services de proximité. En effet, le titre-service introduit un mode de régulation quasi-marchand. Dans cette première partie, il s'agit donc d'abord de rendre compte de la pluralité des modes de régulation à l'œuvre dans ce champ dans une perspective historique et internationale. Ensuite, l'objet du second point est de situer le débat par rapport à la législation européenne.

A. Une pluralité des modes de régulation dans le champ des services de proximité : perspective historique et évocation internationale

Il existe différents modes d'intervention de la puissance publique pour réguler le champ des services de proximité dont l'importance peut cependant varier d'un pays à l'autre. De cette évocation historique, il ne faut pas déduire que ces modes de régulation se sont, chronologiquement, substitués les uns aux autres. Il faut davantage considérer qu'aujourd'hui, ils coexistent et se superposent.

1. *La régulation tutélaire*

Durant les Trente Glorieuses, la régulation tutélaire était considérée comme le moyen le plus approprié pour développer les services sociaux tout en poursuivant des objectifs collectifs d'équité et de cohésion sociale. L'Etat s'est alors imposé comme « organisateur du social » même si, bien souvent, la structuration du champ de certains services, comme ceux d'aide à domicile pour personnes dépendantes, s'apparente plutôt à une *co-construction* entre l'Etat et le secteur de l'économie sociale, et plus particulièrement les associations. Le type et le degré de développement de l'Etat-providence influera toutefois sur le rôle joué,

dans la production des services, par les associations. Par exemple, dans le champ spécifique des services d'aide à domicile, on observe que dans deux régimes d'Etat-providence – l'«universaliste» et le «corporatiste»² –, l'intervention du monde associatif a participé à l'essor des services subventionnés par des ressources non marchandes, mais sur des modes différents. Dans le premier cas, les demandes exprimées par les associations sont relayées par le service public qui devient prestataire, comme dans le modèle scandinave. Les associations émettent des revendications mais ne se posent donc pas en producteurs permanents de services. Dans le second cas, les prestataires associatifs fournissent les services, mais leur activité est contrôlée et financée par les pouvoirs publics. Dans les deux cas, les articulations entre associations et pouvoirs publics permettent toutefois de dépasser les insuffisances des initiatives originelles, entre autres le paternalisme (lié à ce que l'aide apportée ne relève pas d'un droit), l'amateurisme et l'absence de continuité liée à la volatilité du bénévolat (Salamon, 1990). De manière générale, cette forme d'institutionnalisation caractéristique des Trente Glorieuses témoigne d'une «démarchandisation»³ de certains champs d'activité, selon l'expression d'Esping-Andersen (1990), puisque ces services sociaux sont par définition considérés comme n'étant pas du ressort du marché.

La Belgique s'inscrit dans ce deuxième modèle. En effet, dans le cas spécifique de l'aide à domicile, l'Etat a élaboré sa politique au sortir de la seconde guerre mondiale *sur base* d'expériences associatives pionnières. Il existait alors une dynamique de relais entre les initiatives associatives et les pouvoirs publics, dans le rôle de reconnaissance, d'encadrement et de financement *ex post* de celles-ci. (Laville et Nyssens, 2001) Aujourd'hui encore, en Belgique, les associations continuent d'exercer une place prédominante de prestataire de services aux côtés de prestataires publics (principalement les CPAS) via les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées («diensten van gezinszorg» en Flandre) (Voir Encadré 1).

² La typologie proposée par Esping-Andersen distingue trois régimes d'Etats-providence: le régime universaliste où le service public est considéré comme responsable de l'organisation des services sociaux; le régime libéral dans lequel l'intervention publique reste subsidiaire par rapport au mode d'allocation principal des ressources qu'est le marché; le régime corporatiste où les services sociaux sont une préoccupation secondaire dans la structuration des Etats-providence. Pour une présentation détaillée, voir «Etats-providence et services sociaux», in «Les services sociaux entre associations, Etat et marché». (Nyssens, Laville, 2001)

³ Même si, dans les faits, on observe un contraste dans les modalités de mise en place des services dans les divers pays européens.

Encadré I-1: *Les services d'aide aux familles et aux personnes âgées*

Les services d'aide aux familles et aux personnes âgées offrent une palette de service dont l'aide familiale est la figure centrale, c'est-à-dire 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. L'accès au service est conditionné à la réalisation d'une enquête sociale au domicile de l'utilisateur par un travailleur social et le tarif pratiqué est fonction d'un barème tarifaire et donc 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^a. Ainsi, l'agrément prévoit des normes d'encadrement des travailleurs, des qualifications nécessaires à l'exercice du métier d'aide familiale garantissant, par ce biais-là, sa professionnalisation, etc. Enfin, l'activité de ces organismes ne répond pas à la loi de l'offre et de la demande: les Régions contingentent la «production» entre les différents prestataires déjà bien établis dans le champ. Dans ce contexte, on observe plus un partage qu'une réelle concurrence entre les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, 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.

a. Décret relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées (M.B. 21/01/2008).

Le champ de l'insertion par le travail offre un autre exemple emblématique de *co-construction* entre le secteur de l'économie sociale et l'Etat. En effet, face à la marginalisation croissante d'une partie de la population sur le marché du travail 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. Ces initiatives 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 (Defourny, Nyssens, Simon, 1998; Nicaise, Nyssens et Marée, 2005)

Cette reconnaissance légale a donné lieu à une série d'agréments pour deux catégories d'entreprise: 1) celles qui poursuivent un objectif de *formation* du public-cible par le biais d'une activité productive durant une *période limitée de temps*, comme les entreprises de formation par le

travail⁴; 2) celles poursuivant un objectif de *création d'emplois, temporaires ou durables*, pour un public-cible, par le biais d'une activité productive. Certaines, comme les entreprises d'insertion⁵, accèdent alors à des soutiens financiers publics pendant une période initiale et en fonction de l'embauche de travailleurs particulièrement défavorisés (notamment, très peu qualifiés), la moindre productivité des travailleurs devant être compensée durant une période déterminée. (Voir Encadré 2). D'autres, comme les ateliers sociaux («Beschutte Werkplaatsen») propres à la Région flamande, leur permettent d'accéder à des soutiens financiers publics durables.

Encadré I-2: *Les entreprises d'insertion*

Les *entreprises 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.^a 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. 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.

- a. Décret du 18 décembre 2003 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées (MB du 10/03/2004).

⁴ En Région wallonne: les EFT (entreprises de formation par le travail); en Région bruxelloise: les AFT (ateliers de formation par le travail).

⁵ En Régions wallonne et bruxelloise: les EI (entreprises d'insertion); en Région flamande, les IB (Invoegbedrijven).

La notion de «régulation tutélaire» caractérise donc un mode de régulation de la part des pouvoirs publics nationaux (ou fédéraux), régionaux (dans le cadre, en Belgique, de la régionalisation des compétences de l'aide aux personnes) ou locaux, au sens où la production de services est *financée et encadrée* par la puissance publique agissant ainsi comme «tutrice» du consommateur (Laville et Nyssens, 2001). Elle s'inscrit donc dans des *cadres réglementaires*, édictés dans des décrets régionaux pour ce qui est de l'aide à domicile et de l'insertion, ouvrant la prestation des services aux publics vulnérables (universalité de l'accès), garantissant des normes d'encadrement, des exigences de formation, etc. Les subventions sont donc accordées aux organisations agréées des secteurs public et d'économie sociale – structuration par l'offre – sur base de critères de qualité *prédéfinis*. Ce type de régulation contribue le plus souvent à la stabilisation d'un champ d'activité dans la mesure où, par le nombre limité d'opérateurs agréés et, pour le cas de l'aide à domicile, par le biais de quotas, l'Etat contingente la «production» des différents prestataires.⁶ Enfin, il faut insister sur la caractéristique essentielle de ce mode d'institutionnalisation des services de proximité fondé sur une «démarchandisation», à savoir la production, grâce au financement de l'Etat, de bénéfices pour la collectivité dans son ensemble, par exemple en termes de réduction des inégalités quant à l'accès à ce type de services. Ce mode de régulation entraîne toutefois le risque que le cadre réglementaire exigeant contraigne l'autonomie des organisations prestataires et restreigne leurs capacités d'innovation sociale.

Le tableau suivant résume les caractéristiques des services d'aide à domicile pour personnes dépendantes et des entreprises d'insertion qui s'inscrivent dans ce mode de régulation.

⁶ Ainsi, «l'arrêté du Gouvernement wallon réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services définit deux plafonds: un premier situé à 200 heures par trimestre et un deuxième situé à 600 heures par semestre.» Voir la recherche consacrée à l'«Evaluation des critères de programmation à appliquer pour subventionner les services d'aide aux familles et aux personnes âgées.» (Biren et alii, 2005)

Tableau I-1: *La régulation tutélaire dans les champs de l'insertion et de l'aide à domicile*

	Services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées	Entreprises d'insertion
Types de prestataires	ASBL ou CPAS	Sociétés à finalité sociale
Niveau de concurrence	Potentielle entre CPAS et ASBL, mais limitée car quotas d'heures subventionnées (0<D)	Nombre limité d'entreprises d'insertion agréées et quotas d'engagement des travailleurs (0<D)
Inducteur du financement	La structure agréée	La structure agréée
Mode de régulation	Régulation tutélaire	Régulation tutélaire

2. *La régulation quasi-marchande*

La régulation quasi-marchande se distingue par une remise en cause progressive 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 séparation des rôles de financeur et de fournisseur dans le chef de l'Etat (Le Grand, 1991): alors que ce dernier continue le plus souvent d'assumer le financement des services, leur prestation est quant à elle désormais déléguée à une diversité de prestataires, appartenant au secteur public mais aussi privé, qu'il soit lucratif ou d'économie sociale. Un quasi-marché se caractérise donc principalement par les deux critères suivants: 1) les prestataires à finalité lucrative et sociale sont mis en concurrence, 2) le pouvoir d'achat des consommateurs s'exerce soit directement par le biais d'un «chèque-service» («voucher»), soit par l'intermédiaire d'une «tierce partie» qui agit *au nom* de bénéficiaires vulnérables et joue ainsi un rôle d'interface entre l'utilisateur et le prestataire, comme au Royaume-Uni avec le «gestionnaire des soins» («care manager») qui constitue la véritable pierre angulaire du dispositif d'aide (Knapp et al., 2001). La régulation quasi-marchande se distingue donc de la régulation tutélaire sur un certain nombre de critères, comme l'illustre le tableau 2:

Tableau I-2: *Régulation tutélaire versus régulation quasi-marchande*

	Régulation tutélaire	Régulation quasi-marchande
Types de prestataires	Publics ou d'économie sociale	Tous secteurs confondus (public, d'économie sociale et privé lucratif)
Niveau de concurrence	Potentielle mais, dans les faits, limitée par un contingentement de l'activité et une $0 < D$	Libre concurrence
Capacité de choix des bénéficiaires	Limitée aux prestataires agréés	Libre choix
Inducteur du financement	La structure agréée	Le bénéficiaire

Sur base de ces critères, on peut identifier en Belgique certaines politiques publiques qui relèvent d'un mode de régulation quasi-marchand. Ainsi, dans le champ de l'activation des travailleurs peu qualifiés, on peut citer la mesure fédérale Activa dont sont «porteurs» les travailleurs qui satisfont à un certain nombre de conditions (durée de chômage, âge, etc.). Cette mesure entraîne, pour l'employeur, une réduction des cotisations sociales et éventuellement l'octroi d'une allocation de travail versée par l'Onem. C'est donc le travailleur «difficile à placer», détenteur de sa carte Activa, qui permet à l'employeur, privé comme public, lucratif ou non lucratif, de bénéficier d'un financement spécifique. Ce financement n'est donc pas attribué du côté de l'offre de services, à une structure agréée qui répondrait à certaines conditions portant sur la qualité du service d'insertion, mais bien du côté de la demande de service, c'est-à-dire du travailleur lui-même en fonction de ses propres caractéristiques. De ce point de vue, la mesure Activa est donc à opposer à l'entreprise d'insertion qui, elle, s'inscrit dans la régulation tutélaire et qui moyennant le respect d'un certain nombre de contraintes en termes de statut, de qualité du service d'insertion, etc., est reconnue (agréée) par les pouvoirs publics et se voit, dès lors, octroyer un financement. Outre la mesure Activa, on peut également citer l'exemple de certains services d'insertion qui peuvent relever, en Belgique, d'un mode de régulation quasi-marchand. Ainsi, en Région wallonne, la mission de Forem Conseil est définie en ces termes: «Forem Conseil a pour vocation d'agir avec les opérateurs publics et privés (secteurs marchand et non marchand) en vue de s'assurer de l'existence d'une offre de service de qualité et orientée client sur l'ensemble du territoire wallon.» Dans cette optique, Forem Conseil lance chaque année depuis 2004 des appels à projet, visant l'orientation,

la transition vers l'emploi salarié ou d'indépendant, la formation générale, la mise à l'emploi des jeunes, etc., qui sont accessibles à des opérateurs des secteurs non-lucratif (OISP, CPAS, EFT, etc.) et lucratif (organisme agréé agence d'emploi privée, par exemple).

Dans le champ de l'aide à domicile, le dispositif titre-service est aujourd'hui la mesure emblématique d'un mode de régulation quasi-marchand. Ce système ne concerne toutefois, actuellement, que l'aide à domicile de nature ménagère. L'aide à domicile aux personnes fragilisées (aide ménagère, sociale, sanitaire, etc.) relève, quant à elle, toujours de la régulation tutélaire (voir supra). 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).

3. *Les quasi-marchés dans une perspective européenne*

Le contenu de la mesure titre-service et son caractère quasi-marchand seront développés plus loin dans ce rapport mais il est intéressant ici de brièvement situer ce dispositif par rapport à l'évolution des modes de régulation dans le champ de l'aide à domicile, et ce à l'échelle européenne. Bien que le titre-service n'autorise, actuellement, que la prestation de services ménagers, il est intéressant d'élargir le champ d'analyse à l'aide à domicile pour personnes fragilisées. Dans sa première version, le dispositif titre-service autorisait d'ailleurs les services d'aide à domicile pour personnes dépendantes et rien n'exclut, dans un contexte de vieillissement de la population, qu'il n'évolue à l'avenir (comme l'attestent d'ailleurs les discussions actuelles quant à un élargissement de son champ d'application à l'accueil de la petite enfance). De plus, même limité à l'aide ménagère au sens strict, ce dispositif continue de soulever certains enjeux liés à son articulation avec les politiques sociales d'aide à domicile (Voir infra).

L'introduction de quasi-marchés dans le domaine des services de proximité participe, en Europe, d'un mouvement initié au Royaume-Uni dès la fin des années 1970 par les gouvernements conservateurs successifs, mouvement qui s'est ensuite élargi à l'échelle européenne (France, Italie, Pays-Bas, Irlande...). Ce changement s'ancre dans l'idée que les services publics, gérés jusque-là de manière bureaucratique et centralisée

(par le gouvernement central), sont inefficaces et inefficients, et que leurs gestionnaires publics poursuivent davantage leur intérêt privé que celui des bénéficiaires directs des services concernés. Au Royaume-Uni, l'objectif est, selon les principes du «New Public Management», d'améliorer la compétitivité et l'efficacité des services financés par l'Etat tout en tentant de réduire drastiquement les dépenses, en particulier celles des «gouvernements locaux» («local authorities») qui ont considérablement augmenté durant les Trente Glorieuses. Ainsi, la réforme des services sociaux des années 1990 – le «Community Care Act» – repose sur le principe du «Best Value (for money)»⁷, qui consiste à agir simultanément sur les coûts et sur la qualité des services, autrement dit à tirer le meilleur profit des deniers publics. En termes d'amélioration de la qualité, deux leitmotivs sont au cœur de cette réforme, à savoir une offre de services qui soit davantage en adéquation avec les besoins des bénéficiaires et l'accroissement du libre choix des bénéficiaires. L'offre de services sera par conséquent soumise à une concurrence entre prestataires de tous types, à l'échelle locale puisque ce sont les «local authorities» qui désignent, au terme de procédures d'appel d'offre, le ou les prestataires qui leur permet(tent), selon les bénéfices escomptés, à la fois d'accroître la qualité des services et de maîtriser le niveau des dépenses publiques locales.

Dans la littérature (Bartlett et Le Grand, 1993), les arguments théoriques avancés en faveur de ce mode de régulation sont donc 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). Au rang des inconvénients potentiels de ce mode de régulation, on pointe principalement les stratégies d'écramage («cream skimming») pratiquées au détriment des publics d'utilisateurs plus coûteux qui sont en général les personnes vulnérables. Mais un quasi-marché peut aussi mener à une «segmentation» des organisations. Marwell et al. (2005) ont en effet 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

⁷ «Best Value provides the statutory basis upon which councils plan, review and manage their performance in order to deliver continuous improvement in all services and to meet the needs and expectations of service users.»

sur des segments différents), *déplacée* (les prestataires de type associatif sont marginalisés), ou *protégée* (les opérateurs «sans but lucratif» conservent leur position dominante). Il existe donc aussi un risque de voir certains opérateurs être évincés du quasi-marché alors que leur mission était précisément de se centrer sur certains types d'usagers.

La littérature scientifique⁸ a également montré qu'un quasi-marché doit satisfaire un certain nombre de conditions pour fonctionner efficacement, 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). On s'attend donc à ce que, sur un quasi-marché, l'Etat voire des organismes privés produisent une information de qualité à destination des consommateurs comme des prestataires. Si on observe les quasi-marchés européens de l'aide à domicile, on observe effectivement que des dispositifs d'évaluation de la performance des différents prestataires ont fait leur apparition. Ainsi, les Pays-Bas pratiquent le «*benchmarking*»⁹ (étalonnage), c'est-à-dire une méthode d'évaluation qui consiste en une comparaison de la performance des prestataires, de manière à identifier les meilleures pratiques et à positionner les organisations participantes par rapport à celles-ci, à des fins d'apprentissage organisationnel et d'information des usagers. Au Royaume-Uni, les inspections menées chez les prestataires de services aboutissent à une notation publique des prestataires, ou plutôt à une «attribution d'étoiles» («*star rating*»), destinée à hiérarchiser l'offre de services. Sur base d'un ensemble formalisé de règles, les rapports d'inspection décernent en effet une «note» aux prestataires allant de 0 à 3 étoiles, chaque «grade» étant assorti d'un qualificatif (mauvais, etc.). Cette note, qui est aussi publiée sur le site internet de l'autorité publique en charge de la régulation de la qualité des services («Commission for Social Care Inspection»), est supposée fournir une information synthétique aux usagers (davantage que les rapports d'inspection) ainsi qu'aux autorités locales, et donc les guider dans leur choix d'un prestataire. A noter aussi que les prestataires ne sont pas seuls à faire l'objet

⁸ Sur les quasi-marchés de l'aide à domicile, voir par exemple: 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; sur les quasi-marchés de l'insertion, voir par exemple, 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.

⁹ Voir, par exemple, PriceWaterhouseCoopers (2004), Brancherapport Z-org benchmarkonderzoek thuiszorg.

de ce système de notation. Les «local authorities» sont aussi notées en fonction de leur capacité à répondre aux besoins de leurs administrés, que ce soit au travers des services qu'ils fournissent eux-mêmes ou via la sous-traitance à des opérateurs privés. Enfin, il faut ajouter que des dispositifs d'évaluation privés viennent parfois pallier les lacunes des dispositifs publics résultant d'une information partielle, de leur manque de lisibilité, etc. C'est notamment le cas en France où il existe des procédures de certification ou de labellisation des prestataires réalisées par des organismes privés, avec pour conséquence une multiplication des signaux de qualité qui ne font que réduire davantage encore la lisibilité du champ (Fraisie, 2008).

Indépendamment de tous ces systèmes d'information plus ou moins performants, il faut insister sur le fait que l'évaluation de la qualité des services d'aide à domicile est *en soi* difficile, en raison des asymétries d'information entre les prestataires des services et les usagers (voire les pouvoirs publics financeurs), de la vulnérabilité des usagers, de la dimension relationnelle et du caractère intangible des bénéfices que tirent les usagers de ces services. La poursuite du «libre choix» posé par des personnes vulnérables sur base d'une information de qualité pourrait bien n'être au final qu'une chimère. Dans les faits, on constate par exemple en Grande-Bretagne que ce sont les «gestionnaire de soins» («care managers») qui sélectionnent le plus souvent un prestataire *au nom de* l'utilisateur, ce qui *de facto* limite le choix de ce dernier. La croissance du nombre de prestataires et de services n'est donc, en définitive, qu'«un *potentiel* de choix accru» et malgré l'engagement permanent des autorités publiques anglaises en faveur du libre choix, il apparaît que bien souvent les personnes âgées n'ont, pour l'heure, que peu de liberté quant au prestataire, aux horaires et aux types de services prestés (Hardy et al. 1999). Les autorités font pourtant le pari que le libre choix reste possible. C'est d'ailleurs dans cette optique que, depuis 2003, l'obligation est faite aux autorités locales de proposer aux personnes éligibles, non plus seulement une aide en nature, mais aussi une aide en cash – les «direct payments» ou les «individual budgets». Ce système est donc conçu pour les personnes âgées désireuses de gérer leur aide elles-mêmes et de choisir leur prestataire sans passer par un gestionnaire de soins, et qui, le cas échéant, sont prêtes à endosser un nouveau rôle d'employeur.

Plus fondamentalement, certains auteurs (Glendinning, 2008) questionnent le bienfondé d'une régulation quasi-marchande lorsque le choix n'est pas un acte unique, posé a priori, mais bien « *un processus continu, négocié et renégocié sur une base régulière – peut-être même journalière –, étant donné que les circonstances et les priorités fluctuent et changent [au cours du temps]* ». Dans ce cas, l'intermédiation d'un gestionnaire de soins, tel qu'un « care manager » ne peut être vu comme une entrave à l'expression du libre choix, mais bien comme une opportunité de co-construire de manière permanente le contenu d'un service adapté aux besoins évolutifs de la personne. Le Grand (1993:18) lui-même, qui a théorisé les quasi-marchés, n'ignorait pas cette spécificité des services sociaux (« welfare services »), lorsqu'il précise :

« If the principal justification for selecting choice as a criterion by which the quasi-market reforms are to be judged is because of its role as an instrument, *it is important to recognize that there may be other ways to achieve the ends concerned*. In particular, there are mechanisms that involve «voice» as an alternative to choice mechanisms such as quasi-markets that use «exit» as a way of ensuring responsiveness. [...] *Given the complexity and long-standing nature of much welfare services, voice mechanisms may on occasion be preferable as instruments for achieving, for instance, responsiveness, to exit mechanisms involving extensions of choice.* »

B. Les services de proximité dans le contexte des règles de concurrence européennes

1. Introduction générale¹⁰

1. En droit européen, la notion de *service presté* occupe une place prépondérante tant en amont, quant à l'applicabilité des règles du Traité et

¹⁰ Le Traité de Lisbonne, signé le 13.12.07, tout en conservant les principes de base, notamment en matière de concurrence, des traités existants en modifie la structure et partiellement le contenu. Le Traité C.E. est ainsi remanié et requalifié en « Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne » (en abrégé TFUE) et cohabite avec un nouveau Traité sur l'Union Européenne (en abrégé Traité UE). L'article 5 du Traité de Lisbonne procède à une renumérotation des articles de l'ancien Traité C.E. dont le contenu en matière de concurrence ne connaît que des modifications marginales. Le TFUE doit, selon son article 357, entrer en vigueur « *le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'état procédant le dernier à cette formalité.* » Le processus de ratification par les états membres n'étant pas terminé, la date initialement prévue pour l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (01.01.09) a dû être reportée notamment dans l'attente de la mise sur pied d'un 2^{ème} referendum en Irlande. La présente étude étant consacrée au droit positif applicable, seule la numérotation actuelle du Traité C.E. (et non celle du futur TFUE) y est reprise.

du droit dérivé en matière de libre concurrence et de libéralisation des services¹¹, qu'en aval, quant à l'appréciation in concreto de la compatibilité de la norme nationale et/ou régionale envisagée avec le droit européen.

Comme on le verra infra, sauf exceptions, le type de prestataire (exemple: privé ou public,...), sa finalité (exemple: sociale ou non), son mode organisationnel... apparaissent actuellement peu voire pas relevant afin d'apprécier, s'il échet, la conformité du droit national aux normes européennes tendant à la libéralisation de la concurrence.¹²

A l'heure actuelle¹³, les applications de la mesure «titre-service» sont limitées principalement aux services de l'aide ménagère à domicile¹⁴.

Le service d'aide ménagère peut assurément être qualifié de service au sens de l'article 50 du Traité CE¹⁵, et plus généralement d'activité économique au sens de la jurisprudence de la C.J.C.E. (voir infra).

Le peu de prise en compte du type de prestataire de services dans la jurisprudence de la Cour risquerait dès lors d'amoindrir l'intérêt de la recherche si celle-ci était exclusivement limitée à la problématique du service d'aide ménagère sensu stricto.

¹¹ En matière de libre concurrence sensu stricto (hors régime des aides d'Etat) voir art. 81, 82 et 86 § 1^{er} du Traité interdisant les monopoles, ententes, abus de position dominante, et les droits spéciaux et/ou exclusifs conférés à des entreprises.

En matière de libéralisation des services, voir article 43 du Traité consacrant la liberté d'établissement, article 49 consacrant la libre prestation de services, et la directive dite services 2006/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12.12.06 relative aux services dans le marché intérieur.

¹² De manière indirecte, le régime d'interdiction des aides d'état, posé par les articles 87 et suivants du Traité, peut prendre dans certains cas davantage en compte le prestataire auquel l'aide envisagée s'adresse.

Il n'empêche que *par principe*, l'interdiction des aides d'état s'applique indépendamment du type de prestataire privilégié ou encore de la finalité de l'aide (notamment de caractère social).

¹³ La matière est néanmoins *évolutive* eu égard au chapitre IV de la loi du 20.07.01 (Mon. 11.08.01) visant à favoriser le développement des services et emplois de proximité qui permet, moyennant des conditions strictes, d'étendre le dispositif titres services à d'autres services et emplois de proximité.

¹⁴ Cette notion est entendue au sens large par l'Arrêté Royal du 12.12.01, l'article 1.2° définissant les aides à domicile de nature ménagère comme les activités en faveur des particuliers qui sont domiciliés en Belgique qui comprennent:

a) des activités réalisées au domicile de l'utilisateur: nettoyage du domicile y compris les vitres, lessive, repassage, petits travaux de couture occasionnels, préparation des repas,

b) des activités réalisées en dehors du domicile de l'utilisateur: les courses ménagères et le repassage (y compris raccommodage du linge à repasser et le transport accompagné de personnes à mobilité réduite). L'A.R. du 28.09.08 (Mon. 30.09.08) modifiant l'arrêté du 12.12.01 relatif aux titres services définit comme suit le transport de personnes à mobilité réduite: *Le transport accompagné de personnes à mobilité réduite est une activité qui s'occupe du transport accompagné de personnes handicapées en utilisant des véhicules spécialement adaptés pour lesquels le Service Public Fédéral Mobilité Transport a délivré une attestation. Les personnes âgées de 60 ans au moins bénéficiant des prestations d'un service d'aide aux familles et les personnes âgées agréées par l'autorité publique compétente sont assimilées à des personnes handicapées. Cette activité est également possible pour les enfants handicapés à charge de l'utilisateur.*

¹⁵ Les services étant définis comme «les prestations fournies **normalement contre rémunération** dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes». A50 du Traité C.E.

Bon nombre de prestataires bénéficiaires du système des titres-services sont en revanche directement concernés par la prise en compte croissante au sein des institutions européennes de la spécificité des services sociaux et en particulier **des services sociaux d'intérêt général**.

Nous nous proposons dès lors de faire le point sur cette notion, progressivement reconnue par les institutions européennes, et sur les implications concrètes *actuelles* qu'entraînerait pour certains opérateurs l'appartenance ou à tout le moins l'apparementement à la catégorie des services sociaux d'intérêt général.

L'on observe en effet d'ores et déjà dans l'interprétation du Traité (par la Cour de Justice et/ou la Commission Européenne) une prise en compte de la spécificité « sociale » de certains services, même si, ils ne constituent pas (encore ?) une catégorie juridique à part entière.

Hormis la problématique des aides d'état (cf. infra), c'est à notre sens particulièrement en raison de cette progressive prise en compte de la spécificité des S.S.I.G. que peuvent apparaître *d'éventuelles différences de traitement entre opérateurs agréés titres-services*, voire même au sein du même opérateur entre ses différentes branches d'activité.

2. Par ailleurs, *la question de l'appartenance ou non du service d'aide ménagère* (tel que défini largement dans les réglementations « titres-services ») aux S.S.I.G. et/ou des conditions auxquelles l'aide ménagère devrait répondre pour bénéficier de cette qualification, *reste elle-même ouverte*, ce qui rend non seulement utile mais également à notre sens indispensable cette analyse des règles actuelles applicables au S.S.I.G.

L'extension du système « titres-services » au transport de personnes à mobilité réduite (en ce compris les enfants handicapés des utilisateurs et les personnes âgées bénéficiant d'un service d'aide familiales), tâche qui pourrait être qualifiée de S.S.I.G. en ce qu'elle s'adresse à un groupe d'utilisateurs *plus vulnérables*, renforce encore l'intérêt de cette analyse.

En ce qui concerne les services ménagers *sensu stricto*, la communication du 26.04.06 de la Commission Européenne¹⁶ semblait exclure qu'ils puissent être qualifiés de S.S.I.G.

¹⁶ COM 2006/177 intitulée « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union Européenne ».

En effet, la Commission n'a certes pas proposé de définition exhaustive des S.S.I.G. ni même dégagé un faisceau d'indices limitatifs permettant de les identifier mais considérerait néanmoins que de tels services devaient être des services «*essentiels*» à la personne.

Consciente de la diversité de conception et d'organisation desdits services dans l'Union Européenne, la Commission a néanmoins décidé de poursuivre la consultation des Etats membres, des fournisseurs de services sociaux et des usagers et ce, afin d'identifier de manière plus précise les caractéristiques spécifiques de ces services.

La réponse belge au questionnaire sur les services sociaux d'intérêt général offre une illustration de la difficulté d'exclure a priori les services ménagers de cette catégorie.

Ainsi, à la question 3, «*Veillez indiquer si les caractéristiques identifiées dans la communication sont pertinentes pour évaluer les spécificités des services sociaux d'intérêt général par rapport à d'autres services (d'intérêt général)?*» la Belgique répond, en ce qui concerne le critère dégagé par la Commission «*protection des personnes les plus vulnérables*»: «*cette particularité qui complète la caractéristique relative à la garantie des droits humains fondamentaux nous paraît trop restrictive. La rencontre des besoins liés aux droits fondamentaux doit être universelle. L'exclusion visée dans la directive relative aux services dans le marché intérieur porte sur les services aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin. Nous pensons que les S.S.I.G ont vocation à s'adresser à l'ensemble de la population. Toutefois une distinction peut être faite entre les services sociaux qui s'adressent à la population entière et les services sociaux qui s'adressent à des groupes cibles afin de rétablir un déséquilibre dont ils sont victimes*¹⁷».

A la question 6 «*Veillez donner un maximum de trois exemples pertinents de services sociaux représentant une ou plusieurs des caractéristiques (supplémentaires) qui pourraient servir de critère descriptif de leur nature spéciale*», la Belgique répond: «*point 2: l'aide aux familles Nous entendons par aide aux familles l'offre d'assistance et de services telle que soins personnels, l'aide-ménagère et l'aide de nettoyage ainsi que le soutien et l'accompagnement psychosocial et pédagogique général qui y sont liés. L'aide aux familles est fournie à la demande de l'utilisateur ou de son représentant et sur la base*

¹⁷ Voir p.5 du questionnaire rentré par la Belgique NDA: c'est nous qui soulignons.

*d'une enquête sociale d'où il ressort que les possibilités de l'utilisateur ou de son entourage soit en raison de son **incapacité** mentale ou physique soit en raison des **circonstances sociales particulières** sont insuffisantes pour assumer les charges en matière de soins personnels et de charges ménagères (...)*»¹⁸.

La réponse belge semble donc inclure dans la notion de services sociaux d'intérêt général le service d'aide ménagère, pourtant non cité et non visé expressément par la Communication de la Commission du 26/4/2006.

Ce service n'est cependant cité à titre d'exemple de S.S.I.G que dans le cadre de l'aide aux familles accordée après enquête à des personnes se trouvant dans des situations d'incapacité mentale ou physique ou encore dans des circonstances sociales particulières, ce qui semble exclure le service d'aide ménagère presté en faveur du «tout venant»¹⁹.

La Belgique insiste pourtant à de nombreuses reprises, dans sa réponse au questionnaire, sur la nécessité de ne pas limiter, comme semble le prôner la Commission, les services sociaux aux seuls services prestés en faveur des personnes dans le besoin et/ou vulnérables.

Dans sa nouvelle communication du 20.11.07 (COM. 2007/725 final), la Commission Européenne ne parle plus de services «essentiels à la personne» mais définit les services sociaux notamment en fonction des objectifs spécifiques qu'ils poursuivent.

La Commission relève ainsi²⁰ «*Il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable; ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises; ils sont également fournis aux **familles** dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus jeunes et aux plus âgés des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes handicapées et de compenser **d'éventuelles défaillances au sein des familles***».

¹⁸ Voir p. 8 et 9 de la réponse belge au questionnaire qui vise en réalité par là les services agréés d'aide aux familles.

¹⁹ Même si aucune conséquence définitive ne peut être tirée de la réponse à la question 6 dès lors qu'il s'agissait de donner 3 *exemples pertinents* ce qui suppose par essence que la liste n'en soit pas limitative.

²⁰ Page 7 de la Communication.

Au vu de cette définition, les services de garde d'enfants²¹, les services ménagers et de transports accordés aux personnes handicapées, aux enfants handicapés d'utilisateurs, ou encore aux personnes âgées de plus de 60 ans bénéficiant des services d'aides familiales à domicile²² pourraient être qualifiés de S.S.I.G. au sens du droit européen.

L'on peut même se demander si le service d'aide ménagère, en ce qu'il s'adresse à des familles monoparentales, ne pourrait pas également être rattaché à cette catégorie²³.

En dehors de ces hypothèses, le service ménager semble a priori non visé par la Commission.

Néanmoins, dès lors qu'aucune législation européenne ne définit de manière limitative les services sociaux d'intérêt général, l'on ne peut pas a priori exclure que soient un jour considérés comme constituant de tels services, les services destinés aux familles dont tous les membres travaillent et qui partant, se trouvent dans l'incapacité d'assumer les tâches quotidiennes notamment de ménage.

L'on pourrait en effet utilement prétendre que ce type de service touche également à des droits sociaux fondamentaux tels que l'égalité entre hommes et femmes et plus généralement le droit au travail ainsi qu'à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie, ces objectifs étant également visés par la communication de la Commission du 20.11.07.

Par ailleurs, certains prestataires *notamment* d'aide ménagère pourraient bénéficier de la qualification de S.S.I.G. en raison de leur «publicible» (ex. les services agréés d'aide aux familles s'adressant à des personnes fragilisées) et ce même si le service d'aide ménagère n'est pas en tant que tel et dans l'absolu reconnu comme service social au sein des institutions européennes.

Il semble donc particulièrement important de rappeler le contexte juridique entourant à l'heure actuelle les S.S.I.G.

²¹ Pour rappel, anciennement bénéficiaires du système «titres-services» en région flamande jusqu'au 01.01.09.

²² Services visés actuellement par la réglementation «titres-services».

²³ En ce qui concerne les familles monoparentales, les personnes handicapées et l'utilisateur âgé bénéficiant d'une allocation pour aide aux personnes âgées, un traitement différencié est déjà prévu dans la législation nationale en ce sens que le nombre maximum de titres-services susceptible d'être acquis par année civile est de 2.000 au lieu de 750 pour l'utilisateur lambda (V. A.R. du 13.12.01 – art. 1 tel que modifié par l'A.R. du 28.04.08 – Mon. 30.04.08).

2. *Bref historique*

1. La place des services sociaux dans l'Union européenne et la prise en compte des spécificités de ceux-ci, essentiellement dans le but de protéger l'intérêt général auquel ils répondent, ont fait l'objet de très nombreux débats depuis l'adoption de l'Acte unique européen en 1986.

Le premier objectif de l'Acte unique était en effet de réaliser un marché unique européen, caractérisé par quatre grandes libertés de circulation, en autorisant le vote à majorité qualifiée pour les normes destinées à accomplir cet objectif.

A partir de là, la question du point d'équilibre entre les règles du marché unique et la protection des services d'intérêt général, notamment les services sociaux, s'est posée avec de plus en plus d'acuité.

2. C'est en 1996 que la Commission Européenne a initié un processus de réflexion relatif aux services d'intérêt général en Europe²⁴. Ces services sont alors définis comme étant « *les activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises à des obligations spécifiques de service public* ».

3. Avec le « Livre vert sur les services d'intérêt général »²⁵ adopté le 21 mai 2003, la réflexion de la Commission prend une nouvelle ampleur et ouvre pour la première fois un large débat à ce sujet au-delà de l'enceinte des institutions européennes.

La Commission balise désormais la réflexion autour de quatre grands axes : la portée de l'action communautaire en la matière, la définition d'une notion communautaire des SIG, les caractéristiques d'une bonne gouvernance de ces services, et les défis de la mondialisation.

En ce qui concerne la portée de l'action communautaire, trois grandes questions sont posées :

- comment répartir les responsabilités dans le domaine des services d'intérêt général entre la Communauté et les États membres ?
- l'action communautaire doit-elle reposer sur une approche essentiellement sectorielle ou convient-il d'établir un cadre général ?

²⁴ C 281 du 26/09/1996, qui sera suivie de deux autres communications C 17 du 19/01/2001 et COM (2001) 598 du 17/10/2001.

²⁵ COM(2003) 270 final.

- dans quelle mesure la portée de l'action communautaire est-elle affectée par la distinction entre services économiques et services non économiques?

Tout en affirmant d'emblée qu'il n'est sans doute ni souhaitable ni possible d'élaborer une définition européenne globale unique du contenu des SIG, la Commission énumère un ensemble commun d'obligations qui pourraient servir à mieux les identifier (service universel, exigence de continuité, exigences de qualité, accessibilité, protection des utilisateurs et des consommateurs,..).

La Commission a lancé une vaste consultation publique pour connaître l'avis de toute « *partie intéressée quant aux questions abordées dans le « Livre Vert* ». »

4. La Commission tirera les conclusions de la réflexion ainsi menée en adoptant le 12 mai 2004 un « Livre blanc sur les services d'intérêt général »²⁶.

La Commission y précise les principes directeurs de son approche des S.I.G. (objectifs à rencontrer), se prononce, du point de vue de la méthode, pour une approche de préférence sectorielle plutôt que par le biais d'une directive-cadre et consacre des développements spécifiques au financement des S.I.G. et à l'attribution des marchés.

Par ailleurs, la Commission relève que le Livre vert sur les services d'intérêt général a suscité un intérêt considérable de la part des parties concernées par le domaine des services sociaux, qui recouvrent notamment les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social.

Pour la première fois, elle se propose de reconnaître pleinement l'intérêt général dans les services sociaux et de santé. Elle estime qu'il est utile de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités des services sociaux et de santé d'intérêt général et de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent être modernisés. Elle annonce une communication sur les services sociaux d'intérêt général, y compris les services de santé dans le courant de l'année 2005.

²⁶ COM (2004) 374

5. Le «Livre blanc sur les SIG» a donc été suivi par la Communication du 26 avril 2006²⁷ intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d’intérêt général dans l’Union européenne».

La Commission, qui avait renoncé à élaborer une définition européenne globale du contenu des SIG, ne définit pas non plus la notion de «services sociaux» si ce n’est par un faisceau d’indices.

Elle rappelle que ces services peuvent être de nature économique ou non économique.

Dans le premier cas, les SSIG sont considérés comme une sous-catégorie des SIEG et sont à ce titre assujettis au droit communautaire et notamment:

- à la libre prestation de services et à la liberté d’établissement;
- aux règles relatives aux aides d’Etat;
- aux règles relatives aux marchés publics et concessions de service public qui les concernent.

Sur cette base, la Commission lance une consultation approfondie sur les caractéristiques spécifiques des SSIG et s’engage à assurer un suivi des SSIG dans l’Union européenne sous la forme de rapports bisannuels.

L’objectif annoncé de cette consultation consiste à mieux prendre en compte la diversité des services sociaux et à considérer comment les caractéristiques spécifiques aux SSIG pourraient être utilisées tant par la Commission que par les États membres afin de réduire l’insécurité juridique inhérente aux situations où une approche au cas par cas s’impose.

Le Parlement Européen est intervenu dans le cadre de cette consultation par le biais du rapport du 6 mars 2007 sur les SSIG dans l’Union européenne, dit «Rapport Ferreira».

Le Parlement Européen appelle clairement de ses vœux une clarification des concepts estimant que la communication de la Commission est à cet égard insuffisante puisqu’elle ne permet pas d’identifier et de définir clairement les SSIG. Pour le Parlement, les SSIG doivent être clairement distingués des autres SIEG et recevoir un traitement différent.

²⁷ COM (2006) 177

Le Parlement Européen adopte également une conception moins libérale que la Commission quant à l'application des règles de concurrence du Traité et des règles en matière d'aides d'état aux SSIG. Il propose de les concilier mais considère que «*les normes en matière de concurrence, d'aides publiques et de marché intérieur doivent être compatibles avec les obligations des services publics et non l'inverse*». Il privilégie donc les obligations des services publics par rapport au droit de la concurrence en cas de conflit.

6. Tout ce processus de réflexion a abouti récemment à la publication, le 20 novembre 2007, d'une nouvelle communication nommée «*Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen*»²⁸.

La Commission renvoie à la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne la distinction entre SIEG et SIGNE, et plus précisément en ce qui concerne le caractère économique d'une activité. Elle confirme l'assujettissement des SIEG au droit communautaire (notamment le droit de la concurrence et les règles du marché unique), quel que soit le statut ou le mode de financement de l'entité assurant ce service.

Elle confirme l'existence d'opérateurs «mixtes»²⁹ dont les activités doivent être analysées séparément.

Elle souligne l'importance du Protocole sur les services d'intérêt général annexé au Traité de Lisbonne suite à la Conférence intergouvernementale du mois d'octobre 2007³⁰ et explicite les principes directeurs y mentionnés.

La Commission renonce par ailleurs à adopter une directive concernant l'ensemble des services sociaux. Elle tente de mieux cerner cette catégorie spécifique de services par l'énumération d'une liste d'objectifs qu'ils «*sont souvent destinés à réaliser*» et par la manière dont ils sont organisés, fournis et financés. Elle annonce une proposition de réglementation sectorielle notamment en vue d'assurer la fourniture de services de santé transfrontaliers sûrs, efficaces et de qualité.

²⁸ COM(2007) 725 final

²⁹ C'est-à-dire exerçant à la fois des services d'ordre caritatif et des services dits économiques au sens de la CJCE.

³⁰ Le protocole n'est encore en vigueur. Son texte est reproduit en annexe.

Enfin, la Commission s'engage à faire en sorte que les usagers et les professionnels puissent obtenir rapidement des réponses à des questions pratiques, des explications et des interprétations concernant les SIG (via un site Web dédié), à poursuivre et développer son approche sectorielle, et à assurer le suivi et l'évaluation des SIG à l'avenir.

7. On pourrait être tenté d'affirmer que «la montagne a accouché d'une souris» si l'on en reste au contenu de la communication du 20 novembre 2007, notamment eu égard au flou qui résulte de la méthode indiciaire retenue par la Commission pour décrire les services sociaux, ou à son refus (provisoire?) de faire une proposition de directive-cadre en la matière, ...

Toutefois, parallèlement à ce processus de réflexion, plusieurs textes européens ont vu le jour et l'influence qu'ils exercent sur la manière dont les services sociaux doivent désormais être organisés n'est pas mince. Citons, par exemple, le «paquet *Altmark*» en matière d'aides d'Etat ou la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, dite «directive services».

3. *Quelques définitions*

1. La notion de «*service social*» n'est définie ni dans le Traité CE, ni même dans son droit dérivé³¹. Les services sociaux ne constituent donc pas, dans l'état actuel du droit européen³², une catégorie juridique distincte à part entière³³.

Cela aurait pu être le cas puisque, dans le cadre du processus d'élaboration de la directive services, le Parlement Européen avait adopté en première lecture un amendement, lequel excluait du champ d'application de la directive tous les services sociaux «*tels que le logement social, la garde des enfants et les services familiaux*», ces trois types de services étant cités à titre exemplatif (et non limitatif). Cette exemption générale des

³¹ En ce qui concerne la directive 2006/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12/12/2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite directive services, une nuance doit être apportée. Tout d'abord, l'on note l'exclusion de *certain*s services sociaux limitativement énumérés (art.2.2.j de la directive). Les services sociaux ne sont cependant pas exclus dans leur globalité. Par ailleurs, le préambule de la directive fait état des «services sociaux» à plusieurs reprises et notamment aux points 10 et 28, (cf. infra).

³² Le Protocole sur les services d'intérêt général annexé au Traité de Lisbonne vise les S.I.G. dans leur ensemble et non exclusivement les services sociaux.

³³ Dans sa Communication du 26.04.06, la Commission a bien abordé la spécificité desdits services sociaux mais a rappelé de manière très claire «*les services sociaux d'après le droit communautaire applicable en la matière ne constituent pas une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général*» (voir p. 4 de la Communication de la Commission du 26.04.06).

services sociaux d'intérêt général n'a pas été retenue par le Conseil ni dans le texte final de la directive services qui exclut de son champ d'application :

- les services de santé,
- certains services sociaux limitativement énumérés et non plus les services sociaux envisagés dans leur globalité.

Aujourd'hui, les services sociaux, lorsqu'ils relèvent de l'intérêt général, restent considérés comme faisant partie des services d'intérêt général (SIG), et peuvent revêtir un caractère économique (SIEG) ou non (SIGNE).

Avant d'examiner le fonctionnement des services sociaux au regard des règles du marché unique, il est donc nécessaire de clarifier ces trois notions qui sont régulièrement utilisées pour déterminer l'application de telle ou telle règle de droit européen.

2. Les services d'intérêt général au sens large sont «*les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public*»³⁴.

En vertu du principe de subsidiarité, il est essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général. Cette liberté de définition de l'intérêt général est néanmoins soumise à un contrôle marginal de la Cour de Justice et/ou de la Commission Européenne lesquelles peuvent sanctionner une «*erreur manifeste*» de qualification par un Etat membre.

Toutefois, même si le principe de ce contrôle marginal est fréquemment rappelé par la Cour de justice et la Commission, celle-ci intervient régulièrement pour contester l'intérêt général reconnu par les autorités publiques des Etats membres à tel ou tel service.

En ce qui concerne l'organisation des SIG, les autorités publiques peuvent donc décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non.

³⁴ COM (2007) 724 final, p.4.

Nonobstant le principe de subsidiarité et la nécessaire disparité de conceptions qui en découle, la Commission a énuméré dans son Livre vert un certain nombre d'obligations communes susceptibles de caractériser les SIG³⁵:

- l'égalité d'accès pour les usagers en termes économique, social et territorial;
- l'universalité: couverture totale de l'ensemble du territoire;
- la continuité et la régularité de la prestation;
- la qualité de la prestation;
- la protection de l'environnement et le respect de la sécurité et de la santé;
- la transparence;
- la participation des usagers;
- l'adaptabilité en fonction des besoins des utilisateurs et de l'environnement économique et social³⁶.

Parmi les SIG, on distingue traditionnellement les services d'intérêt général non économique (SIGNE) et les services d'intérêt économique général (SIEG).

3. Les *services d'intérêt général non économique* (SIGNE) ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique³⁷, ni aux règles du Traité CE relatives au marché intérieur et à la concurrence. En réalité, ces «services» ne sont pas qualifiés comme tels au sens de l'article 50 du Traité C.E.

Le Protocole sur les services d'intérêt général annexé au Traité de Lisbonne évoque pour la première fois en droit primaire la notion de SIGNE pour confirmer en son article 2 que «*les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général*».

On verra ci-dessous comment la Cour de justice établit la distinction entre les activités économiques et les activités non économiques³⁸.

³⁵ La Commission précise à cet égard que «*bien qu'elles aient été développées pour certaines industries de réseau, (ces obligations) pourraient aussi se révéler pertinentes dans le cas des services sociaux*».

³⁶ Voir pour une étude exhaustive de ces notions, Marianne DONY, Les notions de services d'intérêt général et services d'intérêt économique général in Les Services d'intérêt économique général et l'Union Européenne, BRUYLANT 2006, p. 2 et suivantes en particulier, p. 37.

³⁷ Ils sont notamment expressément exclus du champ d'application de la directive services (voir art.2.2a).

³⁸ Point 5.

4. Les *services d'intérêt économique général* sont définis comme des services de nature économique, soumis à des obligations spécifiques de service public, assignées à un prestataire de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public.

Sont traditionnellement rangés dans cette catégorie, les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications, mais également, la plupart des services sociaux et de santé.

Ces SIEG sont soumis par principe aux règles du Traité et du droit dérivé mais font l'objet de dispositions spécifiques.

La question de savoir comment distinguer entre services économiques et non économiques, déjà entrevue ci-dessus, apparaît donc fondamentale.

5. Distinction SIGNE – SIEG selon la CJCE:

5.1. Principes:

L'art. 50 du Traité U.E. définit les services comme «*les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes*»³⁹.

- La contrepartie économique, inhérente à la notion de service au sens de l'art. 50 n'a pas besoin d'être versée directement par le client final, mais peut aussi être versée par un tiers comme l'Etat.⁴⁰
- La C.J.C.E considère qu'un opérateur est une entreprise soumise au Traité dès lors qu'il exerce une activité économique, cette activité étant définie comme «*toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut de cette dernière et de son mode de financement*».⁴¹

³⁹ La directive services parle quant à elle «*d'activité économique non salariée consistant à fournir une prestation qui fait normalement l'objet d'une contrepartie économique*».

⁴⁰ Voir notamment arrêt du 12/7/2001, C157/99, SMITS et PEERBOMS, dans le cas d'établissements hospitaliers conventionnés financés exclusivement et directement par les caisses d'assurances maladie et non par les patients.

⁴¹ Voir la jurisprudence constante de la Cour notamment en matière «sociale»:
– HÖFNER et ELSER 23/4/91, C41/90, 21: Office Public pour l'Emploi exerçant une activité de placement
– AMBULANZ GLÖCKNER du 25/10/2001 (C475/99) qualifiant des *organisations sanitaires* chargées du transport de malades urgent et non urgent d'entreprises
– les nombreux arrêts rendus en matière d'assurance et fonds de pension, tels que FFSA du 16/11/95 (C244/94), ALBANY (21/9/99 – C67/96), BRENTJENS (C117/97) et DRIJVENDE BOKKEN (C219/97) DU 21/9/99, PAVLOV 12/9/2000, (C180/98) ..., tous ayant été qualifiés d'entreprises par la C.J.C.E.

Le but lucratif ou non du prestataire et son statut, privé ou public, associatif ou non, sont donc en principe irrelevants.

- Par ailleurs, tant la Cour que la Commission retiennent pour juger de la vocation économique ou non économique d'une activité l'existence d'autres opérateurs sur un marché donné qui réalisent, voire même sont susceptibles de réaliser la même opération contre rémunération.

➤ Dans une décision du 22/8/2002⁴² la Commission a considéré que les fondations bancaires italiennes actives dans les secteurs tels que l'aide aux catégories sociales défavorisées, l'enseignement, la recherche scientifique et technologique, la protection de l'environnement, les arts..., devaient être qualifiées «d'économiques», nonobstant la circonstance que l'offre de biens ou de services est faite sans but lucratif, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec celle d'opérateurs poursuivant un tel but.

Saisie sur question préjudicielle quant à la validité de cette décision, la CJCE confirme la qualification d'entreprise sous les nuances suivantes *«une personne morale telle une fondation bancaire dont l'activité se limite aux versements de contributions à des organismes sans but lucratif ne saurait être qualifiée d'entreprise au sens de l'article 87 § 1^{er} C.E. En effet, une telle activité a un caractère **exclusivement social** et n'est pas exercée sur un marché en concurrence avec d'autres opérateurs. Au titre de ladite activité, une fondation bancaire agit comme un organisme de bienfaisance ou une organisation caritative et non comme une entreprise.*

*En revanche, lorsqu'une fondation bancaire, agissant elle-même dans les domaines d'intérêt public et de l'utilité sociale, utilise l'habilitation qui lui est donnée par le législateur national d'effectuer des opérations financières, commerciales, immobilières et mobilières nécessaires ou opportunes en vue de la réalisation des buts qui lui sont fixés, elle est **susceptible** d'offrir des biens ou des services sur le marché en concurrence avec d'autres opérateurs, par exemple dans des domaines comme la recherche scientifique, l'éducation ou la santé.*

⁴² Décision de la Commission du 22/8/2002 relative aux mesures fiscales mises à exécution par l'Italie en faveur des fondations bancaires 2003/146/CE JOL 55 du 1/3/2003.

Dans cette hypothèse, une telle fondation bancaire doit être considérée comme une entreprise en tant qu'elle exerce une activité économique nonobstant la circonstance que l'offre de biens ou de services est faite sans but lucratif dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec celles d'opérateurs poursuivant un tel but et doit se faire ainsi appliquer les règles communautaires relatives aux aides d'Etat.»⁴³

La Cour confirme ainsi l'existence d'opérateurs dits *mixtes* dont certaines activités seront qualifiées d'économiques et d'autres non, ce qui entraînera une application partielle des règles de concurrence (uniquement à l'activité économique).

- Dans l'affaire HÖFNER et ELSER⁴⁴ la Cour de Justice adopte une position particulièrement radicale puisqu'elle indique que *«la circonstance que les activités de placement sont normalement confiées à des offices publics, ne saurait affecter la nature économique de ces activités. Les activités de placement n'ont pas toujours été et ne sont pas nécessairement exercées par des entités publiques. Cette constatation vaut en particulier pour les activités de placement de cadres et de dirigeants d'entreprise.*

Il s'ensuit qu'une entité telle qu'un office public pour l'emploi exerçant des activités de placement peut être qualifié d'entreprise aux fins d'application des règles de concurrence communautaire».

A la lecture de cet arrêt, il semble donc que le simple fait que l'activité soit susceptible d'être exercée par d'autres opérateurs économiques suffise à qualifier celle-ci d'économique au sens du Traité⁴⁵.

A tout le moins, la présence effective d'opérateurs privés sur le marché entraîne cette qualification.

- En conclusion, il serait *réducteur* d'assimiler la notion d'activité économique au secteur marchand, les organismes sans but lucratif ainsi que les organismes publics ou semi-publics remplissant une fonction sociale étant susceptibles de rentrer dans la notion d'entreprise au sens du Traité tel qu'interprété par la CJCE.

⁴³ Voir CJCE, 10.01.06, affaire C-222/04, CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE SPA, points 119-125.

⁴⁴ CJCE 23/04/9, C41/90, op.cit.

⁴⁵ Pour une fine analyse de cet arrêt et d'autres arrêts similaires, on consultera notamment VAN RAE-PENBUSCH «La contribution de la Jurisprudence Communautaire à l'édification de l'Europe Sociale au regard des règles communautaires de concurrence» in J.T.T.2000, p.113 et suivantes.

5.2. Exceptions.

– Néanmoins, *deux exceptions notables* peuvent être relevées dans la jurisprudence de la C.J.C.E. Ces exceptions, appliquées notamment au domaine social, permettent de qualifier le service et/ou l'opérateur concerné de non économique et partant ont pour effet de soustraire ceux-ci au champ d'application du Traité.

- a) Prérogatives traditionnellement réservées à la puissance publique⁴⁶ ou «ne s'exerçant *normalement pas* contre rémunération».

Exemples: trois arrêts célèbres ont été rendus en matière d'éducation:

• WIRTH, 7/12/93 et HUMBEL 27/9/88 confirmés par SCHWARZ du 11.09.07⁴⁷

La Cour de Justice a estimé dans ce dernier arrêt: «*Les cours dispensés par des établissements faisant partie d'un système d'enseignement public et qui sont financés entièrement ou principalement par des fonds publics sont exclus de la notion de service au sens de l'article 50 C.E. En effet, en établissant et en maintenant un tel système d'enseignement public, financé en règle générale par le budget public et non par les élèves ou leurs parents, l'Etat n'entend pas s'engager dans des activités rémunérées mais **accomplit sa mission** dans les domaines social, culturel et éducatif envers sa population.*

En revanche, les cours dispensés par des établissements d'enseignements financés pour l'essentiel par des fonds privés notamment par les étudiants et leurs parents constituent des services au sens de l'article 50 C.E., le but poursuivi par ces établissements consistant en effet à offrir un service contre rémunération. Il n'est pas nécessaire à cet égard que ce financement privé soit assuré principalement par les élèves ou leurs parents. En effet, l'article 50 n'exige pas que le service soit payé par ceux qui en bénéficient.»⁴⁸

Les arrêts WIRTH et HUMBEL constituent deux exemples d'application par la Cour de Justice des règles du Traité, celle-ci ayant rejeté la qualification de services à des cours dispensés dans un

⁴⁶ Voir par exemple affaire EUROCONTROL (contrôle aérien) du 19/1/94 C364/92 confirmée par arrêt du 12/12/2006 SELEX SISTEMI INTEGRATI 155/04 du Tribunal de 1^{ère} Instance (confirmé par arrêt du 26.03.09 de la CJCE: C-113/07).

⁴⁷ CJCE 11.09.07 – Affaire C76/05.

⁴⁸ Dans l'arrêt SCHWARZ, a été jugée contraire à l'article 49 du Traité CE une réglementation pour versement de frais de scolarité à certaines écoles privées situées sur le territoire national et excluant cette possibilité lorsque les frais de scolarité étaient exposés dans un autre état membre.

institut technique relevant de l'enseignement secondaire (arrêt HUMBEL) ou encore dans un établissement d'enseignement supérieur dont le financement était assuré pour l'essentiel par des fonds publics (arrêt WIRTH).

Trois remarques doivent être faites à propos de cette jurisprudence.

- Cette jurisprudence est manifestement partagée par la Commission qui considère traditionnellement comme services d'intérêt général non économiques (S.I.G.N.E) les systèmes *d'éducation obligatoire*.
- Si la Cour de Justice avait appliqué sa jurisprudence particulièrement extensive développée dans l'arrêt HÖFNER et ELSER, les services d'éducation, même financés par des fonds publics, auraient pu tomber dans la catégorie des services économiques, puisque *susceptibles d'être exercés par d'autres opérateurs privés*.
- Les critères dégagés par la Cour de Justice dans les 3 affaires précitées ne sont malheureusement qu'indicatifs.

Un récent arrêt de la Cour de Justice rendu à nouveau en matière d'éducation démontre la difficulté d'interpréter ceux-ci et la frontière toujours plus ténue entre SIGNE et SIEG.

Dans cet arrêt⁴⁹, la Cour considère que « *une activité d'enseignement exercée par un contribuable d'un état membre au service d'une personne morale de droit public telle qu'une université située dans un état membre relève du champ d'application de l'article 49 même si elle est exercée à titre accessoire et quasi bénévole.* »

- b) Sont également exclus de la notion d'entreprise, les opérateurs exerçant une fonction *exclusivement* sociale.

La Cour de Justice a ainsi exclu du champ d'application du Traité des organismes gérant un système d'assurance généralement obligatoire (mais non nécessairement, ce critère qui a pu à un moment donné semblé déterminant, ayant semble-t-il été abandonné par la Cour) et fondé sur un système de *solidarité*.

Ce principe de solidarité est vérifié scrupuleusement dans les faits par la Cour et se traduit notamment par l'absence de lien automatique entre le montant des cotisations et celui des prestations, par

⁴⁹ Affaire C281/06 JUNDT, arrêt du 18.12.07.

des possibilités de transfert entre les différents régimes gérés, par un contrôle voire une intervention de l'Etat sur le montant des cotisations, par des prestations obligatoires....

Exemples :

- Affaire POU CET et PISTRE, 17/2/93 (C159/91 et 160/91, point 16).
- Affaire AOK du 16/3/2004 (C264/01, 306/01, 354/01, 355/01)
- Affaire CISAL du 22/1/2002 (C218/00)

La Cour a dans ces arrêts pris en compte la spécificité sociale des prestataires et les *contraintes* inhérentes à ladite spécificité.

Il convient néanmoins de noter que la Cour conserve une interprétation très stricte de la notion de tâche exclusivement sociale, sa jurisprudence recelant d'exemples en matière d'assurance même obligatoire où les prestataires subissaient des contraintes mais où la Cour n'a pas estimé devoir les exclure de l'application des règles du Traité, eu égard à l'absence d'éléments de solidarité suffisants⁵⁰. Cette appréciation au cas par cas par la C.J.C.E est génératrice d'insécurité juridique, déplorée très vivement dans le secteur.

Cette insécurité juridique est encore accrue par l'analyse très «*cloisonnée*» à laquelle se livre la C.J.C.E chaque activité *d'un même prestataire* pouvant, en fonction de sa finalité exclusivement sociale ou non, tomber dans le champ d'application des règles du Traité.

5.3. Conclusion :

La plupart des services sociaux risquent d'être qualifiés d'économiques au sens du Traité CE.

Quant à la notion d'intérêt général, on a vu ci-dessus qu'il incombe aux états membres de décider, au niveau approprié, de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général, la Cour et la Commission n'exerçant à cet égard qu'un contrôle marginal en cas d'erreur manifeste de l'état membre.

Il y a fort à parier que dans le secteur des services sociaux, la liberté des états membres de qualifier tel ou tel service social de S.S.I.G. sera assez

⁵⁰ Voir les affaires ALBANY – BRENTJENS, F.F.S.A op.cit.

large et que la Commission n'y verra pas d'erreur manifeste si le service considéré rencontre un ou plusieurs des objectifs et caractéristiques organisationnels énumérés dans la communication de la Commission du 20.11.07 et dans le protocole sur les SIG.

Dans la mesure où la plupart des services sociaux doivent être considérés comme des activités économiques au sens du Traité CE, il nous paraît opportun d'examiner la question de l'application du droit communautaire de la concurrence et des règles du marché intérieur en partant de l'hypothèse que ces services rentrent le plus souvent dans la catégorie des SIEG.

Cette catégorie ouvre en effet des possibilités d'exemption particulière.

Dans le cadre de cet examen, une attention particulière devra être apportée à la jurisprudence de la Cour de Justice laquelle conserve aujourd'hui toute son importance puisque la Commission a renoncé à proposer une directive-cadre en matière de S.I.E.G.

6. Règles applicables au S.I.E.G. :

L'intérêt général auquel répond ce type de services, est pris en compte dans certaines règles particulières réservées aux S.I.E.G. dans leur ensemble.

6.1. Principe de subsidiarité

– **Art. 16 du Traité CE**: *« sans préjudice des articles 73, 86 et 87 et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent Traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leur mission ».*

Cet article consacre la compétence partagée des Etats membres et de l'U.E. quant à la détermination des règles régissant le fonctionnement des S.I.E.G.

Le futur article 14 TFUE (non encore en vigueur) apporte deux modifications à cet article.

Les conditions de fonctionnement des S.I.E.G. sont qualifiées de «notamment économiques et financières».

Par ailleurs, l'article 16 est complété comme suit: *«Le Parlement Européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les états membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.»*

L'article 14 constituerait ainsi une base juridique sûre pour l'adoption par l'U.E. de règles «transversales» en matière de S.I.E.G. (sous forme de règlements), levant ainsi l'incertitude qui régnait à cet égard sous l'empire de l'article 16 du Traité.

– Le principe de subsidiarité est repris avec plus de précision encore dans l'art. 1.3° al.2 de la Directive services: *«la présente directive ne porte pas atteinte à la faculté des Etats membres de définir, conformément au droit communautaire, ce qu'ils entendent par services d'intérêt économique général, la manière dont ces services devraient être organisés et financés conformément aux règles relatives aux aides d'état ou les obligations spécifiques auxquelles ils doivent être soumis».*

6.2. Exception possible aux règles du Traité relatives à la concurrence.

– **Art. 86 § 2 du Traité:** *«les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté».*

L'exception posée par l'art. 86 § 2 du Traité (non soumission aux règles en cas de mise en échec de l'accomplissement de la mission confiée aux S.I.E.G.) est de stricte interprétation.

– La directive services reprend cette exception notamment à l'art. 15.4°: *«les paragraphes 1, 2 et 3 (NDA en matière de liberté d'établissement) ne s'appliquent à la législation dans le domaine des services d'intérêt économique général, que dans la mesure où l'application de ces paragraphes ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été confiée».*

– L’art. 86 § 2 du Traité C.E. a fait l’objet en matière d’aides d’état d’une décision générale de la Commission du 28/11/2005: «*concernant l’application des dispositions de l’art. 86 § 2 du Traité CE aux aides d’état sous forme de compensation de service public octroyés à certaines entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général*»⁵¹.

6.3. Directive-services.

Hormis l’exception visée ci-dessus (art. 15 § 4), la directive consacre la liberté d’établissement dans un autre Etat membre, y compris pour les services d’intérêt économique général.

Quant aux principes régissant la libre prestation de service (liberté d’un prestataire de fournir des services dans un autre Etat membre que celui dans lequel il est établi), l’art. 17 stipule: «*L’art. 16 ne s’applique pas:*

1. *aux services d’intérêt économique général qui sont fournis dans un autre Etat membre notamment:*
 - a) *dans le secteur postal*
 - b) *dans le secteur de l’électricité*
 - c) *dans le secteur du gaz*
 - d) *les services de distribution et de fourniture d’eau et au service du traitement des eaux usées*
 - e) *au traitement des déchets*».

L’utilisation du terme «notamment» laisse penser que cette liste est exemplative et non limitative, ce qui, si cette interprétation se confirme, exclurait les services d’intérêt économique général des règles relatives à la libre prestation de services (mais non en matière de liberté d’établissement).

6.4. Protocole sur les S.I.E.G.:

Enfin, le Protocole sur les services d’intérêt général annexé au Traité de Lisbonne (non encore en vigueur) vise les SIEG en son article 1^{er} et établit les valeurs communes de l’Union les concernant. Il s’agit notamment:

- du rôle essentiel et de la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l’organisation des services d’intérêt économique général

⁵¹ Cf. infra pour une étude plus détaillée de cette décision.

- d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;
- de la diversité des services d'intérêt économique général et des disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;
 - du niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, de l'égalité de traitement et de la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Ce Protocole a la même valeur juridique que les autres dispositions du Traité. Il a pour objet de guider l'action de l'Union et de servir de référence pour les Etats membres.

4. *Le régime transversal d'exemption réservé aux SIEG par l'article 86.2 du Traité CE*

1. Dans certaines conditions, les prestataires de SSIG/SIEG peuvent se voir exemptés du respect des règles régissant le marché intérieur et en particulier, le droit de la concurrence.

La clé de voûte de ce régime transversal d'exemption est l'art. 86.2 du Traité CE qui stipule:

«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité notamment aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté».

Sur base de cette disposition, chaque Etat membre peut justifier une atteinte aux règles du marché unique et au droit de la concurrence (droits spéciaux ou exclusifs, interdiction des monopoles, interdiction des abus de position dominante, aides d'Etats, liberté d'établissement, libre prestation de services...).

La Cour de justice a affiné les conditions d'application de l'article 86.2 en exigeant de l'autorité publique concernée:

- qu'elle définisse précisément la mission d'intérêt économique général qu'elle entend confier à une ou plusieurs entreprises;
- qu'elle mandate expressément la ou les entreprises visées, par un acte unilatéral ou par voie contractuelle;
- qu'elle démontre la *nécessité*⁵² de déroger aux règles du Traité afin de permettre à ces entreprises d'assurer la mission qui leur est impartie.

Pour sa part, la Commission se montre plus stricte que la Cour de justice puisqu'elle exige en outre que les atteintes au Traité n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour garantir l'accomplissement effectif de la mission d'intérêt général (principe de proportionnalité et de transparence)⁵³.

C'est d'ailleurs sur pied de cette disposition du Traité CE que la Commission a adopté le 28 novembre 2005 sa « *Décision générale concernant l'application de l'art. 86 § 2 du Traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de services publics octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion des SIEG* ». Cette décision précise les conditions d'application de l'article 86.2 lorsqu'une dérogation à l'interdiction de principe des aides d'Etats est postulée⁵⁴ et les rend très rigoureuses. Elle témoigne de l'approche restrictive de la Commission eu égard aux possibilités d'exemption permises par l'article 86.2.

2. On trouvera ci-dessous quelques illustrations issues de la jurisprudence de la Cour de justice, spécifiquement dans le domaine des services sociaux.

– *Les affaires ALBANY, BRENTJENS, PAVLOV et DRIJVENDE BOKKEN*⁵⁵

Dans ces affaires il s'agissait de la gestion de *fonds de pension* qui, en raison du manque d'éléments de solidarité relevés par la C.J.C.E, ont été considérées comme des entreprises au sens du Traité.

L'affiliation à ces fonds de pension avait été rendue obligatoire par l'Etat, les gestionnaires des fonds étant en outre titulaires d'un droit

⁵² La CJCE n'exige pas que la mesure prohibée soit indispensable mais seulement nécessaire à la survie de l'opérateur.

⁵³ Communication sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne COM (2006) 177 final, annexes, p.14.

⁵⁴ Les autres normes auxquelles l'article 86 § 2 permet de déroger ne sont donc en principe pas concernées par cette décision (droits spéciaux ou exclusifs, interdiction des monopoles, interdiction des abus de position dominante, liberté d'établissement, libre prestation de services,...).

⁵⁵ Op. cit.

exclusif, ce qui incontestablement constituait une atteinte au droit de la concurrence et à la libre prestation de services au sens du Traité.

La Cour de Justice se fondant sur l'art. 86.2 du Traité a néanmoins estimé que «*la poursuite d'une finalité sociale, les éléments de solidarité précités, ainsi que les restrictions ou contrôles relatifs aux investissements réalisés par le fonds sectoriel de pension, pourraient rendre le service fourni par ce fonds **moins compétitif** que le service comparable fourni par des compagnies d'assurances. Si de telles contraintes n'empêchent pas de considérer l'activité exercées par le fonds comme une activité économique, **elles pourraient justifier le droit exclusif** d'un tel organisme de gérer un régime de pension complémentaire*».

La Cour a donc jugé que les articles 82 et 86 du Traité C.E.E ne s'opposaient pas à ce que les pouvoirs publics confèrent à de tels fonds le droit exclusif de gérer dans un secteur déterminé un régime de pension complémentaire avec pour conséquence une restriction de la concurrence.

Dans ces arrêts, la Cour s'attache donc à vérifier si *sans ce droit exclusif, la survie de l'entreprise serait impossible, voire plus difficile* (il n'est donc pas indispensable que la survie de l'entreprise soit mise en péril par l'absence de droit exclusif mais si ce droit exclusif apparaît nécessaire à l'accomplissement de sa mission, ce droit exclusif peut être admis).

Les éléments de solidarité et les contraintes imposées aux fonds de pension sont donc ici pris en compte pour justifier une atteinte au droit de la concurrence et non pour exclure ces fonds du champ d'application du Traité.

– *L'affaire AMBULANZ GLÖCKNER du 10/9/2002 (C141/00)*

Il s'agissait en l'espèce, schématiquement d'une exclusivité conférée à un organisme sanitaire se chargeant du transport urgent de malades, cette exclusivité ayant été étendue au transport même non urgent de malades.

La Cour de Justice a considéré que le transport de malades était bien une activité économique au sens du Traité.

Elle a admis que le transport à tout le moins urgent de malades pouvait être considéré par l'Etat comme un service d'intérêt économique général pouvant justifier l'allocation d'un droit exclusif à celui chargé d'un tel service.

Quant au transport non urgent de malades, il a été considéré comme indissociable du service urgent car permettant notamment d'assurer l'équilibre financier de l'organisation sanitaire⁵⁶.

Cette jurisprudence est très intéressante pour les opérateurs *mixtes*, c'est-à-dire les opérateurs exerçant des services pouvant être qualifiés à la fois de service d'intérêt économique ou social général et à la fois de service «classique».

Si les deux activités paraissent difficilement dissociables, l'une étant par exemple nécessaire à l'équilibre financier de l'autre, il peut être possible, sur pied de l'article 86.2 de justifier un droit exclusif ou spécial conféré à l'opérateur, quelle que soit l'activité exercée.

La Cour procède à cet égard à une approche pragmatique. Dès lors que l'exemption de l'article 86 § 2 est invoquée, la Cour vérifie *in concreto* si la mission conférée à l'opérateur est bel et bien exercée par ce dernier.

Si tel n'est pas le cas, l'exception sera rejetée.

3. Pratiquement, les dérogations au Traité CE sur base de l'article 86.2 du Traité n'ont guère été admises par la Cour de justice que dans les domaines de l'environnement et des SSIG.

Les éléments de solidarité caractérisant la fourniture d'un SSIG peuvent donc être pris en compte par la Cour de Justice pour justifier des atteintes aux règles du marché intérieur et au droit de concurrence sur pied de l'article 86.2 du Traité CE.

Cette approche au cas par cas génère malheureusement une insécurité juridique importante, mais la recherche d'un juste équilibre entre impératifs purement économiques et sociaux se retrouve bien dans la jurisprudence de la Cour de Justice.

La «porte de sortie» qu'est susceptible de représenter l'art. 86.2 du Traité pour les opérateurs des services sociaux ne doit dès lors pas être négligée par les Etats membres.

⁵⁶ V. points 60 et 61 de l'arrêt. Il convient de noter que le principe d'indissociabilité avait été déjà admis dans un arrêt précédent (arrêt de la Cour de Justice, CORBEAU du 19/5/93 concernant les services de la poste belge).

En l'espèce néanmoins, la Cour de Justice avait rejeté la justification fondée sur l'art. 86 § 2 du Traité au motif notamment que le service spécifique de distribution du courrier était *dissociable* du système classique et que rien ne justifiait dès lors un droit exclusif conféré à la poste dans ce domaine.

Toutefois, force est de constater que rares sont les opérateurs de services sociaux qui bénéficient d'un mandat clair et précis de l'Etat quant à la mission d'intérêt général qui leur est ainsi confiée. La forme et le degré de précision que devrait revêtir un tel mandat demeurent des questions ouvertes, particulièrement cruciales dans le domaine des services sociaux.

A cet égard, la Commission se montre particulièrement exigeante au point de restreindre de manière substantielle les possibilités pratiques de justifier une dérogation aux règles européennes de la concurrence et du marché intérieur sur base de l'accomplissement d'un SIEG/SSIG. Cette approche restrictive justifiée par les principes de transparence et de proportionnalité touche non seulement l'application de l'article 86.2 (particulièrement dans le domaine des aides d'Etat⁵⁷) mais aussi d'autres pans du droit communautaire tels que, par exemple, la libre prestation de services⁵⁸.

5. *Les aides d'Etat en faveur des services sociaux*

1. L'article 87.1 du Traité CE contient une *interdiction de principe* des aides d'Etat:

«Sauf dérogations prévues par le présent Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

La Commission a donné à la notion d'aide d'Etat une portée très large. Il s'agit de *«toutes les mesures comportant un avantage financier pour une ou plusieurs entreprises, quelle qu'en soit la forme, si elles sont financées directement ou indirectement par les ressources budgétaires d'une autorité publique, régionale, provinciale, départementale ou locale, qui faussent la concurrence et affectent les échanges intracommunautaires».*

Schématiquement, trois éléments constitutifs d'une aide d'état peuvent être identifiés:

⁵⁷ Voy. section V.

⁵⁸ Voy. section VI, la directive services et la notion de «mandatement» telle qu'interprétée par la Commission.

- *Un avantage pour l'entreprise bénéficiaire.*

Une aide octroyée à des particuliers ou à des organismes qui ne constituent pas des «entreprises» ne peut être qualifiée d'aide d'état⁵⁹.

Il ne suffit pas qu'il y ait simple transfert de ressources entre l'Etat et l'entreprise ou un groupe d'entreprises pour qu'il y ait aide d'état. Encore faut-il que ce transfert de ressources constitue un réel avantage pour l'entreprise bénéficiaire.

Il n'y aura pas d'«avantage» illicite lorsque le transfert de ressources est destiné à compenser un service et/ou une charge effectivement rendus par l'entreprise.

Ainsi, dans la célèbre affaire ALTMARK du 24/7/2003 (280/00), la Cour de Justice a adopté cette logique compensatoire pour préciser la notion d'«avantage». La qualification d'aide au sens de l'art. 87 du Traité CE sera exclue si quatre conditions cumulatives sont remplies :

- a) L'entreprise bénéficiaire a été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies⁶⁰ ;
- b) Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ;
- c) La compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des surcoûts occasionnés par l'exécution des obligations des services publics en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- d) Lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution des obligations n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transports afin de pouvoir satisfaire aux exigences des services publics requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

⁵⁹ V. notamment décision Comm. 06.12.2006, N314/06, point 16.

⁶⁰ On retrouve l'idée de «mandat» déjà évoquée ci-dessus.

A priori, la logique compensatoire adoptée par la Cour de Justice pourrait bénéficier à un nombre important de prestataires de services sociaux. Les conditions posées par la Cour apparaissent toutefois difficiles à rencontrer en pratique⁶¹.

- *Une charge pécuniaire pour les pouvoirs publics.*

Une telle charge suppose la réunion de deux conditions: d'une part, l'imputabilité à l'Etat (entendu au sens large, à savoir tout organisme public et toutes les entités fédérées, régionales, départementales, communales et autres) et, d'autre part, un transfert de ressources d'Etat.

La notion de transfert de ressources d'état est entendue largement puisqu'il suffit que l'Etat renonce à une ressource (ex.: exemption de cotisations sociales) ou supporte les coûts de la mesure sur ses propres ressources (ex.: prêt sans intérêts, garantie d'état, ...).

Ce deuxième élément constitutif (charge pécuniaire pour les pouvoirs publics) est par exemple absent dans le cas où l'entreprise est exonérée de l'obligation de payer certains montants, tels une indemnité de licenciement, directement à ses travailleurs. Il en va de même lorsque des prix minima de vente au détail sont fixés par l'Etat en vue de soutenir un secteur à condition que ces prix soient intégralement supportés par les consommateurs.

- *Un aspect sélectif.*

La mesure doit favoriser *certaines* entreprises. Ainsi, une réduction générale d'impôts n'est pas une aide d'état en application du principe de sélectivité.

De nouveau, cette condition reçoit une interprétation extensive puisque la Cour de Justice considère que «*toute aide qui ne bénéficie pas à l'ensemble des entreprises d'un Etat membre est une aide sélective*» (voir notamment C.J.CE, Commission contre France 10/12/69, affaires 6 et 11/69)⁶².

⁶¹ Pour des applications récentes de l'arrêt ALTMARK, voyez notamment:
– Arrêt Trib. CE n°T-289/03 du 12.02.08 (BUPA C/COMMISSION) à propos d'un assureur soins de santé irlandais avec un profil de risque élevé, partiellement financé par un fonds public lui-même alimenté par des assureurs présentant un profil de risque plus bas.

La Commission avait considéré que les critères ALTMARK étaient réunis, ce qui est confirmé par le Tribunal. Il n'y a pas d'aide en l'espèce.

– Voir également arrêt Trib. CE, 01.07.08, T-266/02 – Deutsche Post AG C/COMMISSION (SIEG – absence d'aide car compensation de services publics).

⁶² La CJCE vient toutefois de préciser que «*par application du caractère sélectif d'une mesure, il est tenu compte de l'autonomie institutionnelle, procédurale et économique dont jouit l'autorité qui adopte cette mesure*» CJCE 11/09/08, UGT-RIOJA, C428/06 et C-434/06.

La frontière entre l'aide «transversale» prohibée en principe et l'aide non sélective autorisée est extrêmement ténue.

Une aide d'état répondant aux trois éléments constitutifs précités n'est incompatible avec le marché commun par principe que si deux conditions complémentaires sont remplies :

- Fausser la concurrence
Cette condition est présumée remplie dès lors que le principe de sélectivité est rencontré.
- Affecter les échanges entre les Etats membres
La simple *possibilité* qu'il y ait atteinte aux échanges intracommunautaires est suffisante même si l'atteinte est ineffective⁶³.

2. Lorsque ces conditions sont réunies, la mesure visée doit être qualifiée d'aide d'Etat et est, sauf exception (voir point 3), considérée *a priori* comme une violation du droit européen de la concurrence.

Elle doit dès lors faire l'objet d'une *notification* à la Commission qui examinera sa compatibilité avec le droit communautaire préalablement à son application. A défaut de notification préalable, la mesure est d'office considérée comme illicite.

3. Il existe néanmoins de multiples *exceptions* qui peuvent être schématiquement résumées comme suit :

- *Aides compatibles de plein droit* (art. 87 § 2 du Traité).
Parmi ces aides expressément considérées comme étant compatibles avec le marché commun on citera «*les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels pour autant que ces aides soient accordées sans discrimination liée à l'origine du produit*»⁶⁴.

⁶³ Voir à cet égard dans le domaine social, Royaume de Belgique contre Commission des Communautés Européennes du 17/6/99, affaire MARIBEL BIS-TER C7599 où la Cour affirme: «*lorsqu'une aide d'état renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intra-communautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide, quand bien même l'entreprise bénéficiaire ne participerait-elle pas elle-même aux exportations. En effet, lorsqu'un Etat membre octroie une aide à une entreprise, la production intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres Etats membres d'exporter leurs produits vers le marché de ces Etats membres en sont diminuées*» (point 47).

En l'espèce, il s'agissait d'une réduction de cotisations sociales destinées aux entreprises occupant dans des secteurs précis un nombre minimum de travailleurs manuels.

⁶⁴ Art. 87.2, a). Le Tribunal des CE a eu l'occasion de préciser cette notion notamment dans un arrêt n°T-116/01 et 118/01 du 05.08.03 (EUROPEAN FERRIES).

Concernant l'argumentation selon laquelle il s'agirait d'aides à caractère social octroyées aux consommateurs, le Tribunal mentionne (considérant 163) «*Pour vérifier si une aide est accordée sans discrimination liée à l'origine des produits, il y a lieu de vérifier si les consommateurs bénéficient de l'aide en cause, quel que soit l'opérateur économique fournissant le produit ou le service susceptible de remplir l'objectif social invoqué par l'état membre concerné. (...)*»

- Le règlement (CE) n°800/2008 de la Commission du 06.08.08: règlement général d'exemption par catégorie.
Le règlement du Conseil n° 994/98 habilite la Commission à adopter des règlements d'exemption *par catégorie* pour les aides de nature dite horizontale ou transversale⁶⁵.
Ce règlement permet à la Commission de déclarer par règlement que certaines catégories d'aide sont *d'emblée compatibles* avec le marché commun.
Sur base de ce règlement général, la Commission a adopté des règlements d'exemption par catégorie notamment en matière d'emploi, de formation, d'aides à la recherche ou en faveur des P.M.E.
Ces règlements viennent d'être regroupés dans le règlement général du 06.08.08, actuellement en vigueur.
Il s'agit dans ce règlement de simplifier et consolider les règlements anciennement sectoriels relatifs à la formation, les P.M.E. et l'emploi et d'élargir l'éventail des exemptions par catégorie à d'autres formes d'aide (aides régionales, aides à l'environnement, ...).
- *Les aides pouvant être considérées comme compatibles par la Commission* (art. 87 § 3 du Traité).
Le pouvoir de la Commission de considérer une aide comme compatible avec les règles communautaires va au-delà des exemples énumérés à l'art. 87 § 3, la Commission disposant à cet égard d'un véritable pouvoir d'appréciation discrétionnaire au cas par cas.
L'application de l'article 87 § 3 implique bien évidemment une notification préalable à la Commission.
- L'article 86 § 2: exception applicable au SIEG/SSIG (voir section IV et point 4.2 ci-dessous)

4. Qu'en est-il des mesures de soutien destinées aux prestataires de *services sociaux*?

L'interdiction des aides d'Etat s'applique indépendamment du statut du prestataire privilégié ou encore de la *finalité de l'aide*, notamment de

⁶⁵ Règlement 994/98 du Conseil sur l'application des art. 92 et 93 du Traité instituant la Communauté Européenne à certaines catégories d'aide d'état horizontale, J.O.C.E. L.142 du 14/5/98 p.1.4.

son caractère social, laquelle est indifférente aux yeux de la Cour⁶⁶.

Les services sociaux n'échappent donc pas à cette interdiction de principe des aides d'Etat.

4.1. On pourrait toutefois supposer qu'un certain nombre de services sociaux, par exemple les services de proximité, pourraient échapper à la qualification d'aide d'état dès lors que de tels services affecteraient *a priori* peu voire pas les échanges intracommunautaires (eu égard à la nécessaire proximité entre le bénéficiaire et le prestataire).

La Commission a d'ailleurs explicitement souligné dans sa Communication sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne⁶⁷ qu'en général, les décisions adoptées par la Commission révèlent une tendance à se concentrer sur les mesures qui pourraient avoir un impact *significatif* sur le commerce entre Etats membres.

Néanmoins, eu égard à la présomption d'affectation d'échanges intracommunautaires et à l'interprétation large par la Cour de Justice et la Commission de cette notion, il convient de se montrer prudent et il est loin d'être certain que le simple fait que l'aide soit accordée dans le domaine des services de proximité suffise à exclure la qualification d'aide d'état au sens de l'art. 87 du Traité.

Ainsi, dans sa décision du 30/10/2002 relative au projet de décret wallon relatif aux entreprises d'insertion en Région Wallonne⁶⁸, la Commission a considéré :

«le dispositif notifié constitue un régime d'aide. Il est financé sur fonds publics et bénéficie à des entreprises qui certes interviennent essentiellement dans le secteur des services de proximité, sans qu'il soit possible pour autant d'exclure que l'activité de certaines entreprises éligibles ait des incidences sur les échanges intracommunautaires.

Les subventions procurent un avantage aux entreprises qui en bénéficient notamment par rapport à celles intervenant dans les mêmes secteurs d'activité et qui, compte tenu par exemple de leur taille, ne sont pas en mesure de bénéficier du régime».

⁶⁶ Affaire MARIBEL BIS – TER Commission contre Royaume de Belgique, op.cit. point 25 de l'arrêt «le caractère social de telles interventions étatiques ne suffit pas à les faire échapper d'emblée à la qualification d'aide au sens de l'art. 92 du Traité. En effet, l'art. 92 § 1^{er} du Traité ne distingue pas selon les causes ou objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets».

⁶⁷ COM (2007) 177 final, annexes, p.14.

⁶⁸ C. (2002) 4033 fin.

En l'espèce, la réglementation de la Région Wallonne a été considérée comme aide d'état *compatible* avec le marché commun en raison du but de l'aide (aide à l'emploi) conforme aux lignes directrices concernant les aides à l'emploi⁶⁹.

Certes, l'aide en faveur des entreprises d'insertion n'avait pas été conçue pour ne viser que les seuls services de proximité, ce que la Commission souligne clairement. Toutefois, il reste aujourd'hui impossible d'affirmer de manière péremptoire qu'une mesure ainsi conçue échapperait automatiquement à la qualification d'aide d'Etat.

Ce point de vue est d'ailleurs confirmé dans le document de travail des services de la Commission du 20.11.07⁷⁰ annexée à sa communication précitée.

Parmi les questions, figure au point 2.9 (page 12), la question suivante «*Les SIEG – SSIG sont souvent fournies dans un contexte local. Affectent-ils vraiment le commerce entre les états membres ?*»

La Commission répond «*Dans le domaine des règles d'aide d'état, l'affectation des échanges ne dépend pas du caractère local ou régional du service fourni ou du niveau de l'activité concernée.*

Il n'y a aucun seuil ou pourcentage au dessous duquel il peut être considéré que les échanges entre les états membres ne sont pas affectés. Le montant relativement faible de l'aide ou la taille relativement modeste de l'entité qui la reçoit n'exclut pas en soi la possibilité que les échanges entre les états membres soient affectés.»

Dans la matière spécifique des aides d'état, la position de la Commission quant aux services locaux semble donc univoque.

D'aucuns s'en étonneront au vu des conclusions tirées par ailleurs par la Commission dans un tout autre domaine (taux réduits de TVA) à propos de l'impact des services locaux (dont le nettoyage à domicile) sur le marché intérieur.

Dans sa proposition de directive du Conseil du 07.07.08 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de TVA, la Commission⁷¹ semble considérer que des taux de TVA réduits appli-

⁶⁹ J.O.C334 du 12/12/95, p.4.

⁷⁰ SEC. 2007, 1516 final, FAQ. relatives à la décision de la Commission du 28.11.05 sur l'application de l'article 86 § 2 du Traité CE aux aides d'état sous forme de compensation de services publics accordée à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et de l'encadrement communautaire des aides d'état sous forme de compensation du service public.

⁷¹ Voir exposé des motifs p. 3 et 4.

qués aux services locaux « *ne posent pas de problème au niveau du marché intérieur* » et sont « *non susceptibles de créer des distorsions de concurrence* ».

En réalité, cette position a déjà été prise antérieurement par la Commission⁷² et a été confirmée dans sa communication du 05.07.07⁷³.

Cette communication se fonde en réalité sur une étude scientifique réalisée exclusivement dans le domaine de la TVA et qui met en balance les avantages et inconvénients de taux réduits pour certains secteurs de l'économie bien déterminés. Cette étude conclut au bénéfice de taux faibles pour certains secteurs précis (dont le nettoyage à domicile) *notamment* sur base du peu d'impact des services locaux sur le marché intérieur mais aussi en raison des multiples avantages économiques pour ces secteurs⁷⁴.

La Commission a certes repris les conclusions de l'étude dans sa récente proposition de directive mais il serait à notre sens hâtif d'y voir là un revirement de position général de la Commission en matière de service locaux d'une part, en raison du caractère très ciblé de l'étude commentée par la Commission (exclusivement applicable aux taux de TVA) et à l'antériorité de la communication de la Commission par rapport à sa prise de position récente du 20.11.07 en matière d'aides d'état explicitée ci-dessus.

4.2. En matière de S.S.I.G. et plus généralement de S.I.E.G., on rappellera que l'art. 86 § 2 du Traité (nécessité de l'aide pour accomplir la mission) peut justifier une mesure d'aide (cf. supra).

En matière de S.I.E.G. la matière est néanmoins de plus en plus encadrée et réglementée par la Commission.

Schématiquement le système actuel se présente comme suit:

a) Si un S.I.E.G. remplit les 4 conditions cumulatives dégagées par la C.J.C.E. dans l'affaire ALTMARK du 24/7/2003 (cette jurisprudence consacrant une approche compensatoire, c'est-à-dire excluant l'aide en raison de l'absence d'avantage *réel* conféré à l'entreprise), *il n'y a pas d'aide* au sens de l'art. 87 du Traité de l'Union.

⁷² Les taux de TVA réduits sont d'ailleurs d'application dans plusieurs Etats depuis plusieurs années.

⁷³ Com. (2007) 380 final.

⁷⁴ Exemples: augmentation de la productivité pour des tâches tels le nettoyage et le jardinage que les personnes réalisaient auparavant elles-mêmes au mépris de leur vie professionnelle, lutte contre le travail au noir...

L'Etat est dès lors dispensé de toute obligation de notification préalable.

b) Si les critères ALTMARK ne sont pas tous réunis, s'applique la *décision générale de la Commission du 28/11/2005 concernant l'application de l'art. 86 § 2 du Traité C.E. aux aides d'Etat sous forme de compensation de services publics octroyée à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique*.

Les règles de base dégagées par la Cour de Justice sont reprises dans cette décision, laquelle exige notamment l'existence d'un mandatement clair et précis à l'égard de l'entreprise ainsi qu'une interdiction de sur-compensation définie précisément par la décision.

Il convient de noter que l'aide prise en compte doit être exclusivement affectée au S.I.E.G.⁷⁵, des exigences de comptabilités séparées au sein d'un même opérateur étant imposées.

Si ces conditions de fond sont réunies, cette décision dispense l'obligation de notification préalable lorsque l'aide s'adresse à des entreprises dont le chiffre d'affaires moyen est inférieur à 100.000.000 € et que la compensation est inférieure à 30.000.000 €⁷⁶.

c) Au cas où aucune de ces deux règles ne s'applique, la Commission a édicté un *document de travail*⁷⁷ laquelle rappelle la nécessité de notification préalable pour les aides ne répondant pas à la jurisprudence ALTMARK ni à la décision de la Commission du 28/11/2005.

Si ces textes apportent un certain nombre de précisions bienvenues, ils ont surtout le désavantage de *limiter considérablement les conditions d'admission de l'exception fondée sur l'art. 86 § 2 en matière d'aides d'Etat aux SIEG*.

La condition du «mandat» ou «mandatement», en vertu de laquelle l'entreprise bénéficiaire doit avoir été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public, est au centre des débats et suscite de nombreuses questions.

⁷⁵ Ce qui peut d'ailleurs être considéré comme une *régression* par rapport à la jurisprudence de la C.J.C.E. dans les affaires notamment CORBEAU et surtout AMBULANZ GLÖCKNER où la Cour semblait admettre au cas où le service d'intérêt économique général est difficilement dissociable du service d'intérêt économique classique, de prendre en compte cette difficulté de dissociabilité pour justifier notamment un droit exclusif.

⁷⁶ Une exception notable cependant doit être relevée: en matière d'hôpitaux et de logements sociaux, ces seuils ne sont pas applicables, de telle sorte que les aides accordées aux hôpitaux et logements sociaux, *pour autant qu'elles répondent aux conditions de fond de la décision* ne doivent en principe pas être notifiées.

⁷⁷ 2005/C297/04 intitulé «Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de services publics».

Par exemple, comment définir strictement les limites d'un tel mandat de services sociaux d'intérêt général, alors que la prestation sociale, en particulier les soins aux personnes, exigent toute une palette de services divers offerts aux personnes aidées, secourues, ou accompagnées? Et comment établir, par un «acte légal», le mandat d'intérêt général confié par une autorité publique à une institution de services sociaux si, par ailleurs, d'après la tradition nationale, les institutions de services sociaux jouissent d'une capacité d'innovation dans le domaine social et d'une autonomie propre dans le cadre de la subsidiarité?⁷⁸

Face aux nombreuses interrogations, la Commission a tenté de préciser sa pratique décisionnelle en la matière en répondant à une série de FAQ dans une annexe à sa communication du 20 novembre 2007⁷⁹.

On ne peut que renvoyer à la lecture de ce document qui consacre toute une section à la notion de «mandatement» («act of entrustment»). Les points suivants peuvent toutefois être soulignés:

- le «mandatement» doit être un acte officiel ayant force obligatoire dont la forme est laissée à l'appréciation de l'Etat membre; *une simple autorisation, tel un agrément, ne suffit pas* car elle ne crée par une véritable obligation d'accomplir le service considéré dans le chef du prestataire autorisé⁸⁰;
- le «mandatement» doit définir la mission confiée au prestataire mais pas nécessairement chaque activité spécifique recouverte par le SIEG/SSIG; une définition large de la mission confiée peut être acceptée lorsqu'il n'est pas possible de définir plus précisément les services concernés et pour autant que le champ d'application de la mission soit clairement établi;
- le «mandatement» peut contenir dès le départ une estimation des besoins prévisibles auxquels le prestataire pourrait devoir faire face à l'avenir et prévoir une compensation adéquate qui sera due lorsque ces besoins apparaîtront effectivement; en l'absence d'une telle évaluation, le «mandatement» pourra être actualisé au fil du temps en fonction de l'évolution des besoins et/ou des initiatives du prestataire.

⁷⁸ Vladimír Špidla, discours prononcé lors du Forum sur les services sociaux d'intérêt général à Lisbonne, le 17 septembre 2007.

⁷⁹ SEC (2007) 1516

⁸⁰ Cette observation est fondamentale, la Belgique et ses entités fédérées ayant souvent recours aux agréments pour permettre l'accès de certaines entreprises à certaines aides, ce qui, aux yeux du droit communautaire, est insuffisant pour parler de mandatement.

Des questions relatives au mécanisme de compensation trouvent aussi réponse dans ce document. La Commission réaffirme que le «mandatement» ne doit pas contenir un calcul détaillé de la compensation en amont (par exemple un prix par jour, par repas, par soin, à rembourser par les autorités publiques) mais uniquement les paramètres de base pour le calcul à venir de cette compensation (par exemple, le montant de l'aide sera calculé sur base du prix par jour, par repas, par soin, sur base d'une estimation du nombre potentiel de bénéficiaires).

4.3. On soulignera encore les possibilités d'exemption par catégories, ces exemptions étant anciennement régies par des règlements d'exemption séparés.⁸¹

A présent, s'applique le règlement CE n°800/2008 de la Commission du 06.08.08 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du Traité (règlement général d'exemption par catégorie).

A noter que selon les dispositions transitoires de ce règlement, toute aide accordée avant le 31.12.08 remplissant les conditions des règlements sectoriels antérieurs est exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 88 § 3 du Traité.

Le nouveau règlement s'applique jusqu'au 31.12.2013.

Tout comme les règlements antérieurs qu'il coordonne, ce règlement dans les faits offre le plus de possibilités d'exemptions au SIEG-SSIG.

Ce règlement autorise ainsi sous certaines conditions les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, les aides à la formation, ainsi que les aides en faveur des travailleurs défavorisés et handicapés.

Ce règlement s'inspire des lignes directrices antérieurement adoptées par la Commission concernant les aides à l'emploi et à la formation.

L'article 6 du règlement détermine les seuils de notification individuels (ces seuils une fois dépassés entraînent une obligation de notification individuelle, le règlement général d'exemption ne pouvant s'y appliquer même si le but poursuivi rentre dans ceux repris dans le règlement).

⁸¹ Exemple: règlement n°2204/2002 du 12.12.02 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides d'Etat à l'emploi et règlement CE n°68/2001 du 12.01.01 relatif aux aides à la formation.

L'article 7 régit les problèmes de cumul.

L'article 7.2 prévoit» *les aides exemptées par le présent règlement peuvent être cumulées avec tout autre aide exemptée au titre du présent règlement tant que ces aides portent sur des coûts admissibles identifiables différents.*»

L'article 7.3 stipule quant à lui «*les aides exemptées par le présent règlement ne peuvent être cumulées avec aucune autre exemptée au titre du présent règlement ni avec les aides de minimis remplissant les conditions énoncées par le règlement CE n°198/2006 ni avec d'autres financements communautaires concernant les mêmes coûts admissibles – se chevauchant en partie ou totalement – si ce cumul conduit à une intensité ou à un montant d'aide supérieure au plafond maximal applicable à ces aides au titre du présent règlement.*»

4.4. Il faut également mentionner le Règlement C.E. n° 1998/2006 du 15/12/2006 concernant l'application des art. 87 et 88 du Traité aux aides *de minimis* (applicable jusqu'au 31.12.2013).

Les aides dites *de minimis* sont des aides qui ne dépassent pas un certain plafond *par entreprise* et qui sont dès lors d'emblée considérées de ce fait comme ne répondant pas à tous les critères de l'art. 87 § 1^{er} du Traité et partant comme dispensées d'obligation de notification préalable au sens de l'art.88 § 3 du Traité.

Le montant brut total des aides *de minimis* octroyé à une même entreprise ne peut excéder 200.000 € sur une période de 3 exercices fiscaux.

Ces plafonds s'appliquent quelle que soit la forme et l'objectif des aides *de minimis* et indépendamment du fait que l'aide accordée par l'Etat membre soit financée en tout ou en partie au moyen de ressources communautaires.

Ce plafond a été porté à 200.000 € pour une période de trois ans en lieu et place des 100.000 € antérieurement admis dans le règlement *de minimis* précédent.

Ce règlement est souvent appliqué dans le domaine social et en particulier dans le domaine des services de proximité.

Il pose néanmoins le problème de cumul par un même bénéficiaire de plusieurs aides.

A cet égard, l'art. 5 du règlement stipule: «*les aides de minimis ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'état pour les mêmes dépenses admissibles si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau fixé dans les circonstances spécifiques de chaque cas par un règlement d'exemption ou une décision adoptée par la Commission*».

L'art.3.1 prévoit également que l'Etat membre doit obtenir de l'entreprise concernée avant l'octroi de l'aide une déclaration sur support papier ou sous forme électronique relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues au cours des deux précédents exercices fiscaux et de l'exercice fiscal en cours et ce pour éviter de dépasser le plafond de 200.000 € sur 3 ans.

6. *En matière de libre prestation de services et de liberté d'établissement*

6.1. Principes

1. La liberté d'établissement (art.43 du Traité C.E) permet à un opérateur d'exercer une activité économique au moyen d'une installation stable dans un autre Etat membre pour une durée indéterminée.

La libre prestation de services (art.49 du Traité C.E.) permet à un opérateur économique de fournir des services de manière temporaire dans un autre Etat membre sans y être établi.

Elle permet également à un usager de recourir aux services fournis par un prestataire établi dans un autre Etat membre.

Schématiquement, il convient de rappeler que ces principes s'opposent:

- aux règles nationales *discriminatoires* (c'est-à-dire celles réservant l'accès aux services aux seules entreprises nationales)
- à toute règle nationale indistinctement applicable aux opérateurs nationaux et étrangers, lorsque ces règles gêneraient ou rendraient moins attrayant l'exercice de ces libertés fondamentales.

Dans le domaine des services sociaux *sensu stricto* (logement social, résidence pour personnes âgées...), le recours à des infrastructures stables est souvent en pratique nécessaire, de telle sorte que c'est la liberté d'établissement qui sera prioritairement invoquée par un opérateur désireux d'étendre ses activités en-dehors de son Etat membre d'origine.

Dans le domaine des services de proximité, le principe de libre prestation de services pourrait trouver à s'appliquer *singulièrement* dans les régions transfrontalières.

En effet, ce type de service ne nécessite pas a priori d'infrastructure lourde, mais en revanche nécessite une indispensable *proximité* du prestataire avec le lieu du domicile de l'utilisateur.

Le principe de libre prestation de services dans le domaine des services sociaux en général est donc susceptible de trouver *peu d'applications concrètes*, soit parce que le service social nécessite une infrastructure stable (auquel cas c'est le principe de liberté d'établissement qui trouve à s'appliquer), soit parce que s'agissant de services nécessairement de proximité, ils ne seront exercés in concreto que par des prestataires proches du lieu de domicile de l'utilisateur.

2. On relève peu de jurisprudence *spécifique* aux entraves à la libre prestation de services et d'établissement exclusivement dans le domaine des services de proximité.

Souvent, la violation de ces libertés fondamentales garanties par le Traité est invoquée en *corollaire* de la violation des règles de concurrence visées aux art. 86,81 et 82 du Traité CE (entente, monopole, et/ou droits spéciaux et exclusifs conférés à un prestataire de services).

Dans les exemples cités ci-dessus, la violation de ces libertés fondamentales était ainsi également visée mais surabondamment et a été *justifiée également sur pied de l'art. 86 § 2 du Traité*, cette exception étant en effet «polyvalente» c'est-à-dire susceptible de justifier à la fois un droit spécial et/ou exclusif et l'atteinte que ce droit exclusif entraîne à la liberté de services et/ou la liberté d'établissement.

3. Le problème d'une éventuelle entrave exclusivement à la libre prestation de services ou à la liberté d'établissement se posera surtout dans le cas *des régimes d'agrément et/ou d'autorisation* imposés par l'Etat pour accéder à certains services, (dont parfois les services sociaux et de proximité).

Il convient de bien distinguer cette problématique de celle des aides d'état, c'est-à-dire de la question de la légalité au regard du droit européen, d'un financement public accordé à un prestataire de service et/ou à un type de prestataire donné (cf. infra).

4. Depuis toujours, la Cour de Justice admet qu'une entrave aux libertés d'établissement et de prestation de services peut être justifiée pour des « *raisons impérieuses d'intérêt général* ».

Selon la jurisprudence de la Cour, ces raisons impérieuses d'intérêt général doivent en outre reposer sur des critères *objectifs, non discriminatoires, transparents* (connus à l'avance). Ces mesures doivent en outre être *proportionnées* au but poursuivi et soumises à une voie de *recours adéquate*, conditions que l'on retrouve dans la directive services du 12/12/2006.

Parmi ces raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour de Justice, peuvent être épinglés :

- la qualité du service rendu au consommateur (protection des consommateurs et des destinataires de service)
- la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale
- des objectifs de politique sociale

L'art. 4 de la directive services énumère au point 8 ces différentes raisons impérieuses d'intérêt général reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de Justice.

6.2. Exemples

Exemples de jurisprudence en matière de prestations sociales et de santé.

1. *Affaire SODEMARE 17/6/97 (C70/95)* : exploitation par une entreprise luxembourgeoise établie en Italie *d'un home pour personnes âgées*. La réglementation italienne réservait la possibilité de remboursement des soins de santé uniquement aux entreprises sans but lucratif, ce qui excluait donc les sociétés commerciales.

La mesure ne pouvait être qualifiée de discriminatoire (puisque s'appliquant indistinctement aux entreprises nationales ou non) mais elle rendait objectivement peu attrayante pour les sociétés commerciales étrangères leur installation sur le sol italien.

La Cour de Justice a considéré en l'espèce que « *les articles 52 et 58 du Traité*⁸² *ne s'opposent pas à ce qu'un Etat membre permette aux seuls*

⁸² 43 et 49 actuels

opérateurs privés ne poursuivant pas de but lucratif de concourir à la réalisation de son système d'assistance sociale par la conclusion de conventions qui donnent droit au remboursement par les autorités publiques des coûts de service d'assistance sociale à caractère sanitaire.

En effet, en l'état actuel du droit communautaire, un Etat membre peut, dans le cadre de sa compétence retenue pour aménager son système de sécurité sociale, considérer que la réalisation des objectifs poursuivis par un système d'assistance sociale qui, fondé sur le principe de solidarité, est destiné prioritairement à l'assistance de personnes se trouvant dans un état de nécessité, implique nécessairement que la mission d'opérateur privé en tant que prestataires de service d'assistance sociale soit subordonné à la condition qu'il ne poursuive aucun but lucratif.

Par ailleurs, cette condition n'est pas susceptible de placer les sociétés à but lucratif d'autres Etats membres dans une situation de fait ou de droit désavantageuse par rapport à celle des sociétés à but lucratif de l'Etat membre d'établissement»⁸³.

2. En matière de soins de santé, la Cour de Justice a été amenée à développer une jurisprudence relative aux règlements des Etats membres subordonnant le remboursement des frais médicaux engagés dans un autre Etat à une autorisation préalable de l'Etat membre d'origine.

L'effet dissuasif étant évident, il y avait atteinte à la libre prestation de services.

Les Etats tentaient de justifier de telles demandes d'autorisation préalable par la nécessité de préserver l'équilibre de la sécurité sociale et de garantir des soins de qualité.

Grosso modo on peut retenir que la Cour a admis cette cause de justification en cas de prestations hospitalières (plus chères) mais ne l'a pas admise en cas de prestations non hospitalières⁸⁴.

⁸³ Trois éléments semblent avoir influencé la Cour:

- le fait qu'il n'y avait pas de discrimination entre opérateurs nationaux et opérateurs étrangers (sociétés commerciales exclues dans les 2 cas).
- Le principe réaffirmé par le Traité C.E. selon lequel les Etats membres *sont libres d'aménager leur système de sécurité sociale* (art. 137.4° du Traité)
- le fait que le système est destiné prioritairement à l'assistance de personnes se trouvant dans un état de nécessité ce qui peut justifier que seul les opérateurs privés sans but lucratif soient à même de remplir cette mission.

⁸⁴ Voir affaire MULLER-FAURE 3/7/2003 – C345/99; DECKER 28/4/98 – C120/95; KOHLL C158/96 Pour une analyse détaillée de cette jurisprudence voir VAN RAEPENBUSCH S. Les Services Sociaux en droit communautaire ou la recherche d'un juste équilibre entre l'économique et le social, op. cit, p.148 et suivantes

3. La CJCE vient également de juger contraire notamment à l'article 43 du Traité CE (liberté d'établissement) une « réglementation d'une entité fédérée d'un état membre, telle que celle régissant une assurance soins, limitant l'affiliation à un régime de sécurité sociale et le bénéfice des prestations prévues par celui-ci aux personnes qui soit résident sur le territoire relevant de la compétence de cette entité, soit exercent une activité professionnelle sur ce même territoire tout en résidant dans un état membre, dans la mesure où une telle limitation affecte des ressortissants d'autres états membres ou des ressortissants nationaux ayant fait usage de leur droit de libre circulation à l'intérieur de la communauté européenne. »⁸⁵

En l'espèce, était en cause le décret du Parlement Flamand portant organisation de l'assurance-dépendance du 30.03.99 déjà modifié à plusieurs reprises (en particulier pour tenir compte des objections soulevées par la Commission ayant donné lieu à l'ouverture en 2002 d'une procédure d'infraction).

Schématiquement, ce décret prévoyait une assurance permettant l'intervention dans certains frais à des personnes dans un état de dépendance, cette intervention étant toutefois réservée soit aux personnes résidant en région flamande ou dans la région de Bruxelles-capitale soit aux personnes exerçant dans ces régions leur activité professionnelle (et domiciliées dans un autre Etat membre). Cette mesure aboutissait concrètement à priver du droit au remboursement les ressortissants d'un état membre domiciliés en Région Wallonne.

Il y a selon la Cour de Justice entrave à l'exercice des droits conférés par les articles 39 et 43 CE, la Cour constatant que « des travailleurs migrants envisageant d'exercer une activité salariée ou non salariée dans l'une de ces deux régions pourraient être dissuadés de faire usage de leur liberté de circuler et de quitter leur état membre d'origine pour séjourner en Belgique en raison du fait que leur installation dans certaines parties du territoire belge comporterait la perte de la possibilité de bénéficier de prestations auxquelles autrement ils auraient pu prétendre. »

A noter que le Gouvernement flamand n'invoquait pas à proprement parler la poursuite d'un objectif d'intérêt général permettant de justifier une telle entrave, le gouvernement se référant uniquement aux exigences inhérentes à la répartition des pouvoirs au sein de la structure fédé-

⁸⁵ Point 45 à 54 de l'Arrêt.

rale belge, disposition empêchant le gouvernement flamand d'exercer des compétences en matière d'assurance-soins à l'égard de personnes résidant sur le territoire d'autres communautés linguistiques du Royaume de Belgique.

La Cour constate à cet égard qu'une telle argumentation, relative à des dispositions de droit purement interne, ne saurait être accueillie ne s'agissant pas de la poursuite d'un objectif d'intérêt général au sens de la jurisprudence habituelle de la Cour.⁸⁶

4. On épinglera enfin la jurisprudence développée à propos des entreprises *subventionnées* admises à participer à des marchés publics à des conditions forcément plus avantageuses que les autres entreprises.

A cet égard, certains opérateurs ont invoqué devant la Cour une violation du principe de libre prestation de services et liberté d'établissement.

La Cour de Justice a rejeté cet argument notamment dans l'affaire ARGE du 7/12/2000 C94/99⁸⁷, pour autant que l'aide accordée soit elle-même conforme au droit communautaire.

A noter que cette jurisprudence a été appliquée en droit interne par un arrêt de la Cour d'Appel de LIEGE du 17/11/95, J.T. 2006, p202 à propos d'avantages légaux reconnus aux sociétés d'économie sociale⁸⁸.

6.3. Directive services du 12/12/2006 (2006/123/CE)

6.3.1. *Champ d'application*

Le champ d'application de la directive services du 12/12/2006 ainsi que son impact éventuel (et par hypothèse encore inconnu) sur les services sociaux doivent à notre sens être quelque peu relativisés.

⁸⁶ CJCE 01.04.08, affaire C-212/06, Gouvernement de la Communauté Française et Gouvernement Wallon contre Gouvernement Flamand.

⁸⁷ «Le seul fait qu'un pouvoir adjudicateur admette la participation à une procédure de passation d'un marché public de service de tels organismes, ne constitue ni une discrimination déguisée, ni une restriction contraire à l'art. 59 du Traité (devenu après modification l'art. 49)».

⁸⁸ «Dans la mesure où il est admis que les avantages légaux reconnus aux sociétés d'économie sociale d'intégration ne constituent pas des discriminations contraires aux art. 10 et 11 de la constitution et que la participation de ces entreprises à des procédures de passation de marché public ne constitue ni une violation du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires ni une discrimination déguisée, ni une restriction contraire au Traité CE, malgré le fait que ces sociétés reçoivent des subventions leur permettant de faire des offres à des prix sensiblement inférieurs à ceux de leurs concurrents qui ne bénéficient pas de tels avantages, il ne peut être retenu en l'espèce que l'intimé ait commis un acte contraire aux usages honnêtes en matière commerciale en remettant des prix inférieurs à ceux de l'appelante dans les deux marchés litigieux».

– Pour rappel, cette nouvelle directive services *ne s’applique pas* aux S.I.G non économiques (S.I.G.N.E).

Comme on l’a vu ci-dessus, la distinction entre S.I.E.G. et S.I.G.N.E. (y compris dans le domaine des services sociaux) reste particulièrement délicate et sujette à insécurité juridique puisque dépendant d’une jurisprudence évolutive de la C.J.C.E.

– L’art.2.2.f de la directive services exclut également de son champ d’application *«les services de soins de santé, qu’ils soient ou non assurés dans le cadre d’établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée»*.

Ces services doivent faire l’objet d’une directive distincte de manière imminente.⁸⁹

Le fait que les services de soins de santé soient exclus y compris lorsqu’ils sont exercés en dehors de l’établissement de soins, ce qui à notre sens inclut les soins de santé à domicile, doit être épinglé.

Très délicate sera ainsi la question de savoir si des prestataires agréés notamment pour effectuer des soins de santé à domicile pourront bénéficier de l’exclusion générale de la directive services ou s’ils subiront un traitement distinct en fonction du service presté, service de santé ou non.

Eu égard à la jurisprudence de la C.J.C.E telle que rappelée ci-dessus (notion centrale de service et distinction des activités exercées par un même opérateur, activité pouvant entraîner un traitement différencié au niveau européen), nous pensons qu’une approche par activité sera privilégiée par la Cour, ce qui n’est néanmoins évidemment à ce stade nullement certain et serait en tout état de cause une fois de plus générateur d’une grande insécurité juridique.

– Par ailleurs la directive exclut *certain*s services sociaux de son champ d’application (art. 2.2.j de la directive) ce qui risque de poser de gros problèmes d’interprétation.

Sont ainsi exclus (art. 2.2.j) *«les services sociaux relatifs au logement social, à l’aide à l’enfance et à l’aide aux familles et aux personnes se trouvant de*

⁸⁹ Voir proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à l’application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (SEC 2008/2163), cette directive étant, comme son intitulé l’indique, centrée principalement sur le droit des patients se rendant dans un autre état membre afin d’y recevoir des soins de santé.

manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat ».

Cette exclusion limitée à certains services sociaux pose d'ores et déjà de nombreuses questions dans le secteur, question que seule l'application effective de la directive services et son interprétation par la Cour de Justice permettra à notre sens d'éclaircir.

Parmi ces questions peuvent être épinglées :

- *La question de savoir si l'aide aux familles est exclue dans son ensemble (c'est-à-dire non limitée aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin) et dans l'affirmative ce que cette notion recouvre.*

La problématique de l'aide ménagère réapparaît notamment à cet égard (peut-elle être considérée comme une aide aux familles et si oui, à quelles conditions)⁹⁰.

Le point 33 du préambule de la directive cite parmi les services couverts par la présente directive « dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d'application de la directive, les services à domicile comme le soutien aux personnes âgées ».

A fortiori, il semble donc que le service d'aide ménagère devrait rentrer dans le champ d'application de la directive services.

Il n'empêche que la notion d'aide aux familles devra être reprécisée.

- *La question de l'identification de ce que l'on entend par aide aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin.*

Cette notion de besoin apparaît éminemment floue et sujette à de multiples interprétations.

- *La question de savoir ce que l'on entend par « prestataire mandaté par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat ».*

Dans son « Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive services », la Commission n'est guère prolixe à cet égard mais elle indique qu'un prestataire mandaté par l'État est un prestataire « qui a l'obligation de fournir de tels services ». Par cette précision, la Commission annonce

⁹⁰ Voir à cet égard, les développements repris supra à propos de la communication de la Commission du 20.11.07 sur les services d'intérêt général en ce compris les services sociaux d'intérêt général (COM. 2007, 724 final).

qu'elle entend exclure de la notion de mandat au sens de la directive les actes octroyant aux prestataires concernés la simple faculté d'accomplir le ou le(s) service(s) visé(s) sans leur faire obligation de s'exécuter. En réalité, la Commission adopte la même interprétation du mandat que celle qu'elle a élaborée dans le cadre de sa décision du 28 novembre 2005 concernant l'application de l'article 86 § 2 du Traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensation de services publics octroyée à certaines entreprises chargées de la gestion des SIEG⁹¹. Elle a encore précisé les contours de cette notion dans l'annexe «aides d'Etats» à sa communication du 20 novembre 2007.

Par ailleurs, la notion d'association caritative reconnue comme telle par l'Etat ne laisse pas elle aussi de poser question. Il nous semble difficile d'y inclure les sociétés à finalité sociale non constituées sous forme d'ASBL mais poursuivant pourtant un but non lucratif.

A cet égard, la Commission s'est contentée d'indiquer dans son Manuel que «*la notion d'associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat comprend les églises et les organisations religieuses poursuivant des fins charitables et bénévoles*». Si la Commission n'a pas affirmé que cette notion recouvre *exclusivement* les églises et les organisations religieuses poursuivant des fins charitables et bénévoles, son interprétation nous semble témoigner d'une approche restrictive.

Par ailleurs, on n'aperçoit pas ce que le législateur européen entend par «*reconnues comme telles par l'Etat*»: doit-il s'agir d'une reconnaissance individuelle ou simplement d'un statut juridique admis dans l'Etat membre?

– On notera enfin que les SIEG fournis dans un autre Etat membre sont exclus du champ d'application de l'article 16 de la directive services (et ne sont donc concernés que par les dispositions de la directive relatives à la liberté d'établissement, à l'exclusion des dispositions relatives à la libre prestation de service).

6.3.2. *Impact de la directive en ce qui concerne les services sociaux non exclus par l'article 2.2.j.*

Il est constant que la directive services *ne traite pas des aides* accordées par les Etats membres, *en ce compris en matière de services sociaux* (voir

⁹¹ Voy. section IV.

art. 1.3 al. 1^{er} de la directive et point 17 du préambule («*la présente directive ne traite pas du financement des services d'intérêt économique général et n'est pas applicable aux systèmes d'aides accordés par les Etats membres en particulier dans le domaine social*»). La matière des aides d'état reste donc régie par les articles 87 et suivants du Traité.

Par ailleurs, le préambule de la directive semble indiquer que le régime des *autorisations* permettant d'accéder à des financements publics ne serait pas visé dans le domaine des services d'intérêt économique général et dans le domaine des services sociaux, ce qui restreint encore son impact⁹².

La Commission déclare à cet égard dans son Manuel de mise en œuvre : «*la directive «services» n'impose pas aux États membres d'octroyer aux prestataires de services établis dans d'autres États membres le droit de bénéficier du même financement que les prestataires établis sur leur propre territoire. Toutefois, il va de soi que de telles exigences, régissant l'accès des prestataires de services aux fonds publics et à toutes les autres aides octroyées par les États membres (ou par l'intermédiaire de ressources d'Etat), doivent être conformes aux autres règles communautaires, y compris les règles de concurrence, en particulier l'article 87 du Traité CE*».

La mesure titres-services, en ce qu'elle impose un agrément permettant non pas l'accès au service d'aide ménagère mais bien au mode de financement de ce service (subside partiel de l'Etat) ne semble pas visée par cette directive.

Cette position est encore renforcée par l'article 9 de la directive lequel stipule «*les états membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de services et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies. (...)*»

En l'espèce, l'agrément titres-services ne semble pas rentrer dans cette définition dès lors qu'il ne restreint pas à proprement parler l'accès à l'activité de services ménagers mais bien la possibilité d'utiliser le régime paiement titres-services dans le cadre de cette activité, ce qui est différent.

⁹² Voir point 10 du préambule «*la présente directive ne porte pas sur les critères d'accès de certains prestataires aux fonds publics lesquels incluent en particulier les critères établissant les conditions dans lesquelles des prestataires sont habilités à recevoir un financement public y compris les conditions contractuelles spécifiques et en particulier les normes de qualité auxquelles est subordonné la réception de fonds publics par exemple pour les services sociaux*».

La non-application de la directive au titres-services n'exclut évidemment pas l'application des arts 43 et 49 du Traité CE tels qu'interprétés par la Cour de Justice (cf. supra).

6.3.3. *Aperçu des dispositions de la directive services*

En réalité, la directive services repose sur une jurisprudence de la Cour de Justice déjà développée à propos des art. 43 et 49 du Traité.

Elle reprend notamment à son compte les possibilités de justification sur base de *raisons impérieuses d'intérêt général* pour autant que les critères de nécessité, de transparence et proportionnalité soient remplis.

En ce qui concerne la liberté d'établissement des prestataires, les raisons impérieuses d'intérêt général dégagées par la Cour de Justice (dont les objectifs de politique sociale ou d'équilibre de la sécurité sociale) sont reprises in extenso dans le texte de la directive.

En revanche, en matière de libre prestation de service, l'art.16.3° de la directive ne semble admettre comme raisons impérieuses d'intérêt général que les raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement, conceptions plus restrictives que celles de la Cour.

Il convient néanmoins de noter que les services d'intérêt économique général fournis dans un autre Etat membre sont exclus du champ d'application de l'art. 16 de la directive services (voir supra).

En ce qui concerne ces mêmes services, la directive réaffirme le principe posé à l'art. 86 § 2 du Traité et le reproduit mot pour mot admettant donc sur base de la jurisprudence de la Cour la possibilité de confier à certains services une mission telle qu'elle justifie des dérogations aux règles posées par la directive.

6.3.4. *Conclusions*

L'impact de cette directive ne sera peut-être pas si retentissant qu'on a pu le craindre au sein des services sociaux, d'une part en raison de l'exclusion de certains d'entre eux, d'autre part au fait qu'il s'agit souvent de *services de proximité*, peu sujets à critiques en matière de liberté d'établissement et de services et enfin, en raison du fait que la directive services ne touche ni au financement de ces services, ni semble-t-il aux

régimes d'autorisations permettant d'accéder audit financement, pré-occupation centrale pour les acteurs du secteur.

Par ailleurs, pour l'essentiel, la directive reprend l'interprétation par la Cour de Justice des articles 43 et 49 du Traité CE, déjà applicable antérieurement.

La directive services marque néanmoins *un changement au niveau de la charge de la preuve*, puisqu'elle oblige les Etats membres à faire une opération de screening c'est-à-dire à vérifier et inventorier toutes les mesures nationales susceptibles de porter atteinte à la libre prestation de services ou à la liberté d'établissement au sein de leur ordre juridique interne.

Les Etats membres devront donc justifier a priori de telles mesures vis-à-vis de la Commission et risquent d'être dès lors beaucoup «plus frileux» à l'égard des régimes d'autorisation et/ou d'agrément et de réfléchir à deux fois avant de mettre en place de tels régimes ou avant de les maintenir⁹³, et ce, même dans des domaines non couverts par la directive.

Les critères de fond permettant l'admission ou non des conditions d'agrément (voir notamment les raisons impérieuses d'intérêt général) sont semblables à ceux déjà dégagés par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, à tout le moins dans le cadre de la liberté d'établissement.

Enfin, de nombreuses questions d'interprétation quant au champ d'application de la directive, particulièrement dans le domaine des services sociaux, restent ouvertes (cf. supra).

7. Conclusion

La prise en compte de la spécificité des services sociaux a déjà dans une certaine mesure été au cas par cas effectuée par la Cour de Justice des Communautés Européennes et/ou par la Commission et ce, dans le cadre des 3 aspects majeurs du droit communautaire (droits spéciaux et/ou exclusifs, libertés de service et d'établissement, aides d'état).

⁹³ Voir à cet égard pour une analyse en profondeur de l'impact de la directive DRIJBER BJ Les Services d'intérêt économique général et la libre prestation de services in Les Services d'Intérêt Economique Général et l'Union Européenne, BRUYLANT 2006, op.cit, p.92.

Hormis le cas des prestataires exerçant une fonction *exclusivement* sociale (et reconnue comme telle par la Cour de Justice dans des conditions très strictes), force est de constater que le principe reste celui de la soumission des services sociaux aux règles du Traité, des exceptions pouvant néanmoins être admises sur base d'une analyse pragmatique de la Cour et de la Commission.

Il est exact qu'une telle approche est génératrice d'insécurité juridique même si dans le domaine des aides d'état, la Commission a tenté d'une part par ses règlements d'exemption par catégorie et d'autre part par le régime de mesures applicables aux S.I.E.G. (dit paquet ALTMARCK) de davantage rationaliser et «objectiver» la matière.

La récente Communication de la Commission et l'exclusion *partielle* des services sociaux du champ d'application de la directive services ne sont nullement de nature à réduire cette insécurité juridique applicable au secteur, bien au contraire.

Tout au long de la présente contribution, ont été épinglées les zones d'ombre émaillant la matière.

En synthèse, les zones d'incertitude résultent à notre sens avant tout et *paradoxalement* de la progressive reconnaissance du concept de services sociaux par les institutions européennes.

Plus précisément, il nous semble exister actuellement une véritable dichotomie entre l'interprétation «traditionnelle» du Traité (laquelle met au centre la notion de service plutôt que la notion de prestataire) et la prise en compte des services sociaux, en ce compris par la Commission.

En se référant à la fois à des critères organisationnels et à la finalité sociale des prestataires, la Commission introduit en effet des éléments habituellement totalement exclus de l'interprétation des règles du Traité.

L'exemple des entreprises d'insertion nous paraît ainsi relativement éloquent dès lors que ces entreprises présentent des services «classiques» et non proprement sociaux mais en revanche par leur mode organisationnel et leur finalité, fournissent incontestablement à la société en général un service de type social (et reconnu comme tel par la Commission: insertion de travailleurs difficiles à placer).

Si le régime des aides d'état prend déjà en compte la spécificité de l'aide accordée à ce type d'entreprise (laquelle peut être qualifiée d'aide à l'emploi), force est de constater qu'en revanche les autres principes du droit communautaire n'ont jusqu'à présent eu guère d'égard à la finalité *globale* de ce type d'entreprise, seul le service effectivement presté et/ou la marchandise livrée, soumis à concurrence, étant relevants aux yeux du droit communautaire.

La Communication de la Commission et les suites qui devraient en découler semblent quelque peu ébranler ces prises de position traditionnelles même si les conséquences *concrètes* sont difficiles, dans l'état actuel des choses, à déterminer.

De la même manière, la problématique des opérateurs mixtes, c'est à dire d'opérateurs exerçant à la fois un service social et un service «classique» (exemples: services agréés d'aide aux familles, CPAS, ...) est particulièrement prégnante.

La conception actuelle de la CJCE concernant les règles anticoncurrentielles laisseraient penser que ce type d'opérateurs risquerait de se voir appliquer des règles différentes selon le type d'activité envisagée.

Cette conception semble pourtant peu en phase avec les velléités des acteurs du secteur et apparaît en outre très peu praticable concrètement.

Enfin, l'on a déjà souligné à l'envi les problèmes d'interprétation aigus que pose l'article 2.2.j de l'actuelle directive services dont l'exclusion limitative apparaît non seulement peu claire mais également en décalage par rapport à la fois à la communication de la Commission du 06.04.06 (dont le champ d'application était plus large) qu'à l'égard de la jurisprudence «traditionnelle» de la Cour de Justice, la directive faisant intervenir le critère de la personnalité juridique de l'opérateur. Tous ces éléments sont non seulement générateurs d'insécurité juridique mais risquent en outre de conduire in concreto à des différences de traitement entre opérateurs.

PARTIE II LE DISPOSITIF TITRE-SERVICE – PRÉSENTATION ET CADRE D'ANALYSE

A. Présentation du dispositif titre-service

Cette deuxième partie a d'abord pour objet de retracer l'historique du système titre-service. Nous présentons ensuite son mode de fonctionnement. Enfin, nous montrons en quoi ce dispositif fournit une illustration exemplaire d'un mode de régulation quasi-marchand, avec pour particularité le fait d'être un «double» quasi-marché peu régulé.

1. *Genèse et évolution du système*

«De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée.» C'est ainsi que le Livre Blanc «*Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXIème siècle*», paru sous la présidence de Jacques Delors, mettait l'accent sur la nécessité de répondre à des demandes émergentes tout en créant de nouveaux emplois. Citons, entre autres, l'accueil des jeunes enfants (0-3 ans), l'accueil des enfants en extra-scolaire, la garde d'enfants malades, l'aide à domicile des personnes dépendantes, le transport des personnes à mobilité réduite, le logement des populations fragilisées, l'entretien et l'aménagement des espaces collectifs au sein des quartiers dégradés. En Belgique, la création des «agences locales pour l'emploi» (ALE) est une première tentative de réponse à la demande croissante de services de proximité, en offrant conjointement un «travail d'appoint» à certains allocataires sociaux en leur permettant de travailler un nombre limité d'heures (maximum 45 heures par mois). A l'origine, les activités autorisées concernent l'entretien des ménages et des jardins, des petits travaux manuels, la garde d'enfants et de personnes âgées, et les tâches administratives. Ces prestations effectuées auprès de particuliers ou d'organisations sans but lucratif donnent droit à une rémunération complémentaire par rapport aux allocations de chômage. Les prestations sont alors rémunérées par le biais d'un chèque – le chèque ALE –, qui est un

précurseur du titre-service. Son prix d'acquisition, qui dépend d'une ALE à l'autre et éventuellement du type d'activités prestées, est aujourd'hui compris entre 5,95 € à 7,45 €.

Si aux origines de l'ALE, les autorités publiques espéraient ainsi favoriser le retour d'allocataires sur le marché du travail et également blanchir du travail au noir tout en répondant à des demandes non satisfaites par le marché, il est désormais admis que ce système incite les allocataires sociaux à rester dans leur situation compte tenu des pièges à l'emploi. En effet, la combinaison des coûts liés à la remise au travail (coûts de transport, de garde d'enfants,...), de la perte de certaines allocations et des conditions de travail liées aux emplois qui leur sont accessibles, ne serait pas suffisamment favorable pour que l'individu souhaite sortir du système ALE. Quant à l'objectif de répondre à des besoins sociaux grâce à ce système, il est relégué en arrière-plan. Ainsi n'y a-t-il pas de tarification pour les usagers des ALE en fonction des revenus. Plus encore, la déductibilité fiscale des paiements ALE est plus avantageuse pour les revenus élevés. On comprend qu'avec ce système, il s'agit de plus en plus de solvabiliser des services qui sont habituellement prestés au noir via une politique d'insertion socioprofessionnelle.

Un intérêt marqué pour les services ménagers est né du constat établi dans les années 1990, selon lequel sur 600 000 ménages ayant recours à un service de nettoyage à domicile, seuls 7% font appel à du travail déclaré. Si le secteur de l'aide ménagère représente un gisement d'emplois considérable, il se caractérise néanmoins par une demande «en clair» peu solvable en raison d'un coût horaire élevé, et par une offre trop peu structurée en regard de l'ampleur des besoins. S'est alors posée la question du type d'intervention publique la mieux adaptée pour stimuler le développement de ce secteur d'activité. Alors que la France avait instauré son «chèque-emploi-service» depuis 1994, ce n'est qu'en 1999 que la Belgique lance une première initiative en la matière, mais pour le secteur tapissage-peinture uniquement. Alors que l'objectif était de «blanchir» le travail au noir et donc de favoriser la création d'emploi, cette expérience s'est soldée par un échec en créant des effets d'aubaine pour les entreprises du secteur et les utilisateurs particuliers (Gilain et al., 2001). Parallèlement, l'asbl SENS, soutenue par le Fonds John Cockerill et en partenariat avec le Fonds social européen, lance un projet expérimental dans le domaine du nettoyage à domicile, à Liège et à Charleroi. La teneur de ce projet-pilote vise à tes-

ter le système des «chèques-emplois-services» dans une version qui, en définitive, est assez proche de la formule actuelle, tout en fonctionnant à une échelle réduite avec trois entreprises agréées seulement. La philosophie du projet est alors de créer de «vrais» emplois pérennes reconnus de tous, pour une population peu qualifiée.

Les personnes engagées au sein de cette expérience-pilote possèdent toutes, au plus, un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur ou de l'enseignement professionnel, bénéficient de contrats stables et prometteurs de reconnaissance sociale, et reçoivent enfin une formation gratuite assurée par le Forem. En outre, la création de nouveaux emplois entraîne une réduction des allocations de chômage et le paiement de cotisations sociales (pour autant que les travailleurs fussent des allocataires sociaux), autant d'effets bénéfiques pour les finances publiques. Le système entraîne-t-il une concurrence avec d'autres prestataires? A l'époque, les entreprises privées de nettoyage n'exploitent pas le créneau des particuliers faute d'une demande solvable suffisante. Quant aux ALE également actives dans le nettoyage à domicile via le système des chèques ALE, elles ne partagent pas la même philosophie: le travail offert s'y apparente davantage à de «petits boulots» qui viennent en complément des allocations de chômage, donc peu propices à une professionnalisation. Il tend aussi à maintenir les travailleurs dans leur statut d'allocataires sociaux, en raison notamment des «pièges à l'emploi». Le titre-service, par contre, «sort les gens du chômage et crée de vrais emplois» au sein d'entreprises (Gilain et al., 2001). Ce dispositif expérimental «chèque-emploi-service» suscite cependant de nombreuses interrogations quant à sa généralisation, en termes d'abord de développement de l'offre de services, mais aussi de qualité du service, de création d'emplois de qualité, d'équité dans l'accès aux services, de faisabilité budgétaire et de mesures d'accompagnement, en matière enfin de formation des prestataires.

En 2001, les pouvoirs publics lancent la première génération des titres-services, mesure alors cofinancée par l'Etat fédéral et les Régions. Dans la loi du 20 juillet 2001 «visant à favoriser le développement des services et d'emplois de proximité», le titre-service est défini 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.» Par services

de proximité, l'Etat entend des «activités marchandes ou non marchandes, *créatrices d'emploi*, qui visent à rencontrer des besoins individuels personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne: a) l'aide à domicile de nature ménagère; b) la garde d'enfants; c) l'aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées»⁹⁴. Avec cette politique, l'Etat poursuit donc «une des priorités considérée comme essentielle par le gouvernement à savoir la lutte contre le travail au noir et la création d'emplois»⁹⁵. Il faut donc préciser que, contrairement au cas anglais évoqué plus haut, l'introduction du système titre-service en Belgique ne s'explique pas par la volonté des pouvoirs publics d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics. La mesure titre-service poursuit davantage d'autres objectifs de politiques publiques, tels que la lutte contre le travail au noir ou une volonté d'exploiter les nouveaux gisements d'emplois offerts par les services de proximité⁹⁶.

Si l'objectif principal de la loi est bien la création d'emplois (en Belgique, compétence fédérale et régionale), le dispositif relève cependant aussi des politiques sociales puisque, initialement, il est ouvert aux secteurs de l'aide à domicile pour personnes vulnérables et à l'accueil de la petite enfance (compétences régionales et communautaires)⁹⁷. De fait d'ailleurs, l'agrément était de la compétence des Régions. Du côté de la Région wallonne toutefois, la garde d'enfants a immédiatement été exclue du champ des titres-services et seuls deux types d'agrément y ont été mis en place: l'un pour l'activité d'«aide-ménagère» relevant d'une commission d'agrément dépendante du ministre de l'emploi et l'autre pour l'activité d'«aide aux personnes dépendantes». Dans ce dernier cas, l'activité devait être approuvée par la commission d'agrément relevant du ministre de l'emploi et par le ministre des affaires sociales. En outre, il n'y avait pas de restriction a priori sur le type de prestataire (privé lucratif, public et d'économie sociale) même si la Région wallonne avait exclu du champ d'agrément les entreprises d'intérim, contrairement à la Région flamande. Surtout, ce montage

⁹⁴ Art.2, loi du 20.07.2001 (MB 11.08.2001)

⁹⁵ Arrêté Royal du 12/12/2001 (MB 22.12.2001)

⁹⁶ En France, l'introduction des différentes formes de chèque service depuis 1994 répond à la même logique. Il émerge dans un contexte de chômage persistant et de prévalence du travail au noir dans certains secteurs d'activité. Par exemple, le Cesu (chèque emploi service universel) introduit avec le Plan Borloo de 2005 vise «la structuration de l'offre et le renforcement de la qualité de service». Son lancement a été annoncé, à l'instar du titre-service, avec des objectifs chiffrés de création d'emplois: «500 000 emplois en trois ans» pour le plan Borloo et «25 000 emplois en 4 ans» pour le titre-service.

⁹⁷ Dès lors, pour les services d'aide aux personnes, le décret wallon du 28.11.2002 qui entérine l'accord de coopération entre les régions et l'Etat fédéral prévoit qu'«un agrément préalable à celui de la Région doit être octroyé par l'autorité compétente en ce qui concerne l'aspect qualitatif et de sécurité des services fournis, conformément au second alinéa de l'article 2, 6° de la loi.»

complexe reflétait bien la coexistence d'objectifs en tension et il a d'ailleurs fallu près de 2 ans de négociations entre la loi de 2001 et les arrêtés wallons d'exécution du printemps 2003.

En 2004, dans la foulée de la Conférence pour l'emploi d'octobre 2003, une seconde génération de titres-services voit le jour avec plusieurs modifications reprises dans la loi-programme du 22/12/2003. Le système identifie désormais deux catégories de travailleurs, A et B⁹⁸, et les agences d'intérim peuvent être agréées, moyennant la création d'une section «sui generis» uniquement dédiée à l'engagement de personnes sous «contrat de travail titre-service». Les travailleurs ALE prestant de l'aide ménagère dans le système ALE sont en outre invités à passer, à partir de mars 2004, dans le système titre-service⁹⁹. Mais, surtout, cette deuxième version du système clarifie les objectifs poursuivis. En effet, en refédéralisant le dispositif pour ce qui est de l'aide ménagère, c'est-à-dire en reprenant entièrement à sa charge le financement de la mesure, l'Etat fédéral affiche sa volonté de mener une politique économique (structurer un secteur économique) et d'emploi (lutter contre le travail au noir et créer des emplois), et non plus une politique sociale centrée sur une réponse aux besoins sociaux des usagers (accompagnement des personnes âgées, handicapées ou malades à domicile, garde d'enfants à domicile). Toutefois, les Régions sont toujours loïsibles de développer des politiques sociales via le dispositif titre-service, à charge pour elles d'en assumer le financement. Ainsi, contrairement à la Wallonie, la Flandre a voté un décret en 2004 (modifié en 2006) «portant octroi de titres-services pour la garde d'enfants»¹⁰⁰ et qui 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 «Kind en Gezin», 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 prévoit des réductions tarifaires pour les bas revenus. Cependant, cette mesure n'ayant pas produit les résultats escomptés, elle a été abro-

⁹⁸ Les travailleurs de type A sont des travailleurs occupés avec un contrat de travail titre-service qui, pendant leur occupation, ont droit à une allocation de chômage, au revenu d'intégration ou à l'aide sociale financière. Les travailleurs de type B sont tous les autres travailleurs.

⁹⁹ L'activité d'aide ménagère qui pouvait être prestée au sein des ALE ne peut plus l'être que par les travailleurs ALE qui étaient liés par un contrat de travail ALE au 1er mars 2004. Ils doivent également avoir réellement effectué cette activité (pendant au moins 1 heure) au cours des 18 mois précédents.

¹⁰⁰ Décret flamand du 22 décembre 2006 (M.B. 06/02/2007) modifiant le décret du 7 mai 2004 portant octroi de titres-services pour la garde d'enfants.

gée fin 2008 par le parlement flamand et un nouveau système sera instauré à titre de projet-pilote dans quatre villes flamandes en vue d'une réglementation adaptée. Outre cette mesure, on notera que le dispositif fédéral prévoit aussi des dispositions avantageuses pour certains profils d'utilisateurs, comme une aide à la maternité pour les travailleuses indépendantes¹⁰¹ ou la possibilité d'utiliser jusqu'à 2000 titres-services par année civile (le plafond étant de 750 titres-services) pour les utilisateurs handicapés ou parents d'un enfant handicapé, les utilisateurs bénéficiant d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées ou les parents qui sont chefs de famille monoparentale¹⁰². Dans son plan pour l'emploi 2009, la Ministre de l'Emploi a encore prévu un montant pour «initier des mesures sociales et permettre l'accès aux titres-services à moindre coût, voire gratuitement, à certaines catégories plus vulnérables de la population». Le système titre-service, tel qu'il est conçu par les pouvoirs publics, est donc bien une politique de l'emploi mais se situe toujours à la marge d'une politique sociale.

En exploitant les nouveaux gisements d'emplois, l'Etat belge répond donc à l'appel de la Commission européenne lancé dans le Livre Blanc «Croissance, Compétitivité et Emploi» (Commission européenne, 1994). Toutefois, en ne concernant pour l'essentiel que l'aide ménagère, le titre-service s'écarte de l'objectif plus ambitieux de répondre de manière structurelle à la forte demande de (nouveaux) services de proximité suscitée par les évolutions de nos sociétés. L'extension du champ d'application du système titre-service, à des activités telles que le bricolage, le jardinage, la garde d'enfants, etc., est néanmoins fréquemment débattue. La Ministre de l'Emploi entend d'ailleurs, à l'avenir, «examiner avec les Communautés et les secteurs les différentes pistes en ce qui concerne une éventuelle extension des activités titres-services en gardant comme objectifs celui de développer des services adaptés et de qualité aux personnes, de créer de nouveaux emplois et de régulariser du travail au noir». Récemment, un projet d'extension au secteur de la garde d'enfants à domicile a toutefois suscité une vive réaction du secteur de la petite enfance, arguant qu'un tel système serait plus coûteux pour l'Etat qu'un accueil collectif, qu'il bénéficierait avant tout à un public aisé financièrement, que la qualification des tra-

¹⁰¹ Arrêté Royal du 17 janvier 2006 (M.B. 23/01/2006) instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

¹⁰² Arrêté Royal du 28 septembre 2008 (M.B. 30/09/2008) modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

vailleurs ne serait pas garantie (compte tenu du coût des contrôles), et qu'il y aurait lieu, en définitive, de renforcer les services existants. Enfin, il faut souligner que l'extension du titre-service reste, avant tout, compromise par le coût budgétaire de cette politique qui, de deux milliards d'anciens francs belges en 2001, avoisine désormais le milliard d'euros (prévision de 979 millions en 2009).

2. *Mode de fonctionnement du dispositif*

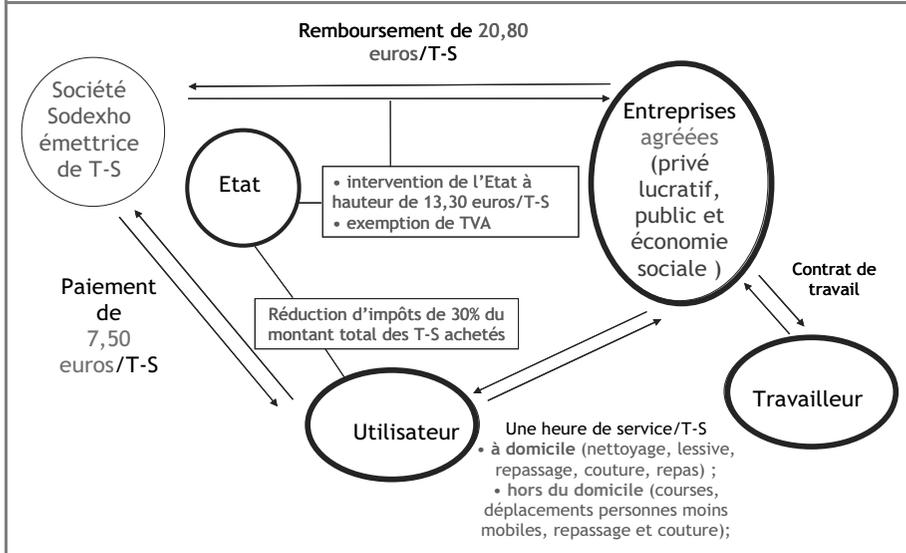
Le consommateur qui souhaite recourir à cette mesure achète auprès de la société émettrice (d'abord ACCOR et désormais Sodexo), désignée par adjudication publique, des titres-services au prix unitaire de 7,50 euros (depuis le 1^{er} janvier 2009). Il échange ensuite ses titres auprès de l'entreprise agréée de son choix, contre des services ménagers, à raison d'un titre par heure prestée. Le consommateur bénéficie d'une exemption de TVA ainsi que d'une réduction forfaitaire (ou un crédit) d'impôts de 30%, ce qui réduit le tarif horaire à 5,25 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 20,80 € par titre, soit la valeur d'échange actuelle du titre-service. Ainsi, pour chaque heure prestée, l'Etat participe, à raison de 13,30 euros, 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. Il faut souligner que, vu l'ampleur du succès rencontré par le titre-service, les gouvernements successifs ont été contraints, à plusieurs reprises, d'augmenter la part de l'utilisateur dans le financement du système, de 6,20 euros initialement à 7,50 euros actuellement¹⁰³. Pour rester attractif, le prix du titre-service doit toutefois rester inférieur à celui pratiqué dans le circuit informel, qui varie d'une région à l'autre. 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 (Idea Consult, 2008)¹⁰⁴.

¹⁰³ Le prix d'achat des titres-services a tout d'abord été fixé à 6,20 euros. En novembre 2004, ce prix a été réévalué à 6,70 euros. Puis, en juin 2008, la valeur d'acquisition des titres-services a été portée à 7 euros.

¹⁰⁴ 89% des personnes inscrites chez Sodexo utilisent le titre-service pour le ménage et 11% pour le repassage. La part du transport pour personnes moins mobiles ou des courses ménagères est très limitée (0,5% et 0,3% respectivement).

Le mode de fonctionnement du titre-service est représenté dans la figure 1 suivante :

Figure II-1: Schéma de fonctionnement du dispositif titre-service



3. *Un dispositif emblématique de la régulation quasi-marchande*

3.1. Une mise en concurrence régulée par les pouvoirs publics

L'essor du dispositif titre-service exigeait le développement d'une offre de services suffisante pour « absorber » cette nouvelle demande subventionnée qui trouvait désormais à s'exprimer « en clair ». Ainsi, la loi de 2001 ne posera aucune restriction quant au type d'organisme prestataire. Cependant, à l'automne 2003, lors de la réfédéralisation du titre-service pour les activités ménagères, une controverse a éclaté au sujet de la place à accorder au secteur intérimaire : alors que certains (notamment, les syndicats) s'opposaient à l'intervention des sociétés d'intérim, d'autres par contre (dont le Ministre de l'Emploi de l'époque) y étaient favorables. Finalement, le secteur intérimaire sera autorisé à prêter ce type d'activité et le champ de l'aide à domicile de nature ménagère sera donc ouvert à un ensemble diversifié de prestataires, qu'ils soient publics (Centres publics d'action sociale, communes), privés lucratifs

(SPRL, SA dont sociétés d'intérim, personnes physiques) ou d'économie sociale (société à finalité sociale, ASBL, etc.).

Rappelons que l'économie sociale renvoie à l'existence d'un troisième secteur se différenciant tant du secteur public que du secteur privé lucratif. Il regroupe les organisations privées non lucratives ayant habituellement un statut juridique d'ASBL, de fondation, de mutualité, de coopérative ou de société à finalité sociale. Ces organisations d'économie sociale peuvent être rapprochées par trois caractéristiques principales: la finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que la maximisation du profit, le processus de décision démocratique et l'autonomie de gestion¹⁰⁵.

La mise en concurrence des opérateurs titre-service introduit alors un nouveau mode de régulation dans le champ de l'aide à domicile, qualifié de quasi-marchand. Le titre-service repose bien, en effet, sur une logique de marché puisqu'il met en concurrence des prestataires variés dans un même champ d'activité. 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'où le préfixe «quasi». D'une part, les pouvoirs publics structurent l'offre de services en introduisant un agrément. D'autre part, l'Etat solvabilise la demande par le biais d'une subvention au consommateur en vue d'accroître la demande «au clair» d'aide ménagère. Dans le cas du titre-service, c'est donc le consommateur qui «porte» véritablement la subvention dans la mesure où il décide, seul, de s'adresser à l'organisme de son choix sur le quasi-marché. Le titre-service répond ainsi à un des objectifs principaux poursuivis par un quasi-marché, à savoir accroître la capacité de choix des bénéficiaires. Enfin, l'Etat intervient encore dans la régulation du système en fixant le prix horaire des services prestés.

3.2. Un double quasi-marché

Le titre-service vise, comme la loi le stipule, le développement «des *services* et *emplois de proximité*» et, ce faisant, instaure un **double** quasi-marché. En effet, s'il est clair que le titre-service, en tant que subvention à la *consommation* de services ménagers, introduit en Belgique un quasi-marché dans le champ de l'aide à domicile (de nature ménagère), on pourrait aussi arguer du fait que cette politique instaure un second

¹⁰⁵ Définition de l'économie sociale selon le Conseil Wallon de l'Economie Sociale (1990).

quasi-marché dans le secteur, cette fois, de l'insertion de personnes fragilisées sur le marché de l'emploi. En effet, bien que les employeurs titre-service ne sont pas contraints d'embaucher des travailleurs «groupe cible», cette mesure, étant donné le type de services concernés, s'adresse, *de facto*, à des groupes de travailleurs défavorisés. Ainsi, le rapport d'Idea Consult (2007) stipule que «les emplois créés par le système titre-service sont *dans une large mesure* des emplois *destinés* à différents *groupes défavorisés*.» Cette étude montre effectivement que le titre-service bénéficie en priorité aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux personnes peu qualifiées, aux allochtones et aux non-professionnellement actifs (essentiellement femmes au foyer ou bénéficiaires d'une aide sociale). Il est toutefois important de souligner que le «service d'insertion» associé 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. La mesure titre-service, comme d'autres mesures d'activation des chômeurs, ne s'accompagne donc d'aucun appui social individualisé ou de plan de formation obligatoire.

Le titre-service peut donc aussi être assimilé à un dispositif quasi-marchand de l'insertion par l'emploi (au sens précisé plus haut) dans la mesure où, comme l'utilisateur, le travailleur «porte» lui aussi la subvention¹⁰⁶ 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. Les travailleurs les plus proactifs se livrent même parfois à une mise en concurrence de leurs 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 sont en mesure de déplacer «leur» clientèle avec eux, d'un employeur à l'autre.

¹⁰⁶ 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.

3.3. Un double quasi-marché peu réglementé

En comparaison des quasi-marchés progressivement apparus à l'étranger dans les champs de l'insertion ou de l'aide à domicile, le système titre-service apparaît peu réglementé. Nous avons évoqué plus haut les systèmes d'évaluation développés au sein des quasi-marchés de l'aide à domicile implantés dans plusieurs pays européens. Des quasi-marchés de l'insertion ont également vu le jour dès la fin des années 1990, et ce dans de nombreux pays (Australie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, etc.). Ces quasi-marchés dont l'objectif est le placement des demandeurs d'emplois ne correspondent pas à un modèle canonique unique et se distinguent, au contraire, selon les types de services externalisés, d'appels d'offre, de contrats, de services prestés¹⁰⁷, etc. (Struyven, 2004; Georges, 2007) Ces quasi-marchés partagent néanmoins le point commun d'être étroitement «encadrés» et progressivement ajustés par les autorités publiques de manière telle que, *in fine*, les prestataires de services agissent dans l'intérêt des bénéficiaires. 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*». A 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 opérateurs¹⁰⁸. Comme l'affirment Bredgaard et al. (2005), «*a well-functioning quasi-market is not a*

¹⁰⁷ 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

¹⁰⁸ 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».

'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.

En regard des quasi-marchés étrangers, le dispositif titre-service apparaît donc comme faiblement réglementé. Certes, cette mesure ne cible pas exclusivement les personnes vulnérables. Cependant, elle s'adresse bien en partie à ce type de bénéficiaires, comme des travailleurs peu qualifiés ou des utilisateurs âgés, voire très âgés. Même si au fil du temps l'agrément titre-service s'est progressivement étoffé, il demeure, encore aujourd'hui, relativement peu exigeant. En ce qui concerne la qualité du service, l'agrément se contente de mentionner que «l'entreprise s'engage à effectuer [...] uniquement les activités autorisées dans la décision d'agrément», et que, si elle exerce une autre activité, elle doit créer dans son sein une «section sui generis» dédiée exclusivement au titre-service. En ce qui concerne la qualité de l'emploi, le prestataire agréé est tenu, *comme tout employeur*, de respecter les conditions de travail et de rémunération imposées par la loi et les conventions collectives, de lutter contre les discriminations, de «créer un environnement de travail offrant des conditions, des situations, des contenus et des relations de travail équitables», de ne pas faire prester les services dans un environnement dangereux et de respecter les dispositions spécifiques à la loi du 20 juillet 2001 (notamment, offrir un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) après une période définie). Le système titre-service introduit, par contre, de la dérégulation par rapport au droit commun du travail, en autorisant notamment les deux dérogations suivantes: l'une par rapport à la loi du 16 mars 1971 en ce qui concerne l'octroi de contrats de travail de moins d'un tiers-temps de la durée hebdomadaire de travail applicable; l'autre par rapport à la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, à savoir la possibilité de signer un nombre indéterminé de contrats à durée déterminée successifs durant une période maximale de 6 mois. La loi de 1978 n'autorise cette pratique que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la succession des contrats ou l'interruption entre eux est justifiée par l'intérêt du travailleur, la nature du travail ou des raisons légitimes inhérentes à l'entreprise.¹⁰⁹ L'obligation pour l'employeur titre-service de signer un

¹⁰⁹ Telles que les circonstances économiques défavorables dans lesquelles se trouve l'entreprise, les contrats saisonniers, le service militaire, le remplacement d'un travailleur malade ou pour faire face à plusieurs absences consécutives de différents travailleurs en incapacité de travail.

CDI après cette période transitoire de trois ou six mois est elle-même sujette à interprétation. En effet, selon les termes de la loi du 20/07/2001 (art.7septies), «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. Constatant que certains prestataires, en particulier le secteur intérimaire, offraient des contrats de travail à durée déterminée (CDD) sur de longues périodes, le Ministre de l'Emploi Vanvelthoven a d'ailleurs précisé que les entreprises titre-service «*ne sont pas obligées de conclure effectivement [un contrat à durée indéterminée], il leur suffit de le proposer.*»

Il faut toutefois souligner que l'évaluation continue du titre-service contribue à son amélioration. Ainsi, les partenaires sociaux ont récemment fait une série de recommandations qui entreront prochainement en vigueur. Celles-ci seront détaillées plus loin dans ce rapport, mais soulignons déjà les principales: la suppression des deux catégories de travailleurs, la réduction à trois mois de la période durant laquelle l'employeur peut conclure des contrats à durée déterminée successifs, et l'interdiction de fournir des prestations de moins de trois heures¹¹⁰.

B. Cadre d'analyse et conception de la recherche

Dans cette section, nous présentons d'abord les critères sur base desquels la typologie des prestataires titre-service a été construite. Puis, après avoir mis en exergue les raisons qui nous poussent à évaluer comparativement les différents types d'organisations, nous présentons la manière de les évaluer, en décrivant en particulier les grilles théoriques d'analyse de la performance de ces prestataires. Nous passons ensuite en revue les hypothèses de recherche, avant de présenter les bases de données disponibles et les méthodes statistiques que nous avons utilisées pour tester ces hypothèses.

¹¹⁰ Cfr. Loi portant des dispositions diverses (I) du 22 décembre 2008, Moniteur belge du 29 décembre 2008.

1. *Elaboration d'une typologie des prestataires titre-service*

1.1. **Bref aperçu du dispositif titre-service**

Depuis son lancement dans sa forme actuelle en 2004, le dispositif titre-service n'a cessé de se développer en termes d'utilisateurs, de titres-services échangés, d'entreprises agréées et de travailleurs engagés. En cinq ans, le nombre d'utilisateurs inscrits est ainsi passé de 120.000 à plus de 770.000 (chiffre de décembre 2008). Plus de 190 millions de chèques ont été achetés depuis le lancement du dispositif. Par ailleurs, en 2007, 87.152 travailleurs ont été engagés par les liens d'un contrat titre-service. Le nombre d'entreprises agréées a lui aussi connu une croissance très importante. Fin décembre 2008, l'Onem recensait ainsi 2.130 entreprises agréées.

Tableau II-1: *Evolution du nombre d'utilisateurs inscrits, du volume de titres-services remboursés et du nombre de travailleurs sous contrat*

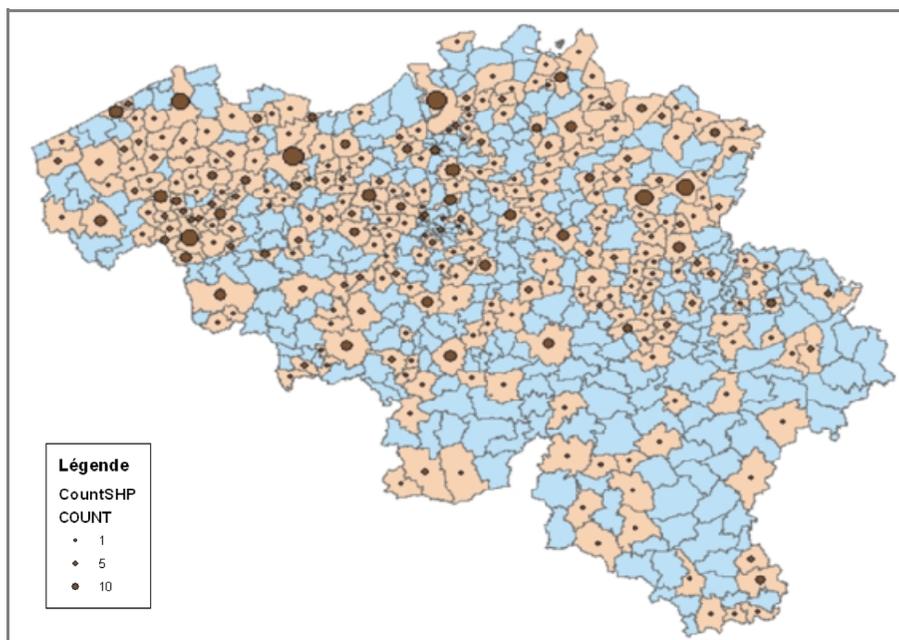
	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution de 2004 à 2008
Nombre d'utilisateurs inscrits	120.247	251.182	420.007	602.562	772.460	+542,4%
Nombre de titres-services remboursés	5.619.745	17.215.123	32.186.234	49.187.499	65.164.366	+1059,6%
Nombre de travailleurs au cours de l'année	-	-	61.759	87.152	-	-

Source: Idea Consult, 2007 et 2008 et les statistiques de l'Onem.

La répartition régionale des utilisateurs, des travailleurs et des entreprises n'est cependant pas uniforme. Depuis sa mise en place, le dispositif connaît en effet un succès plus important en Flandre. Le rapport annuel fédéral de 2008 réalisé par Idea Consult met ainsi en évidence que 65% des utilisateurs actifs habitent en Flandre contre 29% en Wallonie et un peu moins de 6% en région bruxelloise. Il ressort également de ce rapport que 64,2% des travailleurs habitent en Flandre contre 27,5% en région wallonne et moins de 9% en région bruxelloise. Par ailleurs, sur base de nos propres calculs réalisés pour l'année 2006, on note que 64,8% des sièges d'exploitation sont établis en Région flamande, 27,8% en Région wallonne et 7,4% en région bruxelloise (voir figure 2). Depuis

quelques années, un processus de rattrapage est cependant à l'œuvre entre les différentes régions.

Figure II-2: Répartition géographique des sièges d'exploitation des organisations titre-service au 30 juin 2006



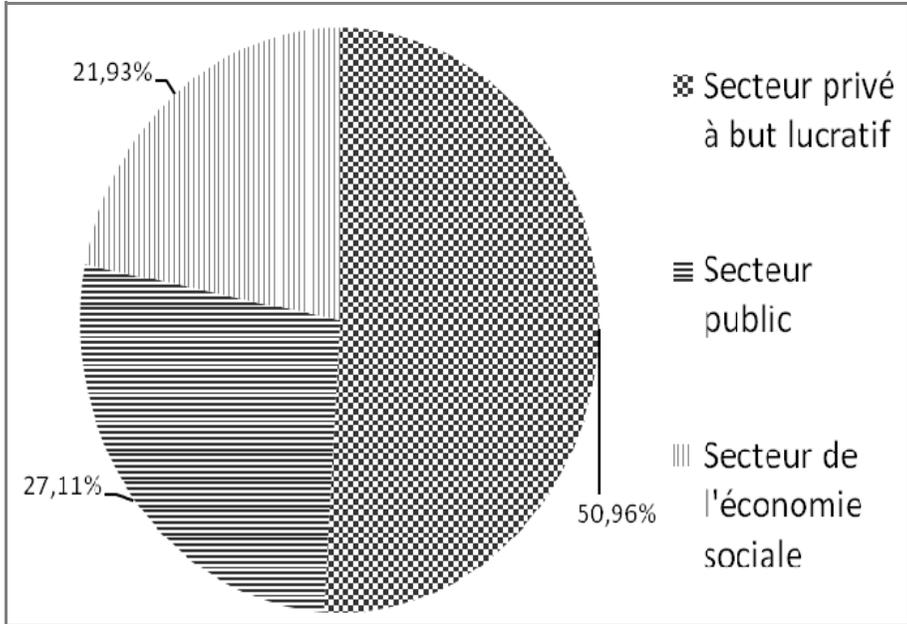
Source: carte construite sur base des données Onem et ACCOR au 30/06/2006

1.2. Typologie des prestataires titre-service

Du fait du caractère quasi-marchand de la mesure, les organisations présentes au sein du dispositif titre-service sont de nature différente. Tout type de prestataire peut, en effet, accéder à l'agrément titre-service. Dès lors, des organisations d'économie sociale (ASBL, sociétés coopératives à finalité sociale telles que les entreprises d'insertion, ...), des entreprises privées à but lucratif (agences d'intérim, indépendants, PME,...) et des organisations publiques (ALE, CPAS,...) se concurrencent aujourd'hui sur le quasi-marché des titres-services. Dans ce contexte, les organisations se répartissent entre ces trois grands secteurs comme indiqué dans la figure 3 (année 2006, sur base des sièges d'exploitation¹¹¹).

¹¹¹ Le rapport annuel fédéral 2008 donne à cet égard des chiffres plus récents: le secteur privé à but lucratif représente 55,1%, le secteur d'économie sociale 19,3% et le secteur public 25,6%. Ces chiffres ont cependant l'inconvénient de se référer aux sièges sociaux et non aux sièges d'exploitation.

Figure II-3: Répartition des prestataires titre-service entre les trois secteurs (sur base des sièges d'exploitation, 2006)



Source: figure construite sur base des données de l'Onem

En outre, les prestataires qui se concurrencent dans le cadre du dispositif se différencient également sur base de la mission qu'ils poursuivent. En effet, certains sont censés viser avant tout le profit et, pour reprendre les propos du rapport de la Cour des comptes, adoptent « *...une politique de minimisation des coûts d'exploitation...* » (Cour des comptes, 2009, p.43), alors que d'autres poursuivent, en premier lieu, une finalité sociale. Par ailleurs, et il s'agit là d'une particularité du quasi-marché des titres-services, il existe une diversité de prestataires parmi les opérateurs ayant une finalité sociale. Le dispositif titre-service étant une politique de l'emploi dans le champ de l'aide à domicile, on retrouve en effet parmi ce type d'opérateurs 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. Mais on y relève aussi des organisations d'aide à domicile dont les services, reconnus de longue date, ciblent les familles vulnérables et les personnes âgées (en perte d'autonomie, malades, faisant face à des difficultés financières,...). Ces organisations d'aide à domicile, publiques ou d'économie sociale, bien que ne souhaitant pas *a priori* s'inscrire dans le dispositif titre-service pour prester

auprès de leurs publics cibles, sont néanmoins entrées sur ce quasi-marché. En effet, d'une part elles disposaient d'une expertise dans le champ de l'aide à domicile et, d'autre part, elles souhaitaient contrôler l'ouverture d'une partie de leur secteur d'activité à la concurrence. Plus précisément, elles craignaient que d'autres prestataires titre-service n'offrent en réalité des services d'aide familiale sans être agréés à cet effet (Defourny et al, 2008). Ces divers opérateurs à finalité sociale, d'insertion ou d'aide à domicile, qui s'inscrivaient jusqu'alors dans un mode de régulation publique que nous avons qualifié de tutélaire, s'inscrivent désormais dans une régulation quasi-marchande introduite avec le dispositif titre-service et qui vient se superposer à la précédente.

Pour appréhender correctement cette diversité d'acteurs, nous avons construit une typologie des prestataires qui croise le secteur d'appartenance (secteur privé à but lucratif, secteur public, secteur de l'économie sociale) et la finalité première ou «mission sociale» (au sens large) de l'organisation. Sept catégories de prestataires ont été identifiées dans ce cadre (voir tableau 2).

Le secteur de l'économie sociale regroupe les organisations dont la mission, reconnue par un agrément, réside dans l'insertion socio-professionnelle («économie sociale d'insertion»), les associations agréées «services d'aide aux familles et aux personnes âgées» («associations d'aide aux personnes») et enfin des organisations ne poursuivant pas de but lucratif mais dont la mission sociale ne donne pas lieu à un quelconque agrément («autres initiatives d'économie sociale»). Le secteur public regroupe, quant à lui, les organisations poursuivant une mission d'insertion, essentiellement des CPAS et des ALE («économie publique d'insertion»), ainsi que les CPAS agréés «services d'aide aux familles et aux personnes âgées» («initiatives publiques d'aide aux personnes»). Enfin, au sein du secteur privé à but lucratif, une distinction a été opérée entre les sociétés d'intérim et les autres organisations du secteur privé à but lucratif, même s'il n'existe pas, à proprement parler, de différence en ce qui concerne les missions poursuivies. Il a en effet paru utile de différencier ces deux types de prestataires dont les modes d'organisation et de fonctionnement peuvent s'avérer fort différents.

Tableau II-2: *Typologie des prestataires titre-service*

Secteur	Mission Sociale	Catégorie de prestataires	Définition
Economie sociale	Insertion socio-professionnelle	Economie sociale d'insertion	Prestataires titre-service qui appartiennent au secteur de l'économie sociale et qui poursuivent une mission d'insertion d'un public de travailleurs précarisés, donnant en principe lieu à un agrément spécifique
	Aide à domicile	Associations d'aide aux personnes	Prestataires appartenant au secteur de l'économie sociale (associations) et dont la mission d'aide aux personnes donne lieu à un agrément de «service d'aide aux familles et aux personnes âgées»
	Diverses	Autres initiatives d'économie sociale	Prestataires du secteur de l'économie sociale ne disposant pas d'autre agrément que le «titre-service»
Secteur public	Insertion socio-professionnelle	Economie publique d'insertion	Prestataires publics (CPAS, communes, association para-communale, ALE, ...) qui poursuivent une mission d'insertion
	Aide à domicile	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Prestataires publics (CPAS) et dont la mission d'aide aux personnes donne lieu à un agrément de «service d'aide aux familles et aux personnes âgées»
Secteur privé à but lucratif	–	Sociétés d'intérim	Opérateurs privés à but lucratif relevant du secteur de l'intérim
	–	Secteur privé à but lucratif hors intérim	Opérateurs privés à but lucratif, à l'exclusion de ceux qui appartiennent au secteur de l'intérim

Le tableau 3 décrit la répartition des différentes catégories d'organisations sur base des sièges sociaux et des sièges d'exploitation pour l'année 2006.

Tableau II-3: *Répartition des prestataires titre-service par catégories*

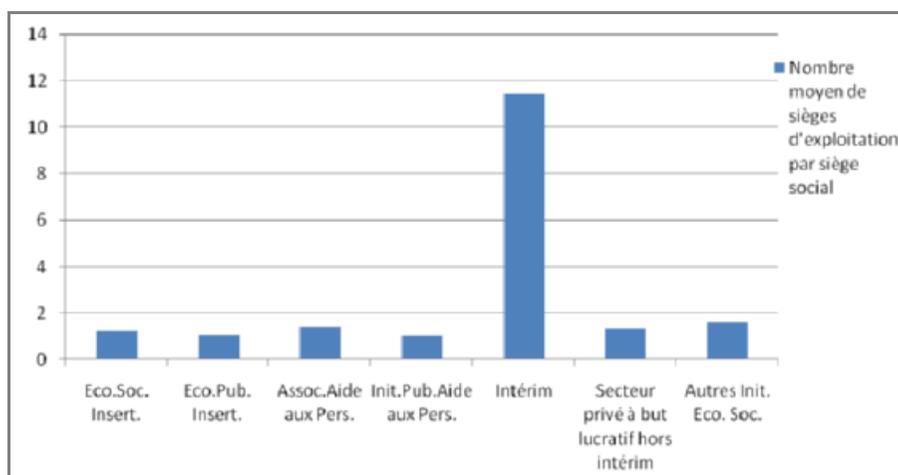
Catégories de prestataires	Nombre de prestataires présents en 2006 – sièges sociaux	Nombre de prestataires présents en 2006 – sièges d'exploitation
Economie sociale d'insertion	103 (9,5%)	131 (8,1%)
Economie publique d'insertion	328 (30,3%)	350 (21,8%)
Associations d'aide aux personnes	63 (5,8%)	90 (5,6%)
Initiatives publiques d'aide aux personnes	77 (7,1%)	79 (4,9%)
Sociétés d'intérim	33 (3%)	378 (23,5%)

Catégories de prestataires	Nombre de prestataires présents en 2006 – sièges sociaux	Nombre de prestataires présents en 2006 – sièges d'exploitation
Secteur privé à but lucratif hors intérim	323 (29,9%)	430 (26,7%)
Autres initiatives d'économie sociale	77 (7,1%)	126 (7,8%)
Total	1.004	1.584

Source: tableau construit sur base des données de l'Onem

Quelle que soit le critère considéré – nombre de sièges sociaux ou nombre de siège d'exploitation –, le secteur privé à but lucratif hors intérim et l'économie publique d'insertion apparaissent comme les catégories les plus importantes. Il faut cependant y ajouter les sociétés d'intérim si l'on se limite à prendre en compte le nombre de sièges d'exploitation. Ce second critère semble plus pertinent si l'on veut rendre compte des réalités du terrain. En effet, comme le montre la figure 4, le nombre moyen de sièges d'exploitation par prestataire varie selon la catégorie considérée, et il est particulièrement élevé pour les sociétés d'intérim.

Figure II-4: *Nombre moyen de sièges d'exploitation selon la catégorie de prestataires (2006)*

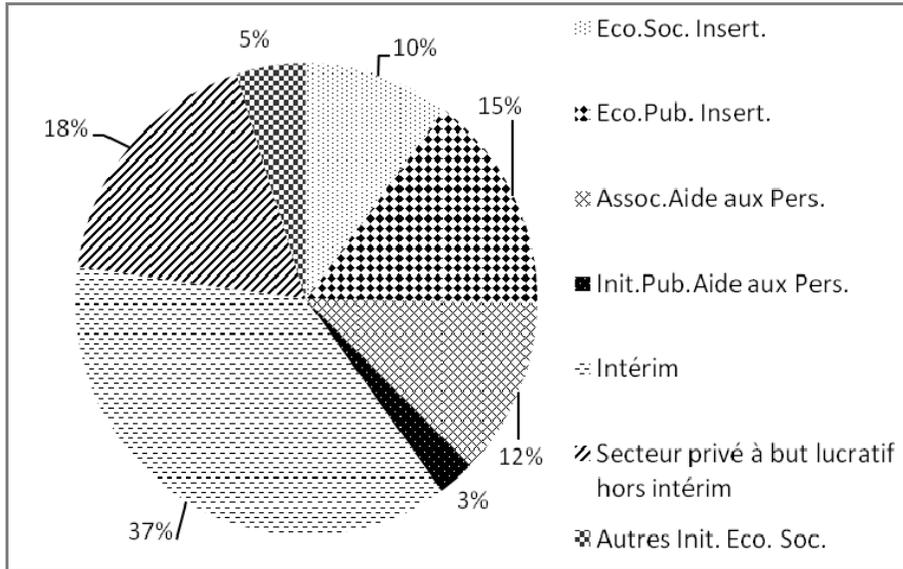


Source: figure construite sur base des données de l'Onem

Le critère de l'emploi est une autre façon de mesurer l'importance des différentes catégories de prestataires sur le quasi-marché des titres services, et ce d'autant plus que le but de ce dispositif est précisément de créer des emplois. Selon la figure 5 qui se fonde sur le nombre de tra-

vailleurs, le secteur privé à but lucratif fournit la grande majorité des emplois (55% en 2006), avec une forte prédominance des sociétés d'intérim (37%). Les secteurs de l'économie sociale (27%) et le secteur public (18%) suivent assez loin.

Figure II-5: Répartition des travailleurs entre les catégories de prestataires (2006)

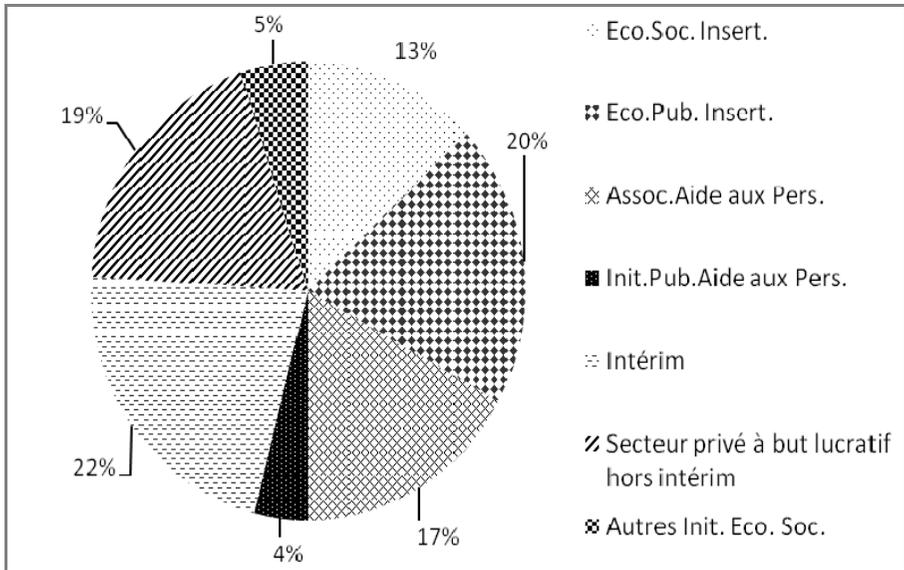


Source: figure construite sur base des données de l'Onem

Une ventilation de l'emploi sur base du nombre de travailleurs est cependant trompeuse dans la mesure où une grande partie des emplois créés via le dispositif titre-service sont des emplois à temps partiel (on y reviendra plus en détails dans l'analyse de la qualité des emplois créés). Concrètement, si au cours de l'année 2006, 61.759 travailleurs ont été occupés dans le cadre du dispositif, le nombre d'*emplois équivalents temps plein* (ETP) était lui de 23.326.

Si l'on examine ainsi la répartition des emplois entre les différents prestataires en termes d'ETP et non plus de nombre de travailleurs (figure 6), les différences entre les catégories de prestataires tendent à s'amoindrir, ce qui est de nature à nuancer les constats énoncés plus haut.

Figure II-6: Répartition de l'emploi, mesuré en équivalents temps plein, entre les catégories de prestataires (2006)



Source: figure construite sur base des données de l'Onem

Ainsi, avec 41% des emplois équivalents temps plein, le secteur privé à but lucratif demeure certes le premier pourvoyeur d'emplois, mais sa position apparaît nettement moins dominante puisque l'économie sociale rassemble quant à elle 35% des ETP. Le secteur public augmente également sa contribution à l'emploi, avec 23% des ETP. Si donc l'on raisonne en termes d'équivalents temps plein en prenant en compte la durée du temps de travail, les organisations d'économie publique d'insertion et les associations d'aide aux personnes se révèlent être, en termes d'emplois, des prestataires aussi importants ou presque que les prestataires du secteur privé à but lucratif. Ce constat est donc de nature à nuancer fortement l'affirmation selon laquelle l'intérim serait, de loin, le plus grand pourvoyeur d'emplois titre-service.

Les chiffres des emplois ETP disponibles au niveau régional (tableau 4) indiquent qu'il existe d'importantes disparités dans le pays. Si le profil de la Flandre est relativement proche du profil moyen du pays tel que représenté dans la figure 6, la Région bruxelloise et la Région wallonne conduisent par contre à des constats différents. Au sein de la Région de Bruxelles-capitale, le secteur de l'intérim et le secteur privé à but lucratif se révèlent ainsi être, de loin, les plus grands pourvoyeurs d'emplois

(64% au total). Par contre, en Wallonie, ce sont les structures appartenant à l'économie sociale d'insertion et à l'économie publique d'insertion qui procurent le plus d'emplois (48%). Les sociétés d'intérim ne sont, dans cette Région, que le troisième pourvoyeur d'emploi en termes d'ETP (17%).

Tableau II-4: Répartition des emplois, en équivalents temps plein, entre les catégories de prestataires, par Régions (2006)

	Pays	Région flamande	Région wallonne	Région bruxelloise
Economie sociale d'insertion	12,99% (3.031,1)	11,32% (1.811,5)	20,54% (1.184)	2,29% (35,6)
Economie publique d'insertion	19,53% (4.555,9)	17,53% (2.869,7)	27,35% (1.577)	7,03% (109,2)
Assoc. d'aide aux personnes	17,05% (3.977,3)	19,60% (3.137,1)	8,48% (488,7)	22,63% (351,5)
Initiative publique d'aide aux personnes	3,83% (893,1)	3,88% (620,9)	4,41% (254,4)	1,14% (17,8)
Sociétés d'intérim	21,75% (5.073,6)	22,61% (3.618,7)	16,63% (958,8)	31,93% (496)
Secteur privé à but lucratif hors intérim	18,25% (4.256,9)	18,32% (2.932,4)	14,42% (831,4)	31,75% (493,1)
Autres initiatives d'éco. Sociale	5,36% (1.250,7)	4,78% (765,5)	7,85% (452,7)	2,09% (32,4)
Non classés	1,23% (287,3)	1,57% (251,5)	0,31% (18,1)	1,14% (17,7)
Total	100% (23.325,8)	100% (16.007,3)	100% (5.765,2)	100% (1.553,3)

Source: tableau construit sur base des données de l'Onem

Il n'est pas simple d'expliquer ces disparités régionales, mais il est probable que les nombreuses mesures prises par la Région Wallonne pour promouvoir les initiatives d'insertion des chômeurs peu qualifiés, que ce soit au sein de l'économie sociale ou dans le cadre d'initiatives publiques locales, ont joué un rôle stimulant pour ces catégories de prestataires. En Flandre, de telles mesures existent aussi, mais deux éléments pourraient expliquer un impact moins grand qu'en Wallonie: l'économie sociale d'insertion y a été promue plus tardivement qu'en Wallonie et le chômage moins élevé a sans doute moins suscité la création de structures visant avant tout l'insertion. Pour ce qui est de Bruxelles, les moyens budgétaires y sont plus limités et ont certainement freiné les initiatives du gouvernement régional vis-à-vis des initiatives d'insertion.

tion, quand ce ne fut pas l'absence de volonté politique ou la difficulté d'obtenir un consensus au sein des majorités successives. La présence plus massive de structures d'intérim en Flandre et à Bruxelles peut quant à elle s'expliquer par la densité plus grande de la population au sein de ces régions. Les opportunités d'y réaliser des économies d'échelle importantes incitent alors les sociétés d'intérim à y établir davantage d'antennes qu'en Wallonie. Par ailleurs, il est probable qu'en Flandre, un a priori plus positif vis-à-vis des sociétés d'intérim ait joué en faveur de ces organisations.

2. *Grille d'analyse de la performance*

2.1. **Pourquoi évaluer les différents prestataires titre-service ?**

Dans le contexte de coexistence de prestataires de nature différente sur le quasi marché des titres-services, plusieurs raisons nous invitent à évaluer comparativement ces acteurs. Tout d'abord, dans la mesure où la collectivité finance et régule le dispositif titre-service, il est logique que le fonctionnement de ce quasi-marché fasse l'objet d'évaluations régulières. En particulier, la large subsidiation dont bénéficient les différents prestataires justifie que leurs pratiques soient examinées en détail. La nécessité de recourir à une évaluation comparative des prestataires est d'autant plus forte qu'ils disposent parfois de ressources différentes. En effet, outre la subsidiation sur les titres-services et les ressources additionnelles liées à des politiques d'activation des chômeurs¹¹², certaines organisations poursuivant des missions sociales peuvent bénéficier de subsides régionaux liés à d'autres agréments.

Enfin, pareille évaluation semble d'autant plus importante que, comparé aux quasi-marchés étrangers dans le domaine de l'aide à domicile ou de l'insertion, le dispositif titre-service n'est ni très régulé ni, ainsi que le montre abondamment le rapport de la Cour des comptes, très contrôlé¹¹³.

¹¹² Celles-ci sont tantôt accessibles à toutes les organisations (ACTIVA), tantôt disponibles pour certaines seulement (SINE). 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. La mesure SINE, similaire à Activa, favorise, quant à elle, 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, être à durée indéterminée.

¹¹³ Ce rapport rendu public en janvier 2009 révèle ainsi que «...la Cour des comptes a constaté, au moment de l'audit, des lacunes dans l'organisation du contrôle» (Cour des comptes, 2009, p.62). Ces lacunes ont notamment trait aux obligations imposées aux entreprises agréées quant aux contrats conclus avec les travailleurs titre-service et à leur temps de travail, à l'utilisation effective des titres-services et au contrôle des obligations administratives et sociales imposées aux entreprises agréées pour l'octroi et le maintien de l'agrément titre-service.

Dans ce contexte, il est probable que les lacunes dans le contrôle des pratiques effectives des opérateurs, soulignées par la Cour des comptes, profitent de manière différenciée aux prestataires, en fonction des objectifs qu'ils s'assignent et des statuts dans le cadre desquels ils fonctionnent.

2.2. L'évaluation des prestataires titre-service: grilles d'évaluation théorique et *modus operandi*

Dans ce rapport, la comparaison des prestataires s'envisage autour de la notion de performance. Celle-ci renvoie à la prise en compte de la production au sens large des organisations, comme y invite la littérature, relativement abondante, qui traite de l'évaluation de projets. Il convient, en effet, d'adopter une perspective la plus large possible et de comparer les prestataires sur base des différentes dimensions associées à la production des services de proximité. Pour ce faire, il est classique d'appréhender et de comparer la performance des organisations, en fonction des «réalisations», des «résultats», des «impacts directs» et «des impacts indirects» qu'elles engendrent, chacun de ces concepts correspondant à des 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 (par exemple, dans le cas du dispositif titre-service, le nombre de titres échangés). 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, à savoir dans le cas des titres-services, les personnes engagées et les ménages (à titre d'exemple de résultat, on mentionnera ainsi la qualification accrue des personnes engagées). 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 (par exemple, une meilleure employabilité sur le marché du travail dans le chef des personnes engagées), 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 (par exemple les conséquences pour la société en termes de meilleure cohésion sociale, suite à la mise à l'emploi de travailleurs peu qualifiés). Enfin, il paraît encore utile

d'identifier, parmi les impacts indirects, les *impacts collectifs*, qui concernent la collectivité dans son ensemble.

Dans le cadre de cette recherche toutefois, nous avons choisi de ne pas distinguer les résultats des impacts directs (les deux notions concernent les destinataires directs et il n'est pas toujours aisé de les distinguer empiriquement) et de considérer la plupart des impacts indirects comme collectifs.

A partir de ces concepts et sur base des pratiques d'évaluation des politiques relatives à plusieurs quasi-marchés européens, une grille d'analyse théorique de la performance des prestataires titre-service a été établie.

Une partie importante des critères de cette grille concerne la *qualité des emplois offerts*. Cela ce comprend étant donné que le dispositif titre-service est, avant tout, considéré par les mandataires publics comme une politique visant à créer des emplois, essentiellement à destination d'un public-cible composé de groupes défavorisés (chômeurs de longue durée, etc.). Cette nécessité d'évaluer la qualité des emplois créés est en outre renforcée par la faible réglementation de ce quasi-marché en matière d'emploi et surtout par les contrôles insuffisants en la matière¹¹⁴. Dans ce contexte, la responsabilité de l'insertion des travailleurs repose en effet davantage sur l'employeur ou le travailleur lui-même (via sa capacité de choix du prestataire), que sur les pouvoirs publics.

Il est aussi nécessaire de comparer les prestataires sur base des *services prestés*, dans la mesure où des questions peuvent se poser quant au type de service réellement presté par le travailleur et quant au profil des utilisateurs. La grille théorique d'évaluation des performances comparées des prestataires titre-service comporte donc tant des éléments liés à la qualité des emplois offerts qu'à la qualité des services prestés (tableau 5).

¹¹⁴ Voir le rapport déjà mentionné de la Cour des comptes (2009).

Tableau II-5: *Grille d'analyse théorique des performances des prestataires titre-service*

Composantes	Indicateurs de performance
Les réalisations	
Produits directs de l'activité	Nombre d'utilisateurs, de titres-services échangés, de travailleurs engagés
Les impacts directs et collectifs pour les travailleurs	
Rémunération, avantages sociaux et gestion des déplacements	Salaire brut, variation avec l'ancienneté, prime de fin d'année, assurance hospitalisation, chèques-repas, vêtements de travail, véhicule de société, gestion des temps et frais de déplacement,...
Type de contrats	CDI/CDD, durée des CDD, temps de travail offert ...
Encadrement	Type (administratif, centré sur le travailleur, ...), individualisé/en groupe, fréquence, durée, contenu, taux d'encadrement, ...
Formation	Contenu, fréquence, obligatoire/facultative, ...
Protection des travailleurs	Enquête de sécurité, code de déontologie, gestion des plaintes, flexibilité des prestations ...
Communication	Interlocuteur (travailleur, organisme, ...), disponibilité de l'interlocuteur (permanence, délai d'attente, ...), information, ...
Evaluation	Fréquence, effectuée par qui, méthode, ...
Satisfaction	Rotation volontaire des travailleurs, niveau de satisfaction par rapport aux dimensions ci-dessus, choix de l'employeur,...
Création d'emplois de qualité pour travailleurs peu qualifiés, contribuant de ce fait à la cohésion sociale et à la réduction des inégalités	Analyse du profil des travailleurs titre-service : situation avant l'entrée dans le dispositif TS, niveau d'enseignement, qualifications, situation personnelle (nombre d'enfants à charge, ...)
Les impacts directs et collectifs pour les utilisateurs	
Capacité de choix	Informations sur les différents prestataires, motifs du choix, ...
Evaluation des besoins de l'utilisateur	Délai d'attente, co-construction et mise en place du service (visite à domicile, ...), convention (quel contenu?), ...
Accessibilité du service à tous les usagers	Sélection de certains types d'usagers (critères?, démarche volontaire?), accessibilité géographique, accessibilité culturelle (système électronique, ...), ...
Flexibilité du service	Nombre minimum d'heures prestées, possibilité de modification des horaires, de la fréquence et du contenu des prestations, ...
Continuité du service	Rotation des travailleurs, relation de confiance, (facteurs), ...
Fiabilité du service	Respect des horaires, absence du travailleur, ...
Evaluation des prestations	Evaluation, fréquence, adaptation du service si nécessaire, ...
Protection des clients	Code de déontologie, gestion des plaintes, ...
Communication	Interlocuteur (travailleur, organisme, ...), disponibilité de l'interlocuteur (permanence, délai d'attente, ...), information, ...
Compétence et attitude du travailleur	Qualité de la prestation, respect de la vie privée, motivation, ...
Satisfaction	Niveau de satisfaction par rapport aux dimensions ci-dessus.
Adéquation vie privée-vie professionnelle	
Adéquation du service presté au profil de l'utilisateur	Analyse du profil des usagers et du contenu service presté (aide ménagère stricto sensu, aide aux déplacements dans le domicile, hygiène corporelle, écoute et dialogue, ...)

Une fois mesurée la performance des organisations, il convient encore de mettre en relation cette « production au sens large » avec les ressour-

ces (publiques et marchandes) dont les organisations disposent, de manière à mettre en exergue l'efficacité de ces dernières. Étant donné les importantes différences dans les ressources publiques dont disposent potentiellement les catégories de prestataires, cette confrontation est particulièrement pertinente dans le cas du dispositif titre-service.

2.3. Les évaluations existantes: apports et limites

En Belgique, diverses évaluations du dispositif titre-service existent déjà. Ainsi, chaque année depuis 2005, un rapport annuel fédéral est publié¹¹⁵. Par ailleurs, une enquête portant sur la seule Région wallonne a été commanditée en 2006 par le Ministre Régional de l'Économie, de l'Emploi et du Commerce extérieur¹¹⁶. Citons encore un audit financier du système des titres-services qui a été réalisé en 2007 par PricewaterhouseCoopers à la demande du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale¹¹⁷. Enfin, un rapport a été publié en 2009 par la Cour des comptes. Ces évaluations ne permettent toutefois pas de comparer les différents types de prestataires de manière satisfaisante. Même si, comme nous le montrons ci-après, elles présentent de nombreuses informations intéressantes à cet égard, certaines insuffisances existent tant au niveau de l'appréhension de la performance des organisations qu'au niveau des ressources prises en compte.

En ce qui concerne la performance comparée des organisations, soulignons en premier lieu que les rapports annuels fédéraux, le rapport wallon, le rapport de la Cour des comptes et, dans une moindre mesure, l'audit financier, fournissent des informations que nous avons pu utiliser dans le cadre de cette recherche. Cela étant, l'analyse de l'apport spécifique des différents prestataires ne constituant pas la question centrale de ces rapports, la majorité des indicateurs présentés ne sont pas ventilés par type d'organisation et par conséquent ne conviennent pas à notre typologie. En outre, ces rapports se sont largement focalisés sur les aspects liés à l'emploi, ce qui tient au fait que le dispositif titre-service est avant tout considéré par les autorités publi-

¹¹⁵ 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. Les rapports annuels qui pour le moment ont tous été réalisés 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, d'entreprises agréées et, parfois, d'utilisateurs.

¹¹⁶ Cette étude est basée des questionnaires ont été envoyés en mars 2006 aux structures agréées actives en wallonie. *In fine*, l'échantillon obtenu comporte 274 structures.

¹¹⁷ Cet audit s'est appuyé sur une enquête électronique réalisée en 2007. Sur les 409 formulaires remplis par les opérateurs, 302 formulaires ont été effectivement utilisés dans le cadre de l'audit.

ques comme une politique de l'emploi. Rappelons en effet que l'objectif central était de créer 25.000 nouveaux emplois en quatre ans, dans un contexte marqué par un chômage persistant et par l'existence du 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 fédérale du dispositif titre-service 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* ». Les critères liés à la qualité des services prestés ne sont que plus qu'occasionnellement pris en compte et sont très rarement ventilés par type d'organisation.

2.4. Apports de la recherche

En abordant d'une manière comparative bon nombre de dimensions des grilles théoriques présentées plus haut, cette recherche apporte une plus-value importante par rapport aux évaluations existantes. La méthodologie employée ne nous permet toutefois pas de traiter tous les éléments présentés au niveau des *impacts directs*. Nous recourrons en effet à diverses bases de données construites à partir d'informations fournies par les organisations (la méthodologie adoptée est décrite plus loin) qui, malheureusement, ne procurent pas toutes les données souhaitables.

En outre, nous ne mesurons pas non plus les *impacts collectifs* en tant que tels. La mesure de ces derniers se heurte en effet à divers obstacles qui se révèlent être pratiquement infranchissables. Théoriquement, les impacts collectifs peuvent être appréhendés, soit au moyen d'évaluations monétaires, soit au moyen d'indicateurs. Nous renonçons toutefois d'emblée aux évaluations monétaires, car elles sont la cible de nombreuses critiques qui remettent en cause les hypothèses qui sous-tendent ces approches (Marée, 2006).

Quant aux indicateurs, s'ils constituent à priori une alternative crédible, ils ne permettent pas de saisir véritablement les impacts collectifs, qui présentent souvent un caractère d'*intangibilité* les rendant irréductibles à toute mesure chiffrée. Par exemple, l'impact collectif « réduction des inégalités » peut certes s'analyser à l'aide d'indicateurs chiffrés portant sur le revenu, l'accès au logement, aux transports, aux services de santé, ... Mais il s'agit-là d'une mesure des bénéfices individuels, non

du bien collectif proprement dit qui résulte du fait qu'un grand nombre de personnes trouvent des «avantages» au seul fait que d'autres personnes, marginalisées, voient leur situation s'améliorer. Le même raisonnement s'applique également à d'autres impacts collectifs tels que les améliorations constatées en termes de capital social. Ainsi, dans ce dernier cas, on pourrait chercher à déterminer dans quelle mesure une entreprise crée du capital social de par son action sur les destinataires directs, mais à nouveau, on est en présence d'indicateurs de bénéfices individuels qui ne disent pas comment la collectivité perçoit comme étant *en soi* un avantage le fait que les réseaux sociaux soient plus développés et les normes collectives plus acceptées.

Précisons que le fait de renoncer ici à mesurer les impacts collectifs en tant que tels ne doit pas conduire à les sous-estimer. Ceux-ci revêtent au contraire une grande importance qui explique leur présence dans notre grille d'évaluation, même si nous ne pouvons pas les mesurer.

La présente recherche porte donc essentiellement sur la *qualité des emplois offerts et des services prestés*. Deux commentaires importants doivent être formulés à ce sujet. Premièrement, la notion même de qualité est équivoque. Ce qu'une organisation, un travailleur ou un utilisateur considère comme des emplois et/ou des services de qualité n'est en effet pas automatiquement perçu de la même manière par une autre organisation, travailleur ou utilisateur. Pour notre part, même si certains partis pris sont inévitables à cet égard, nous nous sommes efforcés de demeurer les plus neutres possibles lors de la présentation des résultats.

Deuxièmement, des liens parfois évidents existent entre la qualité des emplois offerts et la qualité des services prestés. Dans certains cas, ces deux dimensions évoluent dans la même direction: une meilleure qualité d'emploi est alors associée à une meilleure qualité de service. C'est par exemple le cas lorsque les aspects liés à la formation sont considérés: il est en effet probable qu'un travailleur correctement formé prestera un meilleur service. Toutefois, ces dimensions peuvent aussi évoluer dans des sens opposés. Des services plus flexibles peuvent, par exemple, être proposés aux utilisateurs, au détriment de certains aspects liés à la qualité des emplois (type de contrats offerts, etc.). Dès lors, dans la présentation des résultats, nous indiquons dans la mesure du possible la nature des liens possibles entre les critères relatifs à la qualité des emplois et ceux relatifs à la qualité des services, quand la présence de tels liens est avérée.

3. *Hypothèses de recherche*

Dans la section précédente, nous avons présenté une grille d'analyse de la performance répertoriant une série d'indicateurs de qualité d'emploi et de service. Il convient ici d'explicitier les hypothèses qui seront testées et qui pour ce faire mobiliseront, en partie du moins, cette typologie d'indicateurs. La littérature économique a mis en évidence une série de limites au fonctionnement optimal des marchés, justifiant ainsi l'intervention d'autres agents que les seules entreprises privées à finalité lucrative tels que l'Etat ou les organisations d'économie sociale (Nyssens, 2008). Parmi ces limites, nous nous intéressons dans le cadre de cette recherche aux asymétries d'information et aux externalités multilatérales positives. Cette analyse théorique nous permet de dégager une première hypothèse de recherche qui porte sur l'effet de la mission et/ou du secteur du prestataire sur la qualité de l'emploi et/ou du service. Une deuxième hypothèse de recherche concerne, quant à elle, la viabilité financière des prestataires titre-service. Les deux hypothèses sont étroitement liées puisque les ressources accessibles aux prestataires dépendent, pour partie, de la mission poursuivie et/ou au secteur, alors que leur structure de coûts est largement déterminée par les efforts consentis en matière de qualité d'emploi et de service. La mise en rapport de la première hypothèse – effet de la mission et/ou du secteur sur la qualité de l'emploi et du service – avec la seconde – viabilité financière des différents types de prestataires – permet ainsi d'aborder la question de l'efficacité.

3.1. **Première hypothèse: effet de la mission et/ou du secteur sur la qualité de l'emploi et du service**

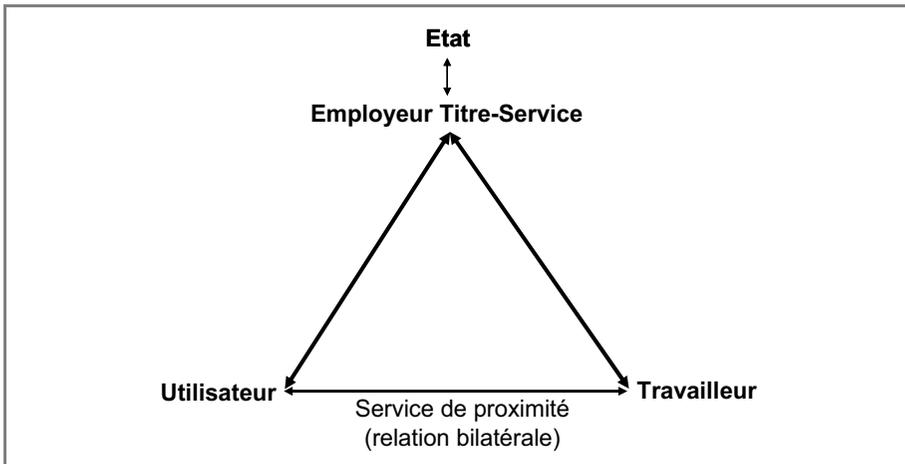
Cette première hypothèse résulte d'une réflexion menée sur deux défaillances du marché en particulier, que sont les asymétries d'information et la production d'externalités.

3.1.1. *Asymétries d'information et effet «mission»*

Les services prestés dans le cadre du système titre-service sont des services de proximité, c'est-à-dire des services se caractérisant à la fois par une proximité objective ou géographique (les services étant prestés au domicile de l'utilisateur), et par une proximité subjective ou relationnelle entre le bénéficiaire et le travailleur (Laville et Nyssens, 2006). La spécificité du dispositif titre-service est cependant d'encadrer cette rela-

tion de proximité en imposant que le travailleur titre-service, comme l'utilisateur, soit systématiquement placé sous la responsabilité d'un employeur, que ce soit par le biais d'un contrat de travail (art.7bis de la loi du 20 juillet 2001)¹¹⁸ ou d'une «convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée» (art.6). En Belgique, l'emploi direct, c'est-à-dire l'emploi d'un travailleur directement par le bénéficiaire des services, n'est donc pas autorisé, contrairement à la France où il représente un mode d'intervention prépondérant dans le champ des services à la personne. L'employeur titre-service est donc amené à jouer un rôle majeur en chapeautant la relation de service établie entre l'utilisateur et le travailleur. Cette configuration fait donc naître une relation triangulaire :

Figure II-7: *Relation triangulaire entre l'utilisateur, le travailleur et l'employeur titre-service*



La question se pose donc de savoir comment l'employeur supervise cette relation de proximité tissée entre l'utilisateur et le travailleur. En effet, cette situation génère ce qu'on appelle en théorie économique des *asymétries d'information*. Contrairement à ce que postule la théorie de la concurrence pure et parfaite, il est en effet fréquent qu'une des parties à un échange soit mieux informée qu'une autre sur la qualité d'un bien ou d'un service.

¹¹⁸ En effet, cette loi définit le contrat de travail titre-service comme un contrat «par lequel un travailleur s'engage à effectuer, sous l'autorité d'un employeur agréé [...] et contre rémunération, des prestations de travail qui donnent droit à l'octroi d'un titre-service.» (art.7bis)

a) *Les sources et les formes d'asymétries d'information*

Les asymétries d'information peuvent naître du type de services prestés ou de la manière dont se déroule la transaction (Nyssens, 2008):

- *la configuration dans laquelle se déroule le service*

Dans le cas du titre-service, les asymétries d'information se trouvent accrues du fait que les services sont prestés au domicile de l'utilisateur, donc à distance de l'employeur et, bien souvent, en l'absence de l'utilisateur lui-même. Un mode de coordination du travail tel que la *supervision directe* (de l'employeur sur le travailleur) est donc inopérant: les services sont en effet prestés à distance, au domicile de l'utilisateur, donc hors de son contrôle. L'employeur peut certes effectuer des visites de contrôle ponctuelles, mais elles ne lui permettent pas pour autant d'observer de manière continue l'effort du travailleur. L'absence d'une des parties est aussi le fait des situations où le financeur des services n'est pas le bénéficiaire: c'est le cas des titres-services puisque les pouvoirs publics subventionnent largement ce service mais délèguent sa production à une entreprise.

- *la nature des services*

Les services de proximité sont des biens (ou services) dits d'expérience étant donné que l'utilisateur n'est pas en mesure d'en apprécier la qualité avant de les expérimenter. Les services ménagers prestés grâce au titre-service sont à ranger parmi ce type de services. Cette caractéristique de bien d'expérience est accrue par le contenu relationnel du service, même si l'intensité de la dimension relationnelle peut varier d'un utilisateur à l'autre (selon qu'il est présent ou non lors de la prestation, par exemple). A titre d'exemple, il arrive que chez des personnes âgées et isolées, la prestation de l'aide ménagère (contre paiement de titres-services) consiste à préparer *et* partager le repas. Dans ce cas de figure, la personnalisation des services – on parle de «services à la personne» – est susceptible de rendre certains utilisateurs ou travailleurs «captifs» de la relation. En effet, la construction d'une telle relation constitue une forme d'investissement spécifique pour l'usager lui-même, ce qui n'est pas sans placer ce dernier en situation de dépendance qui le rend particulièrement vulnérable au changement.

Si on se réfère aux travaux d'Henry Mintzberg en sociologie des organisations (1982), on déduit que dans le cas des services ménagers à domicile, la coordination du travail repose essentiellement sur des *ajustements mutuels* (une communication informelle) entre l'utilisateur et le travailleur et, dans une moindre mesure, sur une *standardisation des procédés* comme, par exemple, un relevé des tâches à effectuer ou des pièces à nettoyer lors de chaque prestation. Le service presté implique donc toujours, en partie du moins, une co-construction entre l'utilisateur et le travailleur et donc une forme de personnalisation, ne fut-ce que pour s'accorder au préalable sur une conception commune d'un «nettoyage de qualité». En effet, si «la notion de propreté et de rangement fonctionnent sur le mode de l'évidence, leur contenu varie selon les personnes» (Rapport du Cerc, 2008); ce contenu peut même varier d'une prestation à l'autre. La qualité de la relation entre l'utilisateur et le travailleur est donc essentielle, tant pour la qualité de l'emploi (du point de vue du travailleur) que pour la qualité du service (du point de vue de l'utilisateur).

L'agent le mieux informé peut tirer avantage des asymétries d'information pour adopter des comportements opportunistes, c'est-à-dire fournir un service de moindre qualité qu'annoncée (opportunisme pré-contractuel) ou à moindre effort (opportunisme post-contractuel). Nous allons ici inventorier les principales asymétries d'information qui traversent la relation triangulaire travailleur-utilisateur-employeur :

- **asymétries entre l'employeur et l'utilisateur** : *ex ante*, on peut supposer que l'employeur dispose de davantage d'informations sur la qualité du service que l'utilisateur. Quant aux asymétries *ex post* (durant ou après les prestations), l'agrément titre-service impose que «l'entreprise s'engage à créer un environnement de travail offrant des conditions, des situations, des contenus et des relations de travail équitables, conformément aux conventions collectives de travail et aux réglementations applicables». Or, dans le cas des services de proximité, le lieu de travail de l'aide ménagère n'est autre que le domicile de l'utilisateur. Ses conditions de travail sont donc largement déterminées par les actions ou les comportements de l'utilisateur. Par conséquent, sans visite du domicile et sans encadrement de l'utilisateur, l'employeur est dans l'incapacité d'évaluer la salubrité du domicile, d'estimer une charge de travail raisonnable (le temps nécessaire pour, de manière réaliste, nettoyer

la maison), ou encore de cerner le profil de l'utilisateur (a-t-il uniquement besoin d'un service d'aide ménagère?).

- **asymétries entre l'employeur et le travailleur:** *ex ante*, l'employeur possède davantage d'informations sur la qualité de l'emploi que le travailleur. C'est pourquoi certains travailleurs passent des entretiens d'embauche successifs chez différents prestataires de manière à réduire l'incertitude quant aux conditions d'emploi et de travail. *Ex post*, l'employeur peut difficilement observer lui-même si le travailleur a fourni les efforts requis, s'il s'est présenté à l'heure chez l'utilisateur, s'il n'a presté que des tâches autorisées, etc. Ainsi, l'agrément stipule que «l'entreprise s'engage à effectuer, dans le cadre des travaux ou services de proximité, uniquement les activités autorisées dans la décision d'agrément». Or, l'engagement pris par l'employeur ne suffit pas pour garantir que le travailleur preste uniquement des tâches de nature ménagère.
- **asymétries entre l'utilisateur et le travailleur:** *ex ante*, l'utilisateur est dans l'incapacité d'évaluer l'expérience et les qualités professionnelles et humaines du travailleur (honnêteté, par exemple). *Ex post*, la qualité du nettoyage est en grande partie observable. Toutefois, un grand nombre d'utilisateurs sont actifs professionnellement et sont donc absents lors de la prestation. Ils sont donc incapables de contrôler les agissements du travailleur au sein de leur domicile (respect ou non des horaires, usage du téléphone, par exemple).
- **asymétries entre l'employeur et l'Etat:** il va de soi que l'Etat n'est pas en mesure de vérifier que chaque employeur se conforme effectivement aux dispositions légales et réglementaires imposées par le dispositif titre-service. Le rapport de la Cour des comptes (2009) détaille d'ailleurs les difficultés actuelles rencontrées par les pouvoirs publics pour contrôler les pratiques effectives des prestataires titres services sur différents plans. Afin de limiter les comportements opportunistes des prestataires agréés, il a cependant été décidé de renforcer les contrôles effectués par les différents services d'inspection, et d'améliorer l'échange d'informations entre ces derniers.

b) *Comment atténuer les asymétries d'information?*

Afin de pallier ces asymétries et donc de renforcer la confiance, les agents peuvent émettre des signaux de qualité, tant sur la qualité du service que sur celle de l'emploi. L'envoi de tels signaux est indispensable pour favoriser les échanges entre agents économiques, a fortiori sur un quasi-marché dont une des raisons d'être réside dans l'amélioration de la capacité de choix des utilisateurs. Quels sont dès lors les signaux de confiance qui peuvent être mobilisés dans le cas du titre-service?

- **Le prix.** Dans la théorie de la concurrence pure et parfaite, le prix est supposé, à lui seul, informer sur la qualité du bien ou du service échangé. Par contre, en concurrence imparfaite, le prix ne suffit pas à informer sur la qualité des services prestés. De surcroît, dans le cas du titre-service, le prix payé par l'utilisateur est «administré» par l'Etat et davantage considéré comme une variable de financement du système. L'augmentation progressive du prix n'est donc pas un signal de qualité mais s'explique par la nécessité du gouvernement de répercuter sur l'utilisateur une partie du coût croissant du dispositif.¹¹⁹
- **L'agrément.** Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle essentiel en matière de coordination des agents économiques, en imposant un *agrément* préalable des prestataires, comprenant par exemple des normes de professionnalisation, d'encadrement des travailleurs, de formations, etc. Ces normes constituent autant de signaux de qualité envoyés aux utilisateurs comme aux travailleurs, a fortiori lorsque ceux-ci sont des personnes vulnérables (personnes âgées ou travailleurs peu qualifiés) et que les services prestés sont des services complexes (biens d'expérience, dimension technique mais aussi relationnelle). Dans l'avant-projet de loi sur le titre-service, l'exposé des motifs met l'accent sur l'importance d'une agréation des prestataires afin de garantir la qualité des services et des emplois. Cependant, l'agrément titre-service s'est révélé, finalement, relativement peu exigeant.

¹¹⁹ Afin de mieux articuler l'offre de services (limitée budgétairement) et la demande, et donc de garantir la viabilité financière du système, la Cour des comptes (2009) suggère de mieux suivre l'évolution de la demande, en fonction notamment du prix pratiqué: «l'évolution de la demande des utilisateurs doit faire l'objet d'analyses prospectives régulières permettant d'en estimer le niveau en fonction du prix d'acquisition des titres-services, du revenu des utilisateurs et de leur confiance dans le système, mais aussi en fonction du prix courant de l'aide à domicile en dehors du système des titres-services.»

- **La réputation.** Les prestataires peuvent, pour susciter la confiance des usagers/travailleurs, compter sur leur *réputation* bâtie au fil du temps. Dans le cas du titre-service et des services de proximité en général, la réputation se construit bien souvent par le biais du «bouche-à-oreille». Ainsi, le premier moyen par lequel les utilisateurs titre-service choisissent leurs prestataires (31,1%) est en suivant l'avis d'amis, de connaissances ou de la famille. (Idea Consult, 2006) Le bouche-à-oreille semble donc être un mécanisme privilégié de mise en relation de l'offre et de la demande de services. Une de ses principales limites réside dans le fait que l'expérience vécue par un autre usager repose dans une large mesure sur les qualités du travailleur qui preste le service et sur la relation qu'il a tissée avec ce dernier, caractéristiques non directement transposables aux autres travailleurs du même organisme prestataire. La *publicité*, même si elle n'offre pas les mêmes garanties qu'un témoignage d'expérience et de confiance entre usagers, constitue une autre voie possible pour diffuser ce type d'information. 27,8% (second moyen) des utilisateurs consultés ont ainsi fondés leur choix sur la publicité des prestataires titre-service.(Ibid.)
- **Une évaluation publique et/ou privée** de la qualité de l'emploi et du service. La loi titre-service prévoit que «*le ministre qui a l'Emploi dans ses compétences élabore [...] un rapport annuel relatif au régime des titres-services.*» (art.10) Ce rapport d'évaluation, même s'il est rendu public et fournit des indicateurs de qualité d'emploi, n'est toutefois pas destiné à informer les utilisateurs ou les travailleurs, mais s'adresse au «*président de la Chambre des représentants et [au] Conseil des ministres*». De plus, même s'il existe des éléments de comparaison entre prestataires, il ne s'agit pas, avec ce type d'évaluation, de pratiquer du «benchmarking» (étalonnage), c'est-à-dire de situer les performances relatives de chaque prestataire par rapport à l'ensemble du quasi-marché, comme c'est le cas en Grande-Bretagne. Avec le titre-service, on n'observe pas non plus, comme en France, l'émergence de dispositifs *privés* d'évaluation de la qualité, via des labels de qualité par exemple, qui compenseraient un déficit de régulation publique et informeraient sur l'emploi d'un personnel qualifié, sur le développement de formations continuées au sein de l'organisation ou sur l'appartenance à un réseau de prestataires réputé pour sa qualité.

- **La non lucrativité de l'organisation.** Le statut d'organisation à but non lucratif ou à finalité sociale peut représenter un signal de confiance spécifique aux prestataires publics et d'économie sociale. L'adoption d'un tel statut avec sa contrainte légale de non redistribution ou de redistribution limitée des profits est un signe que les prestataires n'utiliseront pas leur avantage informationnel pour maximiser leur profit aux dépens des usagers/travailleurs. Cependant, les organisations à but non lucratif, et plus précisément leurs dirigeants, sont susceptibles de poursuivre des objectifs autres que la maximisation du profit sans pour autant rencontrer les intérêts des bénéficiaires de ces services, par exemple en s'octroyant un niveau de salaire excessif ou en ne veillant pas à une utilisation optimale des ressources.¹²⁰ La contrainte de non-redistribution des profits peut donc entraîner une faible incitation à l'efficacité organisationnelle. Par conséquent, «il est de plus en plus reconnu que cette condition n'est certainement pas suffisante voire nécessaire pour construire une relation de confiance (Ortmann, Schlesinger, 1997)»¹²¹. Un autre facteur de confiance mobilisé par les prestataires d'économie sociale est le recours à des ressources volontaires telles que du travail bénévole. Même si les motivations intrinsèques des bénévoles sont a priori non vénales et peuvent réellement constituer un indice quant au type d'objectifs de l'organisation, cela ne permet pas nécessairement d'affirmer qu'elles convergent vers l'intérêt des bénéficiaires. En outre, la question de la professionnalisation se pose également vis à vis de l'implication des bénévoles. Ce type de signal de confiance ne s'applique pas, cependant, dans le cas du titre-service qui est un dispositif visant avant tout le développement de l'emploi salarié.
- **La mission sociale du prestataire.** La finalité non lucrative d'un prestataire titre-service n'est donc sans doute pas suffisante pour garantir une meilleure qualité d'emploi ou de service. La spécification d'une mission sociale plus précise dans le chef du prestataire pourrait être un signal de confiance plus efficace. Un détour par la théorie des droits de propriété permettra de le comprendre. Selon cette théorie, le propriétaire d'une organisation est défini comme celui qui exerce les droits résiduels de contrôle (les droits non attri-

¹²⁰ Voir, par exemple, A. Weisbrod (1998:74-75);

¹²¹ Nyssens (2008, p.35).

bués par voie contractuelle) et qui bénéficie du revenu résiduel (le bénéfice net, c'est-à-dire après avoir honoré l'ensemble des engagements contractuels envers les fournisseurs, salariés, etc.). Qui sont, par conséquent, les propriétaires d'organisations qui respectent une contrainte de non-redistribution du revenu résiduel? Comme le souligne Nyssens (2008), «cette caractéristique conduit généralement à affirmer que *«nonprofit organizations do not have owners»* (Glaeser, 2003, p.1)». Pourtant, comme l'indique Petrella (2008), le bénéfice résiduel ou le surplus «potentiel» sont bien redistribués au profit des bénéficiaires de l'organisation qui varient *selon la mission poursuivie*: les travailleurs en insertion si l'organisation est une entreprise d'insertion, les usagers en perte d'autonomie s'il s'agit d'un prestataire de soins à domicile, etc. Ainsi, la non-lucrativité n'est plus simplement assimilée à une contrainte de non-redistribution des profits mais bien au fait que l'objectif des prestataires à finalité non lucrative réside dans une finalité de *services à la collectivité* (ou aux membres).

Parmi l'ensemble des signaux de qualité envisagés ci-dessus, nous pensons que la mission sociale du prestataire, à condition d'être bien cernée et évaluée, est à l'heure actuelle la plus susceptible de fournir un signal de confiance aux utilisateurs et aux travailleurs titre-service. C'est pourquoi nous choisissons de formuler notre question de recherche de la manière suivante: les utilisateurs et les travailleurs qui se tournent vers des prestataires poursuivant une mission sociale (d'insertion ou d'aide à domicile) bénéficient-ils, *dans les faits*, d'une redistribution du surplus «potentiel» ou résiduel sous la forme d'une qualité d'emploi et/ou de service supérieure?

Il faut noter ici que les notions de secteur et de mission sociale se recouvrent partiellement: les prestataires qui poursuivent une mission sociale sont des prestataires à finalité non lucrative, et appartiennent donc aux secteurs public et/ou de l'économie sociale. Cependant, nous observerons si, à mission donnée, on constate des différences significatives entre ces deux secteurs. Quant aux prestataires du secteur privé à but lucratif, ils poursuivent, a priori, une logique de maximisation du profit. Il convient toutefois d'observer s'ils se comportent tous de manière identique et si l'objectif de maximisation du profit se fait, ou non, au détriment de la qualité du service et de l'emploi. Enfin, il existe une catégorie de prestataires intitulée «autres initiatives d'économie

sociale», pour laquelle la mission sociale n'est pas clairement identifiée. Il s'agira de voir si cette catégorie se comporte différemment des autres prestataires à finalité non lucrative.

3.1.2. *Externalités collectives et effet «secteur»*

On parle d'externalité quand le bien-être (l'utilité) d'un consommateur ou la fonction de production d'une firme sont affectés par l'action d'un autre agent, sans que cela ne soit pris en compte par le système des prix. Quand les effets externes sont ressentis par toute une catégorie d'agents, on parle de façon générale d'«externalités multilatérales ou collectives», et d'«externalités multilatérales non rivales» si de surcroît l'externalité est subie sans rivalité (la consommation de l'externalité par un individu n'empêche pas celle d'un autre). Dans ce cas de figure, l'externalité a les caractéristiques d'un bien (ou d'un mal) collectif au sens de l'analyse économique¹²², c'est-à-dire un bien dont l'utilisation est non-rivale et non-exclusive (il est impossible d'empêcher une personne de consommer ce bien). Les «biens quasi-collectifs» désignent un bien privé (c'est-à-dire un bien qui donne lieu à une consommation dite «individuelle», à savoir rivale et exclusive) mais qui engendre par ailleurs des externalités, et parmi elles, des externalités multilatérales non rivales¹²³.

Les services ménagers prestés grâce au titre-service sont des biens quasi-collectifs et comprennent donc, d'une part, une composante privée (une heure de service ménager est une consommation individuelle), tant pour les utilisateurs que pour les travailleurs pris individuellement, et d'autre part, une composante collective, correspondant aux externalités multilatérales. L'exposé des motifs de la loi titre-service souligne la «nature (quasi)-collective» des services prestés, et énumère les externalités collectives suivantes: 1) les effets sur l'emploi et sur la réduction du chômage, en termes de facilitation de l'accès au marché du travail et la baisse de l'inactivité, de contribution à la diminution des inégalités de genre sur le marché du travail, de baisse de certains coûts sociaux liés notamment au travail inégal; 2) la contribution au développement local à travers l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement proche, le maintien d'activités dans certaines zones isolées et la création de lien social au niveau local (vu la dimension de proximité

¹²² Voir A. Mas-Colell et al. (1995), p.364-365.

¹²³ Relèvent notamment de cette catégorie les services de formation, de santé, d'action sociale,...

des services concernés); 3) les effets en termes de santé publique grâce aux actions de prévention et de suivi des maladies et problèmes sociaux (en particulier dans le cas des services d'aide à domicile et de garde d'enfants en milieux d'accueil). Il est aussi question de «de favoriser les décisions d'activité de personnes en retrait du marché du travail, d'assurer la continuité de l'activité professionnelle, préservant les chances de maintien de l'emploi et de progression dans la carrière et de réaliser de meilleurs arbitrages entre temps de travail, temps de loisir et travail domestique.»

Les rapports annuels d'évaluation du dispositif insistent aussi sur la production de ces impacts. Ainsi, du côté des utilisateurs professionnellement actifs, ils mentionnent une «meilleure combinaison travail-famille» et donc du «temps libéré pour la famille». Le titre-service leur permet aussi de «(continuer à) travailler à l'extérieur et/ou de (continuer à) prester le volume de travail souhaité». Sur le plan collectif, cela génère un meilleur fonctionnement du marché du travail, un accroissement du taux d'activité, des femmes en particulier, etc. En ce qui concerne les personnes *âgées*, les rapports soulignent que «l'aide ménagère est souvent une nécessité pour des raisons de santé» (Idea Consult, 2007) et qu'elle permet à ces personnes de «rester plus longtemps dans leur environnement familial» (Ibid.). Cette mesure contribuerait ainsi au maintien au domicile des personnes âgées et donc, sur le plan collectif, à éviter certaines dépenses liées à leur placement en institution. En ce qui concerne le développement des «emplois de proximité», les rapports soulignent les avantages individuels dont bénéficient les travailleurs, comme l'octroi d'un contrat de travail qui inscrit ces travailleurs, issus majoritairement des groupes défavorisés (chômeurs de longue durée, allochtones, peu qualifiés), dans un système de protection sociale. Via la création d'emplois pour personnes marginalisées, ce système contribue donc, sur le plan collectif, à l'insertion sociale de ces groupes, à une réduction des inégalités et donc à un renforcement de la cohésion sociale, à une augmentation du taux d'activité (essentiel pour financer le coût du vieillissement de la population), et génère enfin une série d'«effets-retour», tels qu'une réduction des allocations de chômage, un accroissement des recettes fiscales (impôts des personnes physiques, tva), etc.

Cependant, laissé à lui-même, le marché n'internalise pas ces externalités collectives; le système des prix est mis en échec. Au prix d'un titre-

service payé par l'utilisateur (7,50 euros) s'ajoute donc la subvention de l'Etat (13,30 euros), le producteur de services percevant un montant total de 20,80 euros. Le subside titre-service permet ainsi d'«internaliser» les externalités collectives associées, selon les termes de la loi, au «développement des services et emplois de proximité». L'importante subsidiation de l'Etat des titres-services est donc le signe d'une reconnaissance des enjeux collectifs dont ils sont porteurs. Dans ce sens, il reconnaît l'existence de (nouveaux) besoins dans le champ *des services et des emplois de proximité*, et entend dès lors favoriser la production de ces biens quasi-collectifs en dehors des circuits du travail au noir. Jusque-là en effet, l'aide à domicile de nature ménagère était essentiellement prestée «au noir» puisque les ménages n'étaient pas disposés, en général, à supporter le coût salarial horaire d'une aide ménagère déclarée (environ vingt euros).

On pourrait s'attendre à ce que les entreprises titre-service contribuent toutes, de manière identique, à la production de tels impacts collectifs. Cela n'est toutefois pas garanti, pour les raisons suivantes: les relations entre l'Etat et les prestataires sont empreintes de fortes asymétries d'information et les moyens de contrôle de l'Etat, même s'ils ont été renforcés, demeurent limités; le mode de subvention – un subside à l'heure de service presté – encourage l'accroissement du volume d'activité si elle est suffisamment viable et donc aussi la création d'emplois, mais il n'incite pas en tant que tel à offrir un emploi et un service de qualité; l'agrément d'un prestataire titre-service est relativement peu contraignant, tant sur la qualité de l'emploi que du service, et la loi autorise de surcroît des dérogations par rapport au droit commun du travail; le titre-service s'adresse en partie à des personnes vulnérables et il est possible que certains prestataires pratiquent l'écémage (sélectionnent les utilisateurs/travailleurs en fonction de leur profil et rejettent les plus coûteux) ou leur offrent une qualité d'emploi ou de service inférieure. Enfin, tous les prestataires ne contribuent pas nécessairement de manière égale à la production d'impacts collectifs puisque, parmi l'ensemble des prestataires titre-service, certains d'entre eux – les entreprises non lucratives caractérisées par une mission sociale – se réclament précisément de l'intérêt général par une finalité de service à la collectivité, elle-même définie comme la recherche d'impacts collectifs. Toute entreprise peut engendrer de tels impacts collectifs mais l'originalité de l'entreprise sociale réside dans le fait que la recherche de tels impacts collectifs (positifs bien sûr) fait partie de sa raison d'être. Si

dans l'entreprise à but lucratif, il est possible d'affirmer comme Callon (1999) que «les externalités positives découragent les investissements privés en socialisant les bénéfiques», dans les entreprises à but non lucratif caractérisées par une mission sociale, elles constituent au contraire une incitation déterminante pour les créateurs de l'activité. Si tel est bien le cas, et il nous faudra le vérifier, l'action de ces prestataires vient compléter celle des opérateurs privés à but lucratif, mus par une recherche de gains tangibles et appropriables dans des délais raisonnables. Elle peut aussi être vue comme complémentaire de celle organisée par des prestataires publics si les modalités de fonctionnement et les réalisations du secteur d'économie sociale et du secteur public dans le cadre du titre-service s'avèrent différentes. Mais ici aussi, il s'agira de voir ce qu'il en est effectivement dans la pratique de ces prestataires.

En guise de résumé, on peut donc dire que notre seconde question de recherche consistera à examiner si l'appartenance des prestataires titre-service à un secteur particulier (public, privé à but lucratif ou d'économie sociale) influence ou non la qualité de l'emploi et du service et, plus précisément, la production d'impacts collectifs, en particulier lorsque ces prestataires s'adressent à des personnes fragilisées (utilisateurs comme travailleurs).

3.2. Deuxième hypothèse: la viabilité financière des prestataires titre-service

La question de la production de biens quasi-collectifs et donc d'impacts collectifs est, comme on l'a vu, étroitement liée à celle du financement. D'un point de vue historique, c'est la reconnaissance par les pouvoirs publics de certaines missions d'intérêt général, poursuivies en particulier par des prestataires d'économie sociale, qui a donné lieu à des agréments spécifiques, c'est-à-dire des autorisations délivrées par l'autorité publique d'exercer certains types d'activités. Ces agréments, au sein de la régulation tutélaire, sont décernés à des prestataires publics et d'économie sociale qui se voient octroyer un financement public moyennant le respect d'un cadre réglementaire. L'accès à des ressources publiques est donc une reconnaissance de la production délibérée, par ces initiatives d'économie sociale pionnières, d'impacts collectifs, et permet à de nouvelles organisations agréées d'internaliser ces externalités multilatérales. Les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, ainsi que les entreprises d'insertion agréées pour l'insertion socio-pro-

fessionnelle de personnes peu qualifiées, fournissent des exemples emblématiques de ce processus historique d'institutionnalisation. (Voir Partie I)

Cependant, avec l'émergence d'un mode de régulation quasi-marchand, les prestataires d'économie sociale entrent de plus en plus souvent en concurrence avec des prestataires du secteur privé lucratif. Dans ce contexte, il devient nécessaire de mettre en exergue et, idéalement de mesurer, la production d'impacts collectifs qui justifie, en retour, l'octroi de subsides additionnels. Comme l'affirme Jean Gadrey (2004, p.45), «si une [organisation de l'économie sociale et solidaire] est effectivement en concurrence, pour le type de service qu'elle rend, avec une ou des entreprises privées lucratives, la seule justification que l'on puisse trouver pour lui attribuer certains avantages sans remettre en cause la «loyauté de la concurrence» se trouve dans l'existence constatable de contributions à l'intérêt général que ne fournissent pas, ou moins bien, les entreprises privées [lucratives]».

Le quasi-marché introduit avec le titre-service est symptomatique de cette évolution. Si tous les prestataires titre-service bénéficient de la subvention titre-service, certaines structures, bien souvent d'économie sociale, cumulent deux agréments distincts, soit pour prester la même activité (aide à domicile de nature ménagère) comme dans le cas des entreprises d'insertion en Wallonie, à Bruxelles et en Flandres ou des initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) à Bruxelles, soit pour prester deux activités différentes, comme dans le cas des services agréés d'aide à domicile. Ces derniers sont en effet agréés pour le titre-service mais offrent, conjointement, des services d'aide à domicile pour personnes vulnérables (aide sanitaire, sociale, administrative, etc.) pour lesquels elles disposent d'un second agrément régional.¹²⁴ De surcroît, certaines mesures d'aide à l'emploi ne sont accessibles qu'aux prestataires d'économie sociale. C'est le cas de la mesure «économie d'insertion sociale» (SINE) qui vise l'insertion de chômeurs de longue durée particulièrement difficiles à placer (peu qualifiés), et dont ne peuvent bénéficier que les prestataires d'économie sociale d'insertion (entreprises d'insertion, entreprises de travail adapté, ateliers sociaux, etc.) et quelques structures publiques (CPAS) ou para-publiques (ALE). Ce cumul de ressources publiques peut être dénoncé, par ceux qui n'y

¹²⁴ Comme en Région wallonne, le Décret relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées (*M.B. du 21/01/2008*)

ont pas accès, comme une situation de concurrence déloyale. Ainsi, la Fédergon (fédération des entreprises commerciales actives dans le titre-service, dont le secteur intérimaire) affirme dans sa mission qu'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*. »

La dénonciation d'une éventuelle sur-subsidiation doit pourtant être contrastée avec le fait que, en 2005, 62 % des entreprises interrogées par Idea Consult déclaraient comme insuffisante la valeur d'échange d'un titre-service, à l'époque de 21 €. En effet, selon les employeurs, celle-ci ne permettait pas d'assurer une marge financière suffisante pour prévoir des formations ou un accompagnement (67 %), couvrir les frais élevés d'administration et de planning (65 %), faire face au risque financier lié aux annulations des utilisateurs (65 %), etc. mais aussi de compenser les manques à gagner générés par l'absentéisme des travailleurs, puisque seules les heures prestées chez les utilisateurs sont subsidiées. Outre l'absentéisme, les heures non subsidiées peuvent résulter des réunions collectives ou des formations organisées par certains prestataires. Il convient dès lors de se pencher sur la structure de coûts et des revenus des prestataires qui, en toute logique, est fortement corrélée à la qualité de l'emploi et du service qu'ils proposent. Par conséquent, pour tester l'hypothèse de sur-subsidiation et de concurrence déloyale, il convient de vérifier si la qualité de l'emploi et du service est effectivement garantie par une « saine concurrence commerciale »¹²⁵ ou si l'accès à des ressources publiques additionnelles, liées notamment aux agréments régionaux, n'est pas au contraire rendue nécessaire pour assurer une qualité d'emploi et de service, en particulier pour les personnes les plus vulnérables, et dès lors contribuer à la production d'impacts collectifs au profit de la société dans son ensemble. En filigrane se joue donc aussi la complémentarité des modes de régulation, tutélaire et quasi-marchand.

¹²⁵ 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. »

4. *Méthodologie*

Les diverses hypothèses que nous venons d'expliciter sont testées grâce à trois corpus de données décrites ci-après. Nous recourrons ainsi à deux bases de données administratives de l'Onem qui couvrent l'ensemble de la population des prestataires titre-service. Le troisième ensemble de données a, quant à lui, été constitué grâce à des enquêtes effectuées auprès d'un échantillon de prestataires titre-service¹²⁶.

4.1. **Bases de données de l'Onem**

Deux bases de données fournies par l'Onem ont été mobilisées dans cette recherche. La première porte sur les contrats octroyés aux travailleurs titre-service. Les données sont collectées à un rythme trimestriel pour l'année 2005 et de façon annuelle pour l'année 2006. Même si cette source d'informations comprend un nombre limité de variables relatives à la qualité de l'emploi, elle présente néanmoins l'avantage de concerner l'ensemble des prestataires et des travailleurs embauchés sous contrat titre-service en 2005 et en 2006. Ces données administratives renseignent pour chaque travailleur et pour chaque période (trimestres pour 2005, année pour 2006), le type de prestataire qui l'emploie, le type de contrat (à durée déterminée ou indéterminée) ainsi que le nombre d'heures prévues dans le contrat.

La seconde base de données de l'Onem porte sur le nombre de titres-services échangés en 2006 et en 2007 par les différents prestataires. Ces données, exhaustives elles aussi, nous permettent notamment d'appréhender la production au sens restreint du terme et sont utilisées dans les sections dévolues à la qualité de l'emploi et à la viabilité financière.

4.2. **Base de données issues des enquêtes**

Afin de compléter les informations disponibles dans les bases de l'Onem, nous utilisons des données récoltées lors d'enquêtes que nous avons menées auprès d'un échantillon de prestataires. L'objectif initial était de sélectionner 60 organisations réparties équitablement entre les trois Régions et les 7 catégories de prestataires (soit approximativement 9 prestataires par catégorie, dont 3 dans chaque Région). Pour parvenir à cet objectif, nous avons contacté par courrier électronique l'ensemble

¹²⁶ Comme nous l'avons déjà souligné, nous utiliserons également de manière occasionnelle les informations issues des diverses évaluations existantes du dispositif.

des opérateurs titre-service renseignés dans le fichier «Onem». Si, pour la plupart des croisements catégorie/Région, nous avons rapidement obtenu un taux de réponse suffisant, d'autres ont exigé des démarches complémentaires. En cause, une faible représentation de certaines catégories de prestataires dans certaines Régions (comme les prestataires d'aide aux personnes ou les autres initiatives d'économie sociale en Région bruxelloise) ou un manque de disponibilité (plus marqué chez certains opérateurs, notamment, les personnes physiques). Par ailleurs, puisque le titre-service a déjà donné lieu à plusieurs évaluations, de nombreux prestataires ont décliné notre invitation à répondre.

Face au peu de réponses émanant notamment du secteur de l'intérim, nous avons pris l'initiative de contacter la Fédergon, la fédération des entreprises commerciales actives dans les titres-services (en ce compris le secteur intérimaire). Celle-ci a répondu favorablement à notre appel en diffusant un courrier à ses membres les invitant à participer à notre enquête. Malgré ce soutien, seules quatre sociétés d'intérim se sont manifestées. Ce faible taux de réponse n'est cependant pas problématique dans la mesure où le secteur intérimaire ne compte, à l'heure actuelle, que 38 sociétés dont la plupart sont de grande taille et comportent un nombre élevé d'agences (voir la figure 4). Une des sociétés de l'échantillon comporte ainsi, à elle seule, 60 agences d'intérim. Ajoutons que deux des sociétés d'intérim couvrent l'ensemble du territoire belge.

Notons encore que les sociétés d'intérim qui ont accepté de prendre part à notre enquête ont souhaité que les données soient récoltées au niveau de leur siège social plutôt qu'au niveau des agences. La centralisation des informations au niveau du siège social a fait craindre *a priori* un manque de connaissance, dans le chef de nos interlocuteurs, des pratiques adoptées au sein des agences. Il n'en a toutefois rien été dans la mesure où le poste de responsable titre-service au siège est bien souvent occupé par d'anciens gestionnaires d'agence.

Au total, nous avons interrogé 52 prestataires titre-service, répartis comme indiqué dans le tableau 6.

Tableau II-6: *Echantillon des prestataires titre-service interrogés*

	Eco. Sociale d'insertion	Eco. Pub. d'insertion	Assoc. d'aide aux pers.	Init. Pub. d'aide aux pers.	Sociétés Intérim	Secteur privé à but lucratif hors intérim	Autres init. d'éco. sociale
Région wallonne	3 EI	2 ALE 2 CPAS	3 ASBL	3 CPAS	2 SA	3 SPRL 1 pp	4 ASBL
Région flamande	3 EI	2 ALE 2 CPAS	2 ASBL	2 CPAS	1 SA	1 SPRL 1 pp	2 ASBL
Région de Bruxelles-capitale	1 EI 2 ILDE	2 ALE	2 ASBL	1 CPAS	1 SA	2 SPRL 1 pp	1 ASBL

Les enquêtes ont été réalisées en 2006 et 2007 et comprennent deux volets. Le premier porte sur des variables plutôt qualitatives et concerne l'aspect «performance» des organisations. Les informations ont été recueillies par le biais d'entretiens d'une durée approximative de deux heures qui se sont déroulés dans une ambiance constructive. Le second volet considère, quant à lui, des aspects plus quantitatifs liés à l'appréhension des ressources des organisations. Celles-ci devaient remplir elles-mêmes un questionnaire nécessitant de fournir des informations issues de leurs propres données. Malgré plusieurs rappels (par mail ou par téléphone), nous n'avons pu récolter que 30 questionnaires pour ce second volet de l'enquête.

4.3. Traitement des données

Pour traiter ces bases de données, nous utilisons essentiellement deux techniques d'analyse statistique: l'analyse factorielle des correspondances et l'analyse des clusters.

L'analyse des correspondances est, au même titre que toutes les analyses factorielles, une analyse descriptive et exploratoire qui permet de réduire un grand nombre de variables en un ensemble plus petit de nouvelles variables. En procédant de la sorte, l'objectif est de résumer l'information présente d'une manière qui simplifie la compréhension et l'interprétation des données. On distingue à cet égard l'analyse des correspondances simples et l'analyse des correspondances multiples. Dans le premier cas, l'objectif est de décrire les liens entre les modalités de deux variables catégorielles, afin de déterminer quel lien de proximité

existe entre ces deux variables¹²⁷. Pour y parvenir, la distance dite du Khi^2 est calculée. Celle-ci mesure l'écart pondéré entre les effectifs observés et les effectifs théoriques (effectifs qui seraient théoriquement observés si les deux variables prises en compte étaient indépendantes). Ainsi, lorsque les effectifs théoriques sont égaux aux effectifs observés, le Khi^2 prend la valeur «0» et les variables sont dites indépendantes. A contrario, lorsque le Khi^2 est significativement différent de «0», on peut affirmer qu'une relation de dépendance entre les deux variables existe. Nous utilisons fréquemment cette mesure du Khi^2 dans notre analyse des données, afin notamment de déterminer si la variable «catégorie de prestataires» (ou alternativement «secteur ou mission» des prestataires) évolue significativement ou non avec tel ou tel indicateur de qualité d'emploi ou de service.

Nous recourrons également à l'analyse des correspondances multiples, qui constitue une généralisation de l'analyse des correspondances simples permettant d'analyser le lien entre plusieurs variables catégorielles. Cette méthode permet de réduire les informations contenues dans plusieurs variables, de manière à obtenir un nombre plus petit de dimensions pouvant être interprétées plus aisément. Dans la présente recherche, nous utilisons cette technique afin de réduire le nombre de variables liées à un aspect bien particulier de la qualité des emplois ou des services. Nous employons également cette approche pour construire des variables quantitatives et réaliser une «analyse des clusters». L'analyse des clusters est une méthode de classification qui se base également sur la proximité existant entre les données et qui classe ces dernières en différents groupes contrastés les uns des autres¹²⁸. L'utilité de cette analyse pour notre recherche est de classer les organisations en différents groupes sur base des résultats obtenus par l'analyse des correspondances multiples et, *in fine*, de déterminer grâce à un test de Khi^2 si les groupes ainsi formés évoluent significativement ou non au regard de notre typologie.

Soulignons encore qu'outre ces deux méthodes, nous recourrons également à des techniques plus spécifiques dans certaines sections du rapport. C'est notamment le cas de la méthode Data Envelopment Analysis (DEA), utilisée dans la section dévolue à l'analyse de la qualité de l'emploi.

¹²⁷ Lorsque les variables sont continues, l'analyse en composante principale est le plus fréquemment utilisée. La majorité de nos variables étant catégorielles, ce type d'analyse n'a pas été utilisé.

¹²⁸ La manière de créer ces groupes dépend des mesures de dissemblance qui sont prises en compte et des algorithmes choisis pour regrouper les initiatives.

PARTIE III ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

Dans cette partie, nous nous intéressons aux pratiques des prestataires titre-service quant à la qualité des emplois qu'ils offrent. Parmi les hypothèses à tester dans notre recherche, nous avons avancé l'idée que les différents problèmes liés aux asymétries d'information entre les parties prenantes du titre-service (prestataires, Etat, travailleurs et utilisateurs) pouvaient en partie être surmontés dans le cas où le prestataire affiche une «mission sociale» bien spécifique, qu'il s'agisse de l'insertion de travailleurs défavorisés ou de la prestation de services pour des personnes particulièrement vulnérables. L'absence d'un but lucratif peut, elle aussi, fonctionner comme un signal de confiance réduisant les asymétries d'information, même si un tel signal est loin d'être automatique ni toujours perçu. Dans de telles circonstances, avons-nous souligné, le profit net ou le surplus potentiel, au lieu d'échoir aux propriétaires, est d'une manière ou d'une autre redistribué aux les travailleurs ou les utilisateurs via une meilleure qualité d'emploi ou une meilleure qualité de service.

Nous avons aussi fait l'hypothèse que certains types de prestataires adoptent des pratiques qui contribuent davantage que d'autres à la production de bénéfices ou d'impacts collectifs, notamment via la création d'emplois pour des personnes marginalisées, ce qui contribue à la cohésion sociale et à la réduction des inégalités au sein de la société. Idéalement, il conviendrait aussi de comparer de ce point de vue les différentes catégories de prestataires. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné dans la présentation de notre cadre d'analyse, la mesure des impacts collectifs en tant que tels est pratiquement impossible, car elle se heurte à des obstacles infranchissables.

C'est pourquoi, pour comparer les prestataires au niveau de la qualité de l'emploi, nous nous focalisons ici sur des aspects liés aux impacts directs pour les travailleurs. En ce sens, nous allons successivement analyser des éléments liés à *l'accompagnement des travailleurs*, à *la forme et au contenu des contrats offerts aux travailleurs* ainsi qu'à *la rotation des travailleurs comme indicateur de stabilité et de satisfaction des travailleurs*. Notons toutefois que de tels impacts directs influencent certainement la production des impacts collectifs précités, puisque la cohésion sociale

et une plus grande équité socio-économique sont dépendantes de la création d'emplois *de qualité*.

Dans le cadre du dispositif belge des titres-services et contrairement aux quasi-marchés étrangers de l'insertion, il existe peu de réglementations et de contrôles sur la qualité des emplois créés, alors que cette mesure touche majoritairement un public composé de groupes défavorisés (chômeurs de longue durée, etc.). L'Etat semble considérer à ce sujet qu'un cadre réglementaire trop contraignant du point de vue des prestataires risquerait d'entraver l'objectif prioritaire de création d'emplois. 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 employeur), que sur les pouvoirs publics. Ces éléments sont ici d'autant plus importants que, comme on vient de le rappeler, des asymétries d'information existent entre l'Etat et les organisations (le premier ayant du mal à vérifier que les secondes se conforment à la loi, déjà peu exigeante, en matière de qualité d'emploi) et entre les organisations et les travailleurs (les seconds ignorant dans une certaine mesure la qualité des emplois offerte par les employeurs).

Dans ce contexte, l'objectif de cette partie est de déterminer s'il existe une relation significative entre, d'une part, la catégorie des prestataires, leur mission spécifique ou le secteur auquel ils appartiennent, et d'autre part, divers indicateurs de la qualité des emplois offerts. Bien entendu, comme cela a déjà été souligné, la qualité de l'emploi et la qualité du service sont parfois intimement liés. Aussi, nombre d'éléments considérés dans cette partie ont également une influence sur la qualité des services prestés qui sera traitée plus en profondeur dans la partie suivante.

En pratique, la comparaison des différents types de prestataires est ici articulée autour des résultats issus de données traitées par le biais de la méthode Data Envelopment Analysis (DEA). Cette approche, dont les modalités sont brièvement présentées ci-après, nous a permis de tester trois spécifications des relations recherchées, couvrant différents aspects liés à la qualité de l'emploi. La méthode DEA est en fait une approche qui mesure l'efficacité des prestataires au sens où elle compare ceux-ci en considérant d'une part les ressources qu'ils affectent à l'activité (les inputs) et d'autre part, les productions auxquelles ils aboutissent (les outputs). Comme la création d'emplois est l'objectif majeur des pouvoirs publics, il est naturel, à un certain stade de notre

analyse, de considérer ces emplois et leurs caractéristiques parmi les outputs des prestataires.

En outre, lorsque cela est pertinent, les résultats obtenus par cette méthode sont complétés par d'autres indicateurs qui portent, tantôt sur notre échantillon d'organisations, tantôt sur la population totale des prestataires et de leurs travailleurs, en fonction de la disponibilité des informations. Enfin, quand ils peuvent apporter un complément d'information, nous utilisons également certains éléments issus des évaluations fédérales annuelles réalisés par Idea Consult (2006 à 2008), de l'audit financier effectué par PriceWaterhouseCoopers (2007) et du rapport de la Cour des comptes (2009) sur le dispositif titre-service¹²⁹.

A. La méthode Data Envelopment Analysis (DEA) et les données utilisées

1. *Le modèle de base*

La méthode DEA mesure l'efficacité des organisations, notion qui, en sciences économiques, renvoie à l'utilisation optimale des ressources. Pour Farrell (1957), une entreprise est efficace au sens technique du terme, lorsqu'elle produit un maximum d'outputs à partir d'un nombre d'inputs fixes (il s'agit de l'approche output-oriented), ou alternativement, lorsqu'elle minimise la quantité d'inputs pour une quantité donnée d'outputs (il est alors question d'approche input-oriented). Afin de mesurer l'efficacité des organisations et donc de mettre en relation les inputs et les outputs de ces dernières, il existe plusieurs approches qui se différencient entre elles selon qu'elles soient paramétriques ou non d'une part, et déterministes ou stochastiques d'autre part (Hollingsworth et al, 1999). La méthode DEA est une approche non paramétrique et déterministe. Grâce à des méthodes de programmation linéaire appliquées aux données qui calculent pour chaque organisation ou Decision Making Unit (DMU¹³⁰) un ensemble de coefficients de pondération des outputs et des inputs qui lui est le plus favorable, la méthode DEA construit une «frontière de production». Celle-ci relie les entrepri-

¹²⁹ Sauf mention contraire, tous les tableaux et figures présentés dans cette partie sont construits grâce aux données récoltées auprès de notre échantillon de prestataires.

¹³⁰ Notons que la littérature scientifique parle plus volontiers de DMU que de firmes, car cette notion paraît plus appropriée pour saisir certaines réalités. C'est par exemple le cas lorsqu'une banque tente de mesurer la performance de ses différents services. DMU a un équivalent français, UD (Unité Décisionnelle,) que nous n'avons cependant pas utilisé dans ce rapport.

ses les plus efficaces et indique les meilleures performances possibles en termes d'efficacité technique. Une telle frontière de production est dite déterministe car les scores d'efficacité de chaque DMU sont identifiés en calculant la distance qui sépare ces DMU de la frontière de production (cette distance est donc d'office considérée comme une mesure d'inefficacité). Dans ce cadre, si cette méthode comporte le désavantage d'être sensible aux «outliers» (des observations exceptionnelles qui peuvent tendre à fausser le tracé de la frontière), elle présente toutefois quelques avantages intéressants. Premièrement, parce que non paramétrique, cette méthode calcule la frontière de production sur base des meilleures pratiques des entreprises observées, avec la seule exigence que chacune de celles-ci se situe sur ou en dessous de la frontière de production. Cela signifie qu'aucune hypothèse ne doit être posée quant à la forme de la frontière ou à la distribution des termes d'erreur. Dès lors, la mise en place de cette approche est relativement aisée. Deuxièmement, cette méthode est capable de traiter plusieurs inputs et surtout plusieurs outputs différents sans que cela ne pose problème. Troisièmement, les mesures d'efficacité ne varient pas en fonction des unités de mesure¹³¹.

Afin de comparer les prestataires titre-service (les DMU), nous considérons dans cette partie le modèle DEA sous hypothèse de rendements d'échelle variables. Ce modèle développé par Banker, Charnes et Cooper (1984) ajoute une contrainte de convexité supplémentaire au modèle à rendements d'échelle constants présenté par Charnes, Cooper et Rhodes en 1978, qui avaient formalisé la notion d'efficacité telle que conceptualisée par Farrell à la fin des années 50. Cette contrainte supplémentaire permet de prendre en compte les rendements d'échelle potentiellement variables des organisations. Avant de présenter cette approche, nous définissons, tout d'abord, certains choix de notation. Nous posons en premier lieu que les données se présentent sous la forme de K inputs et M outputs pour chacune des N organisations ou DMU. Les données de la $i^{\text{ème}}$ DMU sont alors représentées par les vecteurs x_i et y_i . La matrice d'inputs $K \times N$, X , et la matrice des outputs $M \times N$, Y , représentent les données de toutes les DMU. Le modèle prend, dans ce cadre, la forme suivante:

¹³¹ Cette remarque n'est pas propre à la méthode DEA et concerne toutes les approches qui mesurent l'efficacité par distance radiale.

$$\begin{array}{ll}
 \min_{\theta, \lambda} & \theta, \\
 \text{sc}^{132} & -y_i + Y\lambda \geq 0, \\
 & \Theta x_i - X\lambda \geq 0, \\
 & N1'\lambda = 1 \\
 & \lambda \geq 0,
 \end{array}$$

où θ est un scalaire, λ est un vecteur $N \times 1$ de constantes et $N1$ un vecteur $N \times 1$ de 1.

Même si nous ne recourons pas à cette possibilité, cette spécification permet de distinguer efficacité technique et efficacité liée aux rendements d'échelle. Plus particulièrement, la contrainte de convexité ($N1'\lambda=1$) impose que les DMU soient uniquement comparées aux autres DMU de taille similaire. C'est la raison qui nous a poussés à opter pour ce modèle à rendements d'échelle variables.

Par ailleurs, nous utilisons la déclinaison output-oriented de ce modèle pour mesurer l'efficacité technique des prestataires titre-service. En effet, les managers de ces organisations ont, semble-t-il, plus de contrôle sur les outputs que sur les inputs. Cela étant, dans le cadre des méthodes DEA, le choix d'une orientation particulière n'est pas aussi crucial que dans le cas d'estimations économétriques (Coelli et al, 2005). En particulier, le choix de l'orientation n'a souvent qu'un effet marginal sur les scores d'efficacité obtenus par les organisations (Coelli et Perelman, 1999).

2. *Les données*

Ainsi que nous l'avons indiqué antérieurement en décrivant notre cadre d'analyse, les données utilisées dans les trois spécifications testées sont issues de diverses sources. En premier lieu, elles proviennent de nos enquêtes réalisées auprès d'un échantillon de 52 organisations, réparties sur les trois régions de la Belgique et appartenant aux différentes catégories de prestataires. En outre, afin de compléter nos données, mais également afin d'ajouter certaines variables additionnelles, deux bases de données exhaustives de l'Onem ont été utilisées. La première reprend le nombre de titres-services remboursés annuellement à l'organisation. La seconde donne des informations concernant les

¹³² Sous contrainte.

contrats de tous les travailleurs impliqués dans le dispositif titre-service.

Le corpus de données ainsi constitué a été nettoyé avec soin. Ainsi, les prestataires qui présentaient des données incohérentes ont été éliminés. Par ailleurs, étant donné que toutes les données utilisées portaient sur 2006, les quelques prestataires de notre échantillon qui avaient commencé leur activité en 2007 ont également été retirés. Enfin, certaines organisations n'ont pas pu être prises en considération parce que certaines données manquaient à leur sujet, et ce malgré l'obtention d'informations supplémentaires issues des bases de données exhaustives de l'Onem. *In fine*, des 52 organisations initiales, 38 ont pu être utilisées dans nos spécifications. Ces organisations se répartissent de la manière suivante au sein de notre typologie :

Tableau III-1: *Echantillon de prestataires titre-service utilisé dans la méthode DEA*

Catégories	Nombre d'organisations
Organisations d'économie sociale d'insertion (OESI)	7
Organisations d'économie publique d'insertion (OEPI)	9
Associations d'aide aux personnes (AAP)	4
Initiatives publiques d'aide aux personnes (IPAP)	5
Intérim	3
Secteur privé à but lucratif hors intérim (SPBL)	5
Autres initiatives d'économie sociale (AIES)	5

B. La production restreinte (aspects purement productifs)

La première spécification testée, que nous appelons «spécification restreinte de la production», ne prend en compte que la production au sens strict du terme des prestataires actifs au sein du dispositif titre-service. Cette spécification met en effet en relation les inputs relatifs au facteur «travail» avec l'output «nombre de titres-services remboursés». Elle permet de déterminer quels types d'organisations parviennent à obtenir le plus de titres-services et donc à prester le plus d'heures de services payants avec un nombre donné de travailleurs (aides ménagères et personnel d'encadrement).

Tableau III-2: *La spécification restreinte de la production*

Inputs		
	AM ETP	Nombre d'aides ménagères en équivalents temps plein en 2006
	ECD ETP	Nombre d'encadrants en équivalents temps plein en 2006
Outputs		
	TS	Nombre de titres-services remboursés en 2006

- **TS:** Nombre de titres-services remboursés en 2006.
- **AM ETP:** Nombre d'aides ménagères en équivalents temps plein. Pour chaque organisation, le nombre total d'heures des contrats offerts aux aides ménagères (AM)¹³³ en 2006 a été additionné, puis cette somme a été traduite en nombre d'équivalents temps plein sur 12 mois.
- **ECD ETP:** Nombre d'encadrants en équivalents temps plein au 31/12/2006¹³⁴.

Le tableau 3 résume les résultats obtenus par la méthode DEA pour la spécification restreinte de la production, et ce pour l'ensemble des prestataires.

Tableau III-3: *Principaux résultats de la méthode DEA (spécification restreinte)*

	Moyenne	Ecart-type	Niveau minimum	Niveau maximum	Proportion d'org. efficaces
Score d'efficacité selon la spécification restreinte (38 orgs.)	0,396	0,202	0,173	1	7,9%

Lorsqu'on calcule les scores d'efficacité moyens non plus pour l'ensemble des producteurs mais pour les différentes catégories de prestataires, des différences entre ces catégories peuvent être mises en évidence (voir annexe). Le secteur de l'intérim et le secteur privé à but lucratif hors intérim, en particulier, réalisent en effet en moyenne des scores élevés, tout comme les associations d'aide aux personnes. A l'inverse, tout le secteur public (OEPI et IPAP) présentent des scores inférieurs.

¹³³ AM désignera toujours «aide ménagère» dans la suite de cette partie du rapport

¹³⁴ Comme nous l'avons fait pour le nombre d'AM exprimé ETP, il aurait été préférable de considérer le nombre d'encadrants en ETP pour toute l'année 2006, et non au 31/12/2006. Les bases de données de l'Onem ne concernant que les aides ménagères, nous ne disposons cependant pas des informations nécessaires.

Toutefois, pour voir s'il existe effectivement un effet lié à la catégorie à laquelle appartient le prestataire, il est pertinent de régresser les scores d'efficacité obtenus par chaque organisation sur diverses variables explicatives, dont bien sûr, le type de structure organisationnelle. Dans cette perspective toutefois, les régressions «classiques» de type «Ordinary Least Squares» avec des scores d'efficacité issus des méthodes DEA sont inadaptées, parce que ces scores sont compris entre 0 et 1, avec une série d'organisations qui se situent à la limite supérieure de cet intervalle. Dès lors, nous utilisons plutôt un modèle «tobit» qui permet de tenir compte de cette particularité.

Les caractéristiques contextuelles prises en compte par les variables explicatives dans nos régressions sont les suivantes: la taille des organisations, l'âge des organisations (exprimé en mois, étant donné que le dispositif a été mis en place récemment), la densité de population des communes au sein desquelles les organisations sont actives¹³⁵ et bien entendu la catégorie d'appartenance des organisations ainsi que le secteur et la mission (ces trois variables étant de type binaire – «dummy variables»). Ce modèle n'a pas la prétention d'expliquer toute la variabilité des scores d'efficacité observés entre les différents prestataires, mais il permet de tester d'éventuels effets «catégorie» «secteur» ou «mission» en conformité avec l'objectif de ce rapport. Les régressions testant ces effets débouchent sur les résultats repris dans les tableaux 4, 5 et 6.

Observons d'abord que dans la spécification restreinte de la production, les coefficients des variables «taille» et «âge» ne sont pas significatifs quels que soient les effets considérés. Par contre, pour les deux premiers tableaux, le coefficient de la variable «densité de population» est significatif et légèrement positif. La densité de population joue donc un rôle dans l'efficacité des prestataires basée sur le nombre de titres-services concernés: ainsi, les organisations présentes dans des communes à plus faible densité, au sein desquelles les temps de déplacement des aides ménagères entre les lieux de travail peuvent être plus longs, semblent donc être légèrement moins efficaces que les autres.

¹³⁵ Pour les organisations (peu nombreuses) que nous avons interrogées au niveau du siège central, nous avons pris en compte la densité de population de la commune de ce siège central.

L'effet « catégorie »

Il ressort des résultats que l'appartenance des organisations à certaines catégories joue aussi un rôle sur l'efficacité (voir tableau 4). Ainsi, par rapport à la catégorie de référence que constituent les organisations de l'économie publique d'insertion, des coefficients significatifs et positifs peuvent être identifiés dans le chef des sociétés d'intérim et des organisations du secteur privé à but lucratif hors intérim. Etant donné la finalité de ces organisations, il n'est pas étonnant que ces prestataires, censés viser avant tout le profit, cherchent à maximiser leurs ressources issues directement de l'échange des titres-services.

Tableau III-4: Résultats de la régression testant l'effet « catégorie des prestataires » sur l'efficacité (spécification restreinte)

Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,2841673	0,1319779
Taille	-0,0000479	0,000639
Age	-0,0005139	0,003761
Densité de population	0,0000119*	0,0000081
Economie Publique d'insertion = catégorie de référence		
Economie Sociale d'insertion	0,0791975	0,0948347
Associations d'aide aux personnes	0,2973023***	0,1153685
Initiatives publiques d'aide aux personnes	0,0191412	0,1039367
Intérim	0,2603174**	0,1496328
Secteur privé à but lucratif hors intérim	0,1961724*	0,1197517
Autres initiatives d'économie sociale	0,0593844	0,1036174

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Par ailleurs, le coefficient positif et significatif des associations d'aide aux personnes doit aussi être souligné. Ce résultat s'explique probablement par la parenté qui existe entre les tâches traditionnellement prescrites par ces organisations et les tâches autorisées dans le cadre du titre-service, dans la mesure où ces prestataires bénéficient d'une expérience acquise qui leur permet d'être davantage productifs. Le coefficient des initiatives publiques d'aide aux personnes n'est cependant pas, lui, significatif, alors que ces organisations devraient en théorie aussi bénéficier d'une expérience acquise dans le domaine. Il est possible qu'une part des différentiels d'efficacité entre les structures d'économie sociale

et d'économie publique dans l'aide aux personnes s'explique par des modes de fonctionnement différents. Même si on doit se garder ici de toute schématisation excessive, on peut penser que les organisations publiques reposent souvent sur une gestion davantage bureaucratique et de ce fait plus lourde et moins flexible. A ressources égales, ces caractéristiques sont de nature à les rendre moins productives. Par ailleurs, les risques encourus par les organisations d'économie sociale, privées par nature, sont généralement plus grands et pèsent sur leur viabilité financière et leur pérennité. D'où pour elles une plus grande incitation à utiliser plus efficacement leurs ressources¹³⁶.

L'effet «secteur»

L'examen de l'incidence de l'appartenance à un secteur sur l'efficacité (tableau 5) aboutit à des conclusions conformes à ce qui précède (tableau 4). Ainsi, on note sans surprise un effet positif et significatif du coefficient «secteur privé à but lucratif» dans le tableau 5, au sein duquel le secteur public sert de référence. De même, les scores d'efficacité obtenus par les associations d'aide aux personnes permettent au coefficient «économie sociale» d'être positif et significatif comparative-ment au secteur public.

Tableau III-5: *Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité (spécification restreinte)*

Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,2297662	0,1320173
Taille	0,0002075	0,0006211
Age	0,001107	0,0038477
Densité de population	0,0000128*	0,0000083
Secteur public	= secteur de référence	
Secteur de l'écon. sociale	0,1215016*	0,0724892
Secteur privé à but lucratif	0,2236967**	0,1126677

**significatif à 5%, * significatif à 10% et * significatif à 15%

¹³⁶ Cet argument vaut certainement encore plus pour les entreprises à but lucratif.

L'effet «mission»

Enfin, l'examen des effets liés à la mission des organisations (tableau 6) montre que le coefficient des prestataires poursuivant une mission d'insertion est significativement négatif comparé aux organisations à but lucratif, ce qui traduit la moins bonne performance des premières par rapport aux secondes, ainsi qu'on pouvait s'y attendre sur base du tableau 4. Il n'y a par contre pas de différence significative entre les organisations à but lucratif et les organisations poursuivant une mission d'aide aux personnes (parmi celles-ci, les associations d'aide aux personnes présentent, on l'a vu, un score élevé).

Tableau III-6: *Résultats de la régression testant l'effet «mission des prestataires» sur l'efficacité (spécification restreinte)*

Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,484817	0,1009796
Taille	0,0004008	0,0006235
Densité de population	0,0000115	0,0000084
Age	-0,0012319	0,0039753
Mission d'insertion	-0,1588465*	0,1057112
Mission d'aide aux pers.	-0,0539196	0,123083
Mission «à but lucratif»	= mission de référence	
Mission «autre»	-0,1308129	0,1272059

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Les résultats obtenus dans le cadre de la spécification restreinte de la production peuvent être comparés aux données relatives au «taux d'activité» (ou d'occupation) des prestataires tels qu'il est calculé dans l'audit financier du dispositif titre-service réalisé par PriceWaterhouseCoopers. En effet, ce taux correspond au rapport entre le nombre de titres-services reçus par un prestataire et le nombre d'heures payées aux travailleurs, et évalue donc lui aussi l'efficacité des organisations sous un angle purement productif. Ainsi, selon les données du tableau 7, les sociétés d'intérim et du secteur privé à but lucratif hors intérim se caractérisent par les taux d'occupation les plus élevés (94% et 88% respectivement), à l'inverse des entreprises d'insertion (75%), des CPAS et communes (77%). Cela signifie que pour les agences de travail intérimaire, seules 6% des heures payées à un travailleur sont consacrées à

des activités non-productives, contre 25% pour les entreprises d'insertion¹³⁷.

Tableau III-7: *Taux d'activité des prestataires titre-service*

Type de prestataire	Taux d'activité
Entreprises d'insertion	75,33%
ASBL	82,47%
Communes et CPAS	76,60%
ALE	86,29%
Entreprises commerciales privées et personnes physiques	88,29%
Intérim	94,21%
Tous prestataires	85%

Source: PriceWaterhouseCoopers, 2007

En résumé, les opérateurs à but lucratif semblent donc, davantage que les autres organisations (à l'exception notable des associations d'aide aux personnes), privilégier les aspects purement productifs de leur activité en maximisant le nombre d'heures prestées chez l'utilisateur, et donc le nombre de titres-services et d'heures subsidiées. Il reste toutefois à déterminer si ce choix s'effectue au détriment de prestations «non-productives» qui pourraient être consacrées à l'amélioration de la qualité d'emploi offerte, par exemple en accompagnant davantage les travailleurs (formation, encadrement, etc.).

C. La production élargie à l'accompagnement des travailleurs

1. Définition de la spécification élargie de la production

Pour aller au-delà des aspects strictement productifs de l'efficacité, on a développé une spécification de la production qui intègre dans les outputs, deux dimensions relatives à la qualité de l'emploi: la formation et l'encadrement offerts aux travailleurs. Cette spécification présente au moins deux mérites. D'une part, elle tient compte du fait qu'en pratique, le temps des travailleurs se répartit entre le travail productif (c'est-à-dire payé au moyen de

¹³⁷ Comme l'audit financier n'a pas défini de catégorie couvrant spécifiquement les associations d'aide aux personnes, il n'est pas possible d'établir, pour ce type d'organisation, un parallèle entre les résultats de la spécification restreinte et les taux d'activité.

titres-services) et les heures de formation et d'encadrement¹³⁸. D'autre part, elle intègre des éléments essentiels de la qualité de l'emploi quand l'on sait que, vu le type de travail proposé, les travailleurs concernés sont dans leur grande majorité peu qualifiés.

A cet égard, il est important de noter que le profil des travailleurs peut varier selon le type de prestataire, ainsi que cela a été mis en évidence dans le cadre des évaluations annuelles fédérales. Ainsi, selon le tableau 8, les travailleurs ayant un faible niveau de scolarité (au maximum diplôme de l'enseignement primaire ou de l'enseignement secondaire inférieur) sont plus représentés au sein des communes et CPAS ainsi que dans les entreprises d'insertion. Si l'on prend en compte les travailleurs faiblement scolarisés *et* ceux qui ont suivi un enseignement secondaire professionnel (dernière colonne du tableau), il convient alors d'ajouter les ALE¹³⁹.

Tableau III-8: *Profil des travailleurs titre-service*

	Travailleurs peu qualifiés (max. enseignement primaire ou secondaire inférieur) (%)	Travailleurs ayant suivi un enseignement secondaire professionnel (%)	Travailleurs peu qualifiés ou ayant suivi un enseignement secondaire professionnel (%) = Col A + Col B
Entreprises d'insertion	48,1%	33,3%	81,4%
ASBL	19,5%	44,5%	64%
ALE	38,4%	35,6%	74%
Communes	55,5%	22,2%	77,7%
CPAS			
Personnes physiques	18,7%	45,7%	64,4%
Entreprises privées à but lucratif hors intérim			
Intérim	31,5%	30,8%	62,3%

Source: rapport Idea Consult (2006)¹⁴⁰

¹³⁸ Pour être complet, il faudrait tenir compte également des heures passées par les aides ménagères dans les déplacements entre les lieux de travail, pour lesquelles nous ne disposons malheureusement pas des données nécessaires. Précisons néanmoins qu'en intégrant la variable DENS dans les régressions que nous effectuons dans un second temps sur les scores d'efficacité, nous captions probablement une partie de ce facteur.

¹³⁹ Comme dans le cadre de l'audit réalisé par PriceWaterhouseCoopers, les catégories identifiées dans le cadre de ces évaluations fédérales diffèrent quelque peu de la typologie utilisée dans notre recherche.

¹⁴⁰ Depuis 2006, les évaluations annuelles fédérales n'ont plus ventilé le niveau de formation des travailleurs titre-service par type d'employeur. Le rapport 2008 stipule toutefois, sur base d'une enquête, que 39% des travailleurs ont un diplôme, au maximum, de l'enseignement secondaire inférieur.

Sur base de ces chiffres, on conçoit que l'encadrement et la formation revêtent une importance cruciale, en particulier pour certaines catégories d'organisations. Cela étant précisé, nous pouvons maintenant définir la spécification élargie de la production que nous avons retenue (tableau 9).

Tableau III-9: *La spécification élargie de la production*

Inputs		
	AM ETP	Nombre d'aides ménagères en équivalents temps plein en 2006
	ECD ETP	Nombre d'encadrants en équivalents temps plein en 2006
Outputs		
	TS	Nombre de titres-services remboursés en 2006
	FORMA + REU	Heures de formation en 2006 + heures de réunion en 2006

- **TS:** Nombre de titres-services remboursés en 2006.
- **FORMA:** Nombre d'heures de formation dispensées aux AM en 2006. Pour construire cette variable, nous avons considéré le nombre d'heures de formation par an que chaque organisation affirme dispenser par travailleur. Ce résultat a ensuite été multiplié par le nombre d'AM qui, selon l'organisation, ont effectivement reçu cette formation au sein de chaque organisation.
- **REU:** Nombre d'heures de réunion offertes aux AM en 2006. Le nombre d'heures de réunion organisées annuellement par l'organisation a été multiplié par le nombre d'AM présentes au 31/12/2006¹⁴¹.
- **AM ETP:** Nombre d'aides ménagères en équivalents temps plein. Pour chaque organisation, le nombre total d'heures de contrats offerts aux AM en 2006 a été additionné, puis cette somme a été traduite en équivalents temps plein (AM ETP 1). Par ailleurs, nous avons considéré comme faisant aussi partie du facteur travail mobilisé par l'organisation, les heures de formation et de réunion effectuées de manière bénévole. Ces heures non payées ont été tra-

¹⁴¹ A priori, il conviendrait de multiplier les heures de réunion annuelles par le nombre d'AM effectivement présentes au moment où ces réunions ont eu lieu. Dans ce cadre, multiplier le nombre d'heures de réunion annuelles par le nombre total d'AM en 2006 pour chaque organisation reviendrait à surestimer le nombre total d'heures de réunion. C'est pourquoi nous avons opté pour une multiplication de ces heures par le nombre d'AM présentes au 31/12/2006 au sein des organisations. Ce coefficient n'est pas parfait car il surestime encore le nombre total d'heures de réunion, particulièrement pour les organisations qui ont connu une forte croissance en 2006. Le fait de ne pas disposer, par manque de données, du nombre *moyen* d'AM au cours de l'année nous oblige à recourir à cette solution.

duites en équivalents temps plein (AM ETP 2). AM ETP constitue la somme de ces deux évaluations¹⁴².

- **ECD ETP:** Nombre d'encadrants en équivalent temps plein au 31/12/2006.

2. *Commentaires*

Les variables «formation» et «réunion», construites à partir des données récoltées dans nos enquêtes, donnent lieu ici des compléments d'informations qui sont nécessaires à une correcte appréhension des résultats.

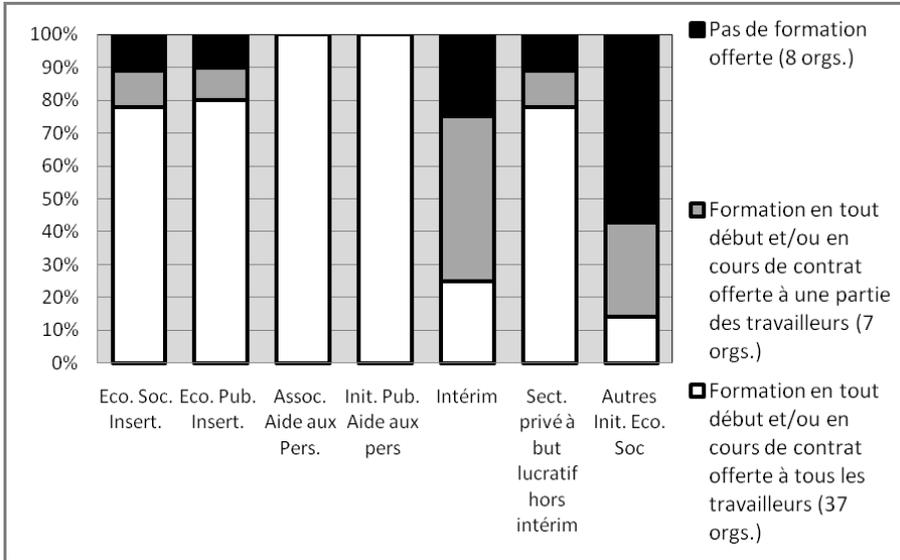
2.1. **Les formations dispensées aux travailleurs**

Les formations se sont révélées être des critères de différenciation entre les prestataires. La figure 1 met en exergue des différences significatives¹⁴³ entre les catégories de prestataires, en ce qui concerne les politiques adoptées en matière de formation proposée aux travailleurs, que ce soit au début ou en cours de contrat: pas de formation, formation pour une partie des travailleurs, formation pour tous les travailleurs. Tous les prestataires d'aide aux personnes et, dans une moindre mesure, la grande majorité des organisations d'insertion et du secteur privé à but lucratif hors intérim offrent une formation à tous leurs travailleurs. A l'inverse, la majorité des sociétés d'intérim et des autres initiatives d'économie sociale n'offrent pas de formation ou ne dispensent une formation qu'à une fraction de leurs travailleurs.

¹⁴² Dans la spécification restreinte de la production, la variable AM ETP n'était constituée que d'AM ETP 1, du fait que seul le nombre de titres-services remboursés faisait partie de l'output.

¹⁴³ Sauf pour l'analyse d'efficacité, nous parlons d'effets significatifs (ou de différences significatives) quand un lien de dépendance entre d'une part, notre typologie de prestataire et, d'autre part, l'aspect de qualité d'emploi ou de service considéré, est avérée par une mesure du khi² significative (p?0,05). Cette mesure du khi² offre un diagnostic global et vaut donc pour l'ensemble du tableau considéré. Notons qu'il serait possible de décomposer cette valeur du Khi² afin de déterminer la contribution des différentes modalités à cette mesure, mais nous n'avons pas procédé ici à cette opération.

Figure III-1: Les formations offertes aux travailleurs par les différentes catégories de prestataires



Cela étant, comme la majorité des organisations n'organisent pas de formation en tout début de contrat, c'est-à-dire avant première prestation de service, il semble utile d'examiner plus en détails les différences, résultant d'effets «catégorie» et «mission» significatifs, que l'on peut observer entre les prestataires quant aux formations organisées après la première prestation de service (en cours de contrat).

Ces différences apparaissent à différents niveaux. On note ainsi que 75% des prestataires (publics et d'économie sociale) poursuivant une mission d'insertion ou d'aide aux personnes ainsi que le secteur privé à but lucratif hors intérim mettent en œuvre des formations en cours de contrat, alors que c'est le cas pour seulement la moitié des sociétés d'intérim et un peu plus de 40% des autres initiatives d'économie sociale. Des différences significatives apparaissent également lorsque l'on prend en compte les publics auxquels s'adressent ces formations. En effet, dans au moins 85% des cas, les organisations d'insertion, d'aide aux personnes et du secteur privé à but lucratif hors intérim qui organisent des formations en cours de contrat les destinent à l'ensemble de leurs travailleurs. A l'inverse, toutes les sociétés d'intérim dispensent ces formations à moins de 50% de leurs travailleurs¹⁴⁴. Les autres initiatives d'économie sociale se caractérisent, quant à elles, par des

pratiques hétérogènes, organisant tantôt des formations pour tous leurs travailleurs, tantôt pour une partie seulement de ces derniers.

Des différences apparaissent également au niveau du nombre d'heures de formation mises en place. Il apparaît en effet que 70% des sociétés privées à but lucratif hors intérim organisent moins de six heures de formation par an et par travailleur, alors la plupart des autres prestataires proposent plus de six heures de formation par an et par travailleur¹⁴⁵. Même si cette différence n'est pas significative, elle nuance quelque peu les bonnes performances du secteur privé à but lucratif hors intérim en cette matière¹⁴⁶.

Ces différences nous ont conduits à prendre en compte dans la spécification élargie de la production, non seulement le nombre d'heures de formation dispensées aux travailleurs, mais également la proportion des travailleurs concernée par ces formations. Par ailleurs, comme nous l'avons dit plus haut, nous considérons les heures de formation qui ne sont pas payées comme étant du travail bénévole, qui fait dès lors aussi partie de l'input travail mobilisé par l'organisation (AM ETP 2).

2.2. Les réunions comme outil d'encadrement

Dans nos enquêtes, nous avons considéré les différentes formes que peut revêtir l'encadrement des travailleurs: réunions collectives, échanges informels, tête-à-tête réguliers entre les encadrants et les travailleurs, etc. Des différences significatives entre prestataires n'apparaissent cependant que lorsque l'encadrement est considéré sous la forme de réunions collectives. En outre, seule cette forme d'encadrement s'est avérée clairement mesurable. Aussi n'avons-nous finalement considéré que les réunions collectives dans la spécification élargie de la production, même si l'encadrement ne peut évidemment se limiter à cet aspect. A côté des formations, l'encadrement des travailleurs via des réunions est un moyen privilégié d'accompagner les travailleurs: selon les prestataires interrogés, elles sont en effet l'occasion de partager des expériences, de se confier dans des situations difficiles, etc., et de don-

¹⁴⁴ On notera à ce sujet que toutes les sociétés d'intérim interrogées proposent leurs formations sur une base volontaire, alors que pour la grande majorité des autres organisations, ces formations sont obligatoires.

¹⁴⁵ Ces chiffres concernent l'ensemble des formations organisées, que ce soit au début ou en cours de contrat.

¹⁴⁶ On pourrait prétendre qu'un nombre plus important d'heures de formation n'est pas nécessairement un indicateur de qualité d'emploi, et qu'il peut au contraire caractériser des organisations peu efficaces multipliant les formations inutiles. Cet argument ne s'applique toutefois pas aux organisations de notre échantillon, étant donné le nombre relativement peu élevé d'heures de formation par travailleur qu'elles proposent. La même remarque s'applique en ce qui concerne les heures de réunion.

ner ainsi aux travailleurs les moyens de mieux gérer la relation de service.

Qu'en est-il des différences que nous venons d'évoquer? Pour ne considérer que les cas extrêmes, les prestataires poursuivant une mission d'aide aux personnes sont les plus nombreux à organiser des réunions collectives avec leur personnel (92% des cas), alors que seuls 30% des prestataires à but lucratif font de même. Il apparaît en outre que la manière même d'organiser ces réunions collectives varie largement selon le type de prestataires. Ainsi, et même s'il n'est pas possible d'identifier des différences significatives sur ce seul aspect, les prestataires du secteur privé à but lucratif mettent en place des réunions moins fréquemment que les autres types de prestataires. Enfin, tous les prestataires ne comptabilisent pas les heures de réunion dans le temps de travail. Le tableau 10 décrit l'incidence que la catégorie d'appartenance exerce à cet égard.

Tableau III-10: *Part de prestataires¹⁴⁷, au sein de chaque catégorie, qui comptabilisent les réunions dans le temps de travail*

Economie sociale d'insertion	Economie publique d'insertion	Associations d'aide aux personnes	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Sociétés d'intérim	Secteur privé à but lucratif hors intérim	Autres initiatives d'économie sociale
83,3%	100%	100%	100%	0%	66,7%	25%

Ces éléments nous paraissent justifier la prise en compte, dans la spécification élargie, du nombre d'heures de réunions collectives et du fait que les organisations comptabilisent ou non ces heures dans le temps de travail (AM ETP 2).

3. *Résultats de la spécification élargie de la production*

Le tableau 11 résume les résultats obtenus par la méthode DEA pour la spécification élargie de la production, et ce pour l'ensemble des prestataires.

¹⁴⁷ Seuls les prestataires qui organisent des réunions sont pris en compte.

Tableau III-11: Principaux résultats de la méthode DEA (spécification élargie)

	Moyenne	Dévi- ation standard	Niveau minimum	Niveau maximum	Proportion d'org. efficaces
Score d'efficacité selon la spécification élargie (38 orgs.)	0,575	0,287	0,173	1	21%

Comme c'était le cas avec la spécification restreinte, des différences notables entre organisations apparaissent lorsque l'on prend en compte les scores moyens d'efficacité des différentes catégories de prestataires (voir annexe). Apparaissent alors comme les plus efficaces les organisations d'économie sociale d'insertion, les initiatives publiques d'aide aux personnes et surtout les associations d'aide aux personnes. Ces trois catégories d'organisations sont, en effet, les seules à obtenir un score d'efficacité au-dessus de la moyenne. Des régressions sur base d'un modèle «tobit», identique à celui présenté précédemment, sont toutefois nécessaires afin d'identifier d'éventuels effets «catégorie», «mission» ou «secteur» significatifs. Ces régressions débouchent sur les résultats repris dans les tableaux 12, 13 et 14.

Ainsi, au niveau de la spécification élargie, les coefficients des variables «âge» et «densité» ne sont pas significatifs, quel que soit l'effet considéré. La densité de population ne semble donc plus jouer de rôle particulier, dès lors que la production considérée dépasse les seuls aspects purement productifs. Par contre, les coefficients de la variable «taille» sont significatifs et légèrement positifs dans deux des trois tableaux. Il convient à cet égard de préciser que la méthode DEA utilisée est à rendements d'échelle variables et ne compare entre elles que les organisations de taille similaire. On peut dès lors s'attendre à obtenir des coefficients relatifs à la taille qui ne sont pas significativement différents de 0. Toutefois, même à rendements d'échelle variables, il peut arriver que les scores d'efficacité puissent être positivement ou négativement corrélés avec la taille. En effet, une fois la frontière calculée, rien n'empêche que les unités efficaces se distribuent en dessous de celle-ci d'une manière asymétrique.

L'effet «catégorie»

Si on considère maintenant les différences entre les catégories de prestataires (tableau 12), on observe des coefficients positifs et significatifs pour les associations d'aide aux personnes (AAP) et les organisations

d'économie sociale d'insertion (OESI). Ces prestataires, qui bénéficient selon le rapport de la Cour des comptes d'un sur-financement lié aux aides fédérales et régionales (Cour des comptes, 2009, p.47) apparaissent donc comme les organisations les plus efficaces lorsque des aspects liés à l'accompagnement des travailleurs sont pris en compte.

Tableau III-12: Résultats de la régression testant l'effet « catégorie des prestataires » sur l'efficacité (spécification élargie)

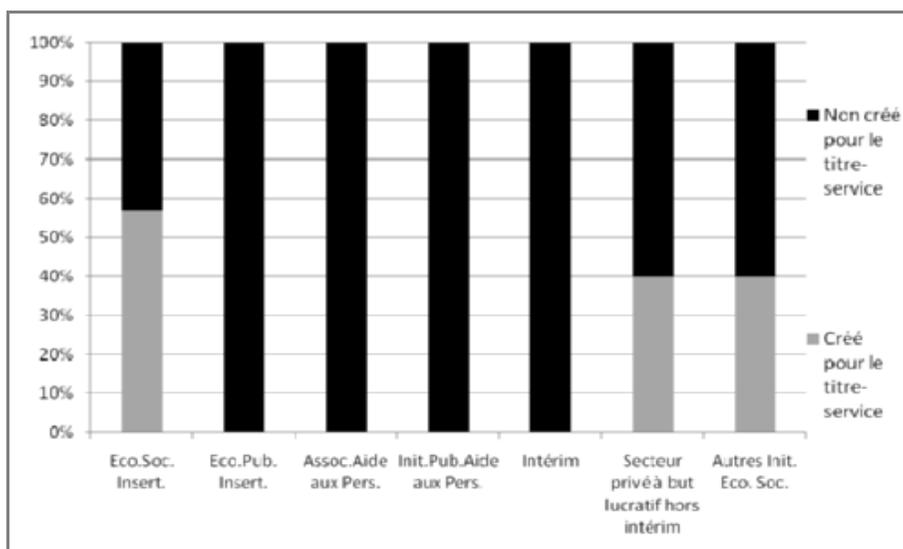
Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,4628467	0,215624
Taille	0,0025199*	0,0015036
Age	-0,0033172	0,0063348
Densité de population	0,0000143	0,0000133
Economie Publique d'insertion	= catégorie de référence	
Economie Sociale d'insertion	0,2371237*	0,1571826
Associations d'aide aux personnes	0,4715807***	0,2075757
Initiatives publiques d'aide aux personnes	0,1959796	0,1741425
Intérim	-0,1861758	0,2697384
Secteur privé à but lucratif hors intérim	-0,0022807	0,1973933
Autres initiatives d'économie sociale	-0,032511	0,1688006

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Le score élevé des AAP peut s'expliquer en partie par un transfert du savoir-faire et des modes de fonctionnement, en termes de formation et d'encadrement, de la section de l'organisation agréée « services d'aide aux familles et aux personnes âgées » (SAFPA), vers la section récente dédiée au titre-service. Les associations qui ont choisi de développer une activité d'aide ménagère titre-service, parallèlement à leurs activités traditionnelles, ont en effet tendance à adopter un mode de fonctionnement semblable au sein de leurs deux sections (Vermer et al, 2008). Aussi, l'importance des formations et de l'encadrement au sein des sections SAFPA est-elle de nature à expliquer le nombre relativement élevé d'heures de formation et de réunion organisées dans les sections dévolues aux titre-service. En outre, le bon résultat des AAP est sans doute aussi probablement lié aux ressources partagées (potentiellement importantes) dont les associations d'aide aux personnes disposent. Par « ressources partagées », nous entendons celles qui sont cédées

gratuitement ou à faible coût par les « organisations-mères » à leur section titre-service. Il est, par exemple, question de ressources partagées lorsqu'une ASBL affecte gratuitement un comptable ou cède gratuitement un local à sa section titre-service. Certes, ce scénario peut se produire au sein de toutes les catégories d'organisations, mais il apparaît probablement plus fréquemment dans le cadre de structures larges, actives dans différents domaines et qui peuvent donc mettre certaines ressources à disposition d'une section titre-service. A titre d'illustration, la figure 2 indique, pour chaque catégorie d'opérateurs, la part des organisations qui ont spécifiquement été créées dans le cadre du dispositif titre-service¹⁴⁸. Ces organisations ne relèvent pas de structures plus larges et elles ne peuvent donc pas, à priori, bénéficier de ressources partagées.

Figure III-2: *Proportion des organisations, au sein de chaque catégorie, créées spécifiquement pour opérer dans le cadre du dispositif titre-service*



Cette figure confirme que les AAP peuvent bénéficier de davantage de ressources partagées que certaines autres catégories de prestataires, ce qui explique en partie les coefficients significatifs et positifs qu'elles affichent. Par ailleurs, les deux éléments précités – transfert d'expérience et de modes de fonctionnement, ressources partagées – expliquent sans doute également les scores d'efficacité moyens légèrement au des-

¹⁴⁸ Cette figure ne reprend que les 38 organisations qui ont été utilisées pour les analyses d'efficacité.

sus de la moyenne des initiatives publiques d'aide aux personnes (IPAP), même si ces scores ne sont pas significatifs dans le tableau 12.

Le coefficient positif des organisations d'économie sociale d'insertion s'explique, quant à lui, par la mission spécifique de ces prestataires qui consiste à créer des emplois pour des publics précarisés via une activité productrice de biens et de services. Ces organisations comptent en effet, parmi leurs salariés, une proportion importante de demandeurs d'emploi difficiles à placer (DEDP), voire particulièrement difficiles à placer (DEDP+¹⁴⁹), pour lesquels un accompagnement important est nécessaire. Il n'est donc pas étonnant que ces prestataires organisent davantage d'heures de réunion et de formation. Le caractère «significatif» du coefficient des OESI est, par ailleurs, d'autant plus intéressant à relever que notre modèle prend en compte les ressources supplémentaires liées à l'agrément d'insertion dont la majorité de ces organisations disposent (essentiellement à travers la variable «encadrants»), contrairement aux ressources partagées qui elles demeurent cachées¹⁵⁰.

Enfin, les coefficients des sociétés d'intérim (dont on sait qu'elles bénéficient potentiellement de davantage de ressources partagées que certains autres types de prestataires) et des organisations du secteur privé à but lucratif hors intérim, cessent d'être significatifs dans la présente spécification de la production qui prend en compte des aspects liés à la qualité des emplois.

L'effet «mission»

Dans le tableau 13, les organisations poursuivant une mission d'aide aux personnes montrent un coefficient positif et significatif, ce qui est cohérent avec les scores observés dans le tableau précédent pour ce type de prestataires. Par contre, le coefficient de la mission d'insertion n'est pas significativement différent du coefficient des organisations privées à but lucratif, alors que les OESI présentaient un score positif et

¹⁴⁹ Les DEDP désignent les demandeurs d'emploi qui n'ont pas atteint le niveau d'enseignement secondaire inférieur. Dans le cas spécifique des DEDP+, ces demandeurs d'emploi sont inscrit depuis 12 mois au moins ou bénéficient d'un revenu minimum d'existence octroyé par les CPAS.

¹⁵⁰ Notre modèle capte les ressources qui se traduisent par un encadrement supplémentaire des travailleurs, mais il ne permet pas de conclure que toutes les ressources supplémentaires sont nécessairement utilisées pour un accroissement de l'encadrement. Le dégagement éventuel de surplus financiers, surtout les deux premières années (étant donné que les subsides sont dégressifs) est, dans ce contexte, possible. Il l'est davantage encore si l'organisation bénéficie en plus de ressources partagées pour la gestion globale et l'encadrement des prestations titre-service.

significatif dans le tableau 12. Cela s'explique par les scores d'efficacité étonnamment faibles obtenus par les organisations d'économie publique d'insertion (OEPI), équivalent public des OESI (voir annexe). Etant donné la similarité qui existe entre ces deux types d'organisation, ce constat semble *a priori* étonnant, d'autant plus que les OEPI bénéficient probablement de plus de ressources partagées (non prises en compte par notre modèle) que les OESI. On peut à nouveau expliquer ces différences par le mode de gestion potentiellement différent des structures d'économie sociale et des entités publiques. Par ailleurs, il n'est pas exclu que certaines organisations publiques soient indûment étiquetées «organisations d'insertion». Certains CPAS, par exemple, poursuivent parfois davantage une mission d'aide aux utilisateurs (qui deviennent alors les principaux bénéficiaires du dispositif titre-service) qu'une mission d'insertion de travailleurs peu qualifiés. Dans ce contexte, les aspects liés à la qualité de l'emploi sont peut-être moins prioritaires par rapport à des objectifs plus globaux d'aide sociale.

Tableau III-13: Résultats de la régression testant l'effet «mission des prestataires» sur l'efficacité (spécification élargie)

Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,444654	0,1688292
Taille	0,0023549**	0,0012932
Densité de population	0,0000106	0,0000138
Age	-0,0047289	0,0065987
Mission d'insertion	0,1784544	0,1771208
Mission d'aide aux pers.	0,3851353**	0,2175209
Mission «à but lucratif»	= mission de référence	
Mission «autre»	0,0401009	0,2105458

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

L'effet «secteur»

Dans la spécification élargie de la production, il n'est pas possible de mettre en évidence un quelconque effet «secteur» (tableau 14), malgré les coefficients significatifs des OESI et des AAP qui appartenant tous deux à l'économie sociale. Ce secteur souffre en effet des scores d'efficacité faibles obtenus par les autres initiatives d'économie sociale (AIES) qui, on l'a vu, organisent peu de formations.

Tableau III-14: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité (spécification élargie)

Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,4489018	0,2250328
Taille	0,0019882*	0,0012596
Age	0,0002587	0,0065661
Densité de population	0,0000101	0,0000142
Secteur Public = secteur de référence		
Secteur de l'écon. Sociale	0,1379131	0,1247683
Secteur privé à but lucratif	-0,064622	0,1949641

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Ces faibles scores des AIES peuvent provenir de la manière même dont nous avons défini cette catégorie. En effet, elle rassemble des organisations qui n'ont pu être classées dans les autres catégories d'économie sociale et dès lors, des organisations très différentes s'y côtoient, adoptant des pratiques diverses qui ne sont peut-être pas toujours en lien avec les valeurs de l'économie sociale. A titre d'exemple, si des entreprises à but lucratif déguisées en ASBL («for-profits in disguise») existent au sein du dispositif titre-service, elles se retrouvent dans la catégorie des AIES. Dans ce contexte, il peut paraître légitime de ne prendre en compte les autres initiatives d'économie sociale dans nos calculs. Dans ce cas le coefficient du secteur de l'économie sociale est évidemment positif et significatif, ainsi que le montre le tableau 15.

Tableau III-15: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité, en excluant du secteur de l'économie sociale les autres initiatives d'économie sociale (spécification élargie)

Variables	Coefficients	Ecart type
Constante	0,4477721	0,2517801
Taille	0,0018792	0,0013813
Age	0,0001528	0,0075341
Densité de population	0,0000133	0,0000192
Secteur Public = secteur de référence		
Secteur de l'écon. Sociale	0,258048**	0,1466315
Secteur privé à but lucratif	-0,0578865	0,2111612

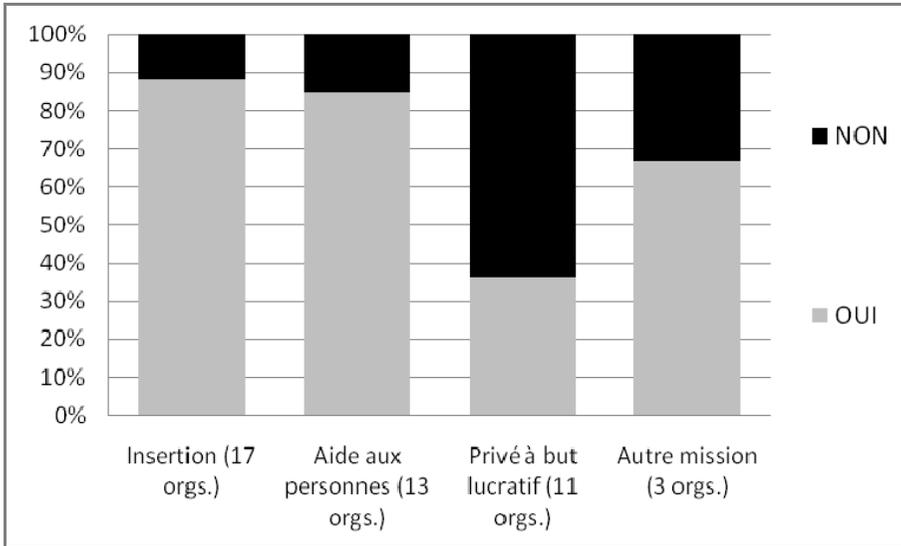
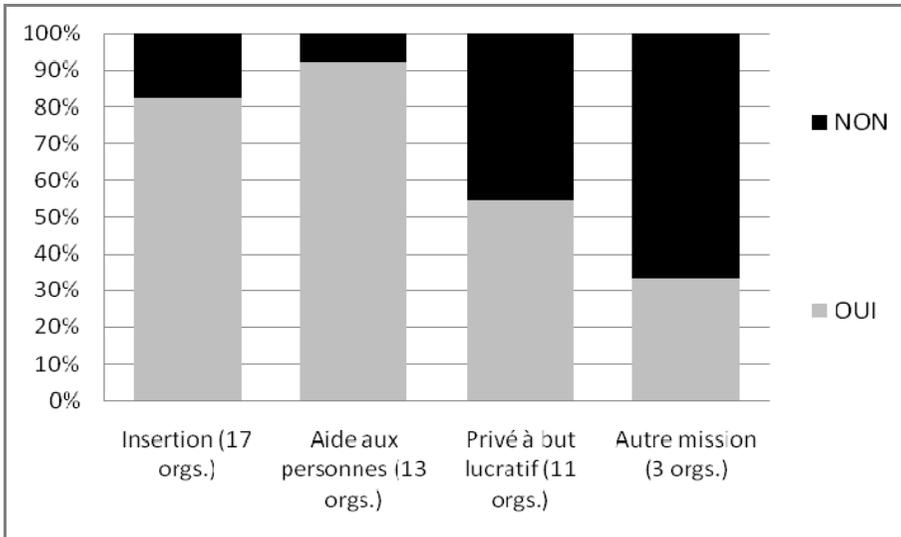
***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

4. *Autres éléments permettant de prendre en compte l'accompagnement des travailleurs*

Avant de passer à la dernière spécification envisagée (section 4), il convient d'évoquer des éléments pertinents liés à l'accompagnement des travailleurs qui n'ont pas été pris en compte dans la spécification élargie de la production. Les données présentées ici proviennent également des enquêtes réalisées.

Considérons en premier lieu le *contenu des formations* dispensées par les prestataires. Si, pour une majorité des prestataires, les formations portent sur des activités telles que le nettoyage, on relève des différences significatives entre les types d'organisation quand on envisage de contenus qui ne sont pas directement en lien avec la profession d'aide ménagère. Ainsi, contrairement aux autres organisations, une large majorité de prestataires ayant pour mission l'insertion et l'aide aux personnes signalent offrir des formations ayant trait au respect de la déontologie et à la sécurité sur le lieu de travail (voir figures 3 et 4). Ces éléments peuvent être vus comme contribuant à une meilleure qualité d'emploi, mais ils revêtent également une importance considérable pour la qualité des services prestés.

On notera qu'aucune catégorie de prestataires n'organise de manière significative des formations permettant éventuellement une réorientation professionnelle, telles que des formations en langue ou des formations pour l'obtention du permis de conduire¹⁵¹.

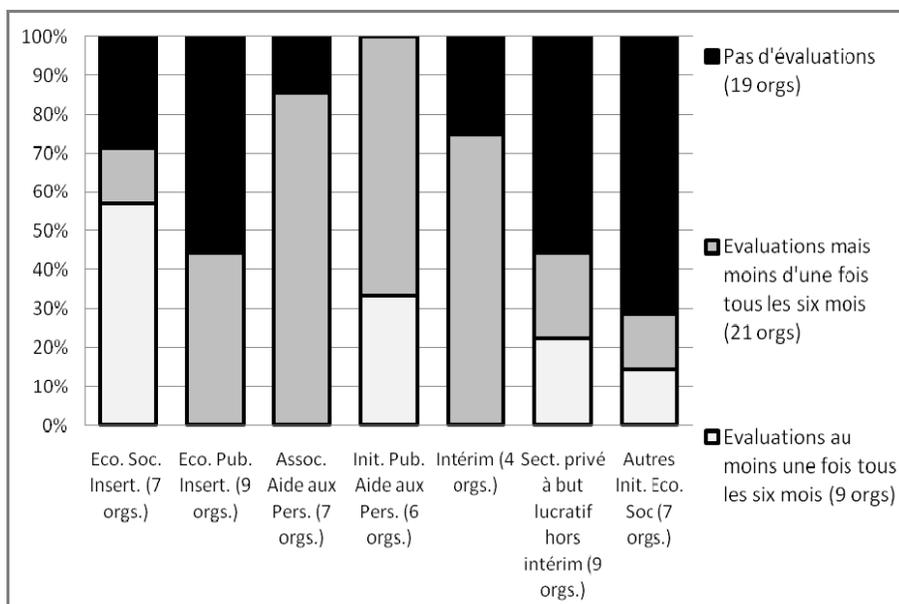
Figure III-3: Part des prestataires mettant en place des formations à la déontologie**Figure III-4:** Part des prestataires mettant en place des formations à la sécurité

Font aussi partie de l'encadrement les *évaluations des travailleurs* mises en place par les différents prestataires. Certes, les modalités que peuvent prendre ces évaluations sont à ce point variées (entretiens, ques-

¹⁵¹ Cette dernière formation pourrait réduire les temps de déplacement du travailleur au bénéfice de l'employeur, mais il n'est pas sûr que le passage des transports en commun à la voiture personnelle soit à la portée d'une partie importante des travailleurs non motorisés.

tionnaires à remplir, etc.) qu'il n'est guère possible d'identifier une pratique dominante en la matière par catégorie d'organisation. Toutefois, si on s'en tient aux questions élémentaires portant sur l'existence d'évaluations et sur la fréquence de ces dernières, des différences significatives entre prestataires apparaissent. La figure 5 illustre ces différences en ventilant les organisations de chaque catégorie entre trois groupes différents.

Figure III-5: *Part des prestataires mettant en place une évaluation de leurs travailleurs*



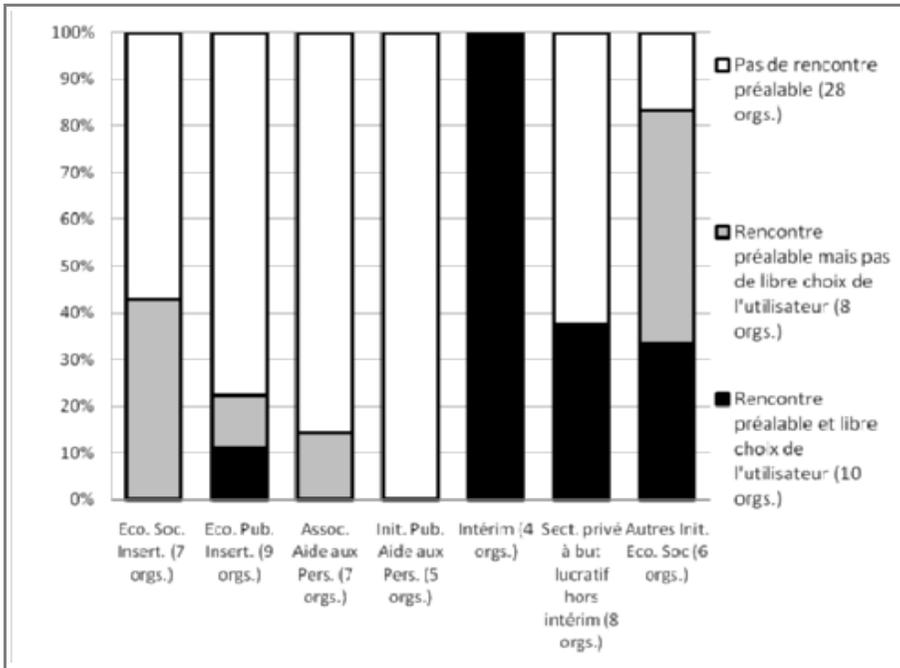
Les prestataires d'économie sociale d'insertion sont les seuls à organiser majoritairement des évaluations de leurs travailleurs au moins une fois tous les six mois. Par ailleurs, lorsque les évaluations sont considérées indépendamment de leur fréquence, la quasi-totalité des prestataires poursuivant une mission d'aide aux personnes organisent des évaluations de leurs travailleurs.

Enfin, l'accompagnement offert peut aussi être examiné en considérant la manière dont la *relation entre les travailleurs et les utilisateurs* s'établit. En effet, bien que le dispositif titre-service ait la particularité, notamment comparé au système français, de ne pas autoriser les rapports de gré à gré, des différences apparaissent néanmoins à ce niveau. Si la grande majorité des organisations affirme veiller à obtenir la meilleure

adéquation possible entre utilisateurs et travailleurs, il apparaît en pratique que cette volonté se traduit par des modalités d'accompagnement des travailleurs sensiblement différentes. Ainsi, chez certains prestataires du secteur privé lucratif et en particulier du secteur de l'intérim, on constate que, au nom de la satisfaction du client, l'employeur tend à s'effacer devant l'utilisateur¹⁵². La question du choix des travailleurs par l'utilisateur s'avère donc ici centrale. Nous avons dès lors interrogé les prestataires de notre échantillon quant à la possibilité laissée à l'utilisateur de choisir «son» travailleur.

Dans la figure 6, les prestataires de chaque catégorie sont répartis en trois groupes distincts, selon que les utilisateurs rencontrent ou non les travailleurs avant ou lors de la première prestation de service et, dans l'hypothèse d'une telle rencontre, selon que les utilisateurs peuvent refuser ou non le travailleur présenté.

Figure III-6: Rencontre initiale entre l'utilisateur et le travailleur



¹⁵² Dans une société d'intérim de l'échantillon, les travailleurs passent des «interviews» chez les utilisateurs qui s'apparentent fortement à des entretiens d'embauche et sur lesquels l'employeur n'exerce aucun contrôle. Dans une autre entreprise, lorsqu'un nouvel utilisateur se présente, on lui communique les coordonnées de trois travailleurs afin qu'il puisse procéder à une sélection sur base de ses propres critères.

Toutes les sociétés d'intérim interrogées permettent à leurs utilisateurs de choisir leur travailleur suite à une première rencontre. Ce comportement révèle sans doute la volonté de ces organisations d'être les plus flexibles possible vis-à-vis des desiderata de leur clientèle, et témoigne en même temps d'un moindre accompagnement des travailleurs. Cette possibilité de choix existe par ailleurs, de manière moins marquée, au sein du secteur privé à but lucratif hors intérim, des autres initiatives d'économie sociale et des organisations d'économie publique d'insertion. Par ailleurs, plus de 40% des organisations d'économie sociale d'insertion organisent également une rencontre préalable entre utilisateurs et travailleurs, mais les utilisateurs ne peuvent toutefois choisir les travailleurs à l'issue de cette rencontre. Etant donné la mission d'insertion d'un public précarisé poursuivie par ces prestataires, cette pratique (visite, sans possibilité de choix) révèle sans doute la volonté de ces organisations de veiller à ce que la relation entre travailleurs et utilisateurs s'établisse dans de bonnes conditions.

5. *Spécification élargie et accompagnement des travailleurs : conclusions*

Quels que soient les aspects considérés, il semble que les prestataires ayant pour mission *l'aide aux personnes* accompagnent généralement leurs travailleurs de manière la plus complète. Comme nous l'avons indiqué, cela peut en partie s'expliquer par un transfert des modes opératoires des sections d'aide à domicile de ces organisations à leurs sections dévolues aux titre-service. En d'autres termes, semble jouer ici un facteur «savoir faire» et «expérience accumulée» dans le cadre d'activités assez proches de celles développées avec le titre-service. Si on prend en compte les scores d'efficacité, les associations d'aide aux personnes en particulier ressortent nettement. Davantage que leurs équivalents publics, ces organisations d'économie sociale, dont le score d'efficacité technique était déjà élevé dans le cadre de la spécification restreinte de la production, paraissent donc particulièrement bien exploiter tant les heures productives que les heures non productives (réservées à l'accompagnement) de leurs travailleurs.

Les prestataires ayant pour mission *l'insertion* proposent également, à de nombreux égards, un accompagnement plus complet que la moyenne à leurs travailleurs. Etant donné la mission et le public-cible de ces organisations, ce résultat n'est pas étonnant. Les OESI en parti-

culier montrent des coefficients positifs et significatifs dans l'analyse d'efficacité. Ces structures d'économie sociale semblent en effet plus efficaces que leurs équivalents publics, qui au-delà du fait qu'elles sont peut-être, dans certains cas, indûment considérés comme des prestataires relevant de l'insertion, souffrent sans doute d'un mode de fonctionnement trop centralisé et bureaucratique.

En ce qui concerne les *organisations à but lucratif*, la prise en compte de l'accompagnement des travailleurs a souligné, dans une certaine mesure, leur hétérogénéité. Même si les sociétés d'intérim et le secteur privé à but lucratif hors intérim ne présentent pas de coefficients significativement négatifs dans l'analyse d'efficacité, les indicateurs de qualité d'emploi non pris en compte dans cette analyse (les indicateurs «isolés») ont toutefois mis en avant une manière assez différente d'accompagner les travailleurs. Ainsi, les organisations à but lucratif hors intérim adoptent des pratiques qui se situent souvent dans la moyenne, alors qu'il en va tout autrement des pratiques mises en place par les sociétés d'intérim qui semblent préférer les heures productives à l'accompagnement de leurs travailleurs.

Enfin, il reste à souligner que les *autres initiatives d'économie sociale*, même si elles ne présentent pas non plus de coefficients significativement négatifs dans l'analyse d'efficacité, proposent généralement un accompagnement plus faible à leurs travailleurs. Cela semble résulter du fait que ces organisations ne peuvent s'appuyer ni sur des savoir-faire comme ceux développés par les services d'aide aux familles, ni sur une politique publique d'insertion leur permettant d'encadrer leurs travailleurs. On peut aussi se demander si certaines de ces organisations ne voient pas le lancement d'activités «titre-service» comme une opportunité susceptible de mieux assurer leur viabilité financière.

D. La production étendue à la prise en compte du type de contrats offerts

1. Définition de la spécification étendue de la production

La troisième et dernière spécification testée est le modèle étendu. En cherchant à appréhender la stabilité des contrats proposés aux travailleurs, celui-ci ajoute un indice de qualité d'emploi supplémentaire dans l'ensemble des outputs. Comme la précédente, cette extension

visé à tenir compte de la logique sous-jacente au dispositif titre-service qui, avant tout, constitue une politique de création d'emplois et de réinsertion de travailleurs peu qualifiés.

Tableau III-16: *La spécification étendue de la production*

Inputs		
	AM ETP	Nombre d'aides ménagères en équivalents temps plein en 2006
	ECD ETP	Nombre d'encadrants en équivalents temps plein en 2006
Outputs		
	TS	Nombre de titres-services remboursés en 2006
	FORMA + REU	Heures de formation en 2006 + heures de réunion en 2006
	STAB	$\frac{\text{AM sous CDI au 31/12/2006}}{\text{AM sous contrat au 31/12/2006}}$

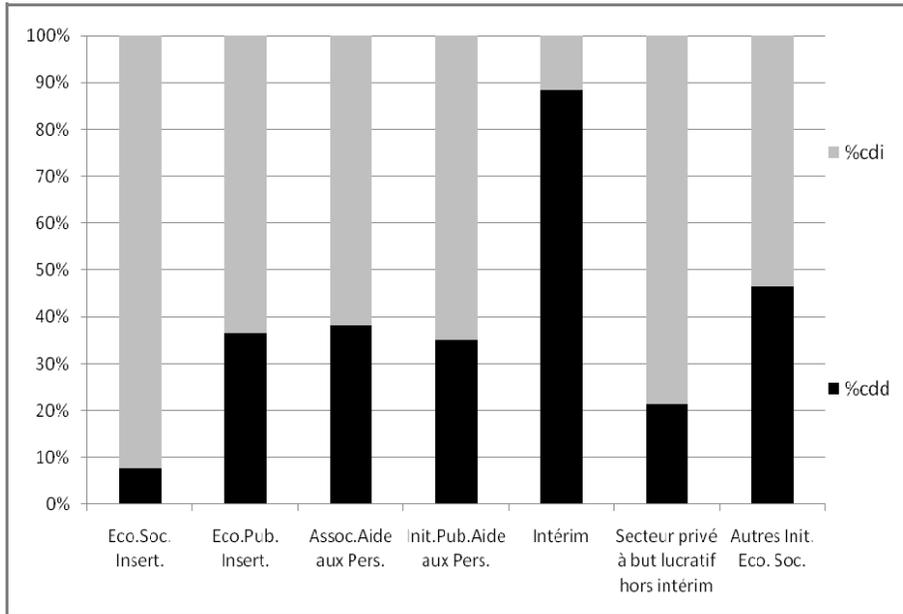
- Les variables **AM ETP**, **ECD ETP**, **TS**, **FORMA** et **REU** sont définies de manières identiques à celles utilisées dans la spécification élargie.
- **STAB**: Stabilité des contrats offerts aux AM. Cet indicateur est établi en calculant le rapport entre le nombre de travailleurs sous CDI au 31/12/2006 et le nombre total de travailleurs au 31/12/2006.

La prise en compte d'un indicateur portant sur le type de contrats offerts est intéressante car les prestataires se comportent de manière différente à cet égard. Ce constat ressort notamment de l'examen du type de contrats offerts aux travailleurs, lors de l'embauche et six mois plus tard, que nous avons réalisé à partir d'une base de données exhaustives de l'Onem. Pour effectuer cette analyse, nous avons sélectionné les travailleurs entrés dans le dispositif titre-service lors du second trimestre de l'année 2005. Pour ces derniers nous pouvons en effet déterminer le type de contrat proposé à l'embauche et six mois après leur engagement.

Comme l'indique la figure 7, le secteur de l'intérim se distingue très nettement des autres types de prestataires. En effet, alors qu'au sein de toutes les autres catégories, entre 50% et 90% des travailleurs reçoivent un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'embauche, seuls un peu plus de 10% des travailleurs de l'intérim reçoivent dès le départ un CDI. Il

convient ici de souligner l'hétérogénéité du secteur privé à but lucratif, puisque les employeurs «hors intérim» offrent davantage de CDI à l'embauche que toutes les autres catégories de prestataires, à l'exception des prestataires d'économie sociale d'insertion¹⁵³.

Figure III-7: Part des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche¹⁵⁴



Source: figure construite sur base des données Onem

La figure 7 confirme un constat déjà mis en exergue par les évaluations annuelles fédérales du dispositif, à savoir que le secteur intérimaire offre à ses travailleurs un nombre très élevé de CDD, parfois hebdomadaires voire journaliers, et ce pour une période ... indéterminée. Ainsi, «pour les quelque 28.005 travailleurs titre-service occupés via le secteur de l'intérim, en 2007 près de 22.200 contrats à durée indéterminée et environ 858.600 contrats à durée déterminée ont été conclus. Ce nombre élevé de contrats à durée déterminée s'explique par l'offre de contrats (successifs) à

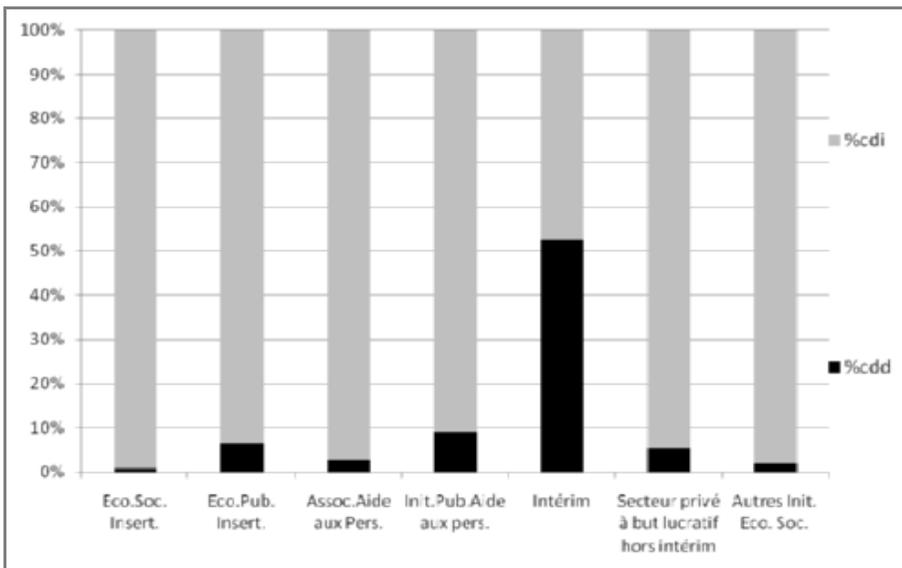
¹⁵³ Notons dès à présent que la plupart des organisations d'économie sociale d'insertion doivent, de par l'agrément dont elles disposent, offrir directement un CDI à leurs travailleurs. Nous y reviendrons plus loin.

¹⁵⁴ Ce tableau concerne l'ensemble du pays. On doit préciser qu'il existe des différences entre les Régions, puisque, pour presque toutes les catégories d'organisation, les travailleurs engagés par des prestataires établis en Région wallonne se voient plus fréquemment offrir un contrat à durée déterminée (CDD) à l'embauche que dans les deux autres Régions du pays. Par contre, il n'existe pas de différences marquantes entre le type de contrats offerts à l'embauche aux travailleurs de la catégorie A et aux travailleurs de la catégorie B (voir annexe).

durée déterminée, comme des contrats d'un jour ou d'une semaine.» (Idea Consult, 2008, p.47-48).

Il est utile d'examiner la situation des travailleurs six mois après l'embauche. En effet, alors qu'il n'y a pas d'obligation légale d'offrir un CDI à l'engagement, les prestataires titre-service sont par contre tenus de proposer un tel contrat à leurs travailleurs après une certaine période (trois mois pour les allocataires sociaux, six mois pour les autres). On devrait dès lors s'attendre à ce qu'une grande part des travailleurs bénéficie d'un CDI six mois après leur engagement, quel que soit le type de prestataire. Pourtant, au sein des sociétés d'intérim, plus de 50% des travailleurs sont encore sous CDD six mois après leur embauche (figure 8).

Figure III-8: *Part des travailleurs sous CDI et CDD 6 mois après l'embauche*¹⁵⁵



Source: figure construite sur base des données Onem

Ce manquement aux obligations légales a été souligné par l'ancien Ministre de l'Emploi, Peter Vanvelthoven, qui a toutefois précisé que les entreprises titre-service «*ne sont pas obligées de conclure effectivement [un contrat à durée indéterminée], il leur suffit de le proposer*»¹⁵⁶. En effet,

¹⁵⁵ Il n'y a pas ici, au niveau de l'ensemble des prestataires, de différence marquante entre les trois Régions. Il en va de même pour les type de contrats offerts aux travailleurs de la catégorie A et de la catégorie B (voir annexe).

¹⁵⁶ Communiqué de presse du Ministre Vanvelthoven lors de la présentation de l'audit financier du système des titres-services, 16/07/2007.

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. Cela étant, si l'absence de CDI pourrait, théoriquement, être imputée à un refus du travailleur, l'évaluation annuelle fédérale 2008 montre que, parmi les travailleurs qui ne sont pas embauchés sous CDI au terme de la période transitoire, seuls 5,7% n'ont pas accepté de passer sous CDI, tandis que 15,3% travaillent avec des contrats à durée déterminée successifs et ne se sont pas encore vu offrir un contrat à durée indéterminée¹⁵⁷. Il semble dès lors que le maintien du travailleur sous CDD soit surtout du ressort de l'employeur¹⁵⁸.

Dans ce contexte où les prestataires interprètent et/ou appliquent les dispositions légales de manière différente, il nous paraît d'autant plus intéressant de considérer la stabilité des contrats offerts comme un indicateur de qualité d'emploi et d'intégrer celui-ci dans la spécification étendue. L'indicateur STAB, qui exprime le ratio du nombre de travailleurs sous CDI au 31/12/2006 sur le nombre total de travailleurs au 31/12/2006, semble dans ce cadre bien approprié: en effet, il combine en quelque sorte les deux aspects qui viennent d'être évoqués – type de contrat à l'embauche et type de contrat après une certaine période – puisqu'il prend en compte les contrats offerts à des travailleurs qui viennent d'être embauchés et les contrats offerts à des travailleurs intégrés au sein du dispositif titre-service depuis plus longtemps.

¹⁵⁷ La situation semble toutefois évoluer favorablement puisque l'évaluation annuelle fédérale réalisée un an plus tôt recensait, quant à elle, quelque 30% de travailleurs sous CDD successifs qui ne s'étaient pas encore vu offrir de CDI.

¹⁵⁸ La situation est toutefois appelée à évoluer quelque peu, puisque une loi portant sur des dispositions diverses a été adoptée le 22 décembre 2008. Celle-ci prévoit, entre autres, la suppression de la distinction entre travailleurs de la catégorie A et B. En outre, la possibilité de conclure des contrats à durée déterminée ne vaudra désormais plus que pour une période de trois mois, quels que soient les travailleurs concernés. De plus, le contrat devra être un contrat à durée indéterminée, sauf, bien entendu, si le travailleur refuse de passer sous CDI. Des analyses similaires à celles que nous avons menées au sujet du type de contrat offert restent toutefois pertinentes à l'avenir. Il conviendra en effet de déterminer si certaines catégories de prestataires n'ont pas trop tendance à conserver une majorité de travailleurs sous CDD, en prétextant un refus de leur part de passer sous CDI. La loi prévoit par ailleurs que, sous CDD, la durée de travail d'un travailleur titre-service peut être inférieure à un tiers de la durée de travail hebdomadaire d'un travailleur à temps plein. Sous CDI, cette dérogation n'est plus permise pour les travailleurs qui, pendant leur occupation, ont droit à des allocations (chômage,...). Pour les autres, l'employeur et le travailleur peuvent déroger à cette règle du tiers temps, mais ils doivent toutefois respecter un seuil qui sera fixé par arrêté royal. La loi supprime en outre les règles spécifiques qui prévalaient en termes de période d'essai. Enfin, à l'avenir, toute prestation du travailleur devra comprendre au minimum 3 heures, sans exception possible.

2. Résultats de la spécification étendue de la production

Le tableau 17 résume les résultats obtenus par la méthode DEA pour la spécification étendue de la production, et ce pour l'ensemble des prestataires.

Tableau III-17: Principaux résultats de la méthode DEA (spécification étendue)

	Moyenne	Ecart-type	Niveau Minimum	Niveau maximum	Proportion d'org. efficaces
Score d'efficacité selon la spécification élargie (38 orgs.)	0,940	0,118	0,456	1	57,9%

Il est frappant de relever ici le niveau très élevé du score moyen d'efficacité (0,940) par rapport aux scores moyens des deux autres spécifications (0,396 pour la spécification restreinte et 0,575 pour la spécification élargie). Pour 58% des organisations, ce score est même égal à 1. Autrement dit, plus de la moitié des prestataires sont pleinement efficaces. Cela s'explique par le grand nombre de variables contenues dans le modèle et par les « bons » résultats obtenus par presque toutes les catégories de prestataires pour la variable STAB, hormis évidemment l'intérim¹⁵⁹. Les pratiques mises en exergue par cette spécification suscitent donc moins de divergences entre les catégories de prestataires. Il y a toutefois quand même des différences notables. Les organisations d'économie sociale d'insertion et les associations d'aide aux personnes réalisent ainsi une nouvelle fois les meilleurs scores. Les initiatives publiques d'aide aux personnes et le secteur privé à but lucratif hors intérim obtiennent également des résultats qui sont au-dessus de la moyenne (voir annexe).

Des régressions sur base d'un modèle « tobit », identique à celui présenté précédemment, sont toutefois nécessaires afin d'identifier d'éventuels effets « catégorie », « mission » ou « secteur » significatifs. Ces régressions débouchent sur les résultats présentés dans les tableaux 18, 19 et 20 ci-après.

¹⁵⁹ Comme on l'a déjà précédemment évoqué, la méthode DEA utilisée tente, en effet, de maximiser les scores d'efficacité de toutes les organisations en adoptant des coefficients de pondération des inputs et des outputs qui soient les plus favorables pour les organisations. Dans ce cadre, plus le nombre de variables est important, et plus les organisations peuvent s'appuyer sur celles qui leur sont le plus favorables; autrement dit, plus le modèle compte de variables, et plus les scores d'efficacité sont proches de l'unité.

On voit ainsi que dans la spécification étendue, les coefficients des variables «âge» et «densité de population» ne sont pas significatifs, quel que soit l'effet considéré. Quant au coefficient de la variable «taille», il est significatif et légèrement positif dans le tableau effet «catégorie», mais cela n'est pas confirmé dans les tableaux effet «mission» (tableau 19) et effet «secteur» (tableau 20).

L'effet «catégorie»

Tableau III-18: Résultats de la régression testant l'effet «catégorie des prestataires» sur l'efficacité (spécification étendue)

Variables	Coefficient	Ecart type
Constante	0,989323	0,1239965
Taille	0,0014969**	0,0038447
Age	-0,0039478	0,0038447
Densité de population	0,0000108	0,0000075
Economie Publique d'insertion = catégorie de référence		
Economie Sociale d'insertion	0,232247***	0,1024153
Associations d'aide aux personnes	0,1997429**	0,1177776
Initiatives publiques d'aide aux personnes	0,1373057	0,0934158
Intérim	-0,3965316***	0,1383573
Secteur privé à but lucratif hors intérim	-0,036467	0,103286
Autres initiatives d'économie sociale	0,049232	0,0897188

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Concernant les différences entre catégories (tableau 18), on notera d'abord la valeur du coefficient des organisations d'économie sociale d'insertion. Presque toutes ces organisations ont en effet obtenu un score d'efficacité de 1 et sont donc, pour cette spécification, pleinement efficaces. Ce résultat exceptionnel est lié à la mission d'insertion socio-professionnelle que ces prestataires poursuivent et par les conditions exigées par l'agrément dont elles bénéficient. En effet, pour la grande majorité des OESI, les ressources additionnelles octroyées dans le cadre d'un agrément lié à l'insertion sont conditionnées à l'engagement de travailleurs sous contrat à durée indéterminée. La variable STAB prend dès lors la valeur maximale pour toutes ces organisations.

Le tableau 18 confirme et renforce par ailleurs un résultat déjà obtenu avec la spécification élargie: une fois la qualité de l'emploi intégrée dans les indicateurs de la production au sens large du terme, les associations d'aide aux personnes se détachent nettement et le secteur de l'intérim se voit quant à lui largement distancié. Comme cela a été souligné, les sociétés d'intérim se caractérisent en effet par une offre nettement moins fréquente de CDI à leurs travailleurs. Par rapport aux spécifications précédentes, l'ajout de cet indicateur réduit encore, et cette fois significativement, le score de cette catégorie de prestataires.

L'effet « mission »

Le tableau 19 vise à saisir la présence ou non d'un effet « mission des prestataires ». Les résultats des OESI, couplés aux scores proches de la moyenne obtenus par leurs équivalents publics (les OEPI), permettent au coefficient de la variable « mission d'insertion » d'être positif et significatif.

Tableau III-19: Résultats de la régression testant l'effet « mission des prestataires » sur l'efficacité (spécification étendue)

Variables	Coefficient	Ecart type
Constante	0,945954	0,114572
Taille	0,0006445	0,0008348
Age	-0,0048861	0,0049962
Densité de population	0,0000068	0,0000097
Mission d'insertion	0,2150908**	0,1240857
Mission d'aide aux pers.	0,299895**	0,1553215
Mission « à but lucratif »	= mission de référence	
Mission « autre »	0,1762216	0,1508732

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Soulignons également le coefficient positif et significatif de la mission « aide aux personnes », traduisant notamment le fait que les organisations poursuivant ce type de mission offrent un CDI à une grande majorité de leurs travailleurs. Notons toutefois que dans le tableau « effet catégorie », le coefficient obtenu par les initiatives publiques d'aide aux personnes n'est pas significatif, même si les scores d'efficacité obtenus par ces organisations sont au-dessus de la moyenne (voir annexe).

Les organisations ayant une finalité ou mission «à but lucratif» sont, quant à elles, significativement dominées en termes d'efficacité par les autres prestataires, et ce, même si les organisations «hors intérim» se comportent une fois de plus différemment des sociétés d'intérim.

L'effet «secteur»

Le tableau 20 confirme la supériorité du secteur d'économie sociale en termes de production étendue, malgré les moins bons scores des «autres initiatives d'économie sociale». Par contre, le secteur public, qui met pourtant l'accent sur la qualité de l'emploi offert, ne domine pas significativement le secteur privé à but lucratif qui, il est vrai, possède un fort avantage en termes d'efficacité au sens strict.

Tableau III-20: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité (spécification étendue)

Variables	Coefficient	Ecart type
Constante	1,035375	0,1576541
Taille	0,0003951	0,0008064
Age	-0,0021696	0,0047063
Densité de population	0,0000085	0,0000102
Secteur Public	= secteur de référence	
Secteur de l'écon. Sociale	0,1340682*	0,0872726
Secteur privé à but lucratif	-0,1250129	0,1265645

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

Au-delà de ces observations, il convient de revenir sur les scores d'efficacité significativement plus faibles obtenus par les sociétés d'intérim et interpréter correctement leurs résultats. En ajoutant à un faible encadrement une multiplication de CDD, ces entreprises cherchent à combiner des objectifs de rentabilité et de flexibilité. Au niveau de la rentabilité en effet, la stratégie qui consiste à garder une majorité de travailleurs sous CDD peut s'expliquer par une volonté d'éviter le paiement aux travailleurs d'heures non rémunérées par des titres-services (en cas d'absence des utilisateurs par exemple)¹⁶⁰ et de mettre fin,

¹⁶⁰ Dans le cas de CDD de très courte durée, l'absence d'un utilisateur peut en effet conduire au non renouvellement du contrat.

au moindre coût possible, aux prestations des travailleurs qu'elles ne souhaitent pas garder¹⁶¹.

Par ailleurs, ces pratiques révèlent aussi une volonté du secteur de l'intérim de demeurer le plus flexible possible afin de répondre aisément et rapidement aux demandes des utilisateurs. En agissant de la sorte, ces entreprises ont davantage la possibilité de proposer et de remplacer les travailleurs selon les desiderata des utilisateurs. La Cour des comptes souligne d'ailleurs à ce sujet que «*l'importance du nombre de CDD par travailleur dans le secteur de l'intérim s'explique vraisemblablement par le fait que certains employeurs de ce secteur proposent au travailleur un CDD par utilisateur*» (Cour des comptes, 2009, p.36). Dans ce cadre, le travailleur est probablement mis en attente d'un statut plus stable tant que l'entreprise d'intérim n'a pas de certitudes quant à la fidélisation et la satisfaction des utilisateurs envers le travailleur. A bien des égards, on se trouve ici en présence d'une relation entre le travailleur et l'utilisateur qui s'opère essentiellement à travers l'évaluation du premier par le second, sans pratiquement d'intervention d'un tiers (encadrant,...).

3. *Autres éléments d'analyse relatifs à la flexibilité et la qualité d'emploi*

La charge horaire des travailleurs

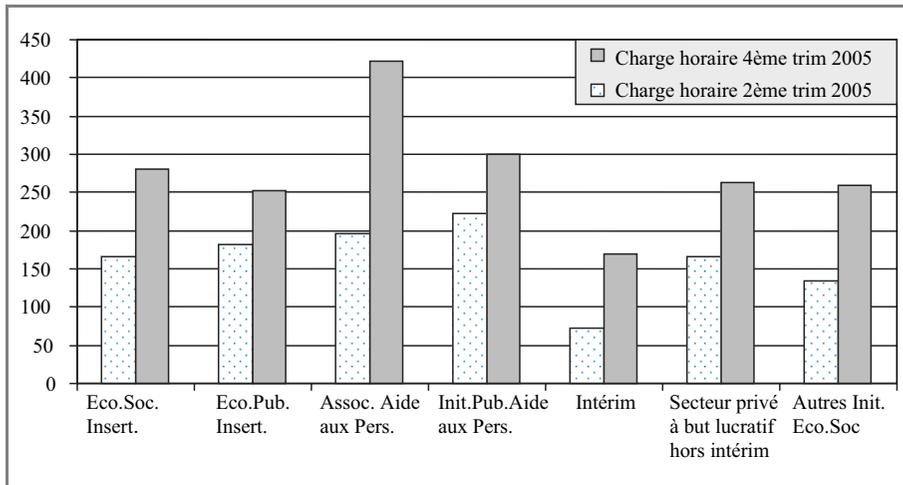
Une dimension non encore abordée, liée elle aussi au type de contrats offerts, réside dans la charge horaire des travailleurs. A partir des données de l'Onem sur les nouveaux entrants du deuxième trimestre 2005, on a construit ici un indicateur prenant en compte la charge horaire moyenne par travailleur dans le trimestre de leur embauche et la charge horaire moyenne par travailleur six mois après (pour les travailleurs restés chez le même employeur). Concrètement, le nombre d'heures prévues dans la totalité des contrats titre-service au cours du trimestre considéré (deuxième trimestre 2005 et quatrième trimestre 2005) est divisé par le nombre de travailleurs occupés pendant la même période. Ce ratio est donc un indicateur de la charge horaire moyenne assumée par un travailleur¹⁶².

¹⁶¹ De l'avis même d'une société d'intérim, «tous les travailleurs ne sont pas faits pour le CDI» car ceux-ci éprouvent des difficultés à respecter leurs obligations contractuelles (ils ne préviennent pas en cas d'absence pour cause de maladie, lorsqu'ils partent en vacances, lorsqu'ils se rendent chez de nouveaux clients, etc).

¹⁶² Notons que cet indicateur sous-estime la charge horaire dans la mesure où, étant donné les flux entrants et sortants, un nombre important des travailleurs n'ont pas travaillé le trimestre complet. Toutefois on peut penser que cette sous-estimation est semblable pour toutes les catégories de prestataires.

La figure 9 montre que pour tous les prestataires, la charge horaire augmente avec le temps passé chez l'employeur. Par ailleurs, ce sont les travailleurs employés par les associations d'aide aux personnes qui ont la charge horaire la plus importante. A l'inverse, l'intérim offre le moins d'heures en moyenne par travailleur. Ce dernier résultat est d'ailleurs corroboré par le rapport de la Cour des comptes qui souligne que « l'analyse du fichier 2006 de l'Onem relatif aux heures contractuelles prestées par les travailleurs révèle que le temps de travail dans le secteur de l'intérim est le plus faible en regard de toutes les autres catégories d'entreprises. Ainsi, la moyenne du temps de travail est de 387 heures par an dans le secteur de l'intérim, contre 958 heures dans les CPAS et 852 heures dans les ASBL par exemple. Le fichier 2006 de l'ONSS montre que 77 % des travailleurs du secteur de l'intérim travaillent moins de 600 heures par an » (Cour des comptes, 2009, p.37¹⁶³).

Figure III-9: Charge horaire moyenne par travailleur



Source: figure construite sur base des données Onem

Ce constat nuance l'affirmation selon laquelle l'intérim serait de loin le plus grand pourvoyeur d'emplois titre-service. Le tableau 21, qui décrit la répartition des emplois, mesurés en équivalents temps plein, entre les différentes catégories de prestataires, confirme que, sur ce plan,

¹⁶³ Le rapport de la Cour des comptes poursuit en affirmant «...que, parmi les entreprises de travail intérimaire, certaines ne respectent pas tous les aspects de la réglementation relative aux titres-services. En particulier, les obligations de conclure un contrat à durée indéterminée après trois ou six mois et d'une durée de travail d'au moins un mi-temps pour les travailleurs de catégorie A ne paraissent pas toujours respectées dans ce secteur » (Cour des comptes, 2009, p.37). Dans ce cadre, et même si une nouvelle législation plus stricte entrera bientôt en vigueur, des contrôles resteront nécessaires.

l'intérim ne se démarque pas fondamentalement des autres employeurs.

Tableau III-21: Répartition de travailleurs titre-service par catégorie de prestataires (en équivalent temps plein)

Economie sociale d'insertion	Economie publique d'insertion	Assoc. d'aide aux personnes	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Sociétés d'intérim	Secteur privé à but lucratif hors intérim	Autres initiatives d'écon. sociale	Total
13%	20%	17%	4%	22%	19%	5%	100%

Source: tableau construit sur base des données Onem

Ce constat met aussi une nouvelle fois en exergue la volonté dans le chef des sociétés d'intérim d'être le plus flexible possible. Le remplacement de travailleurs à temps (très) partiel est en effet plus aisé que le remplacement de travailleurs à temps plein. Or, même si une majorité des travailleurs privilégient un temps partiel et ne souhaitent pas maximiser leur charge horaire¹⁶⁴, il semble évident qu'une offre de temps de travail à temps très partiel, toutes autres choses égales par ailleurs, révèle une qualité d'emploi moindre¹⁶⁵.

Les horaires des prestations

Un autre élément impliquant qualité d'emploi et flexibilité des services concerne les horaires des prestations tels qu'ils sont proposés par les différentes catégories de prestataires. D'après les données récoltées auprès de notre échantillon, les horaires des prestations présentent des différences significatives quand les aspects suivants sont pris en compte:

- la possibilité pour les utilisateurs de faire appel à des travailleurs pour des prestations de très courte durée (une heure par semaine);
- la possibilité pour les utilisateurs de bénéficier de prestations durant les jours fériés;
- la possibilité pour les utilisateurs de bénéficier de prestations pendant le week-end.

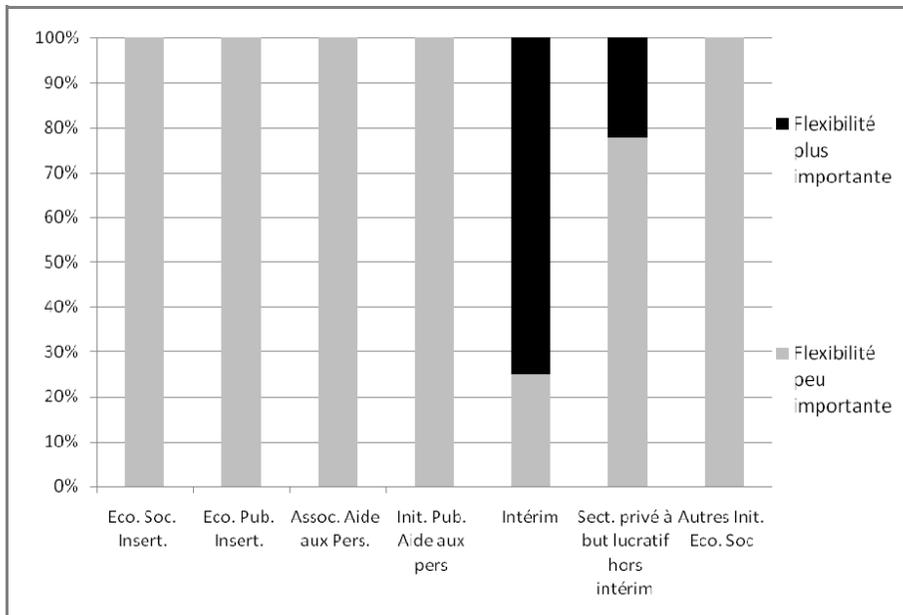
La figure 10 présente à cet égard une analyse de «clusters», réalisée sur base d'une analyse en correspondances multiples portant sur les trois

¹⁶⁴ C'est le fait que la majorité des travailleurs préfère un travail à temps partiel qui nous a conduit à ne pas considérer la charge horaire comme un indicateur de qualité d'emploi dans nos analyses d'efficacité.

¹⁶⁵ D'après le rapport annuel fédéral 2008 qui se fonde sur une enquête, 16% des travailleurs interrogés souhaiteraient travailler davantage. Le rapport ne ventile malheureusement pas ces pourcentages par type d'employeur.

variables que nous venons de citer. Il apparaît qu'une majorité des sociétés d'intérim et quelques organisations du secteur privé à but lucratif hors intérim permettent une flexibilité plus importante dans les horaires de prestation que les autres catégories de prestataires. Par flexibilité plus importante, on entend la possibilité d'effectuer des prestations dans au moins deux des trois cas cités. On voit donc que les sociétés d'intérim privilégient à nouveau la flexibilité et la souplesse de leur offre de travail selon des pratiques qui ne vont sans doute pas dans le sens d'une meilleure qualité de l'emploi.

Figure III-10: *Flexibilité des horaires de prestation*



4. *Spécification étendue et flexibilité des services : conclusions*

Que l'on considère l'analyse d'efficacité dans la spécification étendue de la production ou les divers indicateurs mêlant qualité d'emploi et flexibilité des services offerts, il ressort surtout que les sociétés d'intérim se démarquent nettement des autres catégories d'organisation. L'intérim semble en effet privilégier les aspects productifs et, partant, la flexibilité des services proposés au détriment de la qualité des emplois offerts, en tout cas vue sous l'angle du type de contrats, des temps de travail proposés à leurs travailleurs et des horaires de prestations.

Sur ces différents aspects, les autres catégories d'organisation offrent, quant à elles, un profil plus homogène, même s'il convient de souligner que l'analyse d'efficacité épingle, en particulier, les scores élevés des organisations d'économie sociale d'insertion et des associations d'aide aux personnes.

E. Qualité d'emploi et rotation des travailleurs

Avant de tirer des conclusions quant à la qualité d'emploi offerte, il nous semble utile d'analyser ici quelques indicateurs pertinents liés, cette fois, à la rotation des travailleurs. Ces aspects révèlent en effet, indirectement certes et en partie seulement, le degré de satisfaction des travailleurs vis-à-vis de leurs employeurs. Ils peuvent, à ce titre, être considérés comme des appréciations partielles des travailleurs quant à la qualité de leur emploi.

Examinons d'abord quelques aspects de la rotation proprement dite des travailleurs au sein des différents types d'organisations. Pour ce faire, nous utilisons à nouveau les données de l'Onem relatives aux travailleurs entrés dans le système titre-service au deuxième trimestre de l'année 2005. Pour chaque travailleur, nous identifions l'employeur initial et, à partir de là, nous calculons la durée passée chez cet employeur jusqu'en 2006. Comme nous ne pouvons pas déterminer la date exacte d'entrée des travailleurs au sein du dispositif ni la date exacte de leur sortie, les durées identifiées ne sont pas très précises. Plusieurs constats intéressants peuvent toutefois être établis. Nous remarquons ainsi que 30% des travailleurs dans le secteur de l'intérim ne travaillent plus chez leur employeur initial dès le trimestre suivant leur embauche, alors qu'ils sont moins de 10% à être dans le même cas au sein des OESI, des OEPI, des AAP et des IPAP (les pourcentages au sein des OSPBL et des AIES sont respectivement de 22,5% et 19,8%). Ces travailleurs restent donc au maximum trois mois chez leur employeur initial. A l'inverse, 70 % des travailleurs des OESI, des OEPI, des AAP et des IPAP sont répertoriés chez leur employeur initial jusqu'en 2006. Seuls 31,5% des travailleurs de l'intérim, 46,7% des travailleurs des OSPBL et 49,5% des travailleurs des AIES sont dans le même cas. La durée passée par ces travailleurs chez leur employeur initial est donc au minimum de six mois.

La rotation semble donc plus importante au sein de certaines catégories de prestataires, et notamment au sein des sociétés d'intérim. Ce résultat invite à nuancer le constat du rapport annuel fédéral 2007 qui affirme que les travailleurs, quel que soit le type de prestataire considéré, sont relativement satisfaits de leur emploi¹⁶⁶ (Idea Consult, 2007). Même si nous ne pouvons pas différencier les départs volontaires des licenciements, les rotations très importantes au sein de certaines catégories d'organisation peuvent sans doute être considérées, en partie certes, comme un indicateur d'insatisfaction des travailleurs vis-à-vis d'une faible qualité d'emploi. L'enquête réalisée par le rapport fédéral annuel 2008 révèle d'ailleurs que 71% des travailleurs interrogés qui ont quitté le dispositif l'ont fait volontairement et qu'une partie importante des motifs évoqués par ces travailleurs pour expliquer leur décision est en lien avec la qualité des emplois offerts¹⁶⁷.

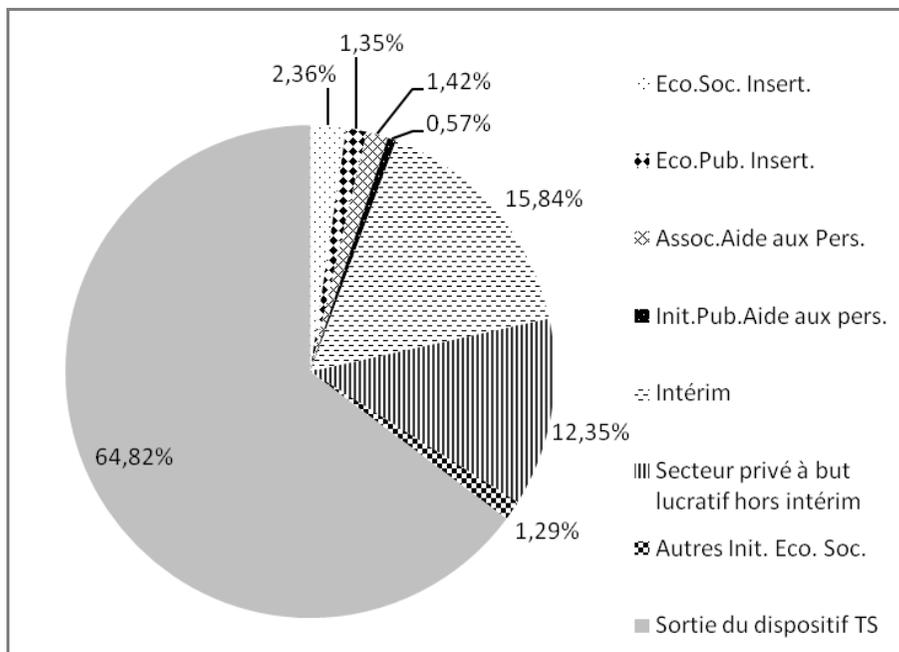
Pour compléter ces informations sur la rotation et la satisfaction des travailleurs, on peut s'intéresser à la destination que choisissent les travailleurs après avoir quitté (volontairement ou involontairement) leur employeur initial. Ces informations, qui se basent encore une fois sur les travailleurs qui sont entrés dans le dispositif au deuxième trimestre de 2005, sont reprises dans la figure 11.

La figure 11 montre tout d'abord qu'après avoir quitté leur employeur initial, la majorité des travailleurs sortent du dispositif titre-service. Les travailleurs qui demeurent au sein du dispositif rejoignent, quant à eux, en majorité, les sociétés d'intérim (47% des travailleurs qui restent¹⁶⁸) et le secteur privé à but lucratif hors intérim (35% des travailleurs qui restent). Il existe, par ailleurs, des différences régionales. Ainsi, nous avons pu vérifier que la Région wallonne, en particulier, se démarque de ces moyennes, avec un pourcentage plus élevé de travailleurs qui quittent le dispositif (79%) et un pourcentage moins élevé de travailleurs qui rejoignent des organisations du secteur privé à but lucratif hors intérim.

¹⁶⁶ Sur base d'une enquête, le rapport annuel fédéral met en effet en avant un score de satisfaction des travailleurs moyen de 7,2/10 et affirme que ce score ne varie pas beaucoup selon le type d'entreprise (Idea Constl, 2008, p.88).

¹⁶⁷ Si les hauts taux de rotation étaient surtout à mettre sur le compte de licenciements, cette variable aurait alors pu être considérée comme un autre indice de flexibilité, dans la lignée des aspects présentés dans le point précédent.

¹⁶⁸ Ce pourcentage est supérieur à la part des travailleurs qui rejoignent des sociétés d'intérim lors de leur première embauche au sein du dispositif (37%).

Figure III-11: Destination des travailleurs quittant leur premier employeur titre-service

Source: figure construite sur base des données Onem

Etant donné que les catégories de prestataires offrent une qualité d'emploi différente, qui se traduit, en partie par des rotations de travailleurs plus ou moins importantes, il s'agit là de constats étonnants. On se serait en effet attendu à ce que les travailleurs qui quittent leur employeur (à tout le moins ceux qui partent volontairement) rejoignent en majorité des prestataires qui offrent une meilleure qualité d'emploi, et ce d'autant plus que tous les types d'employeurs cherchent à engager, étant donné qu'il semble aujourd'hui y avoir une pénurie de travailleurs¹⁶⁹. Or, nous constatons qu'en majorité, les travailleurs qui demeurent dans le dispositif rejoignent les sociétés d'intérim. Malgré la qualité d'emploi qu'elles offrent, les sociétés d'intérim sont donc le «second employeur» favori des travailleurs.

¹⁶⁹ D'après une enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation annuelle fédérale 2008, 64% des organisations pensent qu'il y a actuellement une offre insuffisante de travailleurs qui conviennent aux exigences du métier d'aide ménagère.

Au-delà de conditions matérielles sans doute un peu différentes¹⁷⁰, ce constat étonnant s'explique par plusieurs éléments. En premier lieu, il ne faut pas négliger le fait que certains travailleurs préfèrent sans doute rester sous contrat à durée déterminée et prester des temps très partiels, notamment afin de continuer à bénéficier d'allocations sociales. Dans ce cadre, la plus faible qualité d'emploi offerte par les sociétés d'intérim est en adéquation avec les demandes des travailleurs. Un second élément d'explication réside peut-être dans le manque d'informations dont disposent les travailleurs au sujet des employeurs. Il n'est pas sûr en effet que les travailleurs connaissent précisément les différences entre les catégories de prestataires et ce, même après une première expérience au sein du dispositif. On peut même douter que les travailleurs sachent pour quel type d'employeur ils ont travaillé dans le passé. Dans ce contexte, les travailleurs s'adressent aux prestataires les plus visibles, qui réalisent les campagnes de recrutement les plus importantes: le secteur privé à but lucratif et, plus particulièrement, les sociétés d'intérim¹⁷¹.

F. Un effet « régulation »

Tout au long de cette partie consacrée à la qualité de l'emploi, nous avons observé un rôle prépondérant de la mission des prestataires et du secteur auquel ils appartiennent. En combinant plus précisément ces deux éléments, nous voudrions à présent rechercher ce qu'ont en commun les organisations qui, une fois la qualité de l'emploi prise en compte, mettent en place les meilleures pratiques. Il nous semble à cet égard que les modes de régulation auxquels sont soumis les organisations nous ouvrent une perspective majeure. En particulier, la superposition d'éléments de régulation tutélaire au quasi-marché des titres-services peut en quelque sorte combiner la reconnaissance d'une mission sociale bien déterminée dans le chef de certains prestataires et l'appartenance de ceux-ci à certains secteurs: la reconnaissance, de nature tuté-

¹⁷⁰ Ces conditions sont très difficiles à évaluer de manière complète, de sorte qu'il est pratiquement impossible d'identifier un idéal-type pour chaque catégorie d'organisations. Chaque catégorie ne relève pas en effet toujours d'une seule commission paritaire. En outre, les types d'avantages octroyés aux travailleurs sont extrêmement divers (chèques-repas, indemnités de déplacement, assurances diverses, etc.) et il n'est pas possible de déterminer, dans ce contexte, quel type de prestataire est le plus généreux. A tout le moins et d'après les quelques avantages considérés par le rapport fédéral annuel (indemnités de déplacement, assurance hospitalisation, jours de congé supplémentaires et voiture de société), les sociétés d'intérim ne semblent pas offrir de meilleures conditions matérielles à leurs travailleurs que les autres catégories de prestataires.

¹⁷¹ Le rapport annuel fédéral 2008 souligne à cet égard l'importance du recrutement via les sites internet des sociétés d'intérim.

laire, d'une mission spécifique d'insertion de travailleurs défavorisés ou d'une mission spécifique d'aide aux familles est en effet réservée à des organisations publiques ou d'économie sociale.

La compréhension des bonnes pratiques mises en place par les OESI, les AAP et, dans une moindre mesure par les IPAP, se trouve ainsi éclairée d'une manière particulière. Ces catégories d'organisation sont en effet les seules à être confrontées à cette superposition de régulation; les premières dans le cadre de l'agrément lié à leur mission d'insertion, les autres dans le cadre de l'agrément lié à leur mission d'aide aux personnes. Dans ce contexte, ces organisations disposent de fonds supplémentaires et d'un cadre réglementaire qui, même s'ils ne portent pas explicitement sur les activités titre-service, ne peuvent qu'influencer les pratiques des prestataires. Dans le cas des OESI, cet effet joue probablement un rôle direct dans la meilleure qualité d'emploi offerte. Dans le cas des AAP et des IPAP, cet effet «régulation» se traduit plutôt, au sein d'une même organisation, par une généralisation aux sections titres services des modes opératoires prévalant dans les sections existantes qui bénéficient de l'agrément «aide aux familles et aux personnes âgées»¹⁷².

Afin de vérifier la présence d'un tel effet «régulation», des régressions sur base d'un modèle «tobit», identique à celui présenté précédemment, ont été effectuées. Pour cela, nous avons remplacé les variables traduisant la catégorie, la mission et le secteur d'appartenance des organisations par une variable binaire indiquant si les organisations sont confrontées ou non à une superposition de régulation. Les résultats obtenus pour cette variable «régulation» sont présentés dans le tableau 22.¹⁷³

Tableau III-22: Résultats de la régression testant l'effet «régulation» sur l'efficacité

Spécification	Coefficient de la variable «régulation»	Erreur standard
Spécification restreinte	0,0475747	0,0712098
Spécification élargie	0,2892161***	0,1132353
Spécification étendue	0,2428779***	0,0952395

***significatif à 5%, ** significatif à 10% et * significatif à 15%

¹⁷² Bien qu'il puisse y avoir aussi une mise à disposition de certaines ressources par les sections préexistantes (les ressources partagées), ce point n'est pas visé ici.

¹⁷³ Nous ne présentons pas ici les coefficients des variables «taille», «densité» et «âge» afin de nous focaliser uniquement sur les effets «régulation».

Pour la spécification restreinte, le coefficient de la variable «régulation» n'est pas significatif, tandis que les coefficients de cette variable sont par contre significativement positifs pour la spécification élargie et étendue. Ces résultats accréditent donc la thèse de l'importance de la régulation sur les pratiques effectives des organisations en matière de qualité d'emploi.

Il semble ainsi que cet effet «régulation» contribue véritablement à expliquer les meilleures pratiques des organisations d'économie sociale d'insertion et des organisations poursuivant une mission d'aide aux personnes. Il permet en particulier de compléter notre compréhension à propos des différentiels d'efficacité observés entre OESI et OEPI. Rappelons en effet à ce sujet que les OEPI, dont les scores sont souvent faibles, ne bénéficient pas d'un agrément spécifique sur lequel les OESI peuvent compter¹⁷⁴. Enfin, l'effet «régulation» explique aussi, sans doute largement, la plus faible qualité d'emploi offerte par les AIES, qui, sur base de leurs statuts juridiques, sont certes des structures d'économie sociale, mais qui ne sont pas confrontés à des éléments de régulation tutélaire, leur mission n'étant pas reconnue par un agrément.

¹⁷⁴ Comme on l'a déjà souligné, les ressources complémentaires octroyées aux OESI sont intégrées dans les inputs de notre analyse d'efficacité, pour peu du moins que les organisations affectent effectivement celles-ci à un accroissement de l'encadrement. L'effet «régulation» permettant de différencier OESI et OEPI au niveau des scores d'efficacité ne se résume pas à la disponibilité de ressources complémentaires via l'agrément d'insertion.

PARTIE IV ANALYSE DE LA QUALITÉ DU SERVICE

Dans l'exposé des motifs de la loi de 2001¹⁷⁵ qui visait, à l'origine, les services d'aide à domicile de nature ménagère, la garde d'enfants et l'aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées, il est indiqué que les «services proposés doivent [...] répondre à des *garanties de qualité*. L'assurance de la qualité des services est obtenue par le biais de la structuration d'une *offre de qualité*: les services doivent répondre à des normes strictes de sécurité, [et ce pour trois raisons]:

- parce qu'il s'agit de services rendus au *domicile* des personnes,
- parce que la *protection des biens et des personnes* doit être assurée de manière certaine,
- parce qu'un grand nombre d'utilisateurs du service sont des personnes dites «faibles» (personnes *âgées*, enfants, personnes malades, handicapés).»

Toutefois, dans la loi proprement dite, la qualité du service ne sera plus mentionnée qu'indirectement, en définissant l'entreprise agréée comme celle qui fournit les services ou travaux de proximité «*en garantissant la qualité et la sécurité de ceux-ci à l'utilisateur.*»

Par la suite, la qualité du service fut prise en compte dans l'Accord de coopération du 20/12/2002 conclu entre les Régions et la Communauté germanophone. Cet accord ne visait plus que deux types d'activité, à savoir l'aide à domicile de nature ménagère et l'accompagnement des personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères, dans leurs déplacements ou dans leurs loisirs. Pour l'aide à domicile sous la forme *d'activités ménagères uniquement*, l'article 4 prévoyait un certain nombre de dispositions relatives à la qualité du service:

- offrir au client *un service de qualité*, qui garantit le respect de la dignité humaine, la bienveillance, la vie privée, les convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses, le droit de plainte, *l'information et la participation de l'utilisateur* et qui tient compte du contexte social du client;
- garantir un *fonctionnement efficace et efficient* tout en offrant la

¹⁷⁵ Projet de loi visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess.ord. 2000-2001, n° 1281/001, p. 9.

- meilleure qualification et intégrité professionnelles* et qui tient compte des normes éthiques les plus élevées dans l'exercice des missions ;
- donner aux clients une *image claire et objective de ses services et modalités de fonctionnement, de ses objectifs, de ses méthodes et de ses accords financiers*.

Pour ce qui est de l'accompagnement des personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères (et déplacements et loisirs), l'article 5 de cet Accord stipulait que l'entreprise doit être agréée par une des autorités compétentes en la matière conformément aux législations ou réglementations applicables à ce secteur. L'agrément relevait alors des Régions.

La refédéralisation du dispositif n'autorisera plus que les services d'aide à domicile de nature ménagère, pour la prestation desquels les entreprises doivent se voir désormais agréées par l'Onem. L'agrément actuellement en vigueur ne contient plus aucune mention spécifique relative à la qualité des services. Or, même confiné à un service d'aide ménagère *stricto sensu*, le dispositif titre-service touche encore des publics dits « faibles » (personnes âgées, handicapées, etc.). Le système titre-service est même régulièrement amendé pour que « certaines catégories plus vulnérables de la population »¹⁷⁶ puissent en bénéficier dans des conditions avantageuses. Malgré cela, la qualité du service semble être une dimension subordonnée à la qualité de l'emploi.

Les rapports publics¹⁷⁷ d'évaluation du titre-service portent d'ailleurs essentiellement sur le volet « emploi » du dispositif¹⁷⁸ et fournissent peu d'indications concernant la qualité des services. L'évaluation ayant trait à l'année 2005 se consacre toutefois à l'analyse de certaines dimensions du service, comme le délai d'attente du client, la rotation du personnel, la signature d'une convention, la satisfaction de l'utilisateur, etc. mais en croisant rarement les résultats avec le type de prestataires¹⁷⁹, si bien

¹⁷⁶ Cfr. Plan pour l'emploi 2009 de la Ministre de l'Emploi et plus précisément sa mesure 73°: « un montant de 1,7 millions d'euros est prévu pour initier des mesures sociales et permettre l'accès au titre-service à moindre coût, voire gratuitement, à certaines catégories de la population. »

¹⁷⁷ 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 ».

¹⁷⁸ 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 ».

¹⁷⁹ Le rapport ne permet d'appréhender que les « rotations » de travailleurs chez un même utilisateur et le délai d'attente moyen pour les utilisateurs suivant le type de prestataire.

qu'il est généralement impossible de mener une analyse comparée des performances des différents types d'opérateurs du point de vue de la qualité. Les analyses de satisfaction menées dans ces études montrent que les utilisateurs sont très satisfaits, avec un score moyen de 8,2 sur 10 qui ne varie guère selon le type d'entreprises: le score est légèrement supérieur pour les entreprises d'insertion et légèrement inférieur pour les CPAS et les communes (Idea Consult, 2006). Il faut toutefois faire preuve de prudence dans l'interprétation de tels résultats. Ainsi, Fraise (2008) souligne, dans le cas de l'aide à domicile en France, que «le taux de satisfaction relativement important de la qualité du service s'explique par *une absence d'éléments comparatifs sur l'offre pour l'utilisateur tant dans l'espace que dans le temps.*» Selon l'auteur, le fait que les usagers recourent en grande partie à des dispositifs personnels (de type bouche à oreille) pour réduire l'incertitude et alimenter leur confiance quant à la qualité du service confirme que les usagers ne disposent pas de suffisamment d'éléments pour comparer les différentes offres de services. Le fait qu'un pourcentage élevé d'utilisateurs titre-service choisissent également leur prestataire par ce biais-là (IDEAConsult, 2006) tend à accréditer l'hypothèse selon laquelle les utilisateurs disposent, finalement, de peu d'éléments (de comparaison) pour sélectionner un prestataire et évaluer la qualité du service.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéressons aux pratiques organisationnelles des prestataires titre-service. L'information est donc récoltée au niveau des entreprises et non des utilisateurs eux-mêmes. Une de nos hypothèses de recherche se base sur les échecs de marché, en particulier les asymétries d'information et la question des impacts collectifs.

Les impacts collectifs

Au niveau des hypothèses, un de nos angles d'attaque est de nous centrer sur la production d'impacts collectifs par les prestataires des différents secteurs (public, d'économie sociale et privé lucratif). Du point de vue des utilisateurs, nous identifions deux impacts collectifs qui dérivent du type d'utilisateurs concernés. L'évaluation annuelle du titre-service fait en effet ressortir que l'externalisation des tâches ménagères 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, 2008). D'autre part, les personnes âgées constituent également un groupe d'utilisateurs important puisqu'environ un utilisateur sur trois a plus de 60 ans (8,1% de plus de 80 ans), le nombre d'utilisateurs titre-service atteignant «un nouveau sommet aux environs de 75 ans» (ibid.). Le titre-service génère donc, selon ce rapport officiel, deux types de plus-value pour les utilisateurs, et donc deux types d'impacts collectifs :

- Pour les personnes actives, le titre-service permet de «mieux 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 en 2006) 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» (IDEA Consult, 2007). En définitive, l'externalisation des tâches ménagères «permet [à ce type d'utilisateurs] *de rester plus longtemps dans [son] environnement familial*», autrement dit de prolonger le maintien au domicile des personnes âgées et de retarder ainsi leur placement en institution (IDEA Consult, 2008). Un maintien prolongé des personnes âgées à leur domicile peut clairement être considéré comme un impact collectif en termes, par exemple, dépenses de santé publique (évitement d'un placement en institution).

Cependant, l'équation implicite selon laquelle l'utilisation du titre-service permettrait automatiquement la production de tels impacts collectifs est évidemment trop simpliste. Il se pose en effet une série de questions relatives :

- à l'impact net de l'utilisation des titres-services. Cette utilisation permet-elle, effectivement, d'inciter des parents à entrer sur le marché du travail ou d'éviter des placements en institution de personnes dépendantes? Dans le cadre de notre étude, nous ne disposons pas des données pour évaluer cet impact net. Soulignons que des études en Grande-Bretagne ont développé une méthodologie qui nécessite de suivre la trajectoire des usagers pour capter cet effet net.

- à l'adéquation du service aux besoins de l'utilisateur. L'utilisateur âgé et dépendant ne peut se contenter de services ménagers mais devrait bénéficier d'une prise en charge plus large (aide sociale, relationnelle, etc.) afin de maintenir son niveau d'autonomie. Même lorsqu'une personne âgée n'est pas dépendante mais qu'elle est néanmoins en incapacité physique de réaliser certaines tâches, des services ménagers peuvent jouer un rôle préventif. C'est d'ailleurs en raison de ce caractère préventif que des voix se sont élevées au Royaume-Uni pour dénoncer la politique de l'Etat de se désengager de ce type de services pour se focaliser uniquement sur l'aide aux usagers «lourds» (Godfrey, 2001; Knapp et al., 2001). Il est donc essentiel de voir si le personnel d'encadrement est attentif aux besoins et à l'évolution de l'état de la personne et la renvoie vers des services plus adéquats lorsque c'est nécessaire, le dispositif titre-service n'étant pas conçu pour prendre en charge la dépendance.
- au contenu du service effectivement presté grâce au titre-service. Un utilisateur âgé et dépendant risque de recevoir un service qui ne se limite pas à de l'aide ménagère, alors que les travailleurs titre-service ne disposent pas des qualifications requises pour prester d'autres services. La question se pose donc de savoir si les catégories de prestataires se différencient en termes de vigilance par rapport au type et au contenu du service presté. Cette question ne concerne pas uniquement les services prestés auprès de personnes âgées, mais aussi d'autres activités non autorisées dans le cadre du dispositif titre-service, comme la garde d'enfants par exemple.

Toutefois, la question de l'adéquation du service aux besoins spécifiques d'un utilisateur ne concerne pas uniquement les personnes vulnérables mais bien tous les types d'utilisateurs, ne fût-ce que parce que la conception d'un service de qualité diffère d'une personne à l'autre. Une meilleure conciliation entre vie privée et professionnelle repose donc, elle aussi, sur une concordance entre les attentes des utilisateurs et le service offert via une «co-construction» du service.

Les asymétries d'information

Les asymétries d'information sont un facteur qui, assurément, complique l'évaluation par les différentes parties prenantes de la qualité du service et des impacts collectifs qu'il est susceptible de générer. Nous

avons montré que ces asymétries se trouvent accrues de par la nature des services concernés (bien d'expérience, co-construction du service) et leur configuration (prestations au domicile): le contrôle de l'Etat sur les prestataires est difficile (et coûteux), de même que le contrôle des prestataires sur leurs travailleurs. Comment, dans ces conditions, s'assurer que le service est de qualité, qu'il correspond bien au profil et aux besoins de l'utilisateur? Il s'agit donc de s'interroger sur les moyens mis en œuvre par les prestataires titres-services pour réduire ces asymétries d'information et donner davantage confiance aux parties plus vulnérables, susceptibles de pâtir de comportements opportunistes.

A partir de cette réflexion menée sur base des échecs de marché, nous pouvons formuler notre question de recherche relative à la qualité du service: y a-t-il un effet secteur (public, privé lucratif, d'économie sociale) ou mission (d'insertion ou d'aide à domicile) au niveau de la production de la confiance (via une réduction des asymétries d'information) et/ou des impacts collectifs (via une bonne adéquation du service aux besoins de l'utilisateur)?

En ce qui concerne l'adéquation du service au profil des utilisateurs, nous nous sommes penchés sur les indicateurs suivants:

- *les motifs de recours au titre-service*: le service presté grâce au titre-service est généralement perçu comme une aide à la vie quotidienne permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Les prestataires sont-ils toutefois confrontés à d'autres demandes de la part des utilisateurs et, dans l'affirmative, constate-t-on des différences entre types de prestataires? Bien que comme nous l'avons mentionné, nous ne disposons pas de données pour mesurer l'effet net du dispositif titre-service, cet indicateur nous donne une information sur l'importance des différents motifs de recourir au dispositif et nous permet d'analyser leur répartition suivant le type de prestataire.
- *l'âge des utilisateurs*: les rapports officiels fournissent l'âge (d'un échantillon) des utilisateurs, mais n'indiquent pas comment les utilisateurs se répartissent entre les différents types de prestataires en fonction de leur âge (bien que cela ait été possible). Au sein de notre échantillon de prestataires, comment les différents types de population sont représentées parmi les types d'entreprises titre-service?

En ce qui concerne les procédures adoptées afin de réduire les asymétries d'information (et indirectement de produire des impacts collectifs), nous nous sommes intéressés à la mise en place du service chez un nouvel utilisateur. Ces indicateurs participent directement à la qualité du service.

- *la mise en place du service et le suivi du service*: existe-t-il des pratiques différentes au niveau de la mise en place du service, permettant éventuellement de réduire les asymétries d'information et de développer un service en adéquation avec les besoins de l'utilisateur, et ainsi de contribuer à la production des impacts collectifs définis ci-dessus?
- *le contenu du service*: le titre-service soulève des interrogations quant au respect du contenu du service défini par la loi et, par conséquent, quant à son articulation avec des métiers existants, d'aide ménagère (non titre-service) et d'aide familiale. Les limites du métier d'aide ménagère sont-elles respectées ou bien observe-t-on une certaine confusion chez certains types de prestataires?

A. Motifs de recours au titre-service

Nous avons récolté des données sur les différents motifs auxquels sont confrontés les prestataires lors de l'inscription d'un nouvel utilisateur: conciliation vie privée et professionnelle, aide en situation d'incapacité physique à réaliser des tâches ménagères, aide en situation de dépendance, distincte d'une «simple» incapacité physique, aide à des familles en difficultés. Cette question a tout son sens car la délégation des tâches ménagères n'est pas forcément une décision évidente: «la décision de sous-traiter les travaux de ménage et repassage intervient souvent au moment d'un *événement déclencheur*: naissance d'un enfant, changement de domicile, maladie ou incapacité physique (par exemple, l'âge venant, une personne qui faisait elle-même son ménage peut être contrainte à faire appel à une aide payante).» (Rapport du Cerc, 2008) Il s'agit ensuite de déterminer si certains types de besoins ou de situations sont davantage couvert(e)s par certains types de prestataires, en fonction de leur mission et/ou de leur secteur. A noter qu'il s'agit bien ici du point de vue des prestataires et non de celui des utilisateurs eux-mêmes.

1^{er} motif: conciliation vie privée et professionnelle

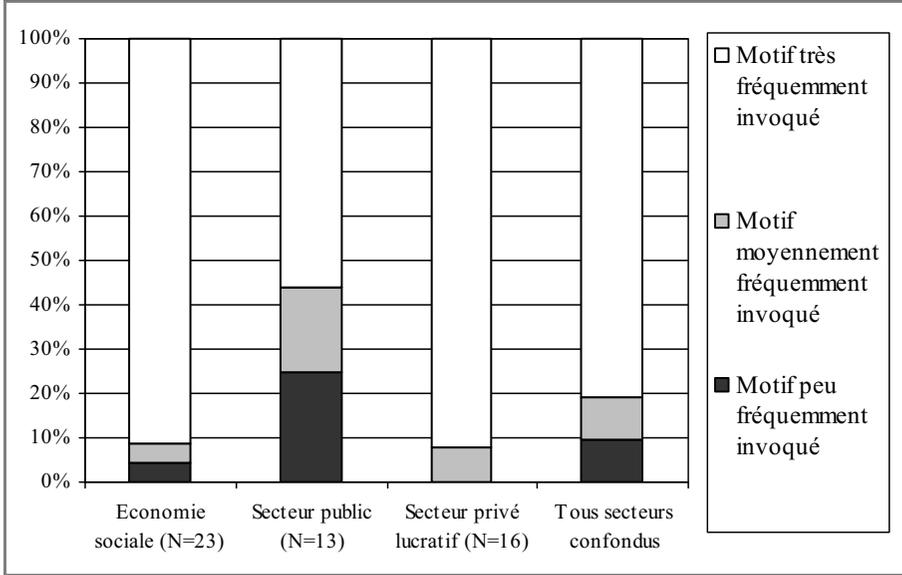
La conciliation entre vie privée et vie professionnelle est un motif qui, selon les prestataires de notre échantillon, est très fréquemment invoqué par leurs utilisateurs. Nous n'observons pas de relation entre la fréquence du motif et la catégorie des prestataires: la fréquence est en général élevée pour l'ensemble de notre échantillon (Voir Tableau 1). On notera toutefois que chez les prestataires du secteur public, ce motif est moins fréquemment avancé, en particulier au sein des CPAS agréés pour l'aide à domicile: seuls 33% d'entre eux considèrent que ce motif est très fréquemment invoqué par leurs utilisateurs, contre plus de 80% pour les autres prestataires qui n'appartiennent pas au secteur public.

Tableau IV-1: *Conciliation vie privée/vie professionnelle*

% de prestataires qui considèrent que ce motif est très fréquemment invoqué par leurs utilisateurs	Eco. Soc. Insertion (N=9)	Eco. Pub. Insertion (N=10)	Assoc. Aide aux pers. (N=7)	Init. Pub. Aide aux pers. (N=6)	Intérim (N=4)	Privé lucratif hors intérim (N=9)	Autres init. Eco soc. (N=7)
	88,9%	70,0%	100,0%	33,3%	100,0%	88,9%	85,7%

Si on croise le secteur du prestataire (public, économie sociale, privé lucratif) avec la fréquence du motif, on observe effectivement l'existence d'un effet «secteur» statistiquement significatif, en ce sens que, pour les prestataires du secteur public, la conciliation entre vie privée et professionnelle est un motif moins fréquemment avancé par leurs utilisateurs (figure 1). Comme facteur d'explication, on peut poser l'hypothèse que les prestataires de type public auraient moins tendance à considérer les services ménagers comme des services de confort, mais davantage comme des services répondant à des besoins sociaux. Cet élément d'explication est renforcé par le fait que le secteur public est celui qui concentre le plus de personnes très âgées parmi sa clientèle (voir infra).

Figure IV-1: Relation entre le secteur du prestataire et le motif «conciliation vie privée/vie professionnelle»



2^{ème} motif: aide aux personnes en situation d'incapacité physique à faire le ménage

D'après une majorité de prestataires, pallier une incapacité physique de réaliser soi-même les tâches ménagères est un motif qui est très fréquemment avancé par leurs utilisateurs. (Voir Tableau 2) Ces chiffres recourent ceux publiés dans les rapports publics d'évaluation (Idea-Consult, 2006) selon lesquels 52% des utilisateurs titre-service affirment être dans une incapacité physique de faire le ménage. Seules les associations d'aide à domicile et le secteur privé lucratif hors intérim considèrent qu'il s'agit là d'un motif moins fréquemment avancé par leurs utilisateurs. Nous n'observons pas d'associations statistiquement significatives entre la fréquence d'une telle demande et un type de prestataire particulier (mission et/ou secteur).

Tableau IV-2: *Aide aux personnes en incapacité physique de réaliser des tâches ménagères*

% de prestataires qui considèrent que ce motif est très fréquemment invoqué par leurs utilisateurs	Eco. Soc. Insertion (N=9)	Eco. Pub. Insertion (N=10)	Assoc. Aide aux pers. (N=7)	Init. Pub. Aide aux pers. (N=6)	Intérim (N=4)	Privé lucratif hors intérim (N=9)	Autres init. Eco soc. (N=7)	Total
	77,8%	70,0%	57,1%	83,3%	100,0%	55,6%	85,7%	73,1%

3ème motif: aide aux personnes en situation de dépendance

Une aide aux personnes dépendantes est un motif très fréquemment invoqué chez 21% des prestataires de notre échantillon. Même si on ne constate pas d'association significative entre la fréquence de ce motif et notre typologie de prestataires, on observe néanmoins qu'il est plus fréquemment avancé au sein des prestataires publics, en particulier chez ceux qui poursuivent une mission d'aide à domicile (CPAS), et au sein de la catégorie «autres initiatives d'économie sociale». En outre, ce motif sera d'autant plus fréquent que les prestataires déclarent accorder peu de poids à une mission de conciliation vie privée/vie professionnelle, d'insertion des travailleurs et à la réalisation d'un profit, et d'autant plus fréquent qu'ils se donnent pour mission une aide aux personnes dépendantes.

Tableau IV-3: *Aide aux personnes dépendantes*

% de prestataires qui considèrent que ce motif est très fréquemment invoqué par leurs utilisateurs	Eco. Soc. Insertion (N=9)	Eco. Pub. Insertion (N=10)	Assoc. Aide aux pers. (N=7)	Init. Pub. Aide aux pers. (N=6)	Intérim (N=4)	Privé lucratif hors intérim (N=9)	Autres init. Eco soc. (N=7)	Total
	11,1%	30,0%	14,3%	50,0%	0,0%	11,1%	28,6%	21,2%

4ème motif: aide aux familles en difficultés

Pour 13,5% des prestataires de notre échantillon, intervenir auprès de familles en difficulté est une demande très fréquemment formulée par leurs utilisateurs titre-service. La fréquence de ce motif est statistiquement corrélée à la mission des prestataires. Les prestataires d'aide à domicile disent en effet rencontrer moins fréquemment cette demande dans leur activité titre-service que les prestataires poursuivant une autre mission. Ceci renvoie sans doute au fait (voir infra) que ces servi-

ces procèdent, en amont, à une orientation des utilisateurs potentiels en fonction de leurs besoins et de leurs profils.

De cette analyse des motifs de l'utilisation du titre-service, on peut tirer essentiellement deux enseignements. Premièrement, il arrive fréquemment que les prestataires titre-service soient confrontés à des demandes d'utilisateurs qui ne portent pas sur une amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Par conséquent, même si le titre-service vise à satisfaire des «besoins à caractère individuel de nature ménagère», il s'avère que les travailleurs doivent être confrontés à des situations à caractère social, ce qui tend à brouiller la frontière entre un service de confort et un service social. Deuxièmement, les prestataires du secteur public (CPAS et ALE) sont davantage que les autres confrontés à ce type de demande, ce qui peut s'expliquer par leur mission originelle d'aide sociale et par le type de public, notamment plus âgé (voir infra), auquel ils s'adressent. Cet effet se marque notamment au sein du secteur de l'aide à domicile où, à mission donnée, les CPAS agréés tendent à faire davantage état de besoins sociaux chez leur clientèle que les associations agréées.

B. Age des utilisateurs

Sur les 52 organisations de notre échantillon, 39 (75%) sont en mesure de répartir leurs utilisateurs parmi les tranches d'âge suivantes: 18-30 ans, 30-45 ans, 45-60 ans, 60-75 ans, et plus de 75 ans. Cela témoigne a priori d'une bonne connaissance de leur clientèle et de leurs besoins. Nous n'observons pas d'associations statistiquement significatives entre l'aptitude à classer les utilisateurs par tranche d'âge, et le secteur ou la mission du prestataire. Les prestataires ont ensuite été répartis en deux groupes, selon qu'ils comptent un pourcentage plus ou moins élevé d'utilisateurs de plus de 75 ans que la moyenne nationale. En 2007, la population belge de plus de 20 ans (donc susceptible de recourir au titre-service) s'élevait à 8 143 405 personnes et, parmi celles-ci, 883 159 personnes, soit 10,8%, avaient plus de 75 ans. (Source: Ecodata). Si on pose l'hypothèse que les utilisateurs se répartissent de manière aléatoire chez les différents types de prestataires de services, on devrait donc s'attendre à ce que la ventilation par groupe d'âge soit identique d'un prestataire à l'autre.

On observe cependant que les utilisateurs (très) âgés ne se répartissent pas de manière identique parmi les entreprises titre-service de notre échantillon. Ainsi, il existe une corrélation (significative statistiquement) entre le type de prestataire et l'âge de leurs utilisateurs, puisqu'on constate des pourcentages plus élevés de personnes âgées (supérieurs à 10,8%) au sein des services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées (CPAS et associations confondus) et de la catégorie «économie publique d'insertion» (voir Figure 2). On décèle donc, à la fois, un effet «secteur» et un effet «mission» qui, pris isolément, sont statistiquement significatifs: les opérateurs d'aide à domicile comptent, parmi leur utilisateurs, davantage de personnes âgées (Figure 3), de même que les prestataires du secteur public, toutes missions confondues (Figure 4). On observe donc une concentration plus élevée de personnes âgées au sein d'opérateurs publics (CPAS et ALE) et d'aide à domicile, c'est-à-dire d'opérateurs qui, en raison de leur mission et/ou de leur secteur, côtoient naturellement ce type de public. Quant aux prestataires du secteur privé lucratif, certains nous ont confié qu'ils étaient plus sélectifs quant au profil des utilisateurs et que les personnes âgées pouvaient parfois compliquer leur gestion. Un gestionnaire nous confie qu'il est attentif à ce que l'utilisateur sache effectuer un paiement par virement, ouvrir la porte à l'aide ménagère, etc. De manière générale, il est toutefois impossible de déterminer, sur base des données disponibles, dans quelle mesure l'association entre l'âge et le type de prestataires résulte d'un choix délibéré des personnes âgées de s'adresser de manière privilégiée à ce type de structure, ou d'une sélection de la clientèle opérée en amont par les prestataires eux-mêmes.

Figure IV-2: Relation entre les types de prestataires et l'âge des utilisateurs

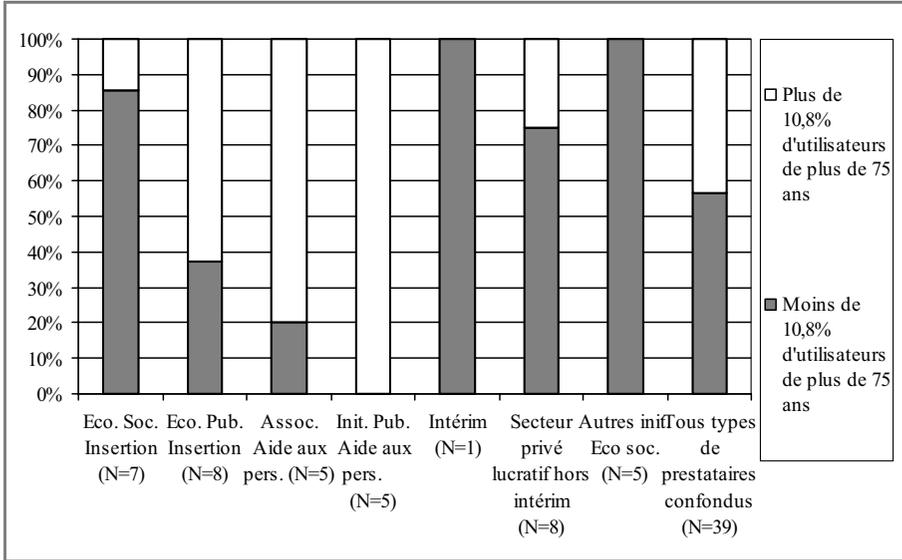


Figure IV-3: Relation entre l'âge des utilisateurs et la mission du prestataire

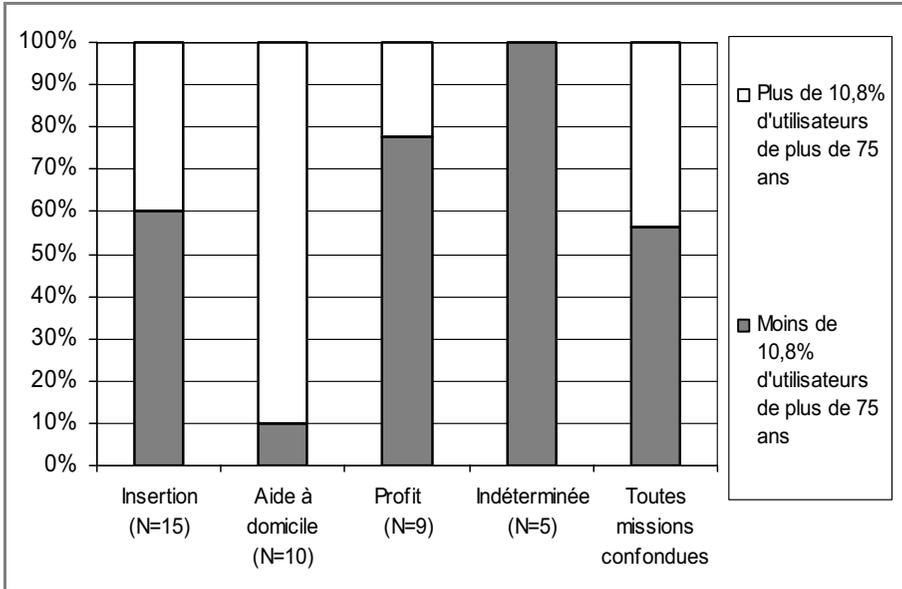
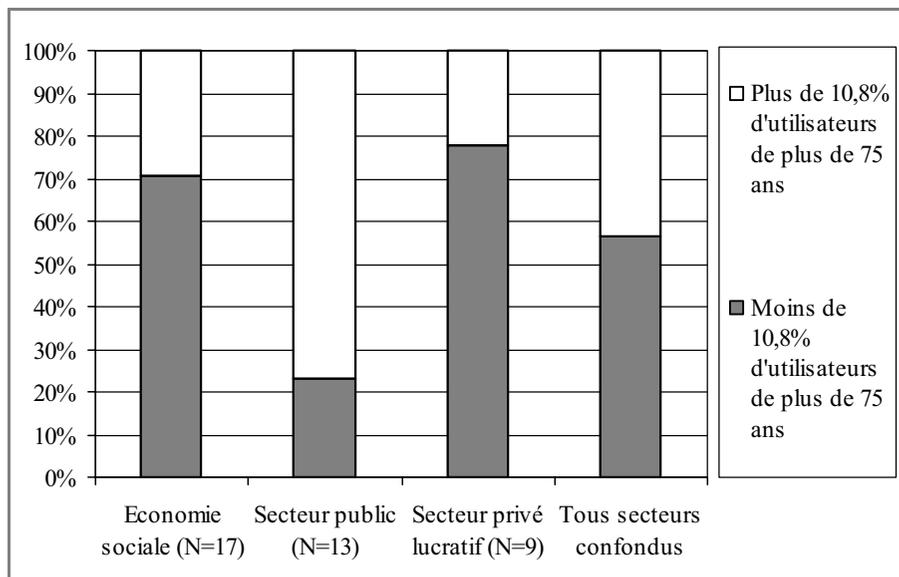


Figure IV-4: Relation entre l'âge des utilisateurs et le secteur du prestataire

Comme nous le verrons plus loin, le fait d'observer un pourcentage élevé de personnes âgées chez les prestataires d'aide à domicile ne doit pas être interprété comme un «détournement» du titre-service à d'autres fins, en particulier celle de répondre à des besoins non rencontrés dans le cadre de leur service d'aide familiale (du au contingentement de leur activité). Lors des entretiens, les services agréés d'aide à domicile nous ont en effet expliqué que, dans la plupart des cas, ils orientent un nouvel utilisateur en aide ménagère titre-service ou en aide familiale au terme d'une analyse de sa demande et de son profil. Un pourcentage plus élevé de personnes (très) âgées parmi leur clientèle titre-service peut donc s'expliquer de deux manières.

- La première raison est que ces utilisateurs, bien qu'âgés, ne sont pas des personnes fragilisées (dépendantes, malades, etc.) et ne nécessitent donc pas l'intervention d'une aide familiale. Il se peut que ces personnes âgées se tournent spontanément vers les «services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées» en se fiant à leur mission sociale, ou qu'elles y soient renvoyées par d'autres personnes/institutions (proches, médecin, mutualité, etc.). La mission agirait dans ce cas comme un signal de confiance. Il est possible également que certaines personnes âgées, en demande de services ménagers uniquement, aient tendance à faire

appel à une aide familiale (et donc s'adressent aux prestataires d'aide à domicile) plutôt qu'à une aide ménagère titre-service dans la mesure où le service d'aide familiale, dont le tarif horaire varie de 0,80 euros à 7,81 euros en fonction du profil socio-économique de l'utilisateur¹⁸⁰, peut s'avérer moins coûteux que titre-service. Il existe donc une concurrence de prix entre les deux types d'aide. Certaines demandes seraient alors renvoyées vers le service d'aide ménagère titre-service dans la mesure où leur situation n'exigerait pas l'intervention d'une aide familiale.

- Le deuxième élément d'explication est que ces utilisateurs sont des personnes vulnérables (dépendantes, malades, etc.), chez qui les aides ménagères titre-service interviennent en complément des aides familiales. Dans ce cas, la double prise en charge de l'usager vise à libérer l'aide familiale des tâches strictement ménagères (prestées par l'aide ménagère titre-service) pour qu'elle puisse se consacrer à ses rôles essentiels tels qu'une aide relationnelle, sanitaire, sociale, etc.

C. Mise en place du service

La relation entre le prestataire de services et l'utilisateur est caractérisée par de fortes asymétries d'information, puisque le prestataire ne connaît pas, a priori, le profil de l'utilisateur (ses besoins, ses attentes, son niveau d'exigence, etc.), ni l'état de son domicile (taille, dangers potentiels, salubrité, etc.). Certaines informations peuvent certes être communiquées à distance, par téléphone. En outre, le projet de loi «titre-service» fait état d'un «contrat» signé entre l'utilisateur et l'entreprise agréée. La loi de 2001 évoquera finalement, dans son article 6, une «convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée». Cette convention est donc susceptible de réguler la qualité du service. Selon le rapport annuel d'évaluation 2006 (IdeaConsult), 78% des prestataires interrogés au sein d'un échantillon satisfont à cette obligation, soit en utilisant la convention «type» mise à disposition à l'époque par la société Accor sur son site internet (60%), soit en concevant eux-mêmes leur propre modèle de convention (18%). Cette étude ne précise pas toutefois quels sont les prestataires qui ne font pas signer de convention,

¹⁸⁰ Le barème tarifaire tient compte des revenus du ménage, du nombre de personnes à charge, de certains frais déductibles et du pourcentage d'un handicap éventuel.

bien que cela ait été possible. Au sein de notre échantillon, tous les prestataires disent fournir une convention à leurs utilisateurs. Les conventions récoltées contiennent des informations relatives :

- aux tâches autorisées et non autorisées ;
- au plan d'activité, c'est-à-dire les tâches prestées, les horaires, la fréquence des prestations, les jours, etc. ;
- à l'obligation de mettre à disposition un matériel en bon état de fonctionnement et des produits de nettoyage en quantité suffisante ;
- aux modalités de paiement (notamment, en cas de retard de paiement), en cas d'absence de l'utilisateur ou du travailleur, au niveau de la gestion des clés, en cas de plaintes ;
- aux conditions de travail, telles que le respect de la loi relative au bien-être au travail, le respect de conditions convenables en matière de sécurité et de santé de l'aide ménagère (par rapport au tabagisme, notamment), l'interdiction de réaliser un travail dangereux, etc. ;
- le respect de la loi relative à la discrimination (de l'entreprise envers l'utilisateur, et de l'utilisateur envers le travailleur), sur l'interdiction du harcèlement, etc.

L'efficacité d'une telle formalité est toutefois à relativiser. Alors que certaines entreprises parcourent avec leurs utilisateurs le contenu de la convention et vérifient leur bonne compréhension et adhésion, d'autres se contentent de l'envoyer par courrier postal ou électronique... sans forcément se la voir retournée. Ainsi, selon les prestataires de notre échantillon, nombreux seraient les utilisateurs qui ne renvoient pas la convention signée, ce qui complique d'ailleurs la récupération des titres-services non payés et ce, d'autant plus qu'il n'est pas toujours facile de prouver qu'une prestation a effectivement bien eu lieu. La capacité de la convention à «encadrer» les comportements des utilisateurs s'avère donc très variable d'un prestataire à l'autre. Nous nous sommes dès lors penchés plus avant sur les modalités précises de la signature de ce «contrat» et, plus largement, sur la manière dont est mis en place le service d'aide ménagère. A cette fin, il nous paraissait important de prendre en considération deux paramètres: le prestataire joue-t-il, ou non, son rôle d'intermédiaire entre l'utilisateur et le travailleur, et la signature de la convention a-t-elle lieu, ou non, au domicile de l'utilisateur. Quatre cas de figure sont alors distingués, comme le montre le tableau 4.

Tableau IV-4: *Modalités de la mise en place du service*

	Médiation par l'employeur	Absence de médiation par l'employeur
Au domicile	(1) Signature au domicile par un membre de l'encadrement	(3) Signature au domicile, par l'aide ménagère
Hors du domicile	(4) Signature à l'agence	(2) Signature à distance, par courrier ou courriel

(1) *Signature de la convention au domicile, par l'employeur ou un membre du personnel encadrant.* La signature de la convention au domicile est bien souvent le prétexte à une «inspection» du domicile. L'intérêt de cette visite est double. D'une part, elle entraîne une interaction directe entre l'utilisateur et l'employeur qui permet, par exemple, de vérifier l'adéquation du service au profil de l'utilisateur. Du point de vue de la qualité du service, l'opportunité d'une visite *systématique* du domicile peut cependant être discutée, compte tenu du coût qu'elle occasionne pour les prestataires et de son caractère éventuellement intrusif pour les utilisateurs. D'autre part, cette visite s'avère aussi importante pour le travailleur. En effet, elle permet d'évaluer, *de visu*, l'environnement et les conditions de travail de l'aide ménagère, donc de vérifier la salubrité des lieux, de déceler des dangers et des problèmes de sécurité potentiels, d'évaluer une charge de travail réaliste, etc. Elle permet aussi à l'employeur de signifier à l'utilisateur que le travailleur est bien placé sous son autorité, de recadrer éventuellement les contours du service, etc. Il est par conséquent évident que cette visite se fait autant dans l'intérêt de l'utilisateur que de celui du travailleur. Dans ce sens, il s'agit autant d'une dimension de la qualité de l'emploi que du service.

(2) *Signature de la convention à distance, par courrier postal ou électronique.* La signature de la convention à distance n'entraîne ni intermédiation de l'employeur, ni visite du domicile. Il s'agit d'un mode de coordination plus anonyme qui ne contribue pas à renforcer la qualité du service ou de l'emploi.

(3) *Signature au domicile, non pas par l'employeur ou un membre du personnel encadrant mais par l'aide ménagère elle-même.* Il arrive en effet fréquemment que l'aide ménagère soit chargée de faire signer la convention, avant ou lors de la première prestation. Dans certains cas, elle effectue une visite des lieux lors d'une première prise de contact et rapporte ensuite à son employeur d'éventuels problèmes rencontrés. Ainsi,

dans la convention d'un prestataire, on peut lire que «l'utilisateur doit en tant que personne normalement prévoyante *permettre au travailleur, avant que l'occupation ne commence*, de faire effectuer une visite des lieux quant aux conditions de travail par rapport à l'hygiène, dans le cadre des activités à effectuer.» Chez un autre, on peut lire: «l'utilisateur passe en revue avec le travailleur, avant que celui-ci ne commence ses activités, les éventuels dangers que présentent les moyens et le matériel qu'il met à disposition.» Toutefois, l'aide ménagère ne dispose pas nécessairement des compétences requises pour mettre à jour certains manquements, ni de l'«autorité» du prestataire pour éventuellement poser certaines limites, rappeler l'utilisateur à ses obligations, etc. Dans d'autres cas, l'aide ménagère se contente de «déposer» la convention lors de la première prestation et de l'emporter une fois signée. Cette manière de procéder n'entraîne pas plus de garanties que si la convention avait été signée à distance, par correspondance.

(4) *Signature à l'agence par l'employeur ou un membre du personnel encadrant.* Dans ce cas, il y a une interaction directe entre l'utilisateur et l'employeur qui peut, de la sorte, expliquer les modalités du service au client. Toutefois, l'action de l'employeur se trouve limitée du simple fait qu'il ne réalise pas de visite du domicile.

Il convient de préciser que si ces modalités sont mutuellement exclusives pour chaque nouvelle inscription d'un utilisateur, elles ne le sont plus pour l'ensemble de la clientèle d'un prestataire. Ainsi, on peut rencontrer un prestataire qui envoie la convention par courrier postal ou électronique lorsque l'utilisateur est une personne difficile à rencontrer en journée (car professionnellement active), mais qui par contre se déplace au domicile lorsque la personne est âgée. Les procédures adoptées pour la mise en place du service peuvent donc dépendre du type de l'utilisateur, du temps disponible, etc. Nous avons donc relevé la *fréquence* des différentes modalités de signature de la convention. Enfin, nous avons aussi tenu compte du fait que la visite du domicile n'est pas systématiquement couplée à la signature de la convention. Il se peut ainsi que certains prestataires fassent parvenir la convention par courrier et effectue, dans un deuxième temps, une visite du domicile.

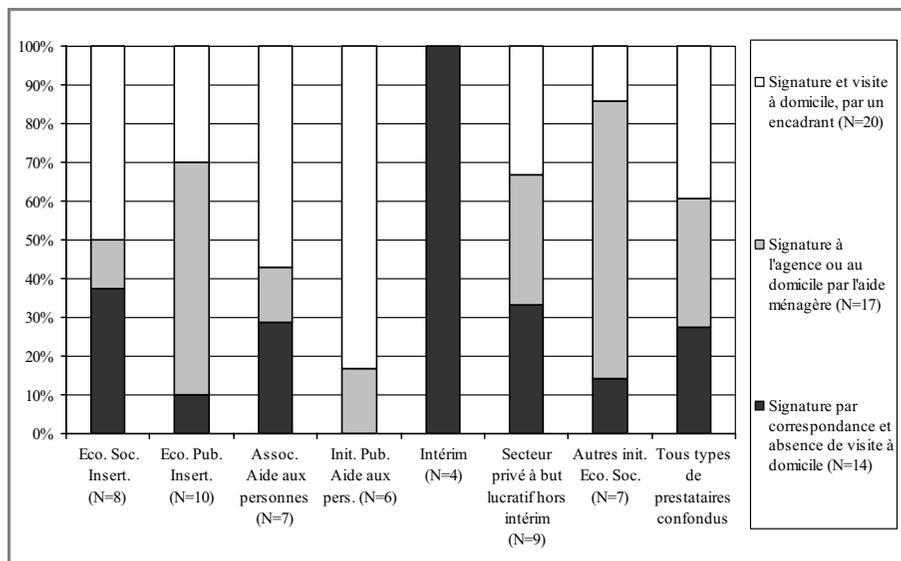
Nous avons alors procédé à une analyse des correspondances multiples, suivie d'un clustering, afin de vérifier s'il était possible de regrouper les prestataires en fonction de leurs pratiques, et si on pouvait établir un lien entre les groupes (clusters) issus de l'analyse statistique et

notre typologie basée sur la mission et le secteur du prestataire. Le traitement statistique aboutit à un regroupement des prestataires en trois clusters dont les pratiques sont, en leur sein, homogènes mais par contre fortement différenciées entre eux :

- Le premier groupe est composé de 20 prestataires qui signent exclusivement la convention par correspondance et qui ne réalisent pas de visite du domicile ;
- Le deuxième groupe de 17 prestataires comprend, majoritairement, des prestataires qui signent la convention en agence ou la font signer par leur aide ménagère au domicile. Il y a dans ce groupe peu de prestataires qui réalisent des visites au domicile ;
- Le troisième groupe se compose de 14 prestataires qui recourent dans la quasi-totalité des cas à une signature de la convention à domicile. Les quelques prestataires qui envoient la convention par correspondance réalisent, conjointement, une visite du domicile.

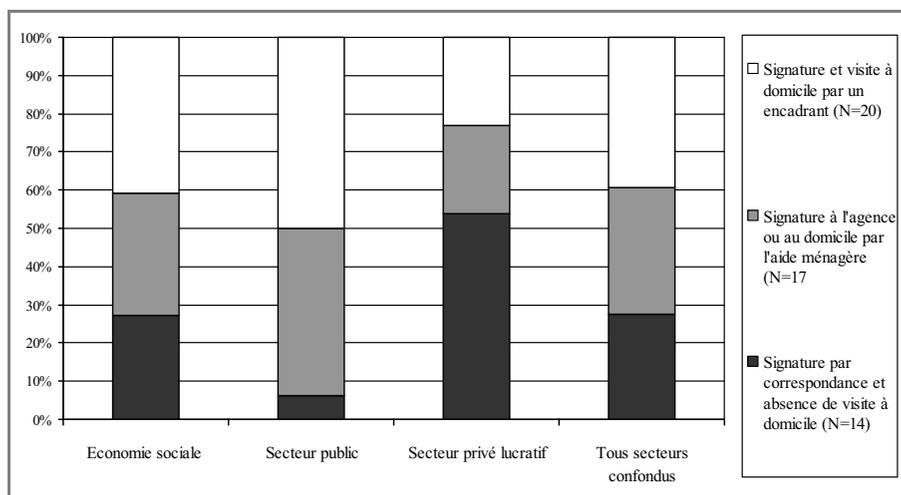
Si on croise notre typologie des prestataires avec cette classification des prestataires en trois groupes, on obtient les résultats suivants (significatifs statistiquement) (figure 5). Les prestataires poursuivant une mission d'aide à domicile, en particulier les CPAS, comptent un pourcentage élevé de leurs prestataires qui se déplacent au domicile pour signer la convention et inspecter le domicile. L'économie sociale d'insertion offre un profil assez contrasté, avec une moitié des prestataires qui effectue une visite du domicile et environ 40% des prestataires qui mettent le service en place à distance. Les prestataires à finalité lucrative (hors intérim) adoptent des pratiques qui se rapprochent du profil moyen («tous types de prestataires confondus»). On trouve au sein de cette catégorie de prestataires une diversité de pratiques représentées quasiment à parts égales. A noter que cette catégorie se distingue fortement du secteur de l'intérim qui ne réalise jamais de visite du domicile. Il faut enfin souligner que les «autres initiatives d'économie sociale» se démarquent encore fortement des prestataires d'économie sociale qui poursuivent une mission d'aide à domicile ou d'insertion.

Figure IV-5: Relation entre les types de prestataires et les modalités de la mise en place du service



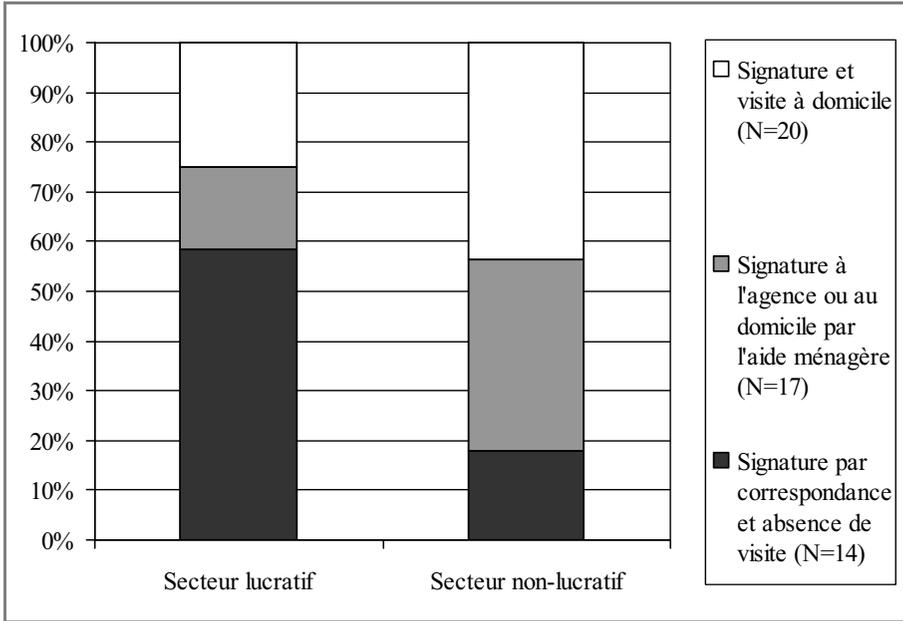
Nous observons un effet secteur (à un niveau de signification de 10%), avec davantage de signatures et de visites à domicile au sein du secteur public (surtout le fait des CPAS agréés pour l'aide à domicile) et de l'économie sociale, et davantage de signatures à distance au sein du secteur privé lucratif (figure 6).

Figure IV-6: Relation entre le secteur des prestataires et les modalités de la mise en place du service



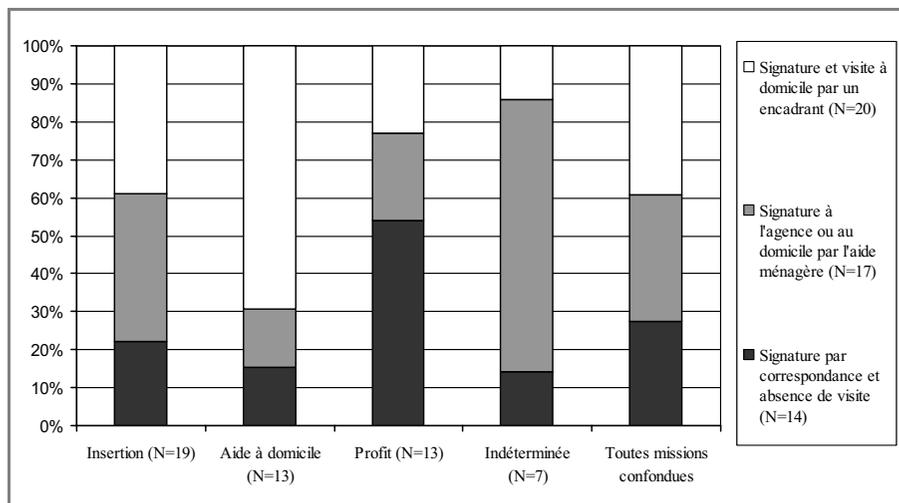
Sur le plan statistique, la différence se marque davantage si on oppose le secteur lucratif au secteur non-lucratif (regroupement des secteurs public et d'économie sociale) ou, ce qui revient au même, en opposant les prestataires à mission sociale ou lucrative. (Figure 7)

Figure IV-7: *Relation entre le secteur (lucratif ou non-lucratif) et les modalités de la mise en place du service*



Enfin, on identifie également un effet «mission» puisque, comme le montre la figure 8, 70% des prestataires dont la mission est l'aide à domicile réalisent une visite au domicile d'un nouvel utilisateur.

Figure IV-8: Relation entre la mission et les modalités de la mise en place du service



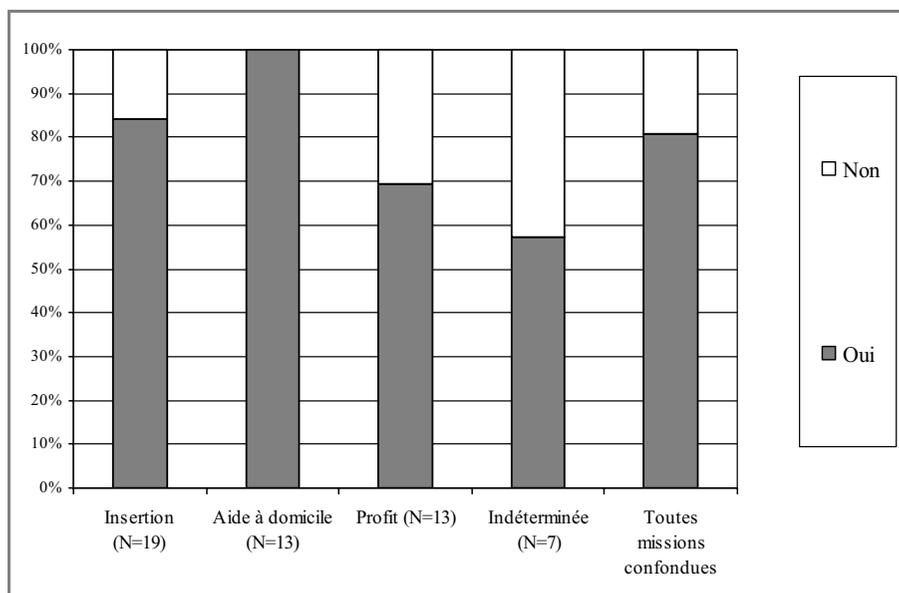
Certains prestataires d'aide à domicile mentionnent d'ailleurs explicitement la visite du domicile dans la convention. Ainsi, dans la convention d'un CPAS agréé pour l'aide à domicile, on peut lire: «dans un souci de qualité mais également afin de garantir le respect de cette convention, un contrôle à domicile peut être réalisé. L'utilisateur et l'aide ménagère devront s'y soumettre et réserver un bon accueil au superviseur.» Ces résultats corroborent aussi ceux d'une étude (Nyssens, Vermer, 2006) qui démontre que les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées tendent à transposer à la section titre-service des pratiques adoptées dans le cadre de leurs services d'aide aux personnes vulnérables. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une «enquête sociale» réalisée par un «travailleur social» au domicile d'un «patient», mais plutôt d'une «enquête administrative et de sécurité» réalisée par un «coordinateur» auprès d'utilisateurs, qu'ils dénomment à dessein «clients» pour les différencier des usagers fragilisés qui, eux, relèvent de leur autre service d'aide familiale.

Quant aux prestataires (publics et privés) poursuivant une mission d'insertion, on observe qu'ils tendent à se rapprocher du profil moyen de notre échantillon. Enfin, viennent les prestataires dont la mission est le profit et qui recourent, davantage que les autres prestataires, à une gestion de la relation à distance. Le secteur de l'intérim vient assurément diminuer les performances de cette catégorie de prestataires.

Quant aux prestataires dont la mission est indéterminée (« autres initiatives d'économie sociale »), ils se caractérisent surtout par le fait qu'ils optent pour une signature en agence ou au domicile par l'aide ménagère.

D. Le suivi du service

Il importe que le service ne soit pas seulement encadré lors de l'inscription d'un nouvel utilisateur, mais aussi dans la durée. Or, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les prestataires assurent un tel suivi. En effet, les procédures – qui sont rarement formalisées – peuvent fortement varier d'un prestataire à l'autre (visite périodique, entretien téléphonique, fréquence, réalisé par qui, etc.); elles peuvent aussi varier chez un même prestataire pour différents utilisateurs; et elles peuvent enfin varier au fil du temps pour un même utilisateur (l'employeur sait qu'un « ancien » utilisateur, qu'il connaît bien, requiert moins d'attention et qu'il se manifesterait en cas de problème). Des communications téléphoniques fréquentes peuvent suffire à assurer un suivi efficace du service, qui ne requiert donc pas, par exemple, l'intervention d'un(e) « responsable qualité » au domicile. Mais, là encore, tout dépend du contenu de ces appels: s'agit-il de gérer des aspects pratiques (déplacement d'une prestation) ou d'interroger l'utilisateur sur sa satisfaction? Afin de recueillir une information fiable, il demeure donc indispensable de récolter le point de vue des utilisateurs. Nous avons néanmoins demandé aux prestataires de notre échantillon s'il vérifiait, une fois le service mis en place, l'adéquation du service presté aux besoins de l'utilisateur. La figure 9 montre qu'un pourcentage élevé de prestataires (80%) disent contrôler cette adéquation. Toutefois, on observe que les prestataires ayant une mission d'aide à domicile se livrent davantage à cette vérification, suivis de prestataires de l'insertion, puis des prestataires à finalité lucrative, et enfin de ceux dont la mission est indéterminée (« autres initiatives d'économie sociale »).

Figure IV-9: Vérification de l'adéquation du service aux besoins de l'utilisateur

E. Le contenu du service

Le champ d'application du dispositif titre-service a évolué au fil du temps. Les activités admises au domicile ont en effet été progressivement restreintes: la garde d'enfants a été exclue de la seconde génération du dispositif (mais réintroduite ensuite en Flandre) et le contenu de l'«aide à domicile» a, lui aussi, été de plus en plus confiné: alors que la loi du 20/07/2001 autorisait, sans autre précision, les services d'«aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées», l'accord de coopération de 2002 conclu entre les Régions et la communauté germanophone fait mention d'un «*accompagnement des personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères*». En 2004, la refédéralisation du titre-service fixe le contenu des services autorisés à une «aide à domicile de nature ménagère», c'est-à-dire «des activités en faveur des *particuliers* qui comprennent le nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas».¹⁸¹ La deuxième génération de titres-services s'intéresse donc moins au profil des utilisateurs, tous regroupés sous le vocable de «particuliers», qu'au contenu des tâches prestées.

¹⁸¹ Cfr. l'A.R. du 9 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

La terminologie utilisée demeure cependant équivoque: une «aide à domicile de nature ménagère» s'apparente à une «aide ménagère», qui renvoie à une *aide aux personnes* impliquant une dimension relationnelle plus ou moins prononcée.¹⁸² L'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi titre-service allait d'ailleurs dans ce sens: «force est de constater que les activités auxquelles les travaux ou services de proximité peuvent se rapporter dans un premier temps – *aide à domicile de nature ménagère*, garde d'enfants et aide aux personnes âgées, malades ou handicapées à domicile – peuvent être regardées comme des formes d'*aide aux personnes* au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.» L'avis ajoute spécifiquement pour l'aide ménagère: «en fonction du sens conféré à la notion d'«aide à domicile de nature ménagère», *pareille aide – ou du moins certaines de ses formes – peuvent être considérée comme étant une matière relevant de la politique familiale*, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 1^o, de cette loi *ou de la politique d'aide sociale*, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de cette loi.» La loi spéciale sur les Réformes institutionnelles du 8 août 1980 définit en effet les compétences des Régions, dont les compétences personnalisables notamment en matière d'aide aux personnes, telles que la politique familiale ou la politique d'aide sociale. Pour des raisons institutionnelles, cette politique a donc été définie comme une politique de l'emploi, alors qu'elle marque bien une incursion dans le champ des politiques sociales.

Si on s'intéresse aux profils de qualification définis par la Commission Communautaire des Professions et Qualifications (CCPQ) en communauté française, on constate d'ailleurs que l'*aide ménagère* est considérée comme une personne qui «travaille dans le cadre d'un *service d'aide à domicile*, dans un CPAS ou encore dans le cadre d'*organismes de réinsertion*.» Si ses tâches consistent «à entretenir, maintenir et améliorer l'hygiène dans les pièces où les bénéficiaires vivent», on trouve aussi, dans le profil de qualification, des activités telles que «s'adapter à un public en difficulté», «encourager le bénéficiaire aidé à se prendre en charge», «déterminer avec le bénéficiaire les modalités pratiques de l'intervention», autant d'activités qui requièrent des compétences qui n'ont rien de trivial. Les prestataires titre-service dont la mission est d'offrir une aide à domicile pour personnes vulnérables, et au sein desquels préexistait ce type d'aide ménagère, utilisent désormais l'expres-

¹⁸² La même ambivalence existe dans la traduction néerlandaise du texte: l'expression utilisée dans la loi – «*thuishulp van huishoudelijke aard*» – est plus ambiguë que celle de «*poetsdienst*» qui, elle, fait plus directement référence à un service technique.

sion d'«*aide ménagère à caractère social*» pour désigner ces aides ménagères «non titre-service» intervenant auprès de publics fragilisés, et qui disposent de compétences additionnelles par rapport aux aides ménagères titre-service qui, elles, sont supposées offrir un service avant tout technique (à l'instar d'une «technicienne de surface») auprès de personnes non vulnérables.

L'introduction du titre-service pose donc des difficultés en termes d'articulation avec des professions et des métiers existants, comme celui d'aide ménagère mais aussi celui d'aide familiale. En Belgique, les politiques sociales d'aide aux personnes à domicile relèvent, comme nous l'avons souligné plus haut, des Régions, et plus précisément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées (*diensten voor gezinszorg* en Région flamande) qui s'inscrivent dans la régulation tutélaire. L'aide familiale, prestée au sein des ces organismes, est un service uniquement destiné à des familles fragilisées, aux personnes âgées, isolées, handicapées, en perte d'autonomie, et en priorité défavorisées sur le plan financier. Dans le cas spécifique des personnes âgées, ces services ont pour but de préserver leur autonomie dans leur domicile, à travers un accompagnement multiforme dans les actes de la vie quotidienne. Ainsi, le service presté par ces organisations comprend des tâches d'aide ménagère *stricto sensu* (entretien courant des pièces habitées et du linge, la préparation des repas, les courses, etc.), ce qui entraîne un chevauchement de tâches avec le titre-service. Mais son rôle est cependant beaucoup plus vaste: il s'agit aussi d'offrir une aide polyvalente aux personnes fragilisées sous la forme d'une aide sociale (orientation vers des services spécialisés, maintien du lien social, ...), sanitaire (hygiène des personnes, ...), éducative (conseils d'hygiène, adaptation du logement, ...), relationnelle (écoute, identification des difficultés, ...).

Depuis l'introduction du système titre-service, on observe donc, dans le champ de l'aide à domicile, une coexistence de deux politiques publiques distinctes – le dispositif titre-service pour l'aide à domicile de nature ménagère et les services agréés d'aide à domicile pour l'aide familiale et l'aide ménagère à «caractère sociale» – qui relèvent de deux niveaux de pouvoir distincts et qui se recouvrent partiellement puisqu'elles autorisent toutes deux la prestation de tâches ménagères auprès de personnes (très) âgées et vulnérables. Le tableau 5 résume les éléments relatifs à la coexistence de ces deux politiques publiques. La question de l'articulation entre ces deux politiques publiques fut abor-

dée pour la première fois dans le rapport d'évaluation pour l'année 2007 (Idea Consult, 2008), et ce dans une perspective budgétaire uniquement. En effet, le maintien au domicile des personnes âgées est une option en faveur de laquelle optent bon nombre de pays en raison de son moindre coût pour les finances publiques qu'un placement en institution. Par conséquent, le rapport d'évaluation préconise de mener une enquête auprès des personnes âgées afin de mesurer la contribution du titre-service (donc, *en théorie*, la prestation de tâches ménagères) à leur maintien au domicile, en vue de quantifier un effet-retour additionnel à ceux déjà mesurés jusqu'ici (réduction des allocations de chômage, etc.).

Tableau IV-5: *Le dispositif titre-service versus les services agréés d'aide à domicile*

	Titre-service	Service agréé d'aide aux familles et aux personnes âgées, diensten voor gezondheidszorg
Type de services prestés	Aide ménagère	Aide ménagère, aide sociale, relationnelle, administrative, sanitaire, etc.
Type de prestataires	Tous types	Associations, CPAS
Type de bénéficiaires	Tous types	Familles, pers. âgées, isolées, en perte d'autonomie, défavorisées sur le plan financier
Type de politique	Economique, de l'emploi	Sociale
Mode de régulation	Quasi-marchand	Tutélaire

Cette coexistence fait naître un risque de confusion des métiers d'aide familiale et d'aide ménagère titre-service, tant au niveau des employeurs et de leurs travailleurs, que des utilisateurs:

– **confusion au niveau des employeurs.** Il existe de fortes asymétries d'information entre les pouvoirs subsidiants (Onem) et les prestataires agréés, malgré des contrôles récemment renforcés. Comme nous l'avons déjà indiqué, même si l'agrément stipule que «l'entreprise s'engage à effectuer [...] uniquement les activités autorisées dans la décision d'agrément», il reste possible que l'employeur autorise la prestation d'activités non admises, involontairement (par manque d'information et de vigilance) ou volontairement (pour gagner ou ne pas perdre des clients). A titre d'exemple, dans leur convention, deux

prestataires de notre échantillon mentionnent encore, parmi les activités autorisées, «*assurer un **accompagnement** de personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères, dans leurs déplacements ou dans leurs loisirs*», alors que ces tâches ne relèvent plus du champ d'activités autorisées depuis la refédéralisation du titre-service en 2004. Accompagner une personne âgée revient à «faire avec» plutôt que «faire pour» ce qui confère une autre dimension au service presté. A noter qu'un tel «débordement» concerne l'aide aux personnes dépendantes, mais aussi d'autres services de proximité, comme la garde d'enfants en dehors des horaires scolaires.

Les problèmes de confusion au niveau des services prestés sont évoqués par la Cour des comptes dans son rapport sur le titre-service. Ainsi, selon la Cour des comptes (2009, p.23), «certaines entreprises agréées telles que les entreprises de nettoyage industriel ont *une activité principale de même nature* que celle autorisée en matière de titres-services. Cette situation présente un *risque de confusion, difficilement détectable, entre un service de proximité et un service commercial.*» Bien qu'il ne s'agisse pas d'un «service commercial», le dernier rapport annuel d'évaluation du dispositif (Idea Consult, 2008) évoque lui aussi un possible effet de substitution au sein des services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, entre le service d'aide familiale et d'aide ménagère titre-service. Le rapport d'évaluation questionne en effet les implications budgétaires du chevauchement de tâches ménagères entre les deux types de services, dans la mesure où l'Etat fédéral financerait des services qui jusqu'alors, étaient prestés, du moins «en clair», via les politiques régionales d'aide aux personnes âgées. Le rapport suggère alors de mesurer l'ampleur d'un effet de substitution potentiel auprès des prestataires qui sont à la fois agréés pour prester de l'aide à domicile (services d'aide aux familles et aux personnes âgées, diensten voor gezinszorg) et pour le titre-service. Cette question fut traitée dans l'étude (Nyssens, Vermer, 2006) commanditée par le cabinet de la Santé, de l'Action sociale et l'Égalité des chances de la région wallonne. Les résultats montrent qu'il n'y a pas, au sein des services agréés wallons d'aide aux familles et aux personnes âgées, d'effet de substitution entre ces deux types de mesures. L'offre de services étant largement inférieure aux besoins de la population (vieillissante), les opérateurs agréés d'aide à domicile épuisent les quotas d'heures subventionnées dont ils bénéficient. En outre, cette étude montre que les services agréés d'aide à domicile sont très vigilants à articuler ces types d'aide en les différen-

ciant tant au niveau du type de services prestés que du profil des bénéficiaires. On peut cependant se poser la question de la substitution entre l'aide ménagère titre-ménagère et l'aide ménagère à caractère «social» dont nous avons parlé plus haut. Il semblerait que cette dernière soit en voie de disparition et serait remplacée par des aides ménagères titre-service.

La Cour des comptes (2009) souligne encore un dévoiement du titre-service chez des prestataires dont l'activité est cette fois étrangère à celle du titre-service: «d'autres entreprises agréées, ayant une activité principale de nature très différente, présentent le risque d'utiliser pour cette activité les travailleurs qu'elles occupent dans le cadre de leur activité titres-services (par exemple: une entreprise en bâtiment qui utiliserait ses travailleurs titres-services pour nettoyer ses chantiers ou une maison de repos affectant ses travailleurs titres-services à la préparation des repas ou au nettoyage au profit de ses résidents). (Ibid.)

– **confusion au niveau des utilisateurs.** Il semble difficile de définir, *in abstracto*, le contenu d'un service, a fortiori d'un service de proximité, sans tenir compte du public cible auquel il s'adresse et qui participe à sa «co-construction». Or, le système titre-service ne pose aucune restriction quant au profil des utilisateurs. Comme indiqué plus haut, le titre-service touche un pourcentage élevé d'utilisateurs (très) âgés (qui ne tient pourtant pas compte des personnes âgées inscrites par l'entourage) dont, selon toute vraisemblance, un pourcentage significatif de personnes dépendantes ou en perte d'autonomie. On sait, en effet, que la dépendance augmente fortement avec l'âge: 2% des personnes âgées entre 60 et 69 ans, 10,5% des personnes à 80 ans et 30% à 90 ans¹⁸³. D'autres estimations situent le pourcentage de personnes de plus de 75 ans dépendantes à 15%. Sachant que le titre-service attire 126252 utilisateurs de plus de 60 ans (dont 35691 de plus de 80 ans) (Idea Consult, 2008), un rapide calcul montre qu'un nombre potentiellement élevé de personnes dépendantes recourent à ce dispositif.

Le risque de confusion naît du fait que les utilisateurs âgés et fragilisés, ou leur entourage dont peut aussi émaner la demande d'aide, n'ont peut-être pas connaissance du service d'aide familiale, et opéreraient dès lors pour le dispositif titre-service qui, depuis son lancement, a bénéficié d'une exposition médiatique considérable. De surcroît, il est possi-

¹⁸³ Les repères de l'Avisé, octobre 2006, p.4.

ble que ces personnes ne soient pas en mesure de différencier correctement les deux types d'aide. Cette hypothèse est corroborée par le fait que les bénéficiaires d'un service d'aide familiale ont eux-mêmes tendance à méconnaître la spécificité de ce métier, sur le plan relationnel, social, éducatif, etc., et donc à l'assimiler à de l'aide ménagère. Selon une étude réalisée au sein des services d'aide à domicile (Nyssens, Vermer, 2006), 83% des bénéficiaires d'aide familiale interrogés perçoivent le service offert comme étant essentiellement ménager. Une autre étude conclut qu'«il faut briser l'image de l'aide familiale *comme femme de ménage et limiter le nettoyage*», notamment en «assurant une communication correcte au sujet du contenu du métier d'aide familiale vers le monde extérieur» (Ver Heyen, Vandenbrande, 2005). Enfin, nous avons déjà évoqué la concurrence de prix entre les deux services qui, dans certains cas, rend un service d'aide familiale plus attractif financièrement que le titre-service.

– **confusion au niveau des travailleurs.** Il est évident que, en raison des asymétries d'information, l'employeur ne peut contrôler toutes les tâches prestées par les travailleurs. Il est donc possible que, s'adressant à une personne dépendante, l'aide ménagère titre-service preste un service équivalent à celui d'une aide familiale. Il faut souligner que l'aide ménagère est un métier sur lequel pèse une charge symbolique négative, et que la dimension d'*aide* peut dès lors être perçue par ces travailleurs comme un moyen de revaloriser leur métier. L'étude déjà citée (Ver Heyen et al., 2006) menée auprès des aides familiales montrent d'ailleurs qu'elles «sont plus satisfaites du contenu de leur travail à mesure qu'elles consacrent moins de temps au nettoyage et plus de temps aux tâches soignantes et aux tâches de soutien.» L'employeur titre-service peut cependant intervenir en amont, en (in)formant les utilisateurs et les travailleurs titre-service quant aux limites du métier d'aide ménagère, en apprenant aux aides ménagères à décliner des demandes extérieures à leur sphère de compétences, etc.

Si les recherches existantes montrent que les services agréés d'aide à domicile veillent, compte tenu de leur mission d'aide à domicile, à articuler adéquatement contenu du service et profil des utilisateurs, *rien ne garantit pour autant qu'il en soit de même pour l'ensemble des prestataires sur le quasi-marché.* La vénalité d'un employeur, les besoins non identifiés d'un utilisateur, le manque d'information d'un travailleur peuvent conduire à ce qu'un service presté sorte du champ d'activités autorisées

avec le titre-service. Il y a donc lieu de s'interroger sur le contenu du service qui est *effectivement* presté au domicile des utilisateurs. Les conséquences d'une confusion ne sont pas, en effet, uniquement d'ordre budgétaire, comme tend à le suggérer le rapport d'évaluation du titre-service. Il en va également de l'intérêt des utilisateurs, de leur protection (objectif cité dans l'avant-projet de loi), du maintien éventuel de leur autonomie, comme de l'intérêt des travailleurs qui, contrairement aux aides familiales, ne disposent pas des qualifications requises pour prester un service à caractère social. Il reste, au final, qu'une bonne articulation entre ces deux types de service n'est pas simple à mettre à œuvre. La limite entre un service « technique » de tâches ménagères et un service d'« aide » à visée sociale est parfois difficile à poser. Quand sort-on d'une relation cordiale entre un utilisateur et « son » travailleur pour basculer dans de l'aide relationnelle ? Une aide ménagère titre-service sort-elle de son rôle lorsqu'elle aide, fortuitement ou occasionnellement, une personne âgée à se déplacer ? Cela ne fait-il pas partie de l'attention « normale » qu'une personne est supposée porter à autrui, a fortiori lorsqu'une relation s'est tissée au fil du temps ? Même si ce n'est pas le cas, est-il souhaitable que l'aide ménagère agisse autrement ?

Nous avons par conséquent demandé aux entreprises titre-service de notre échantillon si elles autorisaient ou toléraient la prestation, par leurs travailleurs, des tâches suivantes qui sortent toutes du champ réglementaire fixé par la loi : aide au déplacement de personnes dépendantes, aide à la prise de médicaments, soutien psychologique (conçu comme une écoute active), aide au lever et/ou au coucher, toilette non médicale, aide administrative et garde d'enfants. Le tableau 6 fournit les résultats pour l'ensemble des prestataires de l'échantillon.

Tableau IV-6: *Pourcentage de prestataires qui autorisent ou tolèrent les tâches suivantes*

Aide au déplacement	Aide au lever et/ou au coucher	Toilette non-médicale	Aide à la prise de médicaments	Soutien psychologique	Aide administrative	Garde d'enfants
60,8%	21,2%	11,5%	11,5%	67,3%	9,6%	28,8%

Toutes tâches confondues du métier d'aide familiale

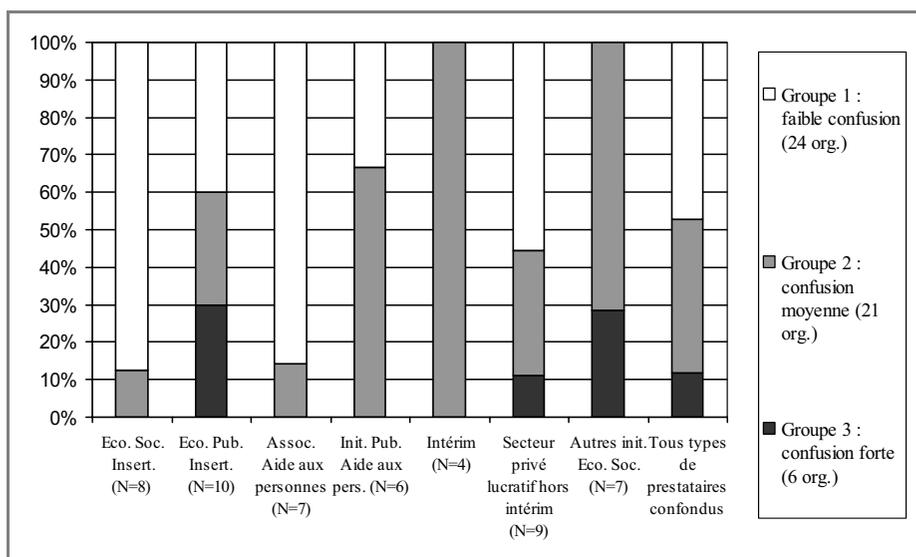
On observe ainsi que deux tâches en particulier – l'aide au déplacement et le soutien psychologique – sont autorisées ou tolérées par une large majorité de prestataires. Ces résultats attestent de la difficulté qu'il peut y avoir à clairement différencier deux types de service, un service technique (le «ménage») d'une part, et un service social d'autre part. D'autres paramètres devraient alors entrer en ligne de compte pour clarifier le type de service, tels que la fréquence des tâches prestées et leur caractère exceptionnel, le temps qui y est consacré, les besoins de la personne (incapacités physiques et autres), etc. Par contre, les autres tâches (aide au déplacement, toilette non médicale, aide à la prise de médicaments, aide administrative, garde d'enfants) se situent clairement hors du champ d'activités admises avec le système des titres-services. Il est interpellant de constater que près de 30% des prestataires autorisent ou tolèrent que leurs travailleurs se consacrent à de la garde d'enfants. Selon les prestataires concernés, il ne s'agit pas nécessairement que l'activité de l'aide ménagère soit exclusivement dédiée à la garde d'enfants, mais que celle-ci «cumule» ses activités ménagères avec une surveillance plus ou moins active des enfants, et qu'elle prépare, éventuellement, un goûter, la préparation des repas étant autorisée avec le titre-service. Quant à l'aide au lever et/ou au coucher en début ou fin de journée, elle est autorisée ou tolérée par, approximativement, un prestataire sur cinq. Environ un prestataire sur dix autorise une aide sanitaire (toilette non-médicale), ainsi qu'une aide à la prise de médicaments et une aide administrative.

Afin de vérifier s'il existe une corrélation entre notre typologie des prestataires et une confusion possible entre les métiers d'aide ménagère et d'aide familiale, nous avons procédé à une analyse des correspondances multiples (ACM), suivie d'un clustering (ou partitionnement des données). L'ACM consiste, dans ce cas, à analyser les corrélations (ou correspondances) entre les choix opérés par les prestataires d'autoriser ou de refuser l'ensemble de ces tâches. Il s'agit essentiellement d'une technique descriptive qui vise à réduire et structurer l'information contenue ici dans nos six variables (tâches). Le clustering permet ensuite de regrouper les prestataires les plus proches en termes de pratiques adoptées par rapport à la confusion des métiers. Nous vérifierons enfin s'il existe une relation entre les groupes (clusters) issus de l'analyse statistique et notre typologie de prestataires posée a priori. Cette analyse statistique a abouti au classement des prestataires de notre échantillon en trois groupes aux pratiques homogènes :

- Le premier groupe rassemble 24 prestataires titre-service qui se caractérisent par une très bonne articulation entre le métier d'aide ménagère et celui d'aide familiale. A quelques rares exceptions près, l'ensemble des tâches qui relèvent d'un service d'aide familiale sont refusées par ces prestataires. Seules quelques entreprises titre-service autorisent une aide au déplacement ainsi qu'un soutien psychologique, deux activités qui, comme nous l'avons déjà souligné, sont admises par un pourcentage très élevé d'employeurs.
- Le deuxième groupe rassemble 21 prestataires dont le degré de vigilance par rapport à la confusion des métiers tend à s'estomper. Certes, tous ces prestataires rejettent les tâches qui ressortent clairement du métier d'aide familiale, comme une toilette non médicale ou une aide à la prise de médicaments. Toutefois, des tâches telles qu'une aide au déplacement ou un soutien psychologique sont admises par la totalité de ces entreprises. Un pourcentage non négligeable d'entre eux tolère également une aide au lever et/ou au coucher ainsi qu'une aide administrative (respectivement 28% et 38%).
- Le troisième groupe rassemble 6 prestataires qui, dans leur quasi-totalité, autorisent ou tolèrent l'ensemble des tâches qui relèvent du métier d'aide familiale.

Si on croise ces trois groupes (clusters) avec notre typologie de prestataires, on observe que les prestataires du premier groupe (faible confusion des métiers) appartiennent surtout aux catégories «économie sociale d'insertion» et «associations d'aide aux personnes». (Figure 10)

Figure IV-10: Relation entre les types de prestataires et la confusion des métiers d'aide familiale et d'aide ménagère «titre-service»

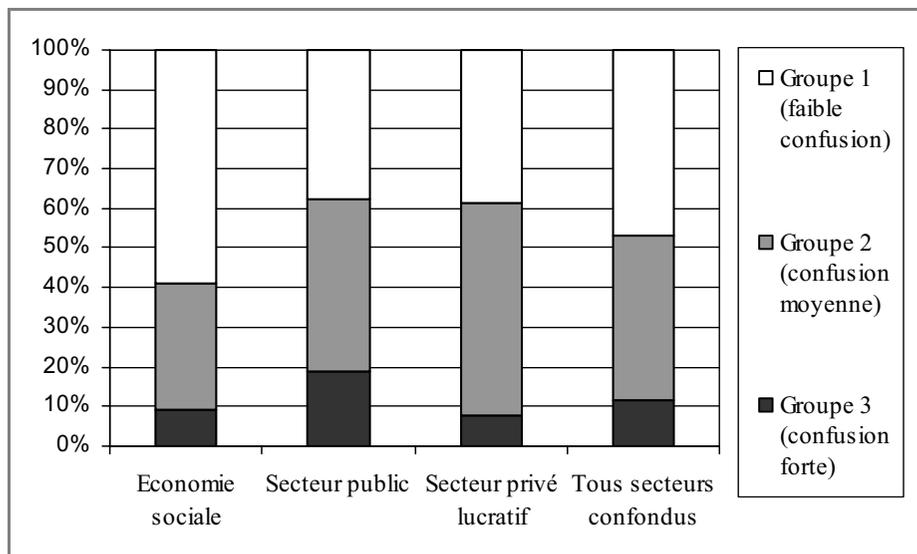


Afin de prévenir toute confusion, une association d'aide à domicile exclut même certaines tâches autorisées avec le titre-service. Dans sa convention, il est en effet stipulé que «l'utilisateur s'engage à ne pas demander de tâches relevant directement de la profession d'aide familiale (ex: courses, préparation de repas, etc.).» Les prestataires d'économie sociale poursuivant une mission sociale d'insertion ou d'aide à domicile ont donc tendance à davantage respecter les limites du métier d'aide ménagère que les autres catégories de prestataires. On constate également que, à mission donnée d'insertion ou d'aide à domicile, les prestataires d'économie sociale se comportent mieux, à cet égard, que ceux du secteur public. Par contre, les opérateurs d'économie sociale dont la mission n'est pas avérée par un agrément régional («autres initiatives d'économie sociale») comptent la plus forte proportion de prestataires du troisième groupe (confusion forte) et appartiennent, pour le reste, au second groupe de prestataires, caractérisé par une attention plus lâche quant à l'articulation des métiers. Leur performance est net-

tement la moins bonne parmi les prestataires de notre échantillon. Les prestataires du troisième groupe (confusion forte) se répartissent encore, pour moitié, au sein de l'économie publique d'insertion et, pour un tiers, au sein du secteur privé lucratif hors intérim. Comme indiqué plus haut, certains prestataires du secteur public (ALE et CPAS non agréés pour l'aide à domicile) tendent à détourner le titre-service de sa fonction première pour répondre aux besoins sociaux de leurs utilisateurs. A noter également les résultats du secteur privé lucratif hors intérim dont les comportements se rapprochent du profil moyen de notre échantillon (colonne «tous types de prestataires confondus»), avec un pourcentage significatif (plus de 50%) de prestataires qui appartiennent au premier groupe (faible confusion). Il est utile aussi de souligner que les prestataires du secteur privé lucratif hors intérim se distinguent des sociétés d'intérim, qui relèvent quant à elles entièrement du deuxième groupe (confusion moyenne).

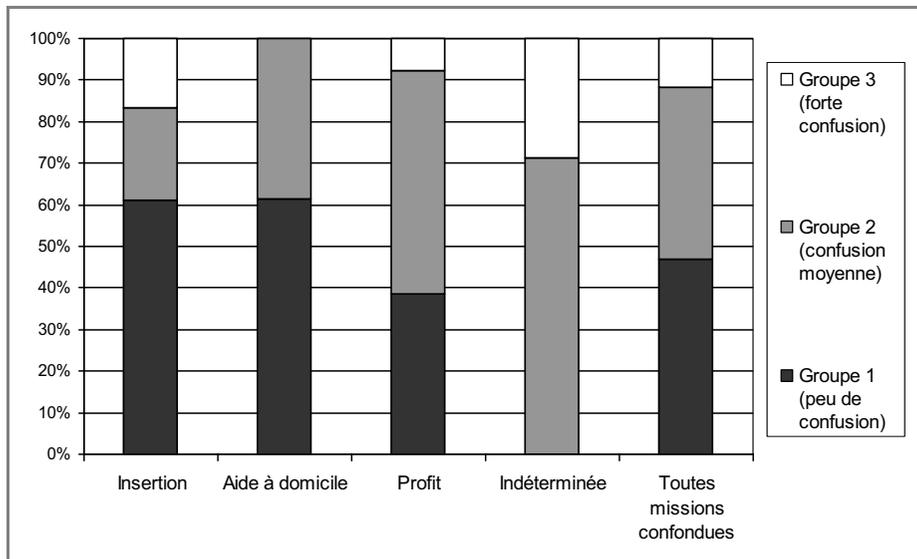
La relation illustrée ci-dessus entre le type de prestataires et le degré de confusion est donc statistiquement significative. Par contre, on n'observe pas d'association entre le secteur des prestataires et les trois groupes (clusters). Effectivement, comme on le voit dans la figure 11, les résultats des trois secteurs ne sont pas suffisamment différenciés: d'une part, les secteurs publics et privé lucratif ont des profils relativement similaires (excepté un pourcentage plus élevé de prestataires avec une «confusion forte» au sein du secteur public) et, d'autre part, la performance du secteur de l'économie sociale, même si elle est supérieure à celle des deux autres secteurs, est diminuée par les mauvais résultats des «autres initiatives d'économie sociale».

Figure IV-11: Relation entre le secteur et la confusion entre les métiers d'aide familiale et d'aide ménagère



Il existe, par contre, une relation statistiquement significative (à un niveau de signification de 10%) entre le degré de confusion des métiers et la *mission* poursuivie par les prestataires. (Figure 12) Ainsi, les entreprises titre-service qui ont une mission sociale d'insertion ou d'aide à domicile adoptent des pratiques similaires, qui sont supérieures à celles des prestataires avec une autre mission, lucrative ou indéterminée. Or, ce sont surtout au sein de ces deux premières missions que se concentrent les personnes (très) âgées, en particulier chez les prestataires poursuivant une mission d'aide à domicile. Les prestataires dont la mission est «indéterminée», autrement dit les «autres initiatives d'économie sociale», introduisent de l'hétérogénéité dans les résultats en raison de leurs comportements radicalement différents des prestataires ayant d'autres missions, ce qui accroît vraisemblablement le degré d'association entre la mission des prestataires et le niveau de confusion des métiers.

Figure IV-12: Relation entre la mission des prestataires et la confusion entre les métiers d'aide ménagère et d'aide familiale



A. Synthèse des résultats selon la mission des prestataires

Rappelons que nos questions de recherche nous ont conduits à examiner si les utilisateurs et les travailleurs, y compris les plus vulnérables d'entre eux, qui se tournent vers tel ou tel type de prestataires titre-service – public, privé à but lucratif ou d'économie sociale, ou poursuivant une mission sociale spécifique (d'insertion ou d'aide à domicile) – bénéficient *dans les faits*, d'une redistribution du surplus « potentiel » ou résiduel sous la forme d'une qualité d'emploi et/ou de service supérieure.

1. *Les organisations poursuivant une mission d'insertion : les OESI et les OEPI*

L'analyse d'efficacité révèle des scores élevés pour les organisations d'économie sociale d'insertion (OESI) dans les deux spécifications de la fonction de production qui, en plus de la prestation de services d'aide ménagère, prennent en compte des aspects liés à la qualité de l'emploi. En effet, ces organisations obtiennent un coefficient positif et significatif dans la spécification élargie qui considère l'accompagnement offert aux travailleurs ainsi que dans la spécification étendue qui prend en outre en compte la stabilité des contrats offerts aux travailleurs. Combinés à l'examen d'autres indicateurs « isolés » liés à l'accompagnement des travailleurs et au type de contrats offerts (en termes de durée, de temps de travail et d'horaire de prestation), ces résultats suggèrent que les organisations d'économie sociale d'insertion privilégient tout particulièrement la qualité des emplois offerts. Ceci est pleinement conforme à la mission d'insertion que ces organisations poursuivent, qui se traduit par un cadre réglementaire et des subsides liés à l'agrément d'insertion dont elles bénéficient¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Comme on l'a souligné dans la partie III, les ressources complémentaires octroyées aux organisations reconnues d'insertion sont intégrées dans les inputs de notre analyse d'efficacité, du moins dans la mesure où elles sont affectées au financement de postes d'encadrement. Il n'est pas exclu toutefois qu'un tel encadrement soit plutôt assuré, en partie, grâce à des ressources partagées, notamment dans certaines OESI adossées à des structures existantes (d'économie sociale ou publiques).

Sur base de la plupart des indicateurs «isolés» de qualité d'emploi, les organisations d'économie publique d'insertion (OEPI) adoptent des pratiques, parfois légèrement moins bonnes, mais semblables dans l'ensemble à celles de leurs équivalents d'économie sociale (OESI). Par contre, dans l'analyse d'efficacité, les OEPI obtiennent des scores significativement plus faibles que les OESI, pour les spécifications élargies et étendues. Ce constat peut paraître étonnant, d'autant que ces organisations publiques bénéficient sans doute de plus de ressources partagées que les OESI (la mise à disposition de ressources par d'autres sections de la même organisation-mère comme par exemple un CPAS ou une ALE). Le mode de gestion plus centralisé et plus bureaucratique des structures publiques et une culture différente de l'insertion socio-professionnelle pourraient expliquer, au moins en partie, ces résultats.

De manière générale, si on groupe les OESI et OEPI, les organisations poursuivant une mission d'insertion offrent une meilleure qualité d'emploi à leurs travailleurs. En particulier, ces organisations, alors mieux appréhendées au niveau de leur mission propre, font significativement mieux que les entreprises à but de lucre lorsque suffisamment d'aspects liés à la qualité de l'emploi sont pris en compte dans l'analyse d'efficacité (dans la spécification étendue). Par contre, lorsqu'on néglige les dimensions de la qualité d'emploi et qu'on se centre sur la seule efficacité productive au sens restreint, les organisations poursuivant une mission d'insertion se caractérisent en général par une efficacité plus faible que leurs homologues privés à but lucratif.

En ce qui concerne les dimensions relatives à la qualité du service, le profil des prestataires poursuivant une mission d'insertion tend à se rapprocher du profil moyen de notre échantillon, tant au niveau de l'âge de leurs utilisateurs et des motifs qu'ils invoquent pour recourir au dispositif, que des pratiques organisationnelles adoptées pour la mise en place et le suivi du service. Au niveau de la signature de la convention et de la visite du domicile, les prestataires de l'économie sociale d'insertion présentent des modes opératoires contrastés (soit une gestion à distance de la relation avec le client, soit le déplacement au domicile d'un membre du personnel encadrant). Sur base des entretiens réalisés, on peut expliquer cela, en partie du moins, par l'orientation donnée à la gestion de la *société coopérative à finalité sociale*: soit elle se focalise sur la dimension «finalité sociale» de l'activité et subordonne alors le service rendu aux utilisateurs titre-service à la mission –

première – d’insertion de travailleurs précarisés; soit elle fait explicitement valoir la dimension « commerciale » de l’activité et met alors en œuvre – aussi – une approche « client », qui se manifeste par une démarche qualité, des enquêtes de satisfaction, etc.

Cette dichotomie au niveau des pratiques ne s’observe pas au sein de l’économie publique d’insertion où la mise en place du service s’opère, dans la majorité des cas, à l’agence (à l’ALE ou au CPAS). Cette procédure n’est ni « marchande »¹⁸⁵ (à distance), ni domestique (au domicile), mais davantage centralisée, conformément au type de gestion davantage escompté de la part d’un opérateur public. A noter également que, comparativement aux OESI, les prestataires de l’économie publique d’insertion comptent plus de personnes âgées au sein de leur clientèle titre-service, ce qui tient probablement au public généralement drainé par ce type d’opérateurs, en particulier les CPAS. Dans la même logique, les prestataires publics sont davantage confrontés à des demandes à caractère social émanant de personnes vulnérables. Enfin, on constate que les OEPI sont comparativement moins vigilants quant au respect des limites du métier d’aide ménagère titre-service: 50% des prestataires de notre échantillon réalisant une confusion des métiers appartiennent à cette catégorie. Selon ces prestataires, ce « relâchement » se fait d’ailleurs au nom de leur mission sociale d’aide aux personnes vulnérables. Par contre, les organisations de l’économie sociale d’insertion sont, avec les associations d’aide à domicile, les prestataires les plus attentifs à une bonne articulation des métiers.

¹⁸⁵ Au sens d’un mode de coordination marchand, c’est-à-dire anonyme, distant, instantané, etc.

Tableau V-1: *Résumé de l'analyse d'efficacité*

Effet testé	Catégorie de prestataires	Spécification restreinte	Spécification élargie	Spécification étendue
Effet «catégorie»	Economie Publique d'insertion	= catégorie de référence		
	Economie Sociale d'insertion	Indéterminé	Positif	Positif^a
	Associations d'aide aux personnes	Positif	Positif	Positif
	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Indéterminé	Indéterminé	Indéterminé
	Intérim	Positif	Indéterminé	Négatif
	Secteur privé à but lucratif hors intérim	Positif	Indéterminé	Indéterminé
	Autres initiatives d'économie sociale	Indéterminé	Indéterminé	Indéterminé
Effet «mission»	Mission «à but lucratif»	= mission de référence		
	Mission d'insertion	Négatif	Indéterminé	Positif
	Mission d'aide aux pers.	Indéterminé	Positif	Positif
	Mission «autre»	Indéterminé	Indéterminé	Indéterminé
Effet «secteur»	Secteur Public	= secteur de référence		
	Secteur de l'écon. sociale	Positif	Indéterminé	Positif
	Secteur privé à but lucratif	Positif	Indéterminé	Indéterminé

a. Pour rappel, les OESI ont toutes obtenu un score d'efficacité égal à 1 pour cette spécification.

2. *Les organisations poursuivant une mission d'aide aux personnes : les AAP et les IPAP*

Au niveau de la qualité d'emploi, les associations d'aide aux personnes (AAP) obtiennent des coefficients positifs et significatifs pour les trois spécifications de l'analyse d'efficacité. Cela signifie donc que ces organisations privilégient tant les aspects productifs (mis en avant par la spécification restreinte) que les aspects liés à la qualité des emplois offerts (mis en avant par les spécifications élargies et étendues). Les différents indicateurs de qualité d'emploi pris «isolément» soulignent aussi ces «bonnes» pratiques. Ces derniers mettent en effet en évidence l'accompagnement de qualité dont peuvent bénéficier les travailleurs et la qualité des contrats qui leurs sont offerts (en termes de durée, de temps de travail et d'horaire de prestation) au sein de ces associations.

Lorsque sont considérés ces mêmes indicateurs «isolés» de qualité d'emploi, les initiatives publiques d'aide aux personnes (IPAP), pendant public des AAP (d'économie sociale), se distinguent également au niveau de la qualité d'emploi offerte. Cependant, au niveau de l'analyse d'efficacité, les IPAP n'obtiennent pas de coefficient significativement positif. Ces différences observées entre prestataires publics et d'économie sociale tiennent probablement à nouveau à des modes de gestion différents.

De manière générale, si on groupe les AAP et les IPAP, les organisations poursuivant une mission d'aide aux personnes mettent en place une qualité d'emploi élevée, comme en témoignent les coefficients significativement positifs obtenus dans les spécifications élargies et étendues. Ces pratiques peuvent en partie s'expliquer par les ressources partagées dont elles disposent, mais sans doute surtout par un transfert des modes opératoires des sections d'aide à domicile de ces organisations vers leurs sections titre-service. Cette pratique s'observe en particulier au niveau de l'encadrement et de la formation offerts aux travailleurs. A ce sujet, nos enquêtes révèlent en particulier que la quasi-totalité des organisations interrogées organisent des réunions collectives avec leurs travailleurs et que la totalité de ces organisations mettent en place des formations en début et/ou en cours de contrat pour la totalité de leurs travailleurs.

Ces pratiques importées de la culture des services à domicile se rencontrent aussi dans la manière dont les opérateurs installent le service chez de nouveaux utilisateurs c'est-à-dire, dans une large majorité des cas, par le biais d'une visite du domicile, comme pour leur service d'aide familiale. Il ne s'agit pas cependant d'une «enquête sociale» mais bien d'une «enquête administrative et de sécurité». Cette inspection du domicile, comme nous l'avons expliqué, se fait tant dans l'intérêt du travailleur que de l'utilisateur. Ce mode opératoire est toutefois encore plus fréquent au sein des CPAS agréés pour les services d'aide à domicile qu'au sein des associations. Enfin, les prestataires poursuivant une mission d'aide à domicile se distinguent également au niveau du contenu du service en posant plus clairement les limites du métier d'aide ménagère (via la visite du domicile, mais aussi l'encadrement et la formation des travailleurs). Cette bonne articulation des métiers se fait en particulier au bénéfice des personnes âgées dont cette étude a montré qu'elles avaient tendance à davantage se concentrer au sein de

ce type de prestataires. À noter toutefois que, ici, ce sont les associations qui se montrent plus rigoureuses que les CPAS dans le respect des contours du service d'aide ménagère.

À l'instar de l'audit financier de PriceWaterhouseCoopers (2007), qui mettait en exergue la finalité sociale des entreprises d'insertion, il y aurait donc lieu, au vu de ces résultats, de mieux reconnaître la mission spécifique des opérateurs d'aide à domicile, dès lors qu'ils fournissent un emploi et un service de qualité, en particulier auprès de personnes âgées et donc potentiellement vulnérables. Contrairement aux entreprises d'insertion, ces structures ne sont pas contraintes, par un agrément, d'offrir une qualité d'emploi spécifique pour les aides ménagères titre-service. Cependant, imprégnées de leur mission sociale d'aide à domicile, elles tendent à transposer à leur activité titre-service le cadre réglementaire associé à leur service d'aide familiale et qui s'inscrit dans un autre mode de régulation, la régulation tutélaire. Ces résultats montrent aussi qu'il est nécessaire dans les analyses comparatives des performances entre prestataires de distinguer ces associations d'aide à domicile des «autres» associations («autres initiatives d'économie sociale») et ce, d'autant plus que ces prestataires représentent 17% de l'emploi créé (en équivalents temps plein) avec le dispositif en 2006.

3. *Les organisations à but lucratif: les sociétés d'intérim et le secteur privé à but lucratif hors intérim*

Au niveau des aspects purement productifs, c'est-à-dire de la spécification restreinte qui met en relation les inputs et les seules prestations de service, le secteur de l'intérim et le reste du secteur privé à but lucratif adoptent des pratiques qui, sans être identiques, conduisent des deux côtés à des scores d'efficacité élevés. Ce résultat traduit la volonté de ces entreprises de maximiser leurs revenus issus de l'échange de titres-services et confirme en quelque sorte qu'elles poursuivent bien une finalité lucrative.

Cela étant, dès que des aspects liés à la qualité de l'emploi sont considérés, une plus grande hétérogénéité apparaît au sein du secteur privé à but lucratif. Ainsi, les sociétés d'intérim se démarquent pour leur part de manière très nette des *modus operandi* «moyens» des autres catégories d'organisation. Les sociétés d'intérim privilégient en effet leur capacité d'adaptation aux desiderata de leurs utilisateurs et la minimi-

sation des coûts, au détriment de la qualité des emplois offerts qu'elles rendent aussi flexibles que possibles. Ces aspects sont illustrés par les indicateurs isolés de qualité d'emploi qui indiquent d'abord un faible accompagnement des travailleurs. En effet, peu d'organisations interrogées mettent en place des formations en cours de contrat, peu organisent des réunions collectives et l'acceptation du travailleur par l'utilisateur semble s'opérer avec une intervention minimale des organisations. Les indicateurs « isolés » révèlent aussi la plus faible qualité des contrats offerts, en termes de durée, de temps de travail et d'horaire de prestation. Ces divers résultats sont confirmés par les scores d'efficacité significativement négatifs obtenus par les sociétés d'intérim dans le cadre de la spécification étendue. Ces pratiques vont de pair avec une rotation importante des travailleurs au sein de ces organisations, sans que ne soit pour autant remise en cause leur capacité à attirer de nombreux travailleurs (nouveaux ou déjà expérimentés). Cette capacité peut s'expliquer en partie par le manque d'informations dont disposent les travailleurs au sujet de la qualité d'emploi offerte par les prestataires, mais aussi par l'attrait que certains types de travailleurs peuvent avoir pour les conditions de travail offertes par l'intérim afin, notamment, de conserver leurs allocations sociales¹⁸⁶.

Cette volonté de maximiser les aspects productifs au détriment de la qualité d'emploi semble être moins prégnante au sein des organisations privées à but lucratif hors intérim. L'accompagnement des travailleurs y est en effet plus important (en termes de formation et de l'encadrement de la relation entre utilisateurs et travailleurs) et les contrats offerts, en termes de temps de travail, d'horaires et de durée sont meilleurs qu'au sein de l'intérim (seules les OESI offrent plus souvent un CDI à l'embauche que ces organisations à but lucratif hors intérim). A beaucoup d'égards toutefois, les pratiques adoptées par ces organisations en termes de qualité d'emploi restent inférieures à celles des prestataires d'insertion et d'aide aux personnes, comme en témoignent tout particulièrement l'organisation plus rare de réunions collectives et la rotation importante des travailleurs.

Les dimensions de la qualité du service analysées dans cette étude donnent également des résultats sensiblement inférieurs chez les prestatai-

¹⁸⁶ Il semble que la souplesse des sociétés d'intérim s'accorde bien avec le souhait de certains travailleurs de ne pas dépasser le nombre d'heures de travail qui leur ferait perdre leurs allocations de chômage ou autres. Cela ne signifie toutefois pas que les sociétés d'intérim ont le monopole de tels arrangements mutuellement avantageux mais cadrant peu avec l'esprit de la politique d'emploi titre-service.

res poursuivant une mission lucrative. Ainsi, dans la majorité des cas, cette catégorie de prestataires gère l'installation du service à distance, ce qui peut poser problème lorsque les utilisateurs sont des personnes vulnérables. Rappelons que cette visite du domicile peut également contribuer fortement à améliorer la qualité de l'emploi. Les prestataires poursuivant un but de lucre respectent moins bien les limites du métier d'aide ménagère que ceux poursuivant une mission d'aide à domicile ou d'insertion. Le risque d'une inadéquation du service au profil des utilisateurs est toutefois atténué par le fait que les personnes (très) âgées sont moins représentées au sein de la clientèle des entreprises à but lucratif que chez les opérateurs ayant une mission sociale. Comme pour la qualité de l'emploi, il est toutefois important de bien différencier les sociétés intérimaires des autres sociétés à finalité lucrative. Alors que les modes opératoires des sociétés d'intérim sont relativement homogènes au niveau de la qualité du service, on observe par contre une réelle diversité de pratiques au sein des entreprises commerciales (hors intérim). Certaines d'entre elles (environ un tiers) sont réellement soucieuses d'offrir un service de qualité à leurs utilisateurs, ce qui se traduit concrètement par des visites au domicile, par la désignation d'un(e) responsable qualité, etc. Ces entreprises sont, de surcroît, bien conscientes que la qualité du service passe aussi par la qualité de l'emploi, via de la formation, l'octroi d'un CDI (parfois dès l'embauche), etc.

4. *Les organisations poursuivant une autre mission: les AIES*

Si on considère la qualité d'emploi, les autres initiatives d'économie sociale se caractérisent par des résultats mitigés. Sur certains aspects pris en considération par les indicateurs «isolés», il apparaît en effet que ces organisations mettent en place une faible qualité d'emploi. L'accompagnement des travailleurs est faible, particulièrement au niveau des formations en début ou en cours de contrat et au niveau des évaluations des travailleurs. En outre, ces organisations se caractérisent par une rotation importante des travailleurs. A l'inverse, certains indicateurs mettent en exergue des pratiques plus proches de celles adoptées en moyenne par les autres catégories de prestataires. Ainsi, la majorité de ces organisations mettent en place des réunions et la qualité des types de contrats offerts aux travailleurs est dans la moyenne. Ces quelques éléments positifs expliquent que les coefficients de ces organi-

sations ne soient jamais significativement négatifs dans l'analyse d'efficacité, bien que les scores obtenus par ces prestataires soient toujours en dessous de la moyenne et pèsent dès lors sur les résultats d'ensemble du secteur de l'économie sociale. Concernant la qualité du service, les résultats obtenus par cette catégorie de prestataires sont parmi les moins bons du quasi-marché et rabaisserent le niveau d'ensemble du secteur de l'économie sociale, en ce qui concerne la confusion des métiers, la mise en place du service et de son suivi. Les risques d'une inadéquation du service sont cependant atténués par le fait que cette catégorie compte le moins de personnes âgées.

Comme nous l'avons déjà évoqué, la façon même dont nous avons défini cette catégorie peut en partie expliquer ces constats, puisque des organisations aux pratiques très diverses s'y côtoient. Par ailleurs, l'absence d'éléments de régulation tutélaire encadrant ces AIES peut aussi expliquer ces résultats. En effet, l'appartenance au secteur d'économie sociale sur base des seuls statuts juridiques ne semble pas suffire à l'adoption et à la mise en œuvre des pratiques assurant une qualité d'emploi ou de service élevée. D'autres éléments importent manifestement, parmi lesquels sans doute la reconnaissance, de nature tutélaire, d'une mission bien définie et l'obtention de moyens spécifiques liés à celle-ci.

B. La triangulation de la relation de service

Pour conclure cette analyse de la qualité de l'emploi et du service, il est intéressant de mettre en perspective nos résultats à la lumière d'une dynamique que l'on peut qualifier de «triangulation de la relation de service». La problématique de la triangulation de la relation de service se pose chaque fois que le service presté entraîne une interaction entre un travailleur, un employeur et un usager, a fortiori si la relation de service comporte, comme dans le cas des services de proximité, une dimension relationnelle forte entre le travailleur et l'usager, et/ou se déroule à leur domicile. La dimension relationnelle naît du fait que ces services entraînent bien souvent une co-construction, co-production ou co-conception de l'activité, en ce sens que le client participe au service, ne fut-ce que dans sa définition en exprimant un besoin. A cet égard, le secteur français des services à la personne est un champ d'observation intéressant car il illustre les différentes possibilités d'encadrement de cette relation de service. Ainsi, on distingue en France trois modes

d'intervention dans le domaine des services à la personne.¹⁸⁷ Le premier est le mode «prestataire» où l'employeur joue un rôle d'intermédiaire entre l'utilisateur et l'aide ménagère (le travailleur). (Figure 1) Dans ce cas, on observe une triangulation de la relation de service. Le deuxième est le mode «mandataire», où une organisation mandataire accomplit pour le compte du mandant (l'utilisateur) certaines formalités telles que l'organisation du travail, le paiement des salaires, etc. (Figure 2) L'utilisateur, bien qu'employeur du travailleur, délègue donc une partie de ses responsabilités à une tierce-partie. Cette configuration est une forme intermédiaire entre le mode «prestataire» et le troisième mode, à savoir l'emploi direct ou l'emploi de «gré à gré» (Figure 3). Dans ce dernier cas, l'utilisateur est l'employeur direct du travailleur et il n'y a plus aucune forme d'intermédiation entre ces deux parties. En passant du mode «prestataire» à l'emploi direct, la triangulation de la relation se réduit donc progressivement, jusqu'à devenir inexistante dans le dernier cas.

Figure V-1: *Mode prestataire*

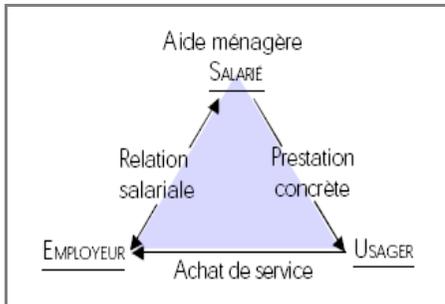


Figure V-2: *Mode mandataire*

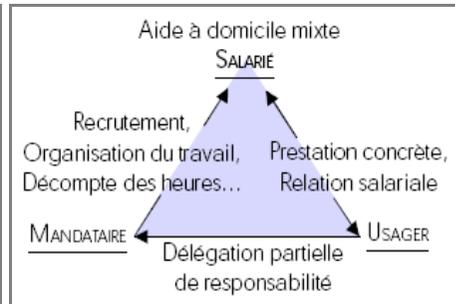
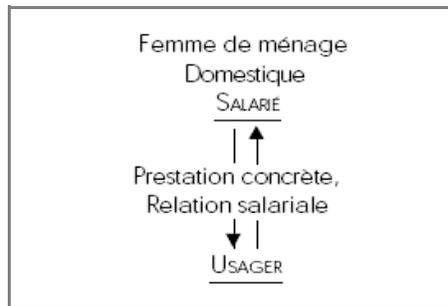


Figure V-3: *Emploi direct*

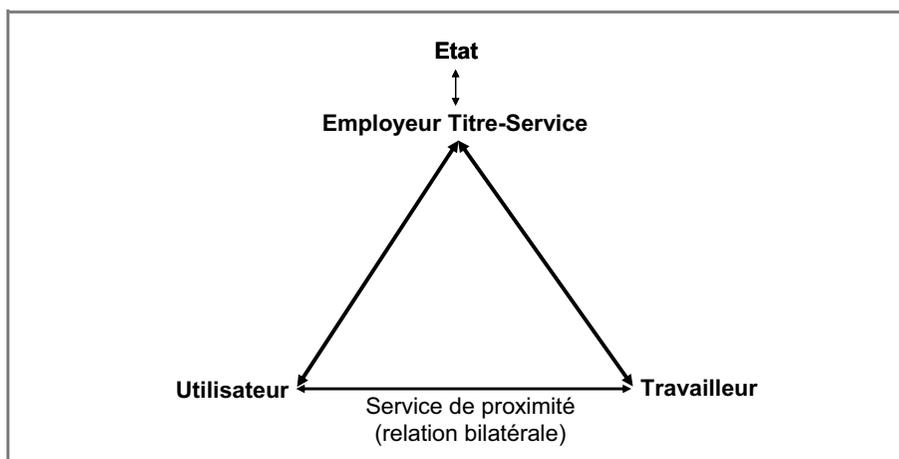


¹⁸⁷ Voir LABRUYERE (1996), «Professionnaliser les emplois familiaux: un objectif affirmé, mais un processus encore à construire», *Bref Céreq*, n° 125, novembre, Céreq.

Même si, en France, les structures «prestataires» ont connu dernièrement un certain essor, l'emploi direct reste (et de loin) le mode d'intervention prépondérant¹⁸⁸, encore renforcé récemment à la faveur du lancement du «chèque emploi service universel» (Cesu). Les études montrent cependant que la qualité de l'emploi créé sous ce mode d'intervention est nettement inférieure en raison précisément de l'absence de régulation de la relation de service.

Dans le cas du titre-service, le gouvernement belge a pris d'emblée le parti d'imposer une triangulation de cette relation. Cette option s'explique par la volonté du gouvernement de garantir une offre de service et d'emploi de qualité. L'exposé des motifs de la loi du 20 juillet 2001 insiste d'ailleurs sur la nécessité d'une intervention publique compte tenu précisément de la spécificité des services de proximité: «étant donné ces caractéristiques, des *conditions d'agrément, de contrôle et d'évaluation des prestataires* doivent donc être mises en place par les pouvoirs publics.» Un des points forts du dispositif titre-service est donc de placer la «relation de service» sous l'égide d'une entreprise *agrée* sur laquelle l'Etat a la possibilité d'exercer un certain contrôle. L'emploi direct d'un travailleur par l'utilisateur est donc formellement interdit dans le cadre du système titre-service; seul le mode «prestataire» est autorisé.

Figure V-4: *Triangulation de la relation de service*

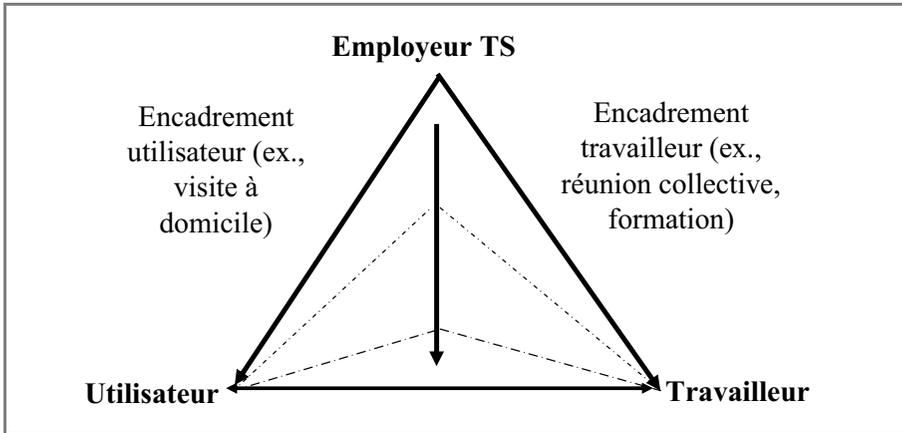


¹⁸⁸ Avec 1, 27 millions d'emplois en 2006, l'emploi direct en gré à gré demeure le mode d'intervention le plus fréquemment utilisé, loin devant le nombre d'emplois en organismes agréés services à la personne (392 200 emplois en 2006).

Sans revenir sur ces points qui ont été largement développés plus haut, il convient toutefois de rappeler que l'agrégation des prestataires est peu exigeante, tant au niveau de la qualité de l'emploi que du service, et que la loi du 20 juillet 2001 autorise un certain nombre de dérogations à la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail et à la loi du 16 mars 1971 sur le travail, notamment en ce qui concerne la possibilité de conclure des contrats à durée déterminée successifs, le régime de travail, le temps de travail, etc.¹⁸⁹ Le quasi-marché introduit avec le titre-service constitue donc un champ d'analyse intéressant car il permet d'observer, dans un environnement peu régulé, si les différents types de prestataires veillent de la même manière à trianguler la relation de service et si, éventuellement, la mission ou le secteur du prestataire joue un rôle dans cette dynamique.

A partir d'une analyse de la qualité de l'emploi (formation, encadrement des travailleurs, type de contrat, etc.) et du service (visite à domicile, etc.), cette étude a montré que les différents types de prestataires n'attachent pas la même importance à la triangulation de la relation de service. Nous observons en effet que les prestataires qui poursuivent une mission sociale d'insertion et d'aide à domicile encadrent davantage à la fois les travailleurs et les utilisateurs, alors qu'au sein du secteur privé lucratif, et en particulier des sociétés d'intérim, la triangulation de la relation tend à s'estomper en raison de la primauté accordée à la relation commerciale avec l'utilisateur et, dès lors, à la flexibilité de l'emploi et du service (au niveau des contrats et des temps de travail, des horaires de prestation). Dans une certaine mesure, cette dynamique (mais plutôt dans ce cas par manque de professionnalisme) se rencontre également au sein des « autres initiatives d'économie sociale ». Chez ces catégories de prestataires, on observe donc, en somme, un aplatissement du triangle.

¹⁸⁹ Certes, il a récemment été mis fin à certaines d'entre elles, mais elles étaient encore d'application lors de nos enquêtes.

Figure V-5: *Aplatissement de la relation triangulaire*

Lorsque le triangle s'aplatit, on se trouve dans une configuration qui tend vers l'emploi direct ou plutôt vers un mode de prestation «mandataire», dans lequel un employeur titre-service est avant tout chargé des formalités administratives (gestion des contrats, paiement des salaires, etc.) et de l'organisation du service, mais où il n'exerce que peu de contrôle sur la relation de service tissée entre l'utilisateur et le travailleur.¹⁹⁰ Dans ce cas de figure, l'utilisateur se trouve dans la position d'un «employeur de fait». Il ne suffit donc pas d'imposer une triangulation de la relation par voie d'agrément, comme dans le cas du titre-service, pour que le mode «prestataire» s'impose chez toutes les entreprises titre-service. Un même phénomène s'observe en France dans le champ des services à la personne. Ainsi, le rapport du Cerc (2008) souligne par rapport à la prestation des services ménagers :

«Selon Labruyère (1996), le rapport entre la femme de ménage et son employeur particulier est proche du rapport commercial. [...] **La présence d'un intermédiaire ne garantit pas la rupture de l'isolement du salarié. Si l'organisme adhère aux exigences de l'utilisateur du service en faisant supporter au salarié le poids de la flexibilité nécessaire, et s'il intervient peu comme médiateur, la situation du salarié d'une association ou d'une entreprise est alors proche de celle de l'emploi direct.**»

¹⁹⁰ A la différence près que dans le mode «mandataire» tel qu'on le qualifie en France, l'usager est l'employeur du travailleur.

Enfin, il nous paraît important de conclure cette synthèse par un retour sur une de nos questions de départ, à savoir l'évolution des modes de régulation dans le champ des services de proximité. Nous avons souligné le caractère emblématique du système titre-service en ce sens qu'il introduit un mode de régulation quasi-marchand dans un champ qui, jusque-là, était régi par un autre mode de régulation étatique, qualifié de tutélaire. Comme nous l'avons expliqué, la régulation tutélaire place les bénéficiaires de certaines politiques publiques, en particulier les plus vulnérables, sous la tutelle de l'Etat. L'objectif poursuivi par ce mode de régulation est de garantir la qualité du service (d'aide à domicile, d'insertion, etc.) tout en répondant à des enjeux d'équité (garantir l'accès à ces services). Pour ce faire, l'autorité publique décerne un agrément aux prestataires appartenant (chez nous) au secteur non-marchand, c'est-à-dire une autorisation de prêter ces services moyennant le respect d'un cadre réglementaire. En retour, ces structures obtiennent des subsides qui leur permettent d'internaliser les externalités collectives générées par leur activité.

A travers le prisme de la triangulation de la relation de service, nous avons montré que les prestataires qui poursuivent une mission sociale d'insertion ou d'aide à domicile exercent (davantage que les autres) une «tutelle» à la fois sur les utilisateurs et les travailleurs titre-service. Cette différenciation s'explique par des choix organisationnels posés par ces prestataires, mais il ne faut pas négliger l'influence, en toile de fond, des formes de régulation publique, tutélaire en l'occurrence, dans lesquels s'inscrivent ces prestataires. Autrement dit, la responsabilité des prestataires n'est pas la seule à être engagée: les pouvoirs publics, pour autant qu'ils agissent dans le respect de la législation européenne, peuvent aussi infléchir la régulation du champ des services de proximité, services dont tout le monde s'accorde à dire qu'ils représentent un enjeu de taille pour les décennies à venir. A l'heure où il est question d'élargir le champ des activités autorisées avec le titre-service, ce constat mérite assurément réflexion.

PARTIE VI VIABILITÉ FINANCIÈRE ET AIDES D'ÉTAT

La première section de cette dernière partie s'interroge sur la viabilité du dispositif titre-service pour les différents types de prestataires en fonction des ressources qu'ils mobilisent et des charges qu'ils doivent supporter. Dans une perspective analogue, la seconde section, plus juridique, cherchera à voir si les aides publiques dont bénéficient certains prestataires en vertu des missions sociales particulières sont plus ou moins assurées sur le moyen terme ou si elles risquent d'être mises en cause sur base de la législation européenne.

A. La viabilité financière des prestataires titre-service au regard de leur contribution à l'intérêt général

En 2005, 62 % des entreprises interrogées par Idea Consult (2006) déclaraient comme insuffisante la valeur d'échange d'un titre-service, c'est-à-dire le montant total (parts de l'utilisateur et de l'Etat) dont dispose un employeur pour couvrir le coût salarial horaire d'un travailleur, ainsi que les frais administratifs et d'encadrement. La valeur d'échange, déjà insuffisante en 2005, s'est de surcroît progressivement réduite: de 21 € en 2005, elle est passée à 20 euros début 2007 pour s'établir actuellement à 20,80 euros. Dans le même temps, les charges salariales se sont accrues, en raison de l'ancienneté du personnel (limitée toutefois à 2 ans au sein de la commission paritaire 322.01 créée spécifiquement pour les «entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité») et de l'indexation des salaires résultant de l'augmentation du coût de la vie. En conséquence, les salaires ont connu de multiples augmentations (de 2% chacune): ainsi, pour un travailleur sans ancienneté, le salaire horaire brut fixé par la commission paritaire 322.01 est passé de 8,75 euros au premier juillet 2006 à 9,48 euros au premier octobre 2008. A noter que depuis le 1^{er} janvier 2009, les salaires des travailleurs titre-service feront l'objet d'une indexation structurelle.

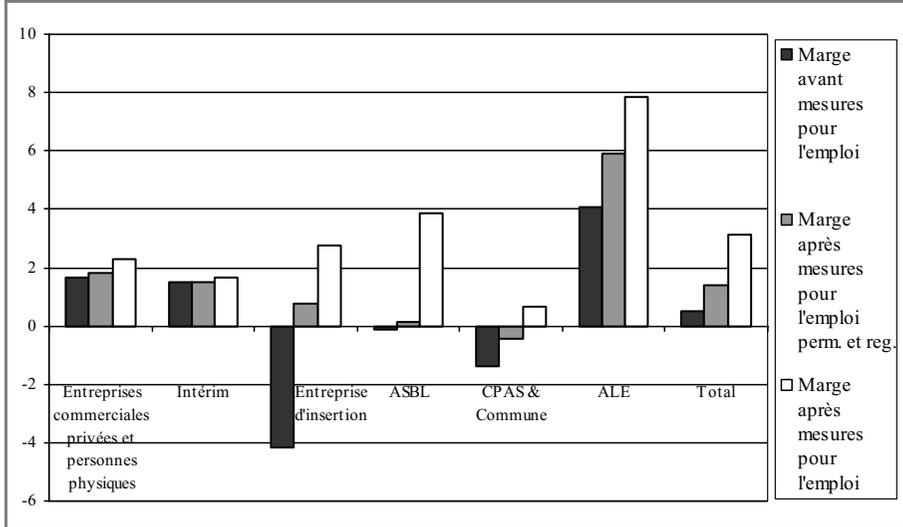
Dans ce contexte, un nombre élevé d'entreprises sont contraintes de mobiliser d'autres sources de financement public que le subside titre-service, qu'ils cumulent selon diverses constructions financières pour

soutenir leur activité. Selon l'étude réalisée par Sonecom (2006) en région wallonne, seuls 5 % des travailleurs titre-service sont engagés sans que l'employeur ne cumule le subsidie titre-service avec une autre aide à l'emploi (Activa, Sine, PTP, APE, art.60¹⁹¹). Les aides «Activa» (avec ou sans allocations de travail) et «Sine» sont les mesures d'activation qui sont le plus souvent rencontrées puisque, selon cette étude, 62% des travailleurs en Région wallonne sont engagés avec la mesure Activa et 28% avec la mesure Sine. Cependant, recourir à ce type d'aide n'est pas sans poser problème puisque ces mesures sont dégressives et donc limitées dans le temps (dans la majorité des cas à 4 ans). On peut donc s'interroger sur la pérennité des emplois créés lorsqu'arrivent, dans le courant 2008, les premières échéances de ces financements cumulatifs, soit 4 ans après les plus anciens engagements qui datent de 2004.

L'incertitude sur la rentabilité des entreprises titre-service et la pérennité des emplois créés a conduit le Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale à commanditer une étude afin d'évaluer le coût horaire réel d'un travailleur occupé dans les liens d'un contrat de travail titre-service. Comme l'indique PriceWaterhouseCoopers (2007), le coût d'une heure de travail varie en fonction d'une série de paramètres, comme le niveau des salaires, l'encadrement, la gestion de l'entreprise, etc. L'étude réalisée par PWC met alors en évidence une diversité de situations parmi l'ensemble des prestataires titre-service, ainsi que l'importance que revêtent les aides à l'emploi pour certains d'entre eux. La figure 1 montre que certaines entreprises titre-service (entreprises d'insertion, CPAS et communes) sont déficitaires si elles ne cumulent pas le titre-service avec des aides publiques additionnelles. Par contre, d'autres prestataires (entreprises commerciales privées, personnes physiques, et intérim) réalisent une marge bénéficiaire positive qui varie peu avec les mesures d'aide à l'emploi, ce qui tendrait à indiquer qu'ils y recourent moins abondamment que d'autres entreprises. On notera également l'ampleur des marges dégagées par les ALE, ce qui a d'ailleurs incité la Ministre de l'Emploi à procéder à un contrôle de l'affectation de ces bénéficiaires.

¹⁹¹ Cette étude a été réalisée avant l'interdiction prévue par l'Arrêté Royal du 16 janvier 2007 qui stipule que «l'entreprise s'engage à ne pas faire effectuer des prestations payées avec des titres-services par des travailleurs mis à l'emploi dans le cadre de l'article 60, § 7, de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976.»

Figure VI-1: *Marge par titre-service avant et après mesures d'aide à l'emploi pour différentes catégories de prestataires*



Source: PriceWaterhouseCoopers (2007)

L'étude de PWC, même si elle se révèle fort instructive, souffre cependant de plusieurs écueils. Le premier a trait à la typologie adoptée, similaire à celle utilisée par Idea Consult¹⁹² dans les évaluations annuelles du système. Cette typologie ne permet pas en effet d'identifier d'autres missions sociales poursuivies par les prestataires et susceptibles, elles aussi, de se répercuter sur la qualité de l'emploi et du service, et donc sur leur structure de coûts. La seconde limite porte sur la procédure d'échantillonnage et la méthodologie adoptée. Ainsi, l'enquête a été réalisée par voie électronique sur base volontaire, ce qui entraîne des problèmes de représentativité des différentes catégories d'employeurs. En outre, les données récoltées sont celles communiquées par les employeurs eux-mêmes. Si ces chiffres sont effectivement «contrôlables» à partir des comptes annuels déposés par les entreprises, ils n'ont pas pour autant été contrôlés puisqu'au moment de l'enquête, les comptes n'avaient pas encore été déposés à la Banque Nationale de Belgique.¹⁹³ Le rapport de la Cour des comptes sur le coût

¹⁹² En raison, vraisemblablement du peu d'individus, PWC regroupe les personnes physiques avec les entreprises commerciales privées, et les CPAS avec les communes.

¹⁹³ La Ministre de l'Emploi a commandé une étude à la Banque Nationale de Belgique afin d'analyser les comptes annuels des entreprises titre-service. L'objectif est d'analyser les marges bénéficiaires des différents types d'entreprises titre-service. Dans le cadre de cette analyse, une attention particulière sera accordée à la qualité des emplois titre-service, à l'encadrement et à la formation des travailleurs titre-service.

et la gestion du titre-service (2009) mentionne à ce sujet que «les chiffres transmis au consultant n'étaient en général pas conformes aux comptes annuels déposés à la BNB.» En outre, ce type de contrôle est carrément impossible pour un pourcentage élevé (71%) d'entreprises de l'échantillon puisque l'entité *sui generis* créée pour l'activité titre-service ne constitue pas une entité juridique, et donc comptable, à part entière. Leurs comptes annuels sont donc susceptibles d'inclure des éléments qui relèvent d'autres activités que le titre-service.¹⁹⁴ Enfin, le troisième écueil porte sur le traitement des aides publiques accessibles aux prestataires. Celles-ci sont classées en trois catégories: temporaire, permanente et régionale. La distinction temporaire/permanente pose question. Ainsi, la mesure Sine est considérée comme «permanente», alors que sa durée d'application dépend du profil du travailleur: elle n'est illimitée que si le chômeur, pour autant qu'il réponde aux autres conditions, a plus de 45 ans.¹⁹⁵ En outre, si le rapport détaille les aides considérées comme temporaires et permanentes (activa, sine, etc.), il ne mentionne rien par contre quant aux aides régionales incluses dans l'analyse, telles que les subventions liées à l'agrément d'entreprise d'insertion. Or, on sait que ces mesures varient d'une région à l'autre et que, par conséquent, leur impact sur la rentabilité des prestataires sera différent. Enfin, ces trois types d'aides sont classés en fonction de deux critères (la durée et le niveau de pouvoir subsidiant) qui ne sont pas mutuellement exclusifs. Dans l'analyse de la rentabilité à long terme, les aides régionales sont assimilées à des aides permanentes, alors que certaines aides régionales sont clairement temporaires. Ainsi, à titre d'exemple, les subsides versés par les régions aux entreprises d'insertion agréées sont, pour la plupart, limités dans le temps et donc temporaires. Pour toutes ces raisons, cet audit financier a finalement été jugée peu fiable, comme l'indique le rapport de la Cour des comptes (2009) qui recommande à l'avenir «de fonder les évaluations financières du système sur des données financières fiables et complètes collectées auprès de la Banque nationale, de l'Onem et des administrations régionales.»

L'objet de cette partie est donc de poser la question de la viabilité financière des différentes catégories de prestataires titre-service au regard de

¹⁹⁴ La ministre de l'Emploi est également en train d'analyser comment pouvoir, à l'avenir, disposer des comptes annuels spécifiques des sections *sui generis* titre-service des entreprises titre-service.

¹⁹⁵ Cela est souligné également par la Cour des comptes dans son rapport (2009): «La Cour des comptes constate pourtant que les mesures Sine sont considérées comme permanentes alors que, pour les travailleurs de moins de 45 ans, les réductions ne sont accordées que pour une période limitée.»

leur contribution à l'intérêt général. En effet, les subsides octroyés à certains prestataires, en lien par exemple avec une mission d'insertion, sont justifiés par le fait qu'ils permettent d'internaliser des externalités collectives, en renforçant par exemple la cohésion sociale par l'octroi d'un emploi de qualité à des travailleurs marginalisés sur le marché du travail. Si ces prestataires ont accès à des ressources additionnelles, ils supportent donc aussi des coûts supplémentaires liés à l'encadrement des travailleurs, leur formation, etc. Certains prestataires du secteur privé lucratif ont pourtant dénoncé ce cumul de ressources publiques comme une situation de concurrence déloyale. Qu'en est-il exactement? Afin de tenter de répondre à cette question, nous avons alors procédé à des simulations dans le but d'évaluer la «rentabilité» annuelle d'un travailleur équivalent temps-plein, en comparant les revenus (et donc les subsides et/ou aides à l'emploi qui lui sont attachés) et les coûts (et donc l'encadrement dont il bénéficie, etc.) qu'il génère. Nous détaillons les variables introduites dans nos calculs avant de présenter le résultat de nos simulations.

1. *Composantes du coût et du revenu généré par un travailleur ETP*¹⁹⁶

Afin de nous prononcer sur la rentabilité d'un prestataire, il convient de confronter les charges engendrées par ce travailleur aux produits dégagés par son activité.

1.1. Calcul des charges

Les charges incluses dans notre calcul et imputées à un ETP comprennent essentiellement les charges sociales et salariales de la travailleuse titre-service et du personnel chargé de son encadrement.

Dans nos simulations, deux paramètres influencent fortement le montant des charges engendrées par un travailleur ETP: la commission paritaire¹⁹⁷ dont relève l'employeur et le taux d'encadrement des travailleurs:

¹⁹⁶ Equivalent temps plein

¹⁹⁷ La commission paritaire est le lieu où s'effectue la concertation sociale entre représentants des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs du secteur.

1.1.1. *La commission paritaire dont ressort l'employeur*

Etant donné le champ des activités couvertes par le titre-service, les employeurs titre-service peuvent relever de différentes commissions paritaires en fonction de leur activité principale. Cette diversité des commissions paritaires se traduit par une disparité de conditions d'emploi pour les travailleurs titre-service puisque ces commissions sont compétentes pour conclure des conventions collectives de travail qui déterminent, notamment, les barèmes minima des rémunérations.

Afin de calculer le coût d'un travailleur ETP, nous nous sommes donc basés sur les barèmes fixés par les commissions paritaires. Ces barèmes varient fortement d'une commission paritaire à l'autre, comme l'illustre le tableau 1¹⁹⁸. Le rapport de la Cour des comptes (2009) fournit des informations plus actuelles sur la répartition des travailleurs en fonction des commissions paritaires. Ainsi, «d'après les données de l'ONSS, 89 % des travailleurs titre-service sont rattachés à la commission paritaire 322.01. Les autres travailleurs relèvent principalement des commissions 121 (nettoyage), 110 (repassage, travaux de couture) et 140 (transport).» La commission paritaire de laquelle ressortent les prestataires titre-service influence non seulement les échelles barémiques mais aussi le calcul de la prime de fin d'année, le taux de charges sociales patronales, le calcul des indemnités de déplacement, etc.

¹⁹⁸ Ne figurent pas dans ce tableau les barèmes de la fonction publique pour les aides ménagères engagées par les CPAS ou les communes (soit 10,4% des prestataires).

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

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

a. Selon le rapport d'Idea Consult (2006).

b. Selon que l'entreprise occupe moins ou plus de 50 travailleurs.

c. Personnel occupé au nettoyage de bureaux, de laboratoires, d'écoles, de magasins, d'habitations privées, de salles de spectacles, de bureaux administratifs et de salles d'attente des hôpitaux généraux, spécialisés et psychiatriques et des maisons de soins psychiatriques, etc.

Il faut enfin souligner que certaines commissions paritaires, comme la CP 318 (aides familiales et aides senior), sont divisées en sous-commissions paritaires «communautaires», l'une (CP 318.01) pour les services des aides familiales et seniors en région Wallonne, en communautés germanophone et française de la région de Bruxelles-Capitale, et l'autre (CP 318.02) pour les services d'aides familiales et seniors en communauté flamande. Le coût d'un travailleur ETP, et donc la rentabilité d'un prestataire titre-service, risque donc de différer au nord et au sud du pays. Ainsi, la CP 318.02 prévoit des échelles barémiques spécifiques pour le personnel flamand employé dans le cadre du système titre-service¹⁹⁹. Une telle distinction n'existe pas en communautés française et germanophone.

1.1.2. *Le taux d'encadrement*

Le taux d'encadrement peut se définir comme le rapport entre le nombre de travailleurs titre-service ETP engagés par un prestataire et le nombre (en ETP) de membres du personnel affectés à leur encadre-

¹⁹⁹ C.P. n° 318.02.00-03.00 Travailleurs occupés dans le cadre des titres-services

ment. Il peut s'agir d'un encadrement administratif (récolte des titres-services, gestion des horaires, etc.) et/ou social (entretiens interindividuels, animation de réunions collectives entre aides ménagères, etc.). Si le taux d'encadrement chez un prestataire titre-service est de «un encadrant ETP pour 30 travailleurs ETP», cela implique qu'un trentième du coût de l'encadrant (charges salariales et sociales) sera affecté, dans nos calculs, au coût de notre travailleur ETP. Quand cela était possible, les taux d'encadrement ont été calculés sur base des données fournies par les organisations de notre échantillon. En cas de données manquantes ou peu fiables, nous nous sommes rabattus sur les taux d'encadrement calculés par PWC dans leur audit financier du système titre-service.²⁰⁰

1.2. Calcul des produits

Les revenus générés par l'activité d'un travailleur titre-service sont de trois types, à savoir le subside titre-service lié aux heures prestées au domicile des utilisateurs titre-service, les subsides liés à des agréments régionaux attribués à certains prestataires en vue de réinsérer des travailleurs précarisés sur le marché de l'emploi, et les aides à l'emploi accessibles à certains types de travailleurs en fonction de leur profil (durée de chômage, etc.). Nous ne tenons pas compte ici des frais complémentaires imputés par certains prestataires à leurs utilisateurs (frais d'inscription, etc.).

1.2.1. *Le subside titre-service*

Le subside titre-service est un subside par heure de travail presté qui correspond à la valeur d'échange du titre-service fixée par le gouvernement fédéral. Même si des aménagements du dispositif comme le fonds de formation visent à améliorer la qualité de l'emploi, le mode de subsidiation adopté par l'Etat (un subside *horaire*) cherche avant tout, conformément aux objectifs de la loi, à créer une *quantité* d'heures de travail et donc d'emplois. Cependant, si le subside horaire est fixe, le montant total du subside que rapporte un travailleur ETP dépendra du nombre *effectif* d'heures prestées chez les utilisateurs. Ainsi, sur les 38 heures/semaine que doit prêter un travailleur à temps plein, seule une fraction donnera effectivement lieu à la prestation de services ménagers au domicile de l'utilisateur ou en centrale de repassage. Les heures «non

²⁰⁰ Bien que certaines données paraissent surprenantes et ne sont pas corroborées par les observations de terrain. C'est le cas notamment du taux d'encadrement attribué au secteur de l'intérim.

productives», et donc non subsidiées, sont consacrées à de la formation ou de l'encadrement (individuel ou collectif), mais peuvent être dues également à de l'absentéisme (congé de maladie ou autres), à la prise de congés légaux ou encore à une impossibilité de prester les services prévus (usagers absents, etc.). L'investissement d'un prestataire dans la qualité d'emploi, par de la formation ou de l'encadrement des travailleurs, n'est donc pas pris en charge par le système (à l'exception notable du fond de formation). Pour financer la formation ou de l'encadrement, le prestataire est donc contraint de dégager une marge sur le subside titre-service et/ou de recourir à des formes alternatives de financement.

L'absentéisme, qui accroît la proportion des heures «non productives», est une préoccupation majeure des prestataires titre-service. Le dernier rapport d'Idea Consult (2008) montre qu'il y a davantage d'absentéisme chez les prestataires titre-service que dans le secteur privé en général. Ainsi, les heures d'absentéisme (pour cause de maladie ou autres (grossesse, accidents de travail, etc.)) représentent en moyenne 13,6% du total des heures payées dans le secteur titre-service contre 9% dans le secteur privé en général. Le manque à gagner généré par l'absentéisme n'est donc pas négligeable. En outre, on constate que les entreprises d'insertion ont des taux d'absentéisme significativement supérieurs à la moyenne (17,6%), de même (mais dans une moindre mesure) que les ASBL (14,3%), les ALE (14,1%) et les CPAS (13,8%). On note par contre que les sociétés d'intérim, qui comptent un pourcentage plus élevé de travailleurs sous CDD (Idea Consult, 2008), ont aussi le taux d'absentéisme le plus faible du quasi-marché (11,4%). Un taux plus élevé chez les prestataires poursuivant une mission d'insertion socio-professionnelle peut s'expliquer, en partie du moins, par le profil des travailleurs (demandeurs d'emploi *très peu* qualifiés). Le taux d'absentéisme peut également être influencé par le type de relation contractuelle établie entre le travailleur et l'employeur: il est clair qu'un employeur qui offre à ses travailleurs une succession de contrats à durée déterminée, parfois de (très) courte durée, décourage ces derniers de s'absenter (afin d'obtenir un renouvellement du contrat) et parvient aussi à mieux gérer les aléas inhérents à toute relation d'emploi, dont l'absentéisme, en jouant sur une succession de CDD à temps partiel.

Comme le montre l'audit financier de PWC (2007), le taux d'activité calculé comme le rapport entre le nombre d'heures «productives» (et sub-

sidiées) et le nombre d'heures payées selon les contrats de travail, fluctue fortement d'un type d'entreprise à l'autre (voir tableau 2). Ainsi, 25% des heures payées par les entreprises d'insertion ne sont pas subsidiées, contre seulement 6% au sein des sociétés d'intérim. Nous avons aussi tentés de calculer, pour l'année 2006, les taux d'activité pour l'ensemble des prestataires titre-service, en confrontant le nombre de titres-services renvoyés à la société Accor et les heures de travail renseignées à l'Onem. En termes absolus, nous obtenons des résultats aberrants, à savoir des taux d'activité supérieurs à 1 (davantage d'heures prestées chez les utilisateurs que d'heures payées aux travailleurs selon les contrats de travail). Toutefois, en termes relatifs (comparaison entre types de prestataires), les taux d'activité calculés tendent à conforter d'autres résultats.²⁰¹

Tableau VI-2: *Taux d'activité par types de prestataires*

	Entre. com. et pers. phy.	Intérim	Entreprise d'insertion	ASBL	CPAS et communes	ALE	Total
Taux d'activité	88,29%	94,21%	75,33%	82,47%	76,60%	86,29%	84,99%

Source: PricewaterhouseCoopers (2007)

1.2.2. *Les autres subsides que le titre-service*

Certains prestataires titre-service ont accès, pour leur activité titre-service, à d'autres sources de financement que le titre-service, via des agréments délivrés par les autorités régionales. C'est le cas notamment des entreprises d'insertion (Invoegbedrijven en Flandre) ou des initiatives locales de développement de l'emploi en région bruxelloise (ILDE). Les entreprises d'insertion agréées en région wallonne se voient octroyer plusieurs types d'aides: un subside de départ, dégressif sur trois ans, servant au démarrage de l'entreprise et à la formation éventuelle du dirigeant; un subside par travailleur, dégressif sur quatre ans, destiné à compenser la moindre productivité des travailleurs; un subside pour le financement d'un (ou plusieurs) accompagnateur(s) social(aux) qui est fonction du nombre de travailleurs ETP DEDP+ («particulièrement difficile à placer»). En région bruxelloise, les ILDE ont accès aux finance-

²⁰¹ Ainsi, on obtient des taux supérieurs pour le secteur privé lucratif (1,35 pour les sociétés d'intérim et 1,24 pour les autres sociétés commerciales), ainsi que pour les autres initiatives d'économie sociale (1,39), et des taux égaux ou inférieurs à 1 pour les prestataires poursuivant une mission sociale d'insertion (1 pour l'économie sociale d'insertion et 0,97 pour l'économie publique d'insertion) ou d'aide à domicile (0,96 pour les associations d'aide à domicile et 0,9 pour les initiatives publiques d'aide à domicile).

ments suivants: une subvention pour couvrir les tâches d'accompagnement social du public cible et une subvention pour financer le personnel d'encadrement. Ces montants sont fonction du nombre de travailleurs «groupe cible» embauchés. Toujours en région bruxelloise, les entreprises d'insertion bénéficient d'une subvention par travailleur occupé à temps plein (identique à celle des EI en région wallonne), un subside pour couvrir les frais des tâches d'accompagnement social du public cible (identique à celui des ILDE) et une subvention pour le personnel d'encadrement (identique à celui des ILDE). Quant aux «invogbedrijven» en région flamande, leur mode de financement diffère sensiblement de celui des entreprises d'insertion wallonnes et bruxelloises. Ces organisations bénéficient uniquement d'une prime salariale dégressive et limitée dans le temps, par travailleur groupe cible engagé. Cette prime est un pourcentage d'un montant de référence qui dépend des frais salariaux totaux du travailleur (salaire majoré des cotisations sociales), et qui se répartit sur deux ans. Le financement varie aussi avec la taille de l'entreprise.²⁰²

Il est important de noter que, comme pour les (sous-)commissions paritaires, les agréments régionaux introduisent des disparités entre prestataires d'une même catégorie. Ainsi, les entreprises d'insertion flamandes agréées pour le titre-service ne peuvent totalement cumuler les deux sources de financement. Ces prestataires bénéficient, pour une durée de 3 ou 4 ans, d'une prime salariale plafonnée dès la première année à un montant de 1650 euros. De plus, la Ministre flamande de l'économie sociale vient d'opter récemment (novembre 2008) pour un gel de la double agrégation (titre-service et entreprise d'insertion).

1.2.3. *Les aides à l'emploi*

Les employeurs ont la possibilité de cumuler diverses mesures d'activation des chômeurs, telles que les aides activa et sine. Le plan Activa a pour but de faciliter le retour au travail des demandeurs d'emploi de longue durée, en particulier quand ils sont âgés de 45 ans et plus. Cette mesure concerne tous les employeurs privés ou publics, du secteur marchand ou non-marchand, et entraîne une réduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale couplée, pour les chômeurs complets indemnisés, à l'octroi d'une allocation de travail par l'Onem

²⁰² Nous laissons de côté les «sociale werkplaatsen» qui, lors de la constitution de notre échantillon, ne représentaient que quelques prestataires titre-service.

qui peut être déduite du salaire net à payer au travailleur. Le montant et la durée de la réduction des cotisations sociales dépendent de l'âge du travailleur et de la durée de son inscription comme demandeur d'emploi inoccupé.

La mesure Sine, contrairement à Activa, ne concerne que les structures d'économie sociale agréées par les régions ou le Service public fédéral de l'Emploi.²⁰³ Elle entraîne une réduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale et une subvention salariale, appelée allocation de réinsertion et octroyée par l'Onem. Les aides prévues sont du même type que pour la mesure Activa mais leur durée est plus longue et peut même, pour certains demandeurs d'emploi, devenir indéterminée (pour les travailleurs de 45 ans ou plus).

Les entreprises titre-service ne peuvent plus désormais engager des travailleurs qui bénéficient des mesures ACS, article 60, Maribel social et APE.

2. *Résultats des simulations*

Le surplus ou le déficit calculé sur base de nos simulations correspond à celui d'un travailleur ETP pendant une année. La dégressivité des sources alternatives de financement, tant des aides à l'emploi que des subsides liés à des agréments régionaux, ainsi que l'augmentation des salaires liés à l'ancienneté du travailleur, nous ont incités à suivre l'évolution d'un travailleur sur une période de 5 ans.

Afin de pouvoir établir des comparaisons entre types de prestataires, nous avons du fixer un certain nombre de paramètres. Ainsi, notre travailleur(se) «de référence» a été embauché(e) en 2006 (ancienneté nulle), est marié(e) ou cohabitant(e), a entre 25 et 45 ans, et est chômeur complet indemnisé depuis 312, 624, 936 ou 1560 jours (ce qui déterminera le montant des aides à l'emploi)²⁰⁴. Pour les employeurs qui ont accès à la mesure Sine, le travailleur a moins de 45 ans et est chômeur complet indemnisé depuis 624 jours. Quant au personnel d'encadre-

²⁰³ Les employeurs tels que les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux (sociale werkplaatsen), les entreprises d'insertion, les CPAS qui organisent des initiatives en matière d'économie sociale d'insertion, les agences locales pour l'emploi, les sociétés à finalité sociale et les agences immobilières sociales peuvent entrer en ligne de compte. Ils doivent cependant au préalable obtenir une attestation délivrée par le ministère de l'emploi.

²⁰⁴ Nous nous sommes concentrés sur la tranche d'âge 25-45 ans puisque, selon Idea Consult (2008), seuls 12% des travailleurs ont plus de 50 ans.

ment, son ancienneté est de 5 ans en 2006 et il n'est financé par aucune aide à l'emploi.

Nous avons considéré que le travailleur pouvait être embauché par plusieurs types d'employeurs qui ressortent de différentes commissions paritaires:

- les associations agréées pour l'aide à domicile en région wallonne (CP 318.01.00-01), bruxelloise (CP 318.01.00-02) et flamande (CP 318.02);
- les entreprises d'insertion agréées en région wallonne, bruxelloise et flamande, qui relèvent de la CP 322.01 (activités et services de proximité);
- les Agences Locales pour l'Emploi (CP 322.01);
- les CPAS, qui ne relèvent d'aucune commission paritaire et dont les barèmes sont ceux de la fonction publique;
- les ASBL sans autre agrément que le titre-service (CP 322.01);
- les sociétés commerciales privées (hors intérim) (CP 322.01)
- les sociétés d'intérim (CP 322.01)

Un certain nombre d'éléments n'ont pu être pris en compte car il était difficile d'obtenir des données fiables et représentatives pour chaque catégorie de prestataires:

- Les frais de locaux (loyer, chauffage, entretien, etc.), frais de bureau et télécommunications, assurances, médecine du travail, vêtements de travail, etc. Ces montants varient en fonction de la taille du prestataire, de la catégorie de prestataire et de son secteur d'activité: il est évident qu'une centrale de repassage requiert un investissement plus conséquent, en termes de locaux et de matériel, qu'une activité de nettoyage au domicile. De plus, de telles dépenses ne sont pas identifiables à partir des comptes annuels puisque la section *sui generis* ne fait pas l'objet d'une comptabilité séparée. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le titre-service (2009), cela tient au caractère imprécis de la notion de «section sui generis» qui ne permet pas d'isoler l'activité titre-service d'une autre activité, sur le plan administratif et comptable, d'une activité existante. Ce partage de ressources entre activités concerne les services agréés d'aide à domicile, les agences locales pour l'emploi, les entreprises d'intérim, les CPAS, etc. Il est clair que les activités titre-service développées au sein d'organisations préexistantes (au titre-service) sont, de ce point de vue, avan-

tagées puisqu'elles ne doivent plus supporter un certain nombre de frais (loyer, chauffage, etc.). Cet avantage disparaît toutefois si ces prestataires sont contraints d'adapter leur infrastructure (location de locaux supplémentaires, par exemple) pour faire face au développement de l'activité titre-service.

- La mise à disposition, pour l'activité titre-service, d'un personnel d'encadrement qui était antérieurement affecté à une activité préexistante. Cela concerne, de nouveau, la difficulté d'isoler la section «sui generis» au sein des associations ou CPAS agréés pour l'aide à domicile (personnel social et administratif), des CPAS non agréés, des agences d'intérim, des ALE, etc. Dans le cas spécifique des ALE, selon l'arrêté royal du 10 juin 1994, l'Office national de l'emploi détache des agents auprès des Agences locales pour l'emploi (ALE) reconnues (art.2). Le nombre maximum d'agents et leur niveau par ALE est fonction du nombre de chômeurs complets indemnisés, inscrits comme demandeurs d'emploi, chômeurs depuis au moins trois ans, qui résident dans la commune ou le groupe de communes pour lequel l'ALE est compétente.²⁰⁵ Concrètement, l'Onem prend à sa charge les coûts salariaux de ces agents. De plus, l'Onem attribue aux ALE reconnues une allocation annuelle pour couvrir leurs frais administratifs de 2478,94 euros par an par agent détaché plein-temps.
- La variabilité de certains paramètres dans le temps (taux d'encadrement/activité).
- L'impôt des sociétés auquel sont soumises les sociétés privées à finalité lucrative.

Nous allons commenter les résultats en regroupant les simulations par type de prestataires: (1) les entreprises d'insertion (Régions wallonne, bruxelloise et flamande) et les initiatives locales de développement de l'emploi (Région bruxelloise); (2) les associations d'aide à domicile (Région wallonne, bruxelloise et flamande); (3) les sociétés privées à finalité lucrative (intérim et hors intérim); (4) les ASBL sans autre agrément que le titre-service; (5) les prestataires du secteur public (CPAS et ALE). Pour chaque type de prestataire, nous comparerons la rentabilité

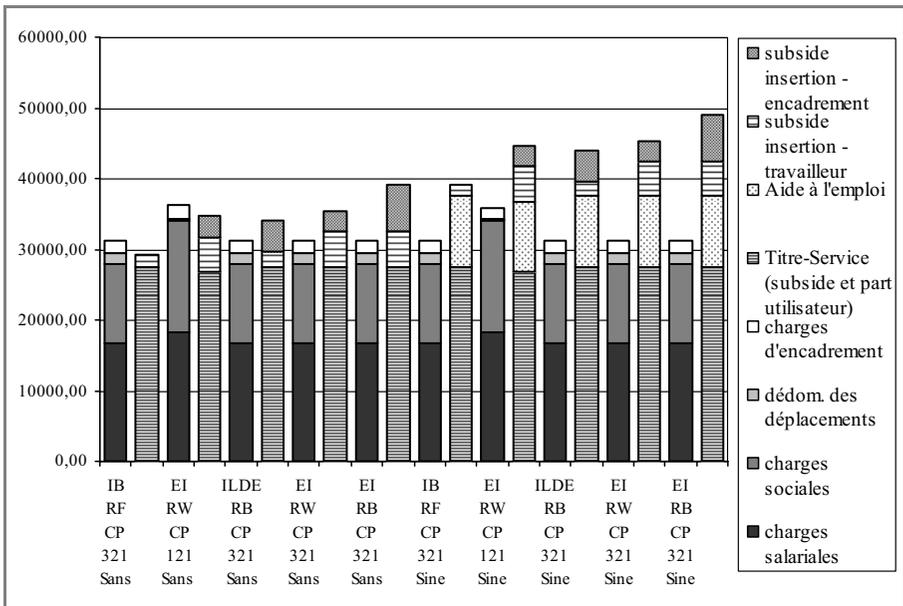
²⁰⁵ Le nombre maximum d'agents détachés dans l'agence locale pour l'emploi, exprimé en équivalents temps plein est égal à: - moins de 100 chômeurs: 0,5 équivalent temps plein; - de 100 à 249 chômeurs: 1 équivalent temps plein; - de 250 à 499 chômeurs: 2 équivalents temps plein; - de 500 à 999 chômeurs: 3 équivalents temps plein; - plus de 1000 chômeurs: 4 équivalents temps plein; - par tranche de 1000 chômeurs au-delà de 1000 chômeurs: 1 équivalent temps plein.

générée par un travailleur ETP, avec ou sans aide à l'emploi, à l'engagement (ancienneté nulle) et avec 4 ans d'ancienneté.

2.1. Les entreprises d'insertion et initiatives locales de développement de l'emploi

En ce qui concerne les entreprises d'insertion et les initiatives locales de développement de l'emploi qui dépendent de la CP 322.01, il faut avant tout souligner que, sans subsides liés à l'insertion (encadrement et travailleur) et sans aides à l'emploi, un travailleur ETP n'est pas rentable même lorsqu'il est d'ancienneté nulle (figure 2).

Figure VI-2: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par un prestataire de l'économie sociale d'insertion



La structure des coûts et des revenus dégagés par un travailleur ETP en insertion est étroitement liée à certaines dimensions de la qualité de l'emploi déjà mises en évidence dans cette étude. Ainsi, le taux d'activité de ces travailleurs (75%) est inférieur à ceux des autres prestataires: autrement dit, un quart des heures payées au travailleur est consacré à l'encadrement, à la formation, ou est une conséquence de l'absentéisme (plus élevé chez ce type de prestataires), etc. Nous prenons donc en considération le fait qu'au sein des entreprises d'insertion, un accent

particulier est mis sur la formation des travailleurs, comme le montre également l'audit financier réalisé par PriceWaterhouseCoopers (2007). Le faible taux d'activité des travailleurs réduit par conséquent les revenus dégagés par leurs travailleurs. Les coûts encourus par ce type de prestataires sont aussi supérieurs puisque le taux d'encadrement, et donc la part des charges salariales et sociales du personnel d'encadrement imputées au travailleur, sont également plus élevés que chez les autres prestataires. Toutefois, la situation des entreprises d'insertion varie en fonction de la commission paritaire de laquelle elles dépendent. Ainsi, un travailleur ETP engagé par une entreprise relevant de la CP121 (désinfection et nettoyage) n'est pas rentable, même en comptabilisant les subsides liés à l'insertion. Cela est dû à des niveaux supérieurs de rémunération et de cotisations sociales au sein de la CP 121 par rapport à la CP 322.01.

Ce manque à gagner (subside titre-service et part de l'utilisateur) lié à un taux d'activité plus faible des travailleurs en insertion, ainsi que les coûts supplémentaires résultant d'un encadrement accru des travailleurs (et des utilisateurs), doit donc être compensé par des sources additionnelles de financement. Ce constat fut d'ailleurs dressé par l'audit financier réalisé par PriceWaterhouseCoopers (2007, p.23):

«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 comme le montre clairement la figure 6. 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.»

Au-delà de ce constat général, il est toutefois interpellant de constater de fortes disparités régionales entre entreprises d'insertion. En effet, la Région flamande impose une limite quant au cumul des deux sources de financement (subside titre-service et entreprise d'insertion). Par conséquent, alors qu'un travailleur ETP (sans ancienneté et sans aide à l'emploi) engagé par une EI flamande génère une perte dès la première

année, le même travailleur embauché par une EI wallonne ou bruxelloise dégage un bénéfice non négligeable cette même année (4041,3 euros et 7748,1 euros respectivement). Avec une aide à l'emploi avantageuse pour l'employeur (Sine), le travailleur flamand (toujours sans ancienneté) devient «rentable», et le travailleur wallon et bruxellois (en EI ou ILDE) *très* «rentable» (14041,3 euros et 17748,1 euros respectivement). Même si ces simulations ne comptabilisent pas l'ensemble des charges (et éventuellement des conditions salariales supérieures au minimum légal imposé par la CP322.01, ou l'octroi d'avantages extralégaux), il demeure que ces entreprises ont clairement la possibilité de dégager d'importants bénéfices, du moins lors des premières années de fonctionnement. On peut dès lors s'interroger sur la manière dont ces entreprises réinvestissent ce surplus. Ces moyens (dont l'essentiel est d'origine publique) sont-ils réinvestis au bénéfice des travailleurs et/ou des utilisateurs? D'une part, la mission sociale de l'entreprise dont témoignent l'agrément régional EI et le statut de société coopérative à finalité sociale suppose que ces surplus soient réinvestis par rapport à celle-ci. D'autre part, la littérature sur les organisations sans but lucratif pointe le fait que l'interdiction ou la limite sur la distribution des bénéfices imposé par le statut de société à finalité sociale peut constituer, chez ce type de prestataires, un manque d'incitants à l'efficacité (Salamon, 1987). La Cour des comptes, dans son rapport (2009) sur le coût et la gestion du système titre-service, soulève d'ailleurs la question de l'«inefficacité philanthropique»:

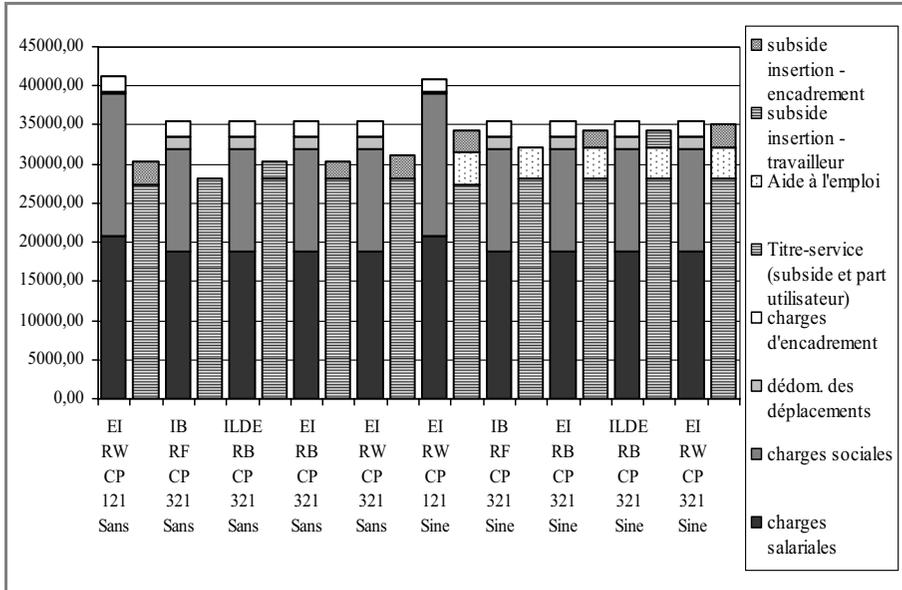
«La forme juridique des entreprises a un impact sur leur structure de coûts. Ainsi, pour les entreprises commerciales et les personnes physiques, la poursuite d'un but lucratif induit théoriquement une politique de minimisation des coûts d'exploitation dans leur chef. Par contre, les ASBL et les entreprises d'insertion sont constituées en vue d'un objectif social et ne peuvent redistribuer de bénéfices. [...] Pour les entreprises qui ne peuvent pas distribuer de bénéfices, comme les ASBL et les entreprises d'insertion, certaines corrections devront vraisemblablement être apportées au niveau actuel des coûts. En effet, dans le contexte d'une activité financée principalement par des fonds publics, on peut craindre que le montant de l'intervention publique conditionne directement le niveau des frais exposés par les entreprises agréées. L'évaluation financière de PriceWaterhouseCoopers montre d'ailleurs que le coût des biens et services divers acquis par les entreprises d'insertion atteint près

du double des frais exposés, en moyenne, par l'ensemble des entreprises agréées.»

Il serait à cet égard intéressant de confronter les arguments du Nord et du Sud du pays en faveur du (dé)cumul des agréments titre-service et d'entreprise d'insertion.

Certes, la situation des prestataires se détériore au fil du temps, avec l'ancienneté croissante du personnel, les sauts d'index (et donc l'augmentation des charges salariales et sociales), la dégressivité (puis l'extinction) des aides à l'emploi et des subsides à l'insertion. Ainsi, la figure 3 illustre la «rentabilité» d'un travailleur avec quatre ans d'ancienneté. Dans ce cas, seul un travailleur embauché par une EI wallonne est encore – à peine – rentable. Une comptabilisation des charges autres que salariales et sociales, telles que les charges d'amortissement, services et biens divers, etc., rendrait plus que probablement ce travailleur non rentable. La rentabilité de l'exploitation dépendra donc de la proportion de travailleurs avec/sans aides à l'emploi, de leur ancienneté et de leur rotation. Sachant que ce type de prestataire tend à offrir un emploi stable, on peut supposer que l'ancienneté moyenne du personnel y sera plus élevée et que les aides à l'emploi y seront moins fréquemment renouvelées. On peut donc penser que, dans une certaine mesure, les profits d'aujourd'hui serviront à financer les pertes de demain générées par un emploi stable et de qualité. Mais il conviendrait encore de prendre en considération d'autres paramètres pour affiner l'analyse. Par exemple, la dégressivité des subsides à l'insertion et des aides à l'emploi se justifie par la progressivité de la productivité du travailleur en insertion. Ne faudrait-il pas dès lors accroître son taux d'activité au fil du temps, alors que nous l'avons maintenu constant?

Figure VI-3: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par un prestataire de l'économie sociale d'insertion



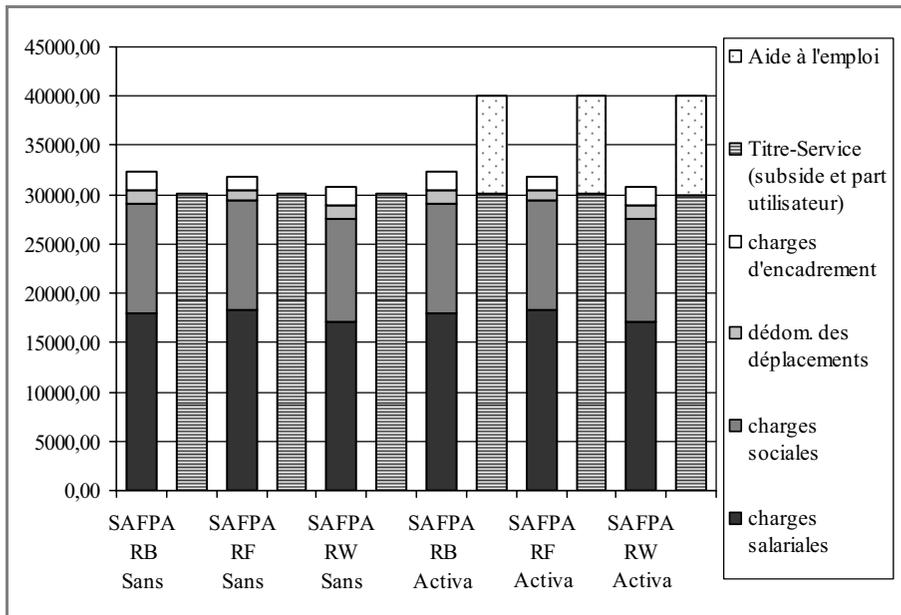
2.2. Les associations agréées pour l'aide à domicile en régions wallonne, bruxelloise et flamande

La figure 4 montre qu'un travailleur ETP, sans ancienneté, n'est pas rentable sans aide à l'emploi au sein des services agréés d'aide aux familles et personnes âgées (associations), quel que soit sa région, et ce sans comptabiliser certaines charges (amortissement, services et biens divers, etc.).

Le premier facteur d'explication tient dans l'importance des charges salariales et sociales supportées par les associations d'aide à domicile. Le tableau 3 fournit les barèmes salariaux en vigueur actuellement au sein des différentes (sous-)commissions paritaires de l'aide à domicile en fonction de l'ancienneté du travailleur. Il apparaît que les barèmes des associations d'aide à domicile sont systématiquement supérieurs à ceux de la commission paritaire 322.01. Il faut rappeler qu'en principe, une entreprise ne choisit pas la commission paritaire à laquelle elle ressortit. La commission paritaire compétente est déterminée par l'activité principale de l'entreprise. En l'occurrence, si l'activité principale de l'entreprise, avant son entrée dans le dispositif titre-service, était l'aide à domicile, l'entreprise relève de la CP 318 pour tous ses travailleurs (en

ce y compris les travailleurs TS). Cette situation risque à terme de mener à une éviction de ce type de prestataires, à moins qu'ils n'adoptent, comme c'est le cas en Flandre au sein de la sous-commission paritaire CP 318.02, une échelle barémique spécifique aux «travailleurs occupés dans le cadre des titres-services».²⁰⁶ Les barèmes salariaux y sont inférieurs à ceux en vigueur en Wallonie et à Bruxelles, et l'ancienneté des travailleurs y est pour l'instant limitée à deux ans, comme au sein de la CP 322.01. Comme pour les entreprises d'insertion, on observe donc pour les associations d'aide à domicile des disparités notables entre régions.

Figure VI-4: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par une association d'aide à domicile en région wallonne, bruxelloise et flamande



²⁰⁶ Nos simulations débutent en 2006, époque à laquelle la CP 318.02 n'avait pas encore prévu l'échelle barémique spécifique au titre-service.

Tableau VI-3: *Barèmes salariaux en vigueur actuellement dans le secteur de l'aide à domicile, en fonction de la (sous)commission paritaire et de l'ancienneté du travailleur*

	0 ancienneté	1 an	2 ans	3 ans
CP 318.01 – Région wallonne – aide ménagère (T2)	9,90	10,70	10,80	10,90
CP 318.01.01 – Région bruxelloise – aide ménagère (S1)	9,90	10,70	10,80	10,90
CP 318.02 – Région flamande – Ouvrier titre-service	9,85	10,42	10,55	–
CP 322.01 (titre-service)	9,48	9,85	9,98	–

Outre les conditions salariales fixées via les conventions collective de travail, la structure des coûts des associations d'aide à domicile reflète encore les pratiques adoptées par ces organisations tant au niveau de la qualité de l'emploi que du service.

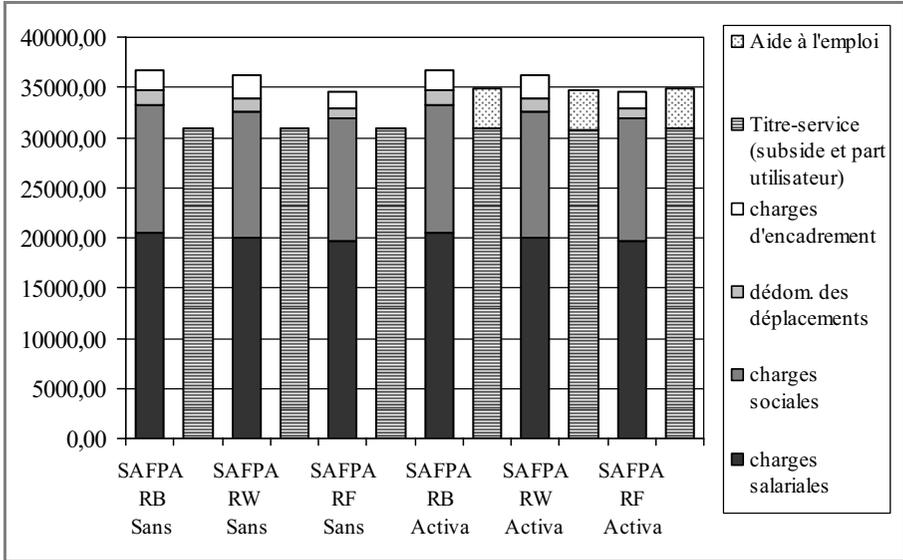
Au niveau de la qualité de l'emploi, il faut insister sur le taux d'encadrement des travailleurs (évalué à 82% sur base de notre enquête), qui est du même ordre de grandeur (mais légèrement inférieur) que celui des entreprises d'insertion. Comme nous l'avons déjà souligné, les associations d'aide à domicile tendent à transposer, au service presté grâce au titre-service, les pratiques adoptées dans le cadre de leur service d'aide familiale. Ainsi, ces organisations sont particulièrement conscientes du fait que les travailleuses sont occupées dans le cadre d'une «fonction ambulatoire», et qu'il est donc nécessaire, pour améliorer la qualité de l'emploi, de les intégrer dans une *équipe*. Des réunions collectives entre aides ménagères animées par un membre du personnel d'encadrement sont donc fréquemment organisées dans le but de briser l'isolement du travailleur, de favoriser le partage d'expériences, de lui permettre de déposer des situations difficiles et de bénéficier, le cas échéant, d'un soutien social, etc. Comme dans le cas des entreprises d'insertion, le coût d'un travailleur ETP est donc grevé d'une charge d'encadrement supérieure à celle de certains autres prestataires. A noter qu'au niveau du coût de l'encadrement, il existe encore des différences régionales. En effet, ce coût est inférieur en Flandre en raison de l'échelle barémique spécifique à l'activité titre-service prévue par la (sous-)commission 318.02 qui prévoit pour l'encadrement des travailleurs titre-service les niveaux de classification d'assistant administratif et de responsable titre-service. Quant aux formations, cette étude

montre que la totalité de ces organisations mettent en place des formations en début et/ou en cours de contrat pour la totalité de leurs travailleurs.

Au niveau de la qualité du service, il faut préciser que l'encadrement ne vise pas uniquement les travailleurs mais aussi, comme nous l'avons montré, les utilisateurs puisque davantage de prestataires poursuivant une mission d'aide à domicile réalisent une visite au domicile lors de la mise en place du service. Ces prestataires concentrent également davantage de personnes âgées et sont plus vigilants quant au contenu du service presté, et ce au bénéfice d'une meilleure adéquation entre le profil de l'utilisateur et le service presté.

Ces pratiques organisationnelles affectent la structure de coût de ces associations, mais aussi leurs revenus. Le temps consacré à l'encadrement et à la formation réduit le taux d'activité des travailleurs titre-service, ce qui réduit d'autant les ressources (subsidés et part utilisateur) générées par l'activité titre-service. Il faut aussi insister sur le fait que, malgré un taux d'encadrement élevé et un taux d'activité plus faible, les associations d'aide à domicile ne perçoivent pas de moyens additionnels pour financer leur activité titre-service. Les aides à l'emploi se révèlent donc nécessaires pour garantir la viabilité de l'emploi. Ainsi, on constate qu'avec une aide à l'emploi avantageuse pour l'employeur (Sine), le travailleur ETP *d'ancienneté nulle* dégage une marge financière confortable. Toutefois, après quatre ans d'ancienneté (figure 5), seules les associations flamandes génèrent encore, comparativement, une très faible marge bénéficiaire (avant autres charges), en raison des barèmes inférieurs de la CP 318.02. Les associations d'aide à domicile, toutes régions confondues, subissent donc logiquement le coût de l'ancienneté (qui va au-delà des deux ans prévus par le CP 322.01, sauf en Flandre), des indexations salariales, et pâtissent aussi de la dégressivité des aides à l'emploi. Une fois ces aides arrivées à échéance, ces emplois sont clairement déficitaires pour ce type d'organisations.

Figure VI-5: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par une association d'aide à domicile en région wallonne, bruxelloise et flamande



La rentabilité de la section titre-service sera affectée par la proportion de travailleurs avec/sans aides à l'emploi, leur ancienneté et leur rotation. Comme pour les entreprises d'insertion, ces prestataires tendent à offrir un emploi stable, ce qui accroît l'ancienneté moyenne (et donc le coût) du personnel et ne permet pas un renouvellement des aides à l'emploi. Ces associations sont toutefois en mesure de mettre en commun certaines ressources (infrastructure, personnel d'encadrement, etc.) en provenance de l'activité préexistante d'aide familiale. Par exemple, il se peut que l'encadrement des travailleurs titre-service ne donne pas lieu à l'engagement de personnel supplémentaire. Cependant, le poids de l'encadrement dans la structure de coût d'un travailleur titre-service ne doit pas être surestimé dans nos simulations: force est de constater que même si on supprime la charge d'encadrement imputée au travailleur, la viabilité de l'emploi reste, dans la plupart des cas, menacée à moyenne échéance, en raison, d'une part, de l'ampleur des charges salariales et sociales et d'autre part, de l'extinction des aides à l'emploi. Ces organisations pourraient aussi accroître la rentabilité de leurs travailleurs en réduisant l'encadrement, la formation, etc. mais ce serait, probablement, aller à l'encontre de leur mission originelle.

2.3. Les sociétés privées à finalité lucrative (intérim et hors intérim)

Avant toutes choses, il convient de rappeler que le secteur privé à but lucratif (intérim et hors intérim) est le secteur qui crée le plus d'emplois titre-service. Selon le dernier rapport d'évaluation (Idea Consult, 2008), le secteur privé à but lucratif représente 60,6% de l'emploi, contre 24,5% pour l'économie sociale et 15,9% pour le secteur public. Au vu de ces chiffres, le secteur privé à but lucratif répond donc bien à certains objectifs fixés par la loi (création d'emplois, blanchiment du travail au noir, etc.) et à la production d'impacts collectifs (augmentation du taux d'activité, etc.). Toutefois, cette étude a aussi montré que, sur bon nombre de critères, le secteur privé à but lucratif offrait en moyenne une qualité d'emploi et de service inférieure, avec toutefois certaines différences entre les sociétés d'intérim et les autres sociétés commerciales.²⁰⁷

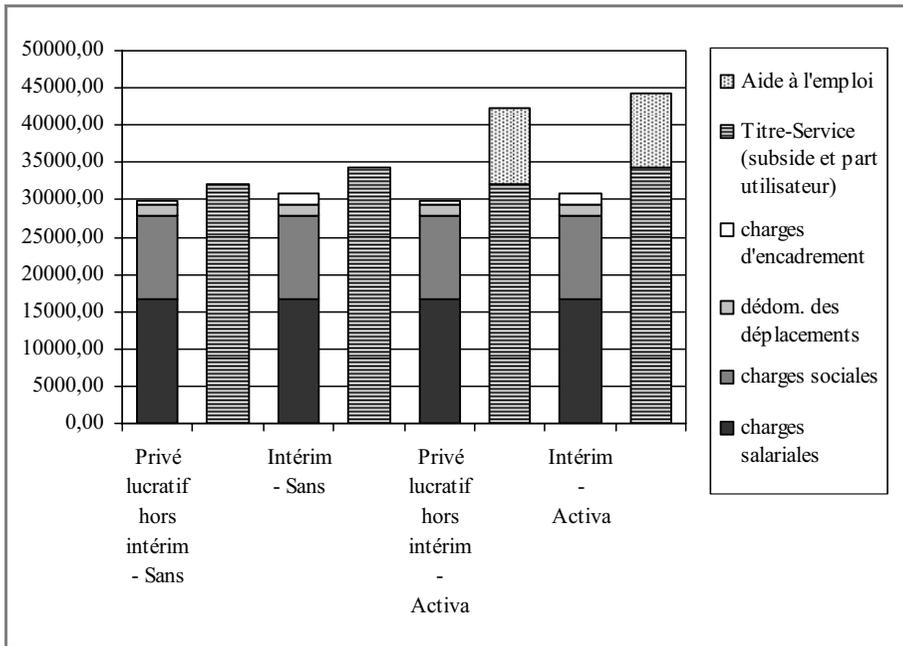
Or, offrir un service et un emploi de qualité figure aussi parmi les objectifs du système, a fortiori lorsqu'on sait que le système compte parmi ses utilisateurs et ses travailleurs un nombre important de personnes vulnérables.

La figure 6 montre que, même en l'absence d'aide à l'emploi et sans ancienneté, un travailleur ETP dégage une marge financière positive au sein de ce secteur alors que, pour être viable financièrement, il fallait jusqu'ici qu'un travailleur cumule le titre-service avec une aide à l'emploi. Cependant, il nous semble important ici de distinguer la gestion des sociétés d'intérim de celle des autres sociétés commerciales. Pour ce qui est de l'intérim, cette marge positive s'explique avant tout par un taux d'activité des travailleurs supérieur (le plus élevé du quasi-marché): ainsi, selon l'audit financier du système (PriceWaterhouseCoopers, 2007), 94% des heures payées aux travailleurs sont prestées chez les utilisateurs, ce qui indique que peu d'heures sont consacrées à de l'encadrement, des formations, etc., comme l'a souligné la partie de ce rapport dévolue à la qualité de l'emploi. En outre, comme nous l'avons déjà indiqué, en maintenant de manière prolongée les travailleurs sous contrats à durée déterminée, et en jouant sur une succes-

²⁰⁷ Le rapport de la Cour des comptes (2009, p.36) souligne d'ailleurs que: « parmi les entreprises de travail intérimaire, certaines ne respectent pas tous les aspects de la réglementation relative aux titres-services. En particulier, les obligations de conclure un contrat à durée indéterminée après trois ou six mois et d'une durée de travail d'au moins un mi-temps pour les travailleurs de catégorie A ne paraissent pas toujours respectées dans ce secteur. La pratique qui consiste à conclure un CDD par utilisateur s'apparente aux modalités classiques d'intervention du travail intérimaire »

sion de CDD parfois de très courte durée, ces sociétés évitent aussi de supporter certains coûts liés, par exemple, à l'absentéisme. Enfin, il faut souligner que les aides à l'emploi ne sont pas toujours considérées comme une nécessité chez ces prestataires. Certaines sociétés d'intérim nous ont affirmé lors des entretiens ne pas chercher à embaucher prioritairement les bénéficiaires d'une aide à l'emploi (même si elles accroissent a priori leur rentabilité, comme pour les autres prestataires) car, sans encadrement spécifique, le profil de ces travailleurs complique considérablement la gestion de la section titre-service. Cela est corroboré par les résultats de l'audit financier qui montre que la marge bénéficiaire de ces opérateurs varie peu si on inclut les aides à l'emploi (voir Figure 1).

Figure VI-6: *Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par un prestataire du secteur privé à but lucratif*



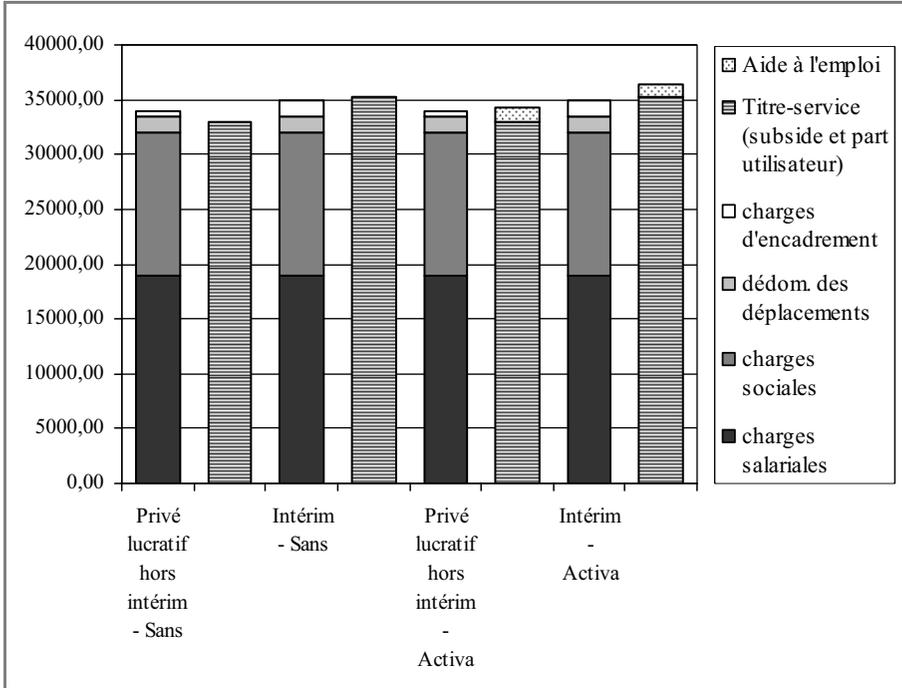
Une société d'intérim nous explique que l'activité titre-service n'est pas une activité facile à gérer: plannings, public de travailleurs «difficile» (gestion des absences, public «qui a besoin de parler»), gestion lourde sur le plan administratif (contrats de travail, droits sociaux, etc.), gestion de la relation aux clients, etc. Alors que cette activité se révèle plus difficile à gérer que leur métier de base, elle génère pourtant, d'après ce

prestataire, une marge inférieure, d'où une volonté d'accroître les volumes de production et les économies d'échelle. Selon cet interlocuteur, il est d'ailleurs question de centraliser la gestion du dispositif titre-service au niveau régional plutôt qu'au niveau local (celui des agences). Ce constat laisse à penser que si l'encadrement de la relation de service, c'est-à-dire à la fois des utilisateurs et des travailleurs, représente un nouveau métier pour ce type de prestataires, l'absence d'encadrement a aussi un coût, à savoir le non-respect par les travailleurs et les utilisateurs de leurs obligations. Ces sociétés regrettent aussi qu'elles aient à subir, dans le cas des travailleurs sous CDI, les contraintes d'un contrat *fixe*, alors que les utilisateurs ne supportent pas les conséquences de leurs absences et donc du manque de travail temporaire (et de rentrées financières) qu'ils infligent à la société. L'entreprise ne peut recourir au chômage technique quand le client part en vacances, nous dit ce prestataire. L'Onem a effectivement rendu un avis assez restrictif quant au recours au chômage temporaire pour raisons économiques.²⁰⁸ Paradoxalement, ces prestataires reconnaissent volontiers qu'il n'est pas souhaitable, au nom de la relation commerciale et de la satisfaction du client, d'imposer trop de contraintes à ce dernier.

Sans vouloir généraliser, il semblerait donc que, du point de vue des entreprises intérimaires, la gestion d'une activité titre-service n'est pas sans poser problème, d'autant plus que la marge se réduit dans le temps avec l'ancienneté des travailleurs (toutefois limitée à deux ans dans la CP 322.01) et la diminution progressive des aides à l'emploi (figure 7). Une des sociétés de notre échantillon évoquait même sa sortie du système. Sans qu'il soit possible d'établir un lien de cause à effet, le dernier rapport d'évaluation du titre-service (Idea Consult, 2008) montre d'ailleurs que la «part de marché» des sociétés intérimaires (en nombre de travailleurs) ne fait que décroître au fil du temps, au profit des autres sociétés commerciales.

²⁰⁸ En ce qui concerne le recours au chômage pour raisons économiques, l'Onem a rendu un avis assez défavorable. Le chômage économique peut se justifier par un manque de travail. Or, l'Onem considère que l'annulation d'une commande par un utilisateur, l'incapacité d'un travailleur de se déplacer, de manière impromptue, chez un autre utilisateur, ou encore le fait qu'un utilisateur habitué à «son» travailleur ne souhaite pas, en cas d'absence de ce dernier, recourir à un autre travailleur, ne constituent pas en soi un manque de travail et que ces motifs sont inhérents au risque professionnel supporté par tout employeur titre-service.

Figure VI-7: *Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par un prestataire du secteur privé à but lucratif*



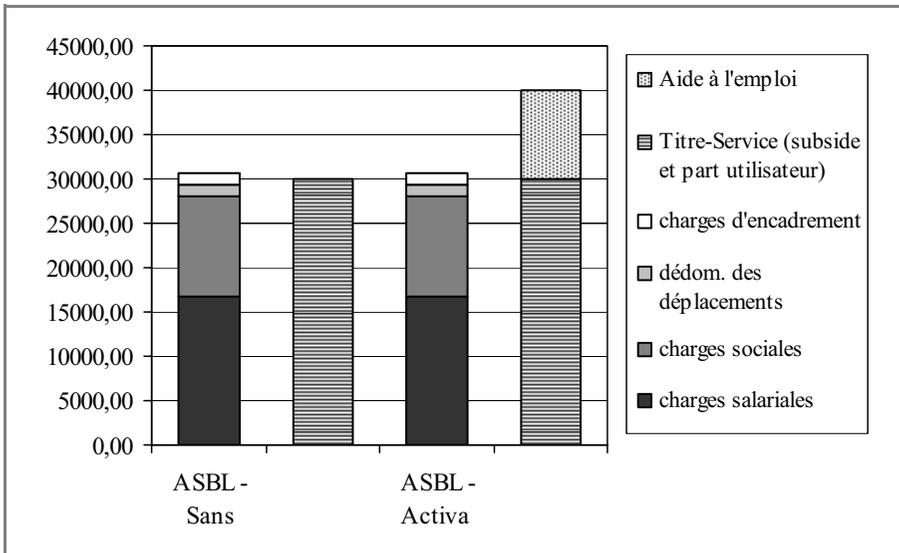
Les paramètres financiers des «entreprises à but lucratif (hors intérim)» ne sont pas fondamentalement différents de ceux de l'intérim, excepté le taux d'activité des travailleurs qui est inférieur à celui de l'intérim (mais néanmoins parmi les plus élevés du quasi-marché). Le coût de l'encadrement imputé aux sociétés d'intérim et aux autres sociétés commerciales diffère également en raison du taux d'encadrement beaucoup plus faible au sein des «sociétés à but lucratif (hors intérim)» (1 encadrant pour 41 travailleurs) qu'au sein de l'intérim (1 encadrant pour 15 travailleurs). Ces chiffres, issus de l'audit financier (PWC, 2007), sont toutefois à prendre avec beaucoup de précaution car, selon nos observations du terrain, le taux de l'intérim semble surestimé, et celui du «secteur à but lucratif (hors intérim)», sous-estimé. Si les variables financières diffèrent relativement peu, il en est autrement toutefois de la qualité de l'emploi et du service. Par exemple, au niveau du service, aucune société d'intérim ne réalise de visite de domicile, alors que les pratiques sont davantage contrastées dans le secteur privé lucratif (hors intérim). Au niveau de la qualité d'emploi, les pratiques du secteur privé à but lucratif hors intérim se distinguent aussi des pratiques de l'intérim. Les for-

mations y sont plus nombreuses, l'offre de contrats à durée indéterminée y est plus répandue et la charge horaire plus importante.

2.4. Les « autres initiatives d'économie sociale »

Les « autres initiatives d'économie sociale » sont, selon notre typologie, les associations qui ne disposent pas d'autres agréments que le titre-service. Notre étude a mis en évidence, à partir des indicateurs analysés, que ce type de prestataires offre un emploi²⁰⁹ et un service de moindre qualité. Au niveau des ressources, leur situation ne diffère pas de celle des prestataires du secteur privé à but lucratif (même commission paritaire, même accès aux aides à l'emploi, etc.). Nous n'avons pas d'éléments nous permettant d'affirmer qu'elles embauchent plus ou moins de bénéficiaires d'aides à l'emploi que d'autres prestataires. Un travailleur ETP embauché par ce type d'association n'est rentable que s'il est d'ancienneté nulle et bénéficie d'une aide à l'emploi (Figures 8 et 9).

Figure VI-8: *Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par une « autre initiative d'économie sociale »*

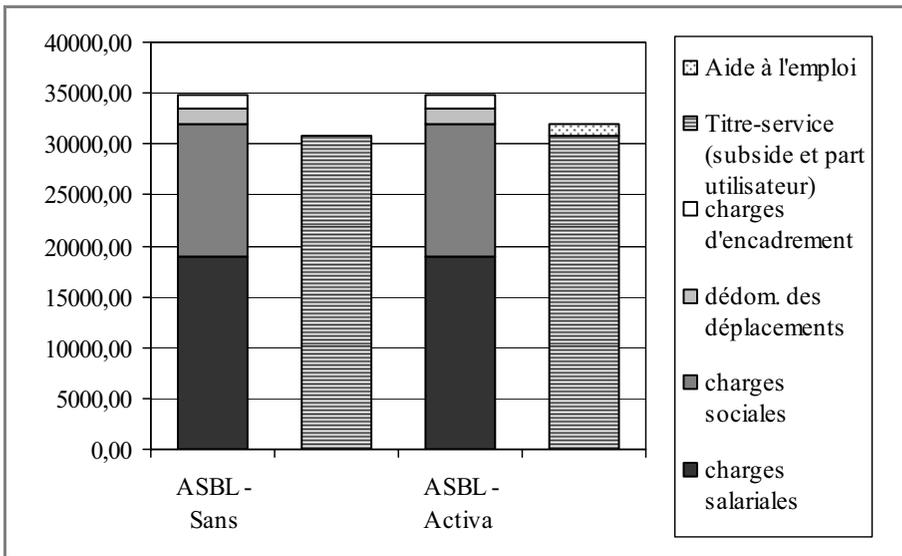


Selon notre enquête, une partie de ce type d'associations souhaiterait clairement investir davantage dans la qualité de l'emploi et du service

²⁰⁹ Même, si pour certaines dimensions de la qualité de l'emploi, leurs résultats sont davantage dans la moyenne.

mais est contrainte par le montant des ressources disponibles. Ces associations calculent des seuils de rentabilité (nombre de titres à récolter par mois), déterminent une proportion de travailleurs Activa à respecter, etc. Même si les personnes (travailleurs et utilisateurs) priment clairement sur la rentabilité au sein de ces associations, elles ne peuvent cependant investir les moyens souhaités dans la qualité de l'emploi et du service au risque de mettre en péril leur organisation. Dans certaines ASBL, il est apparu également que si leurs dirigeants sont animés de «bonnes intentions», ils ne sont pas toujours conscients des enjeux sous-jacents à la prestation de ce type de services qui nécessitent une véritable professionnalisation.

Figure VI-9: *Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par une «autre initiative d'économie sociale»*

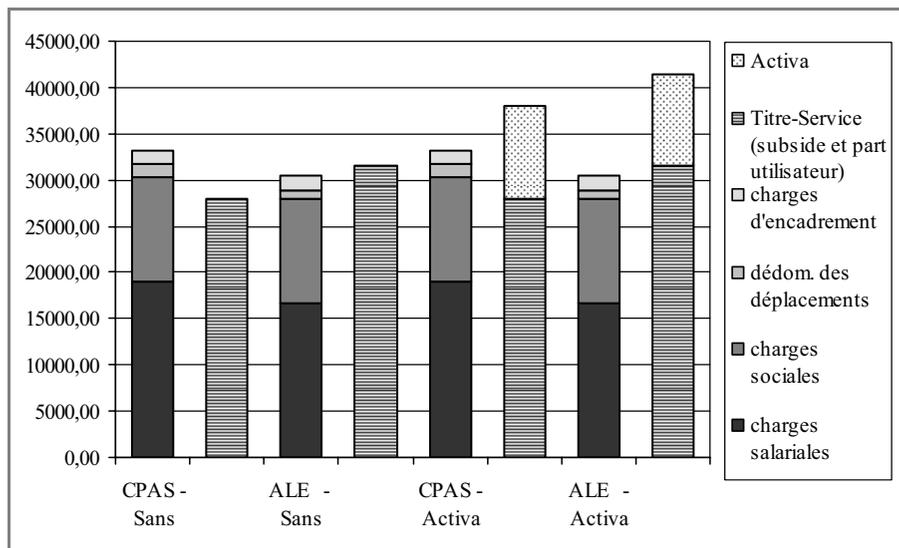


2.5. Les CPAS et ALE

Nous comparons ici la viabilité financière de deux types de prestataires (para-)publics, à savoir les ALE et les CPAS. Au sein de ces deux catégories de prestataires, on observe un partage des ressources entre la section titre-service et une entité préexistante, ce qui complique considérablement l'analyse de leur rentabilité. Dans le cas des ALE, la section «sui generis» bénéficie de ressources propres à l'ALE (personnel d'encadrement, locaux, etc.) qui, de surcroît, sont mises à disposition par des organes extérieurs (Onem, communes, etc.). Ces éléments

n'apparaissent pas dans nos analyses. Un travailleur ETP sans ancienneté et sans aide à l'emploi dégage une marge relativement faible, qui s'accroît forcément si on additionne une aide à l'emploi de type activa. (Figure 10) Après quatre ans d'ancienneté, les marges deviennent négatives. (Figure 11)

Figure VI-10: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par un CPAS ou une ALE



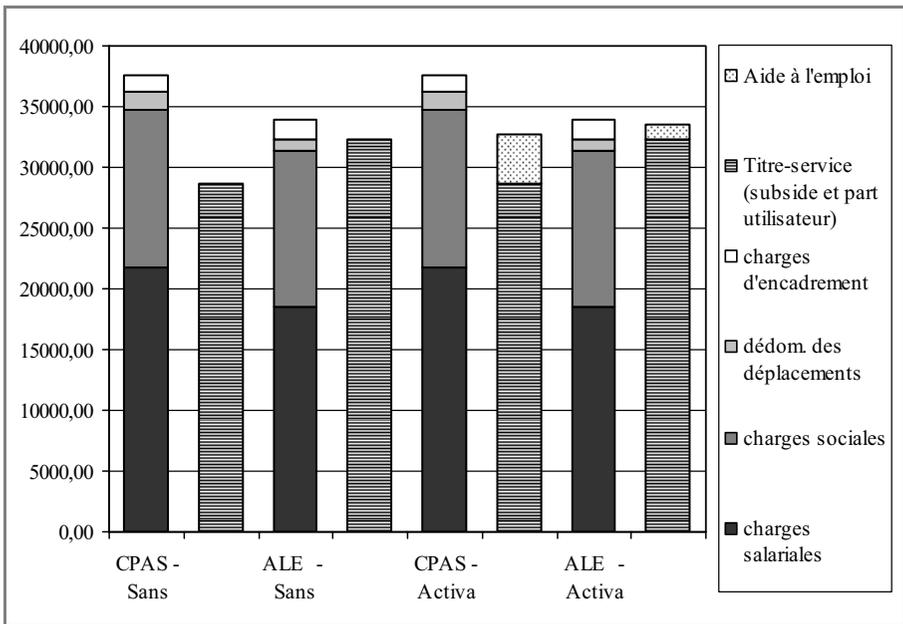
La Cour des comptes a réalisé une étude qui met clairement en évidence la situation confortable dans laquelle se trouvent les ALE actives dans le titre-service:

«La réalisation de marges bénéficiaires importantes est confirmée par une analyse, réalisée par la Cour des comptes, d'un groupe de 30 ALE sélectionnées de manière aléatoire qui a révélé que 20 ALE actives dans le système des titres-services avaient réalisé, en 2006, des bénéfices représentant environ 30%²¹⁰ de leurs recettes totales, alors que 10 ALE non actives en titres-services ne réalisaient pas de bénéfices significatifs. Les bénéfices réalisés dans le système des titres-services restent sans affectation et sont maintenus sur des comptes bancaires.»

²¹⁰ Ce montant de 30% est confirmé par le rapport de PwC qui évalue le bénéfice moyen des ALE à 7,84 euros par titre-service.

Quant aux CPAS, ils sont dans une situation financière nettement moins confortable du fait que les échelles barémiques de la fonction publique sont supérieures à celles des autres commissions paritaires. L'ancienneté des travailleurs n'y est pas non plus limitée à deux ans comme au sein de la CP 322.01 applicable au sein des ALE. Les charges salariales et sociales y sont donc considérablement plus élevées. En outre, le taux d'activité de ces prestataires est, selon PriceWaterhouseCoopers (2007), un des plus bas du quasi-marché (avec celui des entreprises d'insertion), ce qui explique que les revenus générés par un travailleur ETP sont aussi inférieurs à ceux des autres prestataires. Avec l'ancienneté du personnel et la dégressivité de l'aide à l'emploi, un travailleur ETP n'est plus rentable au sein d'un CPAS. Il est clair cependant que ces prestataires peuvent aussi bénéficier de ressources partagées.

Figure VI-11: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par un CPAS ou une ALE



2.6. Conclusion

Un des objectifs centraux de cette recherche est de croiser la mission et/ou le secteur du prestataire avec la qualité de l'emploi et du service. Comme nous l'avons vu, la mission d'aide à domicile ou d'insertion se reflète dans certaines dimensions de la qualité de l'emploi ou du ser-

vice. Dans certains cas, cette mission est validée par des agréments qui, eux-mêmes, donnent accès à certains subsides additionnels. Ces subsides sont justifiés au nom de la production d'impacts collectifs par ces prestataires. La coexistence sur un même quasi-marché de prestataires de nature différente a mis en lumière cette disparité de sources de financement public (subsides, aides à l'emploi). Cela a donné lieu à une dénonciation de concurrence déloyale de la part de représentants du secteur privé à but lucratif, question d'autant plus centrale que, sur le quasi-marché, un nombre important de prestataires, tous secteurs confondus, considèrent que leur activité est sous-financée et donc peu pérenne.

S'il est possible de mener une analyse comparative de la qualité de l'emploi et du service entre types de prestataires, évaluer de manière rigoureuse leur viabilité financière est par contre un exercice difficile. Leurs structures des coûts et des ressources varient en fonction d'une multitude de paramètres tels que leur statut juridique, la commission paritaire dont ils relèvent, les aides à l'emploi dont certaines, liées au profil des travailleurs, sont plus avantageuses, les agréments régionaux liés à l'insertion (entreprises d'insertion, initiatives locales de développement de l'emploi), etc. La structure des coûts et des ressources est également influencée par les pratiques des prestataires au niveau de la qualité de l'emploi et du service, telles que l'encadrement, la formation, etc. Enfin, cet exercice est rendu délicat par la difficulté de récolter des données fiables auprès des prestataires. C'est particulièrement le cas lorsque l'activité titre-service coexiste avec une autre activité, ce qui autorise un partage des ressources et des coûts difficile à quantifier. L'impossibilité d'isoler la section «sui generis» sur le plan comptable et administratif est assurément un des obstacles majeurs à une telle évaluation.

Au terme de notre analyse, il nous paraît toutefois important de mettre en évidence quelques faits saillants :

- La commission paritaire dont relève l'employeur joue en rôle considérable dans la viabilité financière des prestataires. Ceux qui ne ressortent pas de la commission paritaire 322.01 sont pénalisés par des échelles barémiques qui sont, la plupart du temps, supérieures et dont l'ancienneté ne se limite pas à deux ans. Il existe donc un risque d'éviction des prestataires qui ont une autre activité principale, comme l'aide à domicile par exemple (à moins,

comme en Flandre, qu'ils n'adoptent une échelle spécifique au titre-service).

- Afin de bien se représenter la viabilité financière des différents types de prestataires, il est indispensable de prendre en considération les ressources issues des agréments régionaux. A terme, c'est-à-dire après échéances des aides fédérales à l'emploi et des subsides liés aux agréments régionaux à l'insertion, la pérennité de l'emploi au sein de l'économie sociale d'insertion se trouve menacée, comme pour les autres prestataires. Ces aides ne sont donc pas permanentes. Entretemps, ce type de prestataires dégage néanmoins d'importants bénéfices, a fortiori lorsqu'il cumule ces subsides avec une aide à l'emploi. Sans que l'on puisse préjuger de la pertinence de l'affectation ou non de ces moyens, il convient cependant de s'interroger sur la possibilité du cumul de subsides ou d'un contrôle sur leur utilisation efficace au nom de l'intérêt général. On notera là encore des différences régionales puisque, en Flandre, le cumul des subsides a d'abord été limité puis gelé.
- Pour la quasi-totalité des prestataires, un travailleur ETP n'est plus rentable une fois que les aides à l'emploi arrivent à échéance et que l'ancienneté des travailleurs s'accroît. La rentabilité globale des prestataires sera donc fortement liée au pourcentage de bénéficiaires d'aides à l'emploi qu'ils embauchent (sélectionnent?), à l'ancienneté moyenne du personnel et à la rotation des travailleurs entre entreprises titre-service non apparentées ou parfois, entre entreprises entre lesquelles il existe des liens juridiques ou économiques. Afin d'approfondir l'analyse de la rentabilité des prestataires, il y aurait donc lieu de voir comment les aides à l'emploi se répartissent entre types de prestataires, et d'analyser la stabilité de l'emploi en leur sein. A plusieurs reprises, on a évoqué une liaison de la part de l'Etat dans le financement du système au respect de critères de qualité d'emploi, tels que l'octroi d'un CDI au travailleur. Le Ministre de l'Emploi Vanvelthoven avait en son temps plaidé pour que «les entreprises qui proposent des contrats à durée indéterminée reçoivent une valeur d'échange plus élevée que celles qui travaillent principalement sur la base de contrats temporaires.»²¹¹. L'Union des Villes et des Communes de Wallonie

²¹¹ Communiqué de presse du Ministre Vanvelthoven lors de la présentation de l'audit financier du système des titres-services, 16/07/2007.

avait aussi fait une proposition en ce sens. Il est clair que moduler la valeur d'échange du titre-service en fonction du respect par l'employeur de critères de qualité d'emploi et/ou de service constituerait pour ce dernier un incitant à adopter/modifier certains comportements.

Avec une diversification de l'intervention publique, le risque est, cependant, d'accroître fortement les coûts de gestion et de transaction liés au système, comme le suggère la réaction de l'Onem à une éventuelle modulation de la valeur d'échange: en cas de «diversification de l'intervention publique, le suivi administratif deviendra plus difficile et la facturation par la société émettrice plus complexe.»²¹² A l'heure actuelle, l'enjeu pour les pouvoirs publics consiste donc à trouver les moyens de préserver la viabilité du système titre-service (budgétaire et opérationnelle) tout tenant compte de la diversité des prestataires au regard, notamment, de leur mission spécifique et, ce faisant, de leur contribution éventuelle à l'intérêt général.

B. Le titre-service et ses prestataires au regard de la réglementation européenne

Dans cette dernière section, nous allons essayer de voir dans quelle mesure la réglementation européenne, tout particulièrement en matière d'aides d'Etat pourrait éventuellement mettre en question, d'une part les mesures constituant le dispositif titre-service lui-même, d'autre part celles accordant des ressources complémentaires à certains prestataires, en liaison directe ou non avec la reconnaissance d'une mission sociale spécifique dans le chef de ces derniers. En ce sens, nous prolongeons ici l'analyse de la viabilité financière des activités titre-service par une réflexion prospective centrée sur le cadre réglementaire européen dont on sait qu'il conditionne de plus en plus les politiques publiques nationales et qu'il est en évolution permanente, en particulier pour le champ des services à dimension sociale marquée (voir partie I)²¹³.

²¹² Rapport de la Cour des comptes (2009, p.48).

²¹³ La présente contribution est rédigée sous réserve de l'application soit à certains services (ex. le transport de personnes à mobilité réduite), soit à certains prestataires (ex. les services agréés d'aide aux familles) de règles et/ou d'exceptions spécifiques aux S.S.I.G, dont la problématique a été longuement abordée ci-dessus.

1. *La mesure titres-services*

1.1. **Bref descriptif**

– Le dispositif titre-service a été mis en place par la loi du 20/7/2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (Mon. 11/8/2001).

Cette loi a été modifiée par les lois-programme des 22/12/2003, 9/7/2004, 27/12/2006²¹⁴ et 8/6/2008.

Elle a fait l'objet d'un A.R. d'application du 12/12/2001, concernant les titres-services (Mon. 22/12/2001) et ayant subi lui aussi de nombreuses modifications, notamment par Arrêtés Royaux des 31/3/2004, 14/7/2004, 5/3/2006, 13/7/2006, 28/4/2008, 28/9/2008 et 11/12/2008.

Une des modifications les plus notables concerne l'extension du champ d'application du dispositif titres-services initialement réservé à l'aide ménagère prestée à domicile, aux activités suivantes réalisées en dehors du domicile de l'utilisateur: courses ménagères, repassage, transport accompagné de personnes à mobilité réduite²¹⁵

Le Gouvernement Flamand avait par décret du 7/5/2004 (Mon. 18/8/2004) étendu le dispositif titre-service aux services de garde d'enfants.

Cette extension du dispositif titre-service à la garde d'enfants vient d'être supprimée par Arrêté du Gouvernement Flamand du 12/12/2008 (entré en vigueur le 1/1/2009), le Gouvernement jugeant le fonctionnement dudit système «*insuffisant*», selon le préambule même de l'Arrêté du 12/12/2008.

Il convient également de souligner la mise en place d'un régime différencié selon le type d'utilisateur²¹⁶.

– Le titre-service est défini comme suit par l'art. 2 § 1^{er} de la loi du 20/7/2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de

²¹⁴ Cette loi a notamment instauré la possibilité pour l'entreprise agréée d'obtenir un remboursement partiel des frais de formation de ses travailleurs (voir art. 9 bis, loi du 21/7/2001 et A.R. du 7/6/2007 concernant le Fonds de formation titres-services).

²¹⁵ Cette notion est définie à l'art. 1^{er} al.3 de l'A.R. du 12/12/2001 tel que modifié sur ce point par A.R. du 28/9/2008 (Mon. 30/9/2008).

²¹⁶ Ainsi, les travailleuses indépendantes bénéficient-elles d'un régime de prestation d'aide à la maternité instauré par Arrêté Royal du 17/1/2006 et prévoyant l'allocation de titres-services gratuits auxdites travailleuses.

Le nombre maximum de titres-services utilisables par an est également distinct selon l'utilisateur (750 titres-services pour un utilisateur lambda et 2000 pour les familles monoparentales ou encore pour les utilisateurs à mobilité réduite ou avec enfants mineurs reconnus comme personnes handicapées).

proximité:» *titre-service: le 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*».²¹⁷

Il s'agit donc d'un mécanisme «multipartite». La société émettrice (société désignée par l'ONEM à la suite d'un appel d'offres) émet les titres-services.

Ces titres-services sont achetés directement par l'utilisateur (personne physique) à un prix fixe²¹⁸.

Le service est presté par une entreprise agréée, laquelle est soumise à une série d'obligations dans le cadre du contrat de travail «titres-services» conclu avec les travailleurs. Les conditions d'agrément de l'entreprise sont visées à l'art. 2 § 2 de la loi du 20/7/2001 précitée.

L'utilisateur «paie» les prestations au moyen des titres-services.

L'entreprise agréée se fait quant à elle payer le montant majoré par la société émettrice, elle-même subsidiée par l'ONEM.

Cette intervention complémentaire de l'ONEM est fixée «*par heure effectuée sur la base du nombre de titres-services validés par cette société*»²¹⁹.

1.2. Compatibilité de cette mesure avec le droit européen et en particulier le régime d'interdiction des aides d'Etat

1.2.1. La mesure titres-services peut-elle être qualifiée d'aide d'Etat?

1. Les conditions d'application des art. 87 à 89 du Traité C.E (interdisant par principe les aides d'Etat) ont été rappelées ci-dessus²²⁰.

Pour rappel, une mesure étatique ne peut être qualifiée d'aide d'Etat que s'il y a:

- avantage sous quelque forme que ce soit accordé à une entreprise ou un groupe d'entreprises
- sélectivité de la mesure

²¹⁷ NDA: c'est nous qui soulignons

²¹⁸ A l'heure actuelle 7,50 €.

²¹⁹ Art. 3 § 4 loi du 20/7/2001.

²²⁰ Voir section V, Les Aides d'Etat en faveur des services sociaux, in Les Services de Proximité dans le Contexte des Règles de Concurrence Européennes.

- transfert de ressources d'Etat imputable à l'Etat
- distorsion même potentielle de la concurrence
- affectation même potentielle des échanges entre Etats membres.

2. A notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence publiée des juridictions européennes ou encore de décision de la Commission visant une mesure similaire à celle du système titre-service tel que décrit ci-dessus.

A notre connaissance, la Belgique n'a d'ailleurs pas notifié officiellement cette mesure comme constitutive d'aide d'Etat à la Commission Européenne même si des contacts préalables ont eu lieu.

Eu égard à l'absence de décision transposable, même mutatis mutandis à la mesure titre-service, nous ne pouvons que fournir un *avis* sur les probabilités que cette mesure puisse être qualifiée d'aide d'Etat et subsidiairement dans l'affirmative, sur les possibilités qu'elle soit déclarée compatible avec le Traité C.E.

3. Il est à notre sens peu probable que la mesure titres-services puisse être qualifiée d'aide d'Etat au sens de l'art. 87 du Traité C.E.

3.1. La notion d'aide ne concerne que *les mesures destinées aux entreprises* au sens du droit de la concurrence.

Une aide octroyée à des particuliers ou des organismes qui ne constituent pas des entreprises ne peut être qualifiée d'aide d'Etat et ne relève pas de l'art. 87 C.E.

« Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché »²²¹.

En l'espèce on peut sérieusement douter que la mesure titres-services constitue à proprement parler un avantage octroyé aux entreprises agréées.

A priori, il s'agit en effet principalement d'une aide octroyée au consommateur qui n'est pas obligé de payer le prix plein qui lui serait normalement demandé pour ce type de service.

²²¹ Voir arrêt du 11/7/96, SFEI contre La Poste – C 39/94, voir arrêt du 29/4/99, Espagne contre Commission C 342/96 etc.

Il semble d'ailleurs que l'Etat Belge ait conçu la mesure comme une pure aide à la consommation ainsi qu'en atteste notamment l'art. 2 § 1^{er}.1° de la loi qui définit le titre-service comme «*le 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*».

Il faut néanmoins se montrer très prudent, eu égard à l'interprétation extensive à laquelle se livrent les juridictions européennes quant à la notion d'avantage au sens de l'art. 87 du Traité C.E.

Même si nous pensons que le risque est faible, on ne peut donc exclure a priori que la mesure titres-services soit amenée à être qualifiée d'avantage au sens de l'art. 87 du Traité C.E.

On pourrait en effet y voir par exemple un avantage quant à la solvabilité du tiers payeur (soit l'ONEM en partie) ou encore quant au prix obtenu s'il devait s'avérer que le prix global fixé d'autorité pour les titres-services diffère sensiblement du prix «normal du marché» au sens de la jurisprudence de la CJCE, ce que nous ne pensons pas.

3.2. A supposer même que cette mesure puisse être qualifiée d'avantageuse pour les entreprises, encore faudrait-il qu'elle réponde au critère de *sélectivité*, seuls les avantages octroyés aux entreprises d'une manière sélective étant répréhensibles au regard des art. 87 et svts du Traité C.E.

Un régime d'aide à l'ensemble de l'économie, même si cela se traduit par un avantage concurrentiel, n'est en effet pas susceptible de tomber sous le coup des règles relatives aux aides d'Etat.

Là aussi, tant la Cour que la Commission adoptent une conception particulièrement extensive de la sélectivité, partant du principe que toute aide ne bénéficiant pas à l'ensemble des entreprises d'un Etat membre peut être considérée comme une aide sélective.

Dans un arrêt du 26/9/96²²², la CJCE a même considéré que les interventions du Fonds National d'Emploi (FNE) n'étaient certes limitées ni sectoriellement, ni territorialement, mais que le Fonds disposait d'un

²²² France contre Commission, c-241/94.

pouvoir discrétionnaire lui permettant de moduler le montant de ses participations en fonction de diverses considérations.

La Cour en a conclu que la mesure étatique perdait son caractère général dès lors que la réglementation en cause donnait lieu à une appréciation *discrétionnaire* de l'administration.

A priori, la mesure titres-services pourrait échapper à la notion d'avantage sélectif, dès lors qu'il s'agit d'une mesure générale visant en fin de compte toute entreprise intéressée par ledit système.

Néanmoins, eu égard à cette jurisprudence extrêmement extensive de la Cour, à nouveau le concept de sélectivité ne peut être totalement exclu dès lors que :

- la mesure titres-services ne s'adresse qu'aux entreprises agréées et non à toute entreprise généralement quelconque
- même si les conditions de cet agrément sont objectivement énumérées dans la loi, elles doivent être examinées *au cas par cas* par le Ministre de l'Emploi après avis d'une Commission Consultative d'Agrément
- le transport accompagné de personnes à mobilité réduite est réservé aux entreprises reconnues comme qualifiées par les agences régionales d'intégration des personnes handicapées²²³

3.3. En ce qui concerne *l'affectation potentielle des échanges* entre états membres, nous pensons que cette condition serait considérée comme remplie par les autorités européennes eu égard à la présomption qu'elles appliquent généralement à cet égard et ce même, en cas de service «local».

On se permettra sur ce point de renvoyer aux développements déjà consacrés à cette question dans l'exposé relatif aux services de proximité²²⁴.

²²³ Voir art.1.2°b de l'A.R. du 12/12/2001 concernant les titres-services (Mon. 22/12/2001).

²²⁴ Voir en particulier p.26 et 27 de l'exposé et les références citées.

1.2.2. *A supposer que la mesure titre-service soit qualifiée d'aide d'Etat, celle-ci pourrait-elle bénéficier d'exemptions (mesure compatible de plein droit ou reconnue comme telle par la Commission)?*

– Nous pensons tout d'abord qu'en cas de qualification d'aide d'Etat, pourrait utilement être invoqué l'art. 87.2.a du Traité C.E. lequel considère comme compatibles les aides «à caractère social octroyées aux consommateurs individuels à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits»²²⁵

Plusieurs éléments nous paraissent en effet plaider sur la possible application de cette exception en l'espèce.

- La mesure titres-services est avant tout une mesure destinée au consommateur (subvention à la consommation dès lors qu'une partie du prix est prise en charge par l'Etat).
- Mutatis mutandis, dans son document de travail annexé à sa communication du 20/11/2007 sur les services d'intérêt général y compris les services sociaux²²⁶, la Commission, interpellée sur les conséquences juridiques de la distribution par une Commune de bons d'achat à certaines catégories d'utilisateurs individuels pour acquérir des S.I.E.G – S.S.I.G, répond de la manière suivante: «Les états membres, y compris les autorités locales, peuvent accorder ce soutien aux différents usagers de ces services à condition que cette aide soit accordée sans discrimination relative à l'origine des produits ou des services concernés».

La Commission considère donc que la distribution de bons d'achat (en l'espèce achetés intégralement par l'Etat) à certains utilisateurs, est compatible avec le Traité, pour autant qu'il n'y ait pas discrimination quant aux prestataires de services.

A noter toutefois que cette réponse concerne les S.S.I.G.

²²⁵ Art. 87 § 2.a du Traité C.E

²²⁶ Voir document de travail des services de la Commission, FAQ relatives à la décision de la Commission du 28/11/2005 sur l'application de l'art. 86 § 2 du Traité C.E aux aides d'Etat sous forme de compensation du service public accordée à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général et de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de services publics, SEC.2007, 1516 final;

Or, l'on peut douter du caractère social de l'ensemble des services visés par la mesure titre-service, en particulier le service d'aide ménagère en ce qu'il s'adresse au «tout venant»²²⁷.

- Au vu de la jurisprudence du tribunal et de la C.J.C.E, la notion d'absence de discrimination liée à l'origine des produits et/ou des services apparaît centrale pour bénéficier de l'exemption visée à l'art. 87 § 2.

Cette notion a été précisée notamment dans un arrêt du tribunal de 1^{ère} instance du 5/8/2003 en cause EUROPEAN FERRIES contre COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES²²⁸.

En l'espèce, le Conseil Provincial de BISCAYE avait conclu un accord prévoyant l'acquisition de 26.000 bons de voyage à utiliser sur la ligne maritime BILBAO/PORTSMOUTH, ces bons de voyage étant exclusivement achetés à la firme P & O FERRIES.

Le tribunal rappelle tout d'abord qu'une mesure étatique en faveur d'une entreprise peut résulter d'un contrat synallagmatique tel qu'une opération d'achat et ce même si cette opération constitue une transaction commerciale effectuée dans des conditions qu'un investisseur privé aurait acceptées (autrement dit une transaction commerciale «normale») et non particulièrement favorable à l'entreprise.

Le tribunal considère cette acquisition comme une aide au motif principal que l'Etat membre n'a pas besoin réellement de ces bons et garantit par la convention litigieuse un nombre minimum d'achat pendant plusieurs années à la firme concernée, ce qui constitue un avantage indéniable.

Le tribunal va ainsi notamment constater la dichotomie entre le nombre de bons d'achat achetés et le nombre d'utilisateurs *réels* de ceux-ci.

Quant à l'exception visée par l'art. 87 § 2, invoquée en l'espèce, le tribunal constate qu'il y a lieu de vérifier si les consommateurs bénéficient de ces aides, quel que soit l'opérateur économique

²²⁷ Cf. supra, les services de proximité dans le contexte des règles de concurrence européenne, p. 4 et 5.

²²⁸ Affaires jointes T-116/01 et T-118/01, cf. supra, p. 24, note 55.

fournissant le produit ou le service susceptible de remplir l'objectif social invoqué par l'état membre concerné.

En l'espèce, le tribunal constate que tel n'est pas le cas, seule une firme bénéficiant d'une telle convention d'acquisition.

Le dispositif titres-services ne se heurterait pas à un tel écueil, s'appliquant à l'ensemble des entreprises agréées et offrant dès lors un large choix à l'utilisateur (en l'espèce le consommateur).

Par ailleurs, force est de constater que contrairement au cas d'espèce analysé ci-dessus, les titres-services sont calqués sur les besoins réels des consommateurs, l'entreprise prestataire étant exclusivement payée en fonction des titres-services rentrés (et donc des heures *effectivement* prestées au domicile de l'utilisateur), ce qui à nouveau plaide pour l'absence d'un réel «avantage» pour l'entreprise²²⁹.

En conclusion, les titres-services entraînent une subvention exclusivement en fonction du nombre d'heures prestées en faveur des utilisateurs et par ailleurs, permettent un choix entre les différents prestataires agréés, ce qui paraît conforme aux exigences de l'art. 87 § 2.a du Traité C.E.

Le seul éventuel obstacle à l'application de cette exception pourrait être le caractère *social* exigé.

En effet, l'objectif de la mesure titre-service n'est pas a priori dans son ensemble une mesure à caractère social en faveur des consommateurs, mais plutôt une mesure à un but d'intérêt général (principalement lutte contre le travail au noir).

– Il ne faut pas perdre de vue que l'art. 87 § 3 du Traité C.E. permet à la Commission dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire de considérer comme compatible avec le marché commun des aides poursuivant un intérêt général tel que «*les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un état membre*»²³⁰ ou encore les aides «*destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions écono-*

²²⁹ A cet égard, on épinglera notamment l'art. 2 quater 15° de l'A.R du 12/12/2001 lequel précise que: «*L'entreprise s'engage à organiser l'enregistrement des activités de titres-services de manière telle qu'on puisse vérifier exactement la relation entre les prestations mensuelles de chaque travailleur titres-services individuel, l'utilisateur et les titres-services correspondants*».

²³⁰ Art. 87 § 3.b.

miques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun»²³¹.

A supposer donc que la mesure titres-services soit le cas échéant qualifiée d'aide d'Etat non compatible avec le marché commun, elle pourrait à tout le moins bénéficier d'une exemption en raison de l'objectif d'intérêt général poursuivi dans un secteur de l'économie où régnait auparavant principalement le travail au noir.

En conclusion, nous pensons que la mesure titre-service échappe à la qualification même d'aide d'Etat au sens de l'art. 87 du Traité C.E. en raison principalement du fait qu'elle s'adresse avant tout au consommateur.

A tout le moins, y-aurait-il place pour les possibilités d'exemption visées par le Traité C.E. et en particulier l'art. 87.2.a du Traité C.E.

1.3. Compatibilité de la mesure avec les principes de libre prestation de service et de liberté d'établissement

1. Nous avons déjà évoqué nos sérieux doutes quant l'application de la nouvelle directive services à la mesure titres-services²³².

Pour rappel, l'art. 9 de la directive interdit aux états membres de subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation (sauf exceptions, moyennant respect de plusieurs conditions cumulatives).

Or, le dispositif titre-service, et en particulier la mesure d'agrément qu'il comporte n'empêche pas l'accès au service mais bien au système d'aide à la consommation mis en place par le biais du subventionnement public que constitue le système titres-services, ce qui est différent.

On rappellera en outre que la directive services n'intervient pas dans le régime des aides d'Etat, l'art. 10 du préambule prévoyant même que la directive ne porte ni sur les critères d'accès de certains prestataires aux fonds public ni sur les critères établissant les conditions dans lesquelles les prestataires sont habilités à recevoir un financement public.

Toutes ces raisons nous poussent à considérer que le dispositif titres-services n'est pas visé par la nouvelle directive services.

²³¹ Art. 87 § 3.c.

²³² Voir les services de proximité dans le contexte des règles de concurrence européennes, p. 38.

2. Les art. 43 et 49 du Traité C.E. restent néanmoins d'application. Il convient de se poser la question de savoir si le système titre-service ne risquerait pas d'entraver les libertés de service et d'établissement consacrées par ces deux articles tels qu'interprétés par la CJCE.

On rappellera que ces principes s'opposent.

- aux règles nationales discriminatoires
- aux règles nationales indistinctement applicables aux opérateurs nationaux et étrangers lorsque ces règles gêneraient ou rendraient moins attrayant l'exercice de ces libertés fondamentales.

- La mesure titres-services n'est pas discriminatoire sensu stricto dès lors qu'elle n'est pas *explicitement* réservée aux seules entreprises nationales (c'est-à-dire ayant leur siège social en Belgique).

En particulier, l'agrément de l'entreprise prestataire (indispensable pour pouvoir rentrer dans le système titres-services) n'exclut pas expressément les entreprises d'autres Etats membres.

Il convient néanmoins d'examiner *concrètement* si les conditions d'agrément exigées pourraient *effectivement* être rencontrées par des entreprises d'autres Etats membres.

Bon nombre des conditions d'agrément consistent finalement dans des engagements pris par l'entreprise de respecter un certain nombre d'exigences en particulier quant aux conditions de travail des salariés et pourraient donc être théoriquement remplies par une entreprise non nationale.

Nous épinglerons néanmoins – sans prétention d'exhaustivité – trois éléments susceptibles le cas échéant de poser problème aux yeux des art. 43 et 49 du Traité.

a. Tout d'abord, les textes initiaux prévoyaient l'obligation pour obtenir l'agrément de produire une attestation fiscale ainsi qu'une attestation de l'ONSS selon laquelle le prestataire ne devait ni arriérés d'impôts, ni arriérés de cotisations. L'ONSS étant un organisme par définition purement national, on pouvait craindre que ce détail administratif puisse empêcher une entreprise étrangère d'obtenir l'agrément titres-services, cette entreprise pouvant éprouver des difficultés à disposer d'attestations fiscales et sociales d'organismes belges.

A cet égard, mutatis mutandis, il est intéressant de signaler que l'art. 5.3° de la directive services précise que *«lorsqu'ils demandent à un prestataire ou un destinataire de fournir un certificat, une attestation ou toute autre document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, les Etats membres acceptent tout document d'un autre état membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est remplie»*.

De manière tout à fait involontaire, l'Etat Belge vient à notre sens de surmonter ce possible écueil.

L'art. 2 § 2.e qui exigeait antérieurement que l'entreprise pour être agréée ne soit pas redevable d'arriérés à l'ONSS vient d'être modifié et rédigé de manière plus large *«l'entreprise n'est pas redevable d'arriérés d'impôts ni d'arriérés de cotisations à percevoir par un organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale»*²³³.

La lecture des travaux préparatoires démontre qu'à aucun moment la question de la compatibilité de l'ancienne condition d'agrément aux règles du droit de la concurrence européenne n'a motivé cette modification.

La seule motivation résidait dans la volonté d'exiger une absence d'arriérés à tout organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale en ce compris l'INASTI et non simplement à l'ONSS (lequel ne concerne que les travailleurs salariés).

Il n'empêche que par cette modification et le changement légistique adopté, l'Etat Belge amenuise à notre sens le risque que la mesure d'agrément titres-services ne soit qualifiée de discriminatoire ou à tout le moins susceptible de l'être à l'égard des entreprises étrangères. Encore faudra-t-il que dans les faits, les entreprises d'autres Etats membres désireuses de bénéficier du système par exemple dans des régions transfrontalières, ne se voient pas écartées de l'agrément pour des considérations notamment d'ordre administratif.

b. Nous émettrons également des réserves au point de vue de déductibilité fiscale liée à l'utilisation des titres-services par l'utilisateur.

Nous partons ici du présupposé que cette déductibilité fiscale jouera également à l'égard d'entreprises étrangères qui seraient agréées titres-services en Belgique.

²³³ Loi-programme du 8/6/2008 (Mon.16/6/2008), art.74.1°.

A défaut, il y aurait indiscutablement risque de violation des règles concurrentielles européennes eu égard à la discrimination manifeste que créeraient de telles limites.

c. Enfin, on a vu ci-dessus que le service de transport accompagné de personnes à mobilité réduite était réservé à des entreprises reconnues par les agences régionales pour l'intégration des personnes handicapées.

Ce type spécifique de service (qui à notre sens pourrait être qualifié de S.S.I.G cf. supra) pourrait donc le cas échéant être réservé à des entreprises belges, ou ayant leur siège en Belgique s'il s'avérait que ces agréments imposent cette condition.

L'objet de la recherche n'étant pas de vérifier les conditions d'agrément posées par les diverses agences régionales pour l'intégration des personnes handicapées, nous n'aborderons pas cette question ici, étant entendu qu'en outre, ce type de restriction pourrait être justifié par des motifs d'intérêt général, tels que la protection desdites personnes et la qualité du service.

En ce qui concerne la mesure titre-service en général (service ménager), nous pensons qu'elle n'est pas a priori constitutive d'une discrimination ni même susceptible d'entacher les libertés de service et d'établissement posées par les art.43 et 49 du Traité.

Signalons qu'au cas néanmoins où dans leur application pratique, ces règles devraient conduire à de telles exclusions, les restrictions à ces libertés pourraient être justifiées par des raisons impérieuses de l'intérêt général.

Dans le cadre de la mesure titres-services, si cela s'avérait nécessaire, il pourrait être invoqué notamment la protection des consommateurs ou encore l'objectif de maintien de l'équilibre de la sécurité sociale, ces deux objectifs pouvant justifier à notre sens une restriction du nombre d'entreprises admises dans le cadre du système titres-services, pour autant bien entendu que les conditions de cette restriction soient établies *objectivement* sans discrimination liée à l'origine de l'entreprise.

2. *Les prestataires*

2.1. Descriptif

Dans une étape antérieure de la recherche, nous avons établi des fiches récapitulatives des mesures fédérales et régionales susceptibles de s'appliquer à certains prestataires titre-service. Un soin particulier a été apporté aux agréments et aux conditions de ceux-ci ainsi qu'aux règles régissant les éventuels cumuls d'aides.

Néanmoins, les fiches ne reprennent pas de manière exhaustive les conditions exigées (lesquelles figurent in extenso dans la réglementation adéquate).

Nous avons mis l'accent sur les conditions principales d'agrément en insistant sur celles d'entre elles susceptibles de poser question au niveau européen (exemple: condition de localisation de l'entreprise pour les entreprises d'insertion en Région Wallonne)

Nous avons également intégré dans ces fiches les notifications d'aide d'Etat faites à notre connaissance par l'autorité subsidiaire concernée ainsi que la réponse éventuelle de la Commission.

Ces fiches récapitulatives se trouvent en annexe.

2.2. Analyse

1. La Belgique n'a, à notre connaissance, pas notifié sensu stricto le dispositif titres-services à la Commission ayant considéré après contacts préalables avec la Commission, que ce système échappait à la qualification d'aide d'Etat, s'agissant d'une subvention essentiellement à la consommation.

Ce système existe depuis plusieurs années déjà et n'a pas fait l'objet de critiques et/ou réactions de la part de la Commission et/ou d'autres Etats membres.

Nous pensons dès lors que cette mesure n'est pas susceptible de remettre en cause les autres régimes de subsides dont bénéficient déjà certains prestataires titres-service.

2. La plupart des aides octroyées aux prestataires soit n'ont pas fait l'objet de notification, soit ont été renseignées par l'Etat Belge mais

n'ont pas entraîné d'objection soit encore ont été, sur décision expresse de la Commission, considérées comme compatibles.

Parmi l'ensemble des mesures visées en annexe, la seule ayant donné lieu à une décision expresse de la Commission est le décret du Gouvernement Wallon du 30/5/2002 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées en Région Wallonne.

Il s'agit par ailleurs de la dernière décision récente prise par la Commission à l'égard de la Belgique et/ou de ses entités fédérées en matière d'aide d'Etat pour les prestataires concernés. Pour rappel, dans cette décision, la Commission a considéré que les aides aux entreprises d'insertion pouvant être octroyées à une entreprise déterminée, étaient susceptible de dépasser le seuil (de l'époque de 100.000 €) du règlement de minimis, la Commission n'étant dès lors pas en mesure d'appliquer au régime les dispositions relatives aux aides de minimis.

La Commission considère néanmoins que les subventions sont conformes aux lignes directrices concernant les aides à l'emploi en ce qu'elles visent à favoriser le recrutement de demandeurs d'emploi n'ayant pas de diplôme d'enseignement secondaire supérieur, ces subventions pouvant en outre être considérées comme visant la création de nouveaux postes de travail dans les PME.

La Commission relève le caractère limité et temporaire du niveau de l'aide.

La Commission considère également comme justifiées aux yeux des lignes directrices les subventions relatives aux accompagnateurs sociaux ainsi que celles permettant le démarrage de l'entreprise d'insertion.

La Commission conclut que *«l'analyse du régime tel celui mis en place par la Région Wallonne au bénéfice des entreprises d'insertion conduit la Commission à le considérer compatible avec le marché commun»*.

La Commission fait dans cette décision référence aux lignes directrices en matière d'aide à l'emploi, lesquelles ont été intégrées par la suite dans le règlement C.E. n° 2204/2002 de la Commission du 12/12/2002 concernant l'application des art. 87 et 88 du Traité C.E. aux aides d'Etat à l'emploi.

3. En réalité, la plupart des prestataires ont bénéficié des règlements «horizontaux» pris par la Commission, règlements qui pour rappel ont été coordonnés dans le règlement C.E. n°800/2008 de la Commission du 6/8/2008 dit règlement général d'exemption par catégorie.

- L'art. 44 dudit règlement prévoit que toute aide accordée avant le 31/12/2008 remplissant les conditions des règlements antérieurs est compatible avec le marché commun et est exemptée de l'obligation de notification prévue à l'art. 88 § 3 du Traité.

On ne risque dès lors pas d'assister à une remise en cause immédiate de la compatibilité des diverses mesures concernées, pour lesquelles la Commission n'a pas soulevé d'objection.

- Il convient également de noter qu'en ce qui concerne les aides à l'emploi, le système mis en place par le nouveau règlement général est très similaire à celui porté par le règlement n° 2204/2002 de la Commission du 12/12/2002. La section 9 du règlement (art.40 et svts) vise ainsi toujours les aides aux travailleurs défavorisés et handicapés.

A noter toutefois que la notion de travailleur défavorisé a été quelque peu modifiée par le nouveau règlement le règlement introduisant en outre la notion de travailleur gravement défavorisé (personne ayant été sans emploi pendant 24 mois ou plus).

- Les seuils en-dessous desquels il n'est pas besoin de notifier les aides individuelles accordées sur base d'un régime d'aide conforme au règlement sont de:

- 16,5 millions d'euros par entreprise et par projet d'investissement pour les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME
- 5 millions d'euros par entreprise et par an pour l'aide à l'embauche de travailleurs défavorisés (l'ancien règlement prévoyait 15 millions d'euros sur 3 ans)
- aide à l'emploi des travailleurs handicapés sous forme de coûts salariaux: 10 millions d'euros par entreprise et par an.

- Les règles de cumul sont visées à l'art. 7 du règlement.

Substantiellement, on retiendra que le cumul des aides exemptées sur base du règlement est possible tant que ces aides portent sur des coûts admissibles identifiables différents.

Si tel n'est pas le cas, l'art. 7.3 prévoit que les «aides exemptées par le présent règlement ne peuvent être cumulées avec une autre aide exemptée au titre du présent règlement ni avec les aides de minimis remplissant les conditions énoncées par le règlement C.E n° 198/2006 ni avec d'autres financements communautaires concernant les mêmes coûts admissibles – se chevauchant en partie ou totalement – si ce cumul conduit à une intensité ou à un montant d'aide supérieur au plafond maximal applicable à ces aides au titre du présent règlement».

4. Concernant l'application des art. 87 et 88 du Traité aux aides de minimis, on rappellera que le montant brut total des aides de minimis octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200.000 € sur une période de 3 exercices fiscaux²³⁴.

Ces aides peuvent être cumulées avec d'autres aides à condition on l'a vu, de ne pas dépasser les seuils prévus par le règlement général (voir art. 7.3 du règlement général).

Pèse à cet égard sur les entreprises une obligation d'information quant au total des aides reçues (voir art. 3.1 du règlement de minimis).

L'application ou non du règlement de minimis dépend donc du montant total de l'aide octroyée ou susceptible d'être octroyée à chaque prestataire et suppose donc pour l'Etat une appréciation au cas par cas et des données budgétaires dont nous ne disposons pas.

2.3. Compensation de service public

Enfin, on rappellera que certains prestataires pourraient se voir appliquer des régimes distincts en fonction de leur qualification ou non de S.S.I.G, une telle qualification ouvrant le droit à une éventuelle exemption sur pied de l'art. 86 § 2 du Traité C.E²³⁵

Rappelons néanmoins que se pose à cet égard la délicate question du mandatement, la Commission ayant clairement décidé qu'un simple agrément ne peut être assimilé à un tel mandatement.

²³⁴ Voir supra p. 30 et 31.

²³⁵ Voir supra p.28 et 29.

2.4. Subventions «croisées»

Il s'agit du problème des avantages – souvent indirects – octroyés par une entreprise publique à l'une de ses filiales ou à une société liée voire même à une de ses branches d'activité dans un domaine où interviennent d'autres opérateurs économiques.

Ces avantages sont susceptibles par principe d'être qualifiés d'aide d'Etat, même si la Cour de Justice semble adopter en cette matière une approche nuancée²³⁶.

La Cour considère en effet que la situation d'une filiale d'une entreprise publique bénéficiaire d'un monopole, présente des spécificités dont il doit être tenu compte pour l'appréciation de l'existence ou non d'un avantage octroyé à l'une de ses filiales.

Cette problématique pourrait concerner certains prestataires «publics» bénéficiant par exemple pour leur activité «titres-services» d'une infrastructure ou d'une logistique à coûts moindres que celles d'une entreprise privée.

²³⁶ Voir notamment Arrêt de la Cour du 1/7/2008, CHRONO POST et LA POSTE contre UFEX, affaires jointes C-341/06P et C-342/06P cet arrêt mettant un terme à une série d'arrêts du tribunal et de la Cour relatifs à une plainte déposée en 1990 par l'Association des Coursiers Privés en France (dénommée UFEX) à l'encontre des modalités de l'assistance logistique et commerciale fournies par la Poste (sur le fondement de son monopole postal portant sur le service de la poste aux lettres) à sa filiale de droit privé CHRONO POST concurrençant les sociétés membres de l'UFEX sur le marché du courrier exprès ouvert à la concurrence. De manière générale dans cette affaire, la Commission a conclu à plusieurs reprises à l'absence d'aide, le tribunal C.E ayant à chaque fois annulé la décision de la Commission.

La Cour de Justice et la Commission se montrent donc à cet égard moins sévères que le tribunal.

En synthèse, le tribunal semble considérer que le critère de l'existence ou non d'une aide d'Etat en l'espèce est la question de savoir si la rémunération perçue par la Poste en contrepartie des services rendus à sa filiale est ou non inférieure à celle qui aurait été réclamée par une entreprise privée.

La Cour de Justice estime qu'une telle comparaison n'est pas possible.

Schématiquement, il faut, selon la CJCE, prendre en compte les coûts que représentaient l'assistance logistique et commerciale de la Poste pour cette dernière et vérifier si ces coûts étaient bien pris en charge par sa filiale.

La Commission, aux termes d'une analyse comptable a, dans sa dernière décision, considéré que tel était bien le cas et qu'il n'y avait donc pas aide d'Etat.

La Cour de Justice saisie sur pourvoi considère, à l'instar de la Commission, qu'il n'y a pas aide d'Etat en l'espèce.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

En 2001, les pouvoirs publics belges ont introduit le dispositif «titre-service», un titre de paiement qui permet à des utilisateurs de régler, avec une aide financière de l'Etat revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de services de proximité, principalement d'aide à domicile d'ordre ménager, effectuée par une entreprise agréée. Ce système exigeait le développement d'une offre de services suffisante pour «absorber» cette nouvelle demande subventionnée qui trouvait désormais à s'exprimer «en clair». Dès lors, il a été décidé que tout type de prestataire pourrait accéder à l'agrément titre-service. Ainsi des organisations aussi diverses que des ASBL, des entreprises d'insertion, des sociétés d'intérim, des PME ou des CPAS opèrent aujourd'hui au sein de ce dispositif. La mise en concurrence de ces opérateurs introduit alors un nouveau mode de régulation publique dans le champ de l'aide à domicile, qualifié de quasi-marchand.

Les prestataires mis en concurrence dans le cadre de ce dispositif se différencient tant sur base de leur secteur d'appartenance (économie sociale, public, privé à but lucratif), que sur base de la mission poursuivie. Dans ce contexte, tous les prestataires titre-service bénéficient de la subvention titre-service, mais la poursuite d'une mission spécifique permet à certaines structures, bien souvent d'économie sociale ou encore du secteur public, de cumuler deux agréments distincts, soit pour prêter la même activité (de l'aide à domicile de nature ménagère, tout en insérant des travailleurs particulièrement fragilisés sur le marché du travail) comme dans le cas des entreprises d'insertion agréées, soit pour prêter deux activités différentes, comme dans le cas des services agréés d'aide à domicile (de l'aide à domicile de nature ménagère et de l'aide à domicile pour personnes dépendantes ou des familles en difficulté). Dès lors, cette diversité de prestataires se traduit aussi par une différenciation en termes de sources de financement.

Dans ce contexte de concurrence entre prestataires variés, notre recherche s'est centrée sur deux questions majeures. La première consistait à se demander si la mission et/ou le secteur des prestataires titre-service influence ou non la qualité de l'emploi et de l'organisation du service et, indirectement, la production d'impacts collectifs, en particulier lorsque ces prestataires s'adressent à des personnes fragilisées (utilisateurs

comme travailleurs). Une seconde question concernait la viabilité financière des prestataires titres-services et visait à déterminer si les disparités en termes de financement public se justifient sur ce quasi-marché.

Les résultats dégagés dans cette étude mettent en évidence le rôle prépondérant de la mission des prestataires, davantage encore que du secteur auquel ils appartiennent. Ainsi, les organisations publiques et d'économie sociale poursuivant une mission d'aide aux personnes, apparaissent tout d'abord comme étant les plus performantes au niveau de la qualité des emplois offerts et de l'organisation des services. Imprégnées de leur mission sociale d'aide à domicile, elles tendent à transposer à leur activité titre-service certaines dimensions du cadre réglementaire associé au métier d'aide familiale et qui s'inscrit dans un autre mode de régulation, qualifié de tuteur. Ces opérateurs se distinguent en particulier par une meilleure triangulation de la relation de service tissée entre l'utilisateur et le travailleur. A noter qu'en étant rangés dans les groupes des ASBL ou des CPAS, les opérateurs d'aide à domicile sont rarement clairement identifiés dans les rapports d'évaluation du système, contrairement à d'autres opérateurs poursuivant une mission sociale, d'insertion par exemple. On peut craindre dès lors un manque de reconnaissance de leurs spécificités. Nos résultats mettent par ailleurs en exergue les bonnes performances des organisations poursuivant une mission d'insertion, surtout au niveau de la qualité d'emploi offerte. Concernant ces organisations d'insertion, l'analyse d'efficacité que nous avons menée met toutefois en évidence des différences sensibles entre structures publiques d'insertion et structures d'économie sociale d'insertion, les secondes apparaissant comme plus efficaces que les premières.

Les résultats obtenus par les prestataires du secteur privé à but lucratif sont, par contre, en moyenne, inférieurs. Il convient toutefois de mettre en exergue l'hétérogénéité des pratiques chez ces acteurs. D'une part, les modes opératoires des sociétés d'intérim sont relativement homogènes puisqu'elles semblent toutes accorder la primauté à la relation commerciale avec l'utilisateur et, dès lors, à la flexibilité de l'emploi et du service. Dans ces conditions, l'utilisateur tend à se retrouver assez souvent dans la position d'un employeur de fait. Un des résultats significatifs de cette recherche est donc qu'il ne suffit pas d'imposer une triangulation de la relation de service, par voie d'agrément des prestataires,

pour que celle-ci se traduise dans les pratiques effectives. D'autre part, on observe par contre une réelle diversité au sein des entreprises commerciales (hors intérim) puisque certaines de ces organisations mettent en place des pratiques qui se rapprochent de celles des organisations d'insertion ou d'aide aux personnes. Enfin, les résultats obtenus au niveau de la qualité de l'emploi et de l'organisation du service mettent en exergue une hétérogénéité importante au sein des organisations d'économie sociale, avec des différences substantielles entre celles dont la mission spécifique est reconnue par un agrément régional et celles dont ce n'est pas le cas. L'appartenance au secteur d'économie sociale sur base des seuls statuts juridiques ne semble donc pas suffire à l'adoption et à la mise en œuvre de pratiques assurant un emploi ou un service de qualité. La reconnaissance d'une mission spécifique dans le cadre d'un agrément tutélaire, qui, rappelons-le, encadre les activités et donne droit à des moyens supplémentaires, importe manifestement pour la mise en place de telles pratiques. Cette recherche révèle donc, en toile de fond, l'importance des modes de régulation publique dans un champ d'activité certainement appelé à se développer dans les années à venir.

Si le quasi-marché se caractérise par une diversité de prestataires en termes de secteur et de mission, il l'est aussi en termes de sources de financement public. Analyser, de manière comparative, la logique financière des prestataires titre-service est un exercice difficile, en raison de la variation d'une multitude de paramètres, tels que la (sous)-commission paritaire dont relève l'employeur, l'ancienneté des travailleurs, l'accès à certaines aides à l'emploi, etc.; de la difficulté de prendre en considération l'ensemble des charges comme, par exemple, des frais généraux, des charges d'amortissement, etc.; de la difficulté d'isoler les ressources partagées même si la section titre-service est en principe supposée être une entité autonome sur le plan comptable et administratif; de la difficulté d'obtenir une information fiable au niveau des prestataires. Il convient pourtant de se demander si les disparités en termes de financement public se justifient sur ce quasi-marché. Un prestataire davantage subsidié contribue-t-il à produire davantage d'impacts collectifs valorisés par la collectivité? Cela peut se refléter dans son activité par la création d'emplois pour des travailleurs précarisés, ou par une qualité d'emploi ou de l'organisation du service supérieure pour des bénéficiaires plus vulnérables. Il s'agit là de l'unique manière de légitimer l'octroi de subsides additionnels à certains

prestataires mis en concurrence sur un quasi-marché. La question de la viabilité financière des prestataires est donc indissociable de celle de la qualité d'emploi, de l'organisation du service et du profil du travailleur à encadrer.

Dans ce contexte, nos résultats suggèrent que d'ancienneté nulle et sans aide à l'emploi, un équivalent temps-plein est «rentable» pour l'ensemble des prestataires, à l'exception des SAFPA et des CPAS. La situation de ces prestataires s'explique, d'une part, par des différences en termes de barèmes salariaux et, d'autre part, par des taux d'activité plus faibles liés en partie à l'octroi d'un nombre plus élevé d'heures de formation et d'encadrement. Le même travailleur, toujours sans ancienneté, devient par contre (très) rentable chez l'ensemble des prestataires s'il bénéficie de surcroît d'une aide à l'emploi (ACTIVA ou SINE). Il faut souligner qu'en cumulant les subsides titre-service et celui d'insertion, ainsi qu'une aide à l'emploi avantageuse comme SINE – qui visent à compenser la plus faible productivité des travailleurs «très difficiles à placer» et à les accompagner dans leur démarché d'insertion – les entreprises d'insertion en régions wallonne et bruxelloise dégagent des marges bénéficiaires importantes, et ce même en tenant compte d'un taux d'activité inférieur chez ces prestataires résultant de leur activité spécifique d'insertion socio-professionnelle. Par ailleurs, si on observe la situation du même travailleur avec, désormais, quatre ans d'ancienneté, on constate que dans la plupart des cas il n'est plus rentable pour son employeur, avec ou sans aide à l'emploi, à l'exception notable des travailleurs du secteur privé à but lucratif. Ces prestataires parviennent en effet encore à dégager une (faible) marge positive (avant enregistrement d'autres charges) grâce, en particulier, à un taux d'activité supérieur. Certaines pratiques liées à une moindre qualité d'emploi et observées en particulier au sein des sociétés d'intérim contribuent à l'obtention d'un tel taux d'activité.

Il va de soi que la rentabilité «globale» d'une organisation dépendra du nombre de travailleurs avec et sans aide à l'emploi ainsi que de l'ancienneté de l'ensemble du personnel. On peut cependant douter de l'efficacité économique d'aides qui rendent confortable le lancement d'une entreprise titre-service tout créant des incitants à la rotation des travailleurs. A ce sujet, chaque opérateur encourt un certain nombre de départs naturels. Cela étant, certains employeurs, du secteur intérimaire notamment, se caractérisent par une rotation très élevée du person-

nel, alors que d'autres, poursuivant une mission sociale visent la stabilité de l'emploi. Ceux-ci supportent donc davantage les effets liés à l'ancienneté et à la dégressivité des aides publiques. Dans ce cadre, les surplus considérables dégagés en début de période au sein des entreprises d'insertion peuvent être perçus, au moins en partie, comme un moyen de financer les «pertes de demain» générées par un emploi stable et de qualité. Mais est-ce là un modèle économique approprié? De même, le partage des ressources chez les prestataires qui en ont l'opportunité (ALE, SAFFPA, CPAS) peut aussi être conçue comme une stratégie visant à pérenniser l'activité, même si elle opacifie la gestion de la section «titre-service». Enfin, les prestataires qui ne bénéficient pas de subsides additionnels ou qui ne cherchent pas à bénéficier d'aides à l'emploi (le profil «plus difficile» des ayants droits rendant leur gestion plus compliquée en raison notamment de l'absentéisme), peuvent être tentés soit d'accroître la rotation du personnel, soit d'accroître leur taux d'activité au détriment toutefois de la qualité de l'emploi.

La partie juridique de l'étude a quant à elle démontré le peu d'incidence de la mesure titre-service, elle-même conforme au droit européen, sur la régularité des modes de subventionnement existants. Le caractère nécessairement local du service presté ne semble pas exclure, dans l'état actuel, l'application des règles de droit européen, notamment en matière d'aides d'Etat, aux différents prestataires. Quant à la prise en compte de la mission spécifique de certains prestataires et sa nécessaire valorisation, l'étude a mis en exergue le traitement différencié (plus souple) accordé aux S.S.I.G par les instances européennes, eu égard précisément à cette mission spécifique et au nécessaire surcoût qui y est lié. Il s'agit assurément d'une piste à explorer pour les pouvoirs publics qui se montreraient soucieux de «favoriser» certains prestataires ou à tout le moins de leur maintenir une viabilité financière. Tabler sur une qualification potentielle de S.S.I.G de certains prestataires supposerait toutefois au préalable une adaptation aux concepts communément utilisés par les instances européennes et non usités en droit interne belge telle la notion de mandatement, non réductible à un simple agrément selon la Commission.

En conclusion de cette étude, nous revenons sur un nombre de débats soulevés dans cette étude susceptibles d'interpeller les pouvoirs publics:

Des pratiques se rapprochant de l'emploi direct

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

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

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

La coexistence de régulations quasi-marchande et tutélaire

Plusieurs catégories d'opérateurs se caractérisent par la coexistence d'un dispositif quasi-marchand avec d'autres modes de régulation pour des missions sociales (d'insertion ou d'aide aux familles) qui relèvent, quant à eux, d'une logique tutélaire (et d'un autre niveau de pouvoir). Notre étude suggère que les prestataires qui cumulent l'agrément titre-service et un agrément pour de telles missions spécifiques, tendent à développer des emplois de meilleure qualité ainsi que des services mieux encadrés et plus sûrement en adéquation avec les besoins des utilisateurs les plus vulnérables.

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

Les risques de confusion entre des métiers pourtant distincts

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

lants quant aux risques de confusion des métiers, d'autant plus que l'information est loin d'être lisible pour les usagers.

La dégressivité des aides et ses effets

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

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

Le coût net pour la collectivité

Même si les bénéfices collectifs liés à ce dispositif sont indéniables, il faut se poser la question du coût net pour les pouvoirs publics. Les emplois créés via le dispositif laissent espérer d'importants «effets de retour» qui doivent permettre d'assurer sa viabilité à long terme.

Cependant, les données actuelles ne permettent pas de quantifier avec précision ces «effets de retour» étant donné qu'elles n'informent pas sur la trajectoire des travailleurs engagés par le biais de ce dispositif (en particulier les situations antérieures de travail au noir), ni sur ce qu'ils seraient devenus en l'absence du dispositif titre-service.

L'augmentation du prix et l'accessibilité du service

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

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

Vers une segmentation accrue du marché?

Au-delà de ces questionnements qui ne touchent pas aux mécanismes essentiels du dispositif, se profile la question d'une certaine libéralisation du prix du service. Celle-ci permettrait éventuellement aux prestataires de répercuter dans les prix, les coûts éventuellement associés à une qualité supérieure. Mais, dans un marché où il n'est facile ni pour

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

Ces divers questionnements correspondent à autant d'enjeux essentiels qu'il importe de cerner précisément et de soumettre au débat politique (au sens large). Les pouvoirs publics ont réussi de manière originale à structurer un champ d'activités qui touche plus de 100.000 travailleurs et plus de 800.000 familles. La pérennité de ce champ et ses perspectives de développement dépendent beaucoup de la pertinence des choix politiques qui seront effectués.

BIBLIOGRAPHIE

- Banker, R.D., Charnes, A. & W.W. Cooper (1984), "Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis", *Management Science*, 30:9, 1078-1092.
- 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.
- Bélanger, 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.
- Bredgaard, T., Larsen, F., Moller, L.R. (2005), Contracting-out the public employment service in Denmark: a quasi-market analysis, Refereed paper presented to the Transitions and Risk, New Directions in Social Policy Conference, Center for Public Policy, University of Melbourne, February 23-25.
- Chalkley, M. & Malcolmson, J. M. (1996), "Contracts for the National Health Service", *Economic Journal*, 106:4, 1691-1701.
- Charnes, A., Cooper, W. & E. Rhodes (1978), "Measuring the efficiency of decision-making units", *European Journal of Operational Research*, 2, 429-444.
- Coelli, T.J. (1996), A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program, *Centre for Efficiency and Productivity Analysis Working Paper 96/08*.
- Coelli, T.J., Prasada Rao, D.S., O'Donnell, C.J. & G.E. Battese (2005), *An Introduction to Efficiency and Productivity analysis*, 2nd Edition, Springer, New-York.
- Commission Européenne (1999), *Evaluer les programmes socio-économiques Vol.1, 2, 3 et 6*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Cour des Comptes (2009), *Titres-services, Coût et gestion*, Bruxelles.
- Commission Européenne (1994), *Growth, Competitiveness and Employment: the challenges and ways forward into the 21st Century*. Luxembourg: Office for official publications of the European commission's

- De Briey, V., Lemaître, A., Lhuillier, V., Nyssens, M., Oulhaj, L. & Platteau, A. (2004), "Titres-services, que comprendre, que penser?", *Regards économiques*, IRES-UCL, n°20, mars.
- Defourny J., Nyssens N., Simon M., (1998), "La réinsertion par l'économie en Belgique", in: *Associations et réinsertion par l'économie: une perspective internationale*, sous la direction de J. Defourny J. et L. Favreau, Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 73-98.
- Defourny, A., Henry, A., Nassaut, S., Defourny, J. & M. Nyssens (2008), "Performance evaluation and legitimacy of the third sector: the case of the Belgian domiciliary care quasi-market", *HEC-ULg Working paper n°200807/02*.
- Defourny, J., Develtere, P. & B. Fonteneau (Eds.) (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck & Larcier, Paris/Bruxelles.
- Defourny, J. & M. Nyssens (2001), "Belgium: social enterprises in community services", in C. Borzaga, & J. Defourny, (Eds), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres, 47-65.
- Devetter, F.X., Fraisse, L., Gardin, L, Gounouf, M.-F., Jany-Catrice F., Ribault T., (2008), *L'aide à domicile face aux services à la personne: Mutations, Confusions, Paradoxes*, Rapport pour la DIIIESES, Mars.
- Donni, O. (1994), "Efficiency of Day Care Centers in Belgium", *Ciriec Working Paper 94/02*.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fare, R. & C.A.K. Lovell (1978), "Measuring the Technical Efficiency of Production", *Journal of Economic Theory*, 19, 150-162.
- Farrell, M.J. (1957), "The measurement of productive efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society*, 120, 253-290.
- Ferrier, G. D. & C. A. K. Lovell (1990), "Measuring cost efficiency in banking: Econometric and linear programming evidence", *Journal of Econometrics*, 46, 229-245.
- 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. (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*.
- 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.
- Glendinning, C. (2008), "Increasing choice and control for older and disabled people: a critical review of new developments in England, *Social Policy and Administration*, 42, 5, 451-469.
- 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.
- Goodin, R. & J. Le Grand (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.
- Henry, A., Nassaut, S., Defourny, J. & M. Nyssens (2008), "Titres-Services: Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires", *Revue belge de sécurité sociale*, 2008/2.
- Hollingsworth, B., Dawson, P.J. & N. Maniadakis (1999), "Efficiency measurement of health care: a review of non-parametric methods and applications", *Health Care Management Science*, 2, 161-172.
- Idea Consult (2006), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005 – Rapport final*, Bruxelles.
- Idea Consult (2007), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006 – Rapport final*, Bruxelles.
- Idea Consult (2008), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques 2007 – Eindrapport*, Brussel.
- 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. & M. Nyssens (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. & M. Nyssens (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.
- 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, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Nassaut, S., Nyssens, M. & A. Henry (2008), "Enjeux d'une coexistence de prestataires à finalité sociale et lucrative, suite à l'introduction, en Belgique, d'un quasi-marché dans le champ des services de proximité", *Impresa Sociale*, 2008/3.
- Nassaut, S., Nyssens, M., Vermer, M.-C. (2008), "Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur belge de l'aide à domicile. Le cas des Services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées", *Revue économie et société*, série EGS, n°9, 2, 265-292.
- 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*.
- 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*.

- Nicaise I., Nyssens et Marée, M. (2005), *Economie sociale, inclusion sociale et intérêt général*, Politique Scientifique Fédérale / Academia Press, Gand.
- Nyssens, M. (2006), *Social enterprise at the crossroads of market, public policies and civil society*, Routledge studies in Voluntary and Non –profit Organizations, London, New-York.
- Nyssens, M. (2008), Les analyses économiques des associations, in: sous la direction de C. Hoarau et J.L. Laville, *La gouvernance des associations*, Sociologie, économie, gestion, Eres, 27-49.
- Onem (2006), *Rapport Annuel 2006*, Bruxelles.
- Perelman, S. (1996), "L'efficacité des services publics", *Revue Française de Finances Publiques*, 55, 65-79.
- Powell, M. (2003), "Quasi-markets in British Health Policy: a Longue Durée Perspective", *Social Policy and Administration*, vol. 37, n°7, 725-741.
- PriceWaterhouseCoopers (2005), Brancherapport Zorg Benchmarkonderzoek Thuiszorg 2004, Utrecht.
- 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.
- Sonecom (2006), *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif "Titres-services" au sein des entreprises agréées en Région wallonne*.
- Stone, M. & S. Cutcher-Gershenfeld (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.
- 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, 331-355.
- 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.-C., Nyssens, 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.

LISTE DES FIGURES

Partie II: Le dispositif titre-service – présentation et cadre d'analyse

Figure II-1: Schéma de fonctionnement du dispositif titre-service	76
Figure II-2: Répartition géographique des sièges d'exploitation des organisations titre-service au 30 juin 2006.	83
Figure II-3: Répartition des prestataires titre-service entre les trois secteurs (sur base des sièges d'exploitation, 2006).	84
Figure II-4: Nombre moyen de sièges d'exploitation selon la catégorie de prestataires (2006)	87
Figure II-5: Répartition des travailleurs entre les catégories de prestataires (2006)	88
Figure II-6: Répartition de l'emploi, mesuré en équivalents temps plein, entre les catégories de prestataires (2006)	89
Figure II-7: Relation triangulaire entre l'utilisateur, le travailleur et l'employeur titre-service	99

Partie III: Analyse de la qualité de l'emploi

Figure III-1: Les formations offertes aux travailleurs par les différentes catégories de prestataires	132
Figure III-2: Proportion des organisations, au sein de chaque catégorie, créées spécifiquement pour opérer dans le cadre du dispositif titre-service	137
Figure III-3: Part des prestataires mettant en place des formations à la déontologie.	142
Figure III-4: Part des prestataires mettant en place des formations à la sécurité	142
Figure III-5: Part des prestataires mettant en place une évaluation de leurs travailleurs	143
Figure III-6: Rencontre initiale entre l'utilisateur et le travailleur	144
Figure III-7: Part des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche	148
Figure III-8: Part des travailleurs sous CDI et CDD 6 mois après l'embauche	149
Figure III-9: Charge horaire moyenne par travailleur	156
Figure III-10: Flexibilité des horaires de prestation	158
Figure III-11: Destination des travailleurs quittant leur premier employeur titre-service.	161

Partie IV: Analyse de la qualité du service

Figure IV-1: Relation entre le secteur du prestataire et le motif «conciliation vie privée/vie professionnelle»	173
Figure IV-2: Relation entre les types de prestataires et l'âge des utilisateurs	177
Figure IV-3: Relation entre l'âge des utilisateurs et la mission du prestataire	177
Figure IV-4: Relation entre l'âge des utilisateurs et le secteur du prestataire	178
Figure IV-5: Relation entre les types de prestataires et les modalités de la mise en place du service	184
Figure IV-6: Relation entre le secteur des prestataires et les modalités de la mise en place du service	184
Figure IV-7: Relation entre le secteur (lucratif ou non-lucratif) et les modalités de la mise en place du service	185
Figure IV-8: Relation entre la mission et les modalités de la mise en place du service	186
Figure IV-9: Vérification de l'adéquation du service aux besoins de l'utilisateur	188
Figure IV-10: Relation entre les types de prestataires et la confusion entre les métiers d'aide familiale et d'aide ménagère	198
Figure IV-11: Relation entre le secteur et la confusion entre les métiers d'aide familiale et d'aide ménagère	200
Figure IV-12: Relation entre la mission des prestataires et la confusion entre les métiers d'aide ménagère et d'aide familiale	201

Partie V: Synthèse

Figure V-1: Mode prestataire	212
Figure V-2: Mode mandataire	212
Figure V-3: Emploi direct	212
Figure V-4: Triangulation de la relation de service	213
Figure V-5: Aplatissement de la relation triangulaire	215

Partie VI: Viabilité financière et aides d'Etat

Figure VI-1: Marge par titre-service avant et après mesures d'aide à l'emploi pour différentes catégories de prestataires	219
---	-----

Figure VI-2: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par un prestataire de l'économie sociale d'insertion	231
Figure VI-3: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par un prestataire de l'économie sociale d'insertion.	235
Figure VI-4: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par une association d'aide à domicile en région wallonne, bruxelloise et flamande	236
Figure VI-5: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par une association d'aide à domicile en région wallonne, bruxelloise et flamande	239
Figure VI-6: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par un prestataire du secteur privé à but lucratif.	241
Figure VI-7: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par un prestataire du secteur privé à but lucratif.	243
Figure VI-8: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par une « autre initiative d'économie sociale ».	244
Figure VI-9: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par une « autre initiative d'économie sociale »	245
Figure VI-10: Viabilité financière d'un travailleur ETP d'ancienneté nulle, engagé par un CPAS ou une ALE	246
Figure VI-11: Viabilité financière d'un travailleur ETP de quatre ans d'ancienneté, engagé par un CPAS ou une ALE.	247

LISTE DES TABLEAUX

Partie I: Évolution des modes de régulation publique dans le champ des services de proximité

Tableau I-1. La régulation tutélaire dans les champs de l'insertion et de l'aide à domicile.	10
Tableau II-2. Régulation tutélaire versus régulation quasi-marchande . .	11

Partie II: Le dispositif titre-service – présentation et cadre d'analyse

Tableau II-1: Evolution du nombre d'utilisateurs inscrits, du volume de titres-services remboursés et du nombre de travailleurs sous contrat . . .	82
Tableau II-2: Typologie des prestataires titre-service.	86
Tableau II-3: Répartition des prestataires titre-service par catégories. . . .	86
Tableau II-4: Répartition des emplois, en équivalents temps plein, entre les catégories de prestataires, par Régions (2006).	90
Tableau II-5: Grille d'analyse théorique des performances des prestataires titre-service	94
Tableau II-6: Echantillon des prestataires titre-service interrogés	115

Partie III: Analyse de la qualité de l'emploi

Tableau III-1: Echantillon de prestataires titre-service utilisé dans la méthode DEA.	122
Tableau III-2: La spécification restreinte de la production	123
Tableau III-3: Principaux résultats de la méthode DEA (spécification restreinte)	123
Tableau III-4: Résultats de la régression testant l'effet «catégorie des prestataires» sur l'efficacité (spécification restreinte)	125
Tableau III-5: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité (spécification restreinte)	126
Tableau III-6: Résultats de la régression testant l'effet «mission des prestataires» sur l'efficacité (spécification restreinte)	127
Tableau III-7: Taux d'activité des prestataires titre-service.	128
Tableau III-8: Profil des travailleurs titre-service	129
Tableau III-9: La spécification élargie de la production.	130
Tableau III-10: Part de prestataires, au sein de chaque catégorie, qui comptabilisent les réunions dans le temps de travail	134

Tableau III-11: Principaux résultats de la méthode DEA (spécification élargie).....	135
Tableau III-12: Résultats de la régression testant l'effet «catégorie des prestataires» sur l'efficacité (spécification élargie).....	136
Tableau III-13: Résultats de la régression testant l'effet «mission des prestataires» sur l'efficacité (spécification élargie).....	139
Tableau III-14: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité (spécification élargie).....	140
Tableau III-15: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité, en excluant du secteur de l'économie sociale les autres initiatives d'économie sociale (spécification élargie)...	140
Tableau III-16: La spécification étendue de la production	147
Tableau III-17: Principaux résultats de la méthode DEA (spécification étendue).....	151
Tableau III-18: Résultats de la régression testant l'effet «catégorie des prestataires» sur l'efficacité (spécification étendue).....	152
Tableau III-19: Résultats de la régression testant l'effet «mission des prestataires» sur l'efficacité (spécification étendue).....	153
Tableau III-20: Résultats de la régression testant l'effet «secteur des prestataires» sur l'efficacité (spécification étendue).....	154
Tableau III-21: Répartition de travailleurs titre-service par catégorie de prestataires (en équivalent temps plein)	157
Tableau III-22: Résultats de la régression testant l'effet «régulation» sur l'efficacité	163
 <i>Partie IV: Analyse de la qualité du service</i>	
Tableau IV-1: Motif: Conciliation vie privée/vie professionnelle	172
Tableau IV-2: Motif: Aide aux personnes en incapacité physique de réaliser des tâches ménagères	174
Tableau IV-3: Motif: Aide aux personnes dépendantes.....	174
Tableau IV-4: Modalités de la mise en place du service.....	181
Tableau IV-5: Le dispositif titre-service versus les services agréés d'aide à domicile	191
Tableau IV-6: Pourcentage de prestataires qui autorisent ou tolèrent les tâches suivantes	196

Partie V: Synthèse

Tableau V-1: Résumé de l'analyse d'efficacité.....	206
--	-----

Partie VI: Viabilité financière et aides d'Etat

Tableau VI-1: Salaire brut horaire en fonction de la commission paritaire	223
Tableau VI-2: Taux d'activité par type de prestataires.....	226
Tableau VI-3: Barèmes salariaux en vigueur actuellement dans le secteur de l'aide à domicile, en fonction de la (sous)commission paritaire et de l'ancienneté du travailleur.....	237

LISTE DES ACRONYMES

AAP:	association d'aide aux personnes
AIES:	autre initiative d'économie sociale
ALE:	agence locale pour l'emploi
AM:	aide ménagère
ASBL:	association sans but lucratif
CDD:	contrat à durée déterminée
CDI:	contrat à durée indéterminée
CP:	commission paritaire
CPAS:	centre public d'action sociale
DEDP:	demandeur d'emploi difficile à placer
EI:	entreprise d'insertion
ETP:	équivalent temps plein
ILDE:	initiative locale de développement de l'emploi
INTE:	société d'intérim
IPAP:	initiative publique d'aide aux personnes
OEPI:	organisation d'économie publique d'insertion
OESI:	organisation d'économie sociale d'insertion
Onem:	office national de l'emploi
ONSS:	office national de sécurité sociale
ONSS APL:	office national de sécurité sociale des administrations provinciales
OSPBL:	organisation du secteur privé à but lucratif hors intérim
PP:	personne physique
PWC:	PriceWaterhouseCoopers
SA:	société anonyme
SAFPA:	service agréé d'aide aux familles et aux personnes âgées
SPRL:	société privée à responsabilité limitée
TS:	titre-service

ANNEXES

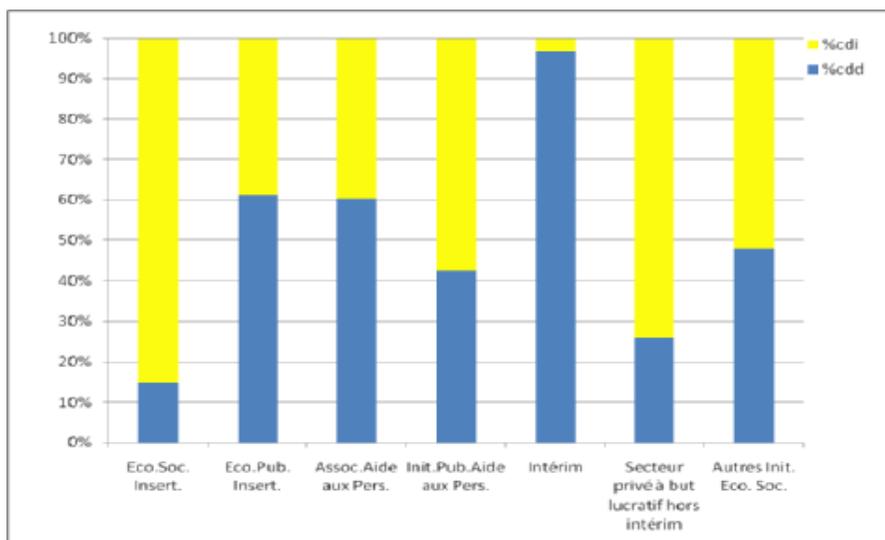
Annexes de la Partie III : Analyse de la qualité de l'emploi

Annexe 1: Scores d'efficacité moyens des différentes catégories de prestataires pour les différentes spécifications testées

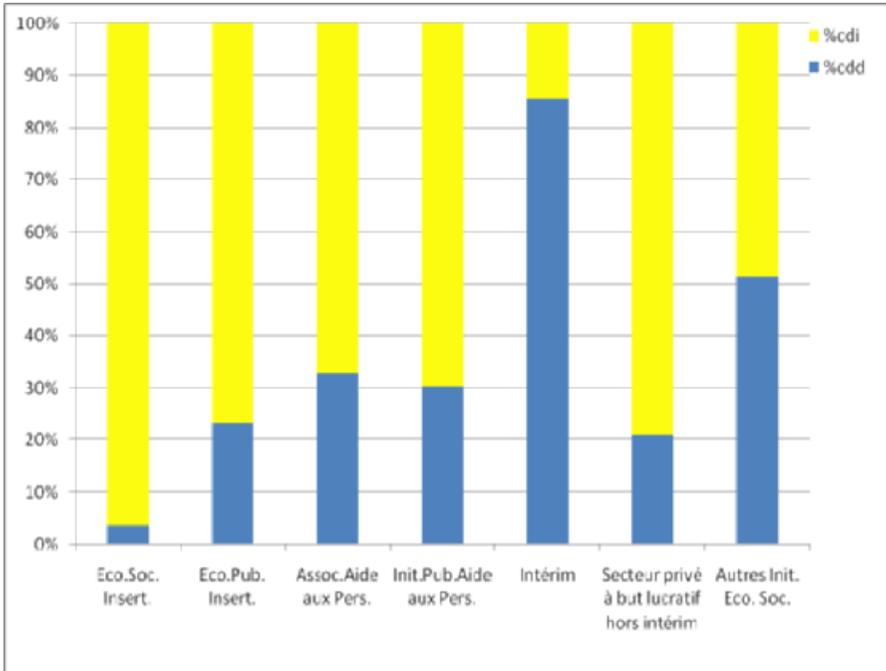
Catégorie de prestataires	Spécification restreinte	Spécification élargie	Spécification étendue
Economie Sociale d'insertion	0,367	0,664	0,999
Economie Publique d'insertion	0,306	0,483	0,923
Associations d'aide aux personnes	0,573	0,858	0,992
Initiatives publiques d'aide aux personnes	0,311	0,593	0,963
Intérim	0,533	0,527	0,713
Secteur privé à but lucratif hors intérim	0,485	0,524	0,968
Autres initiatives d'économie sociale	0,375	0,454	0,931
Moyenne	0,396	0,575	0,967

Annexe 2: Types de contrat offert aux travailleurs

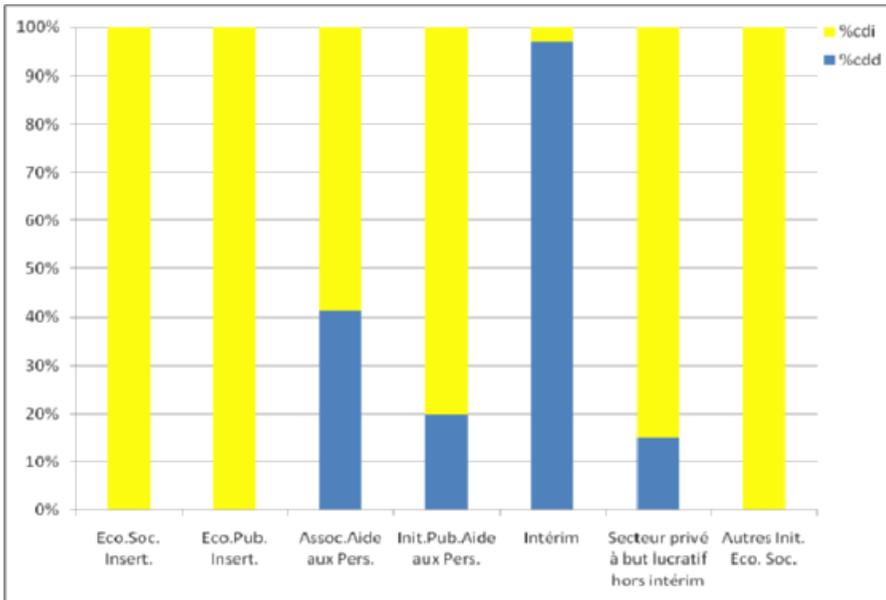
Proportions des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche – travailleurs en Wallonie



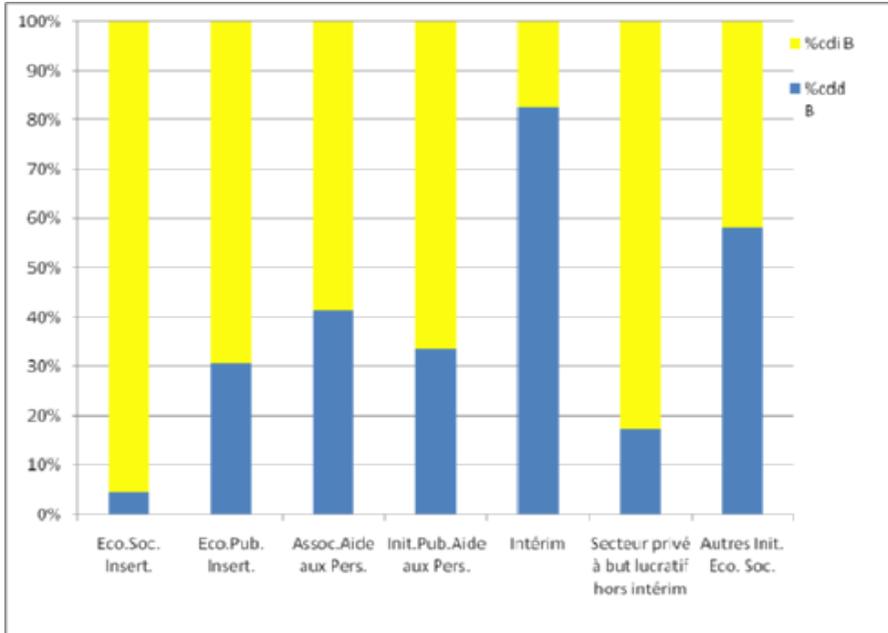
Proportions des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche – travailleurs en Flandre



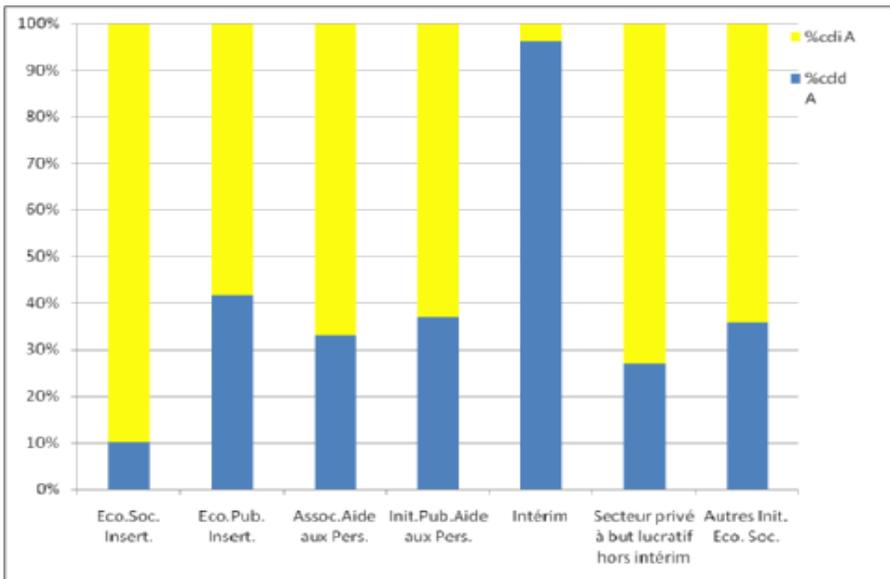
Proportions des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche – travailleurs à Bruxelles



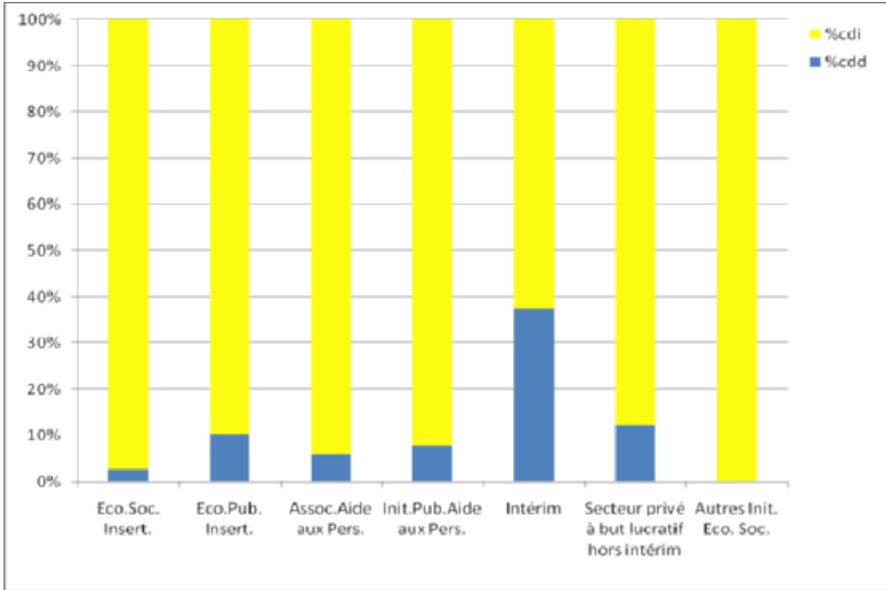
Proportions des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche – travailleurs de la catégorie B (Pays)



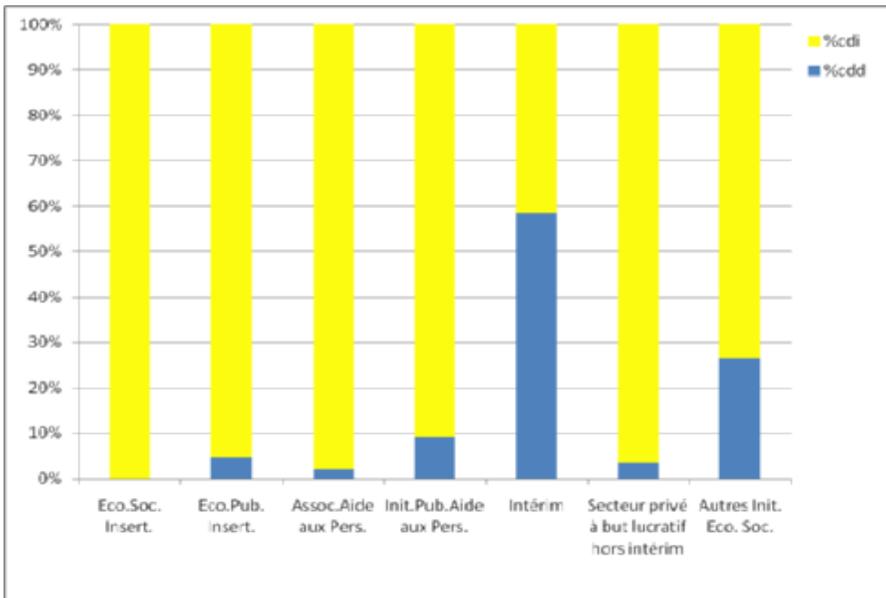
Proportions des travailleurs sous CDI et CDD à l'embauche – travailleurs de la catégorie A (Pays)



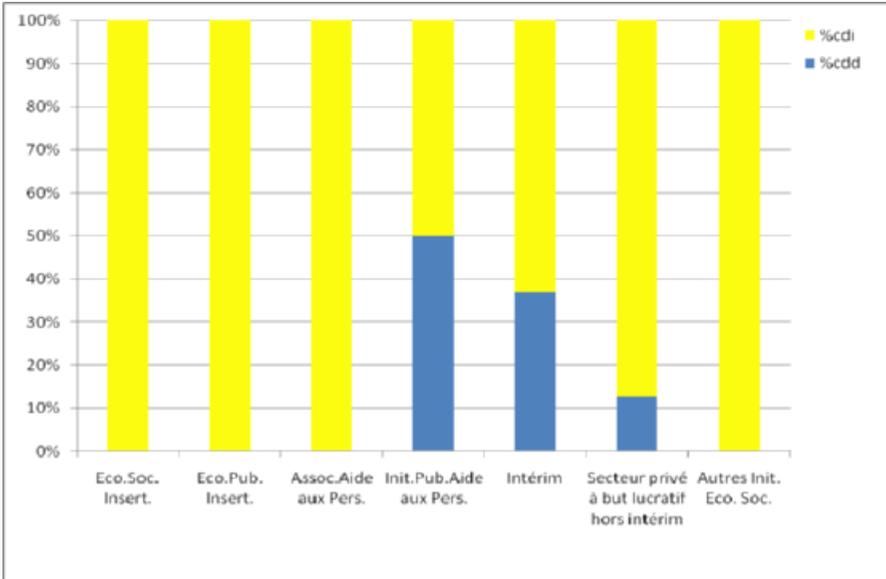
Part des travailleurs sous CDI et CDD 6 mois après l'embauche – travailleurs en Wallonie



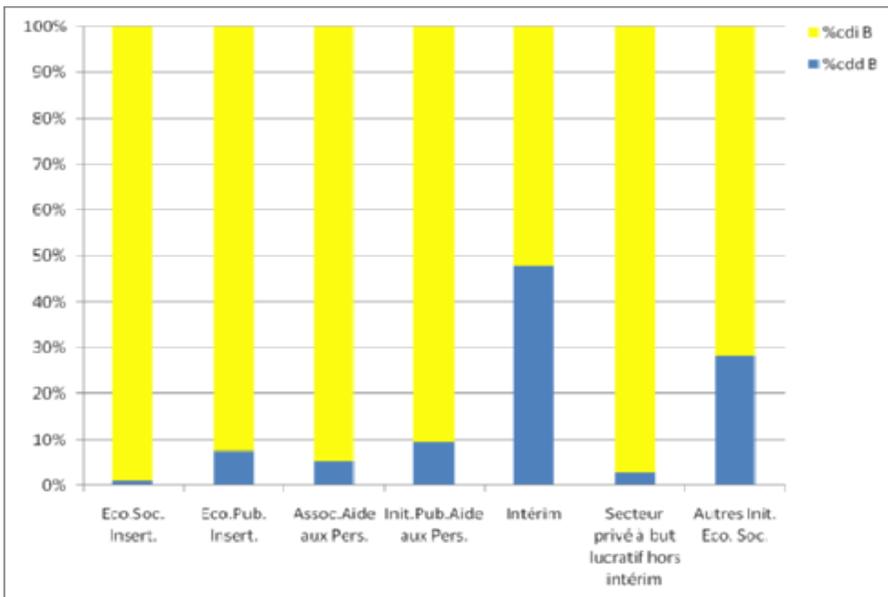
Part des travailleurs sous CDI et CDD 6 mois après l'embauche – travailleurs en Flandre



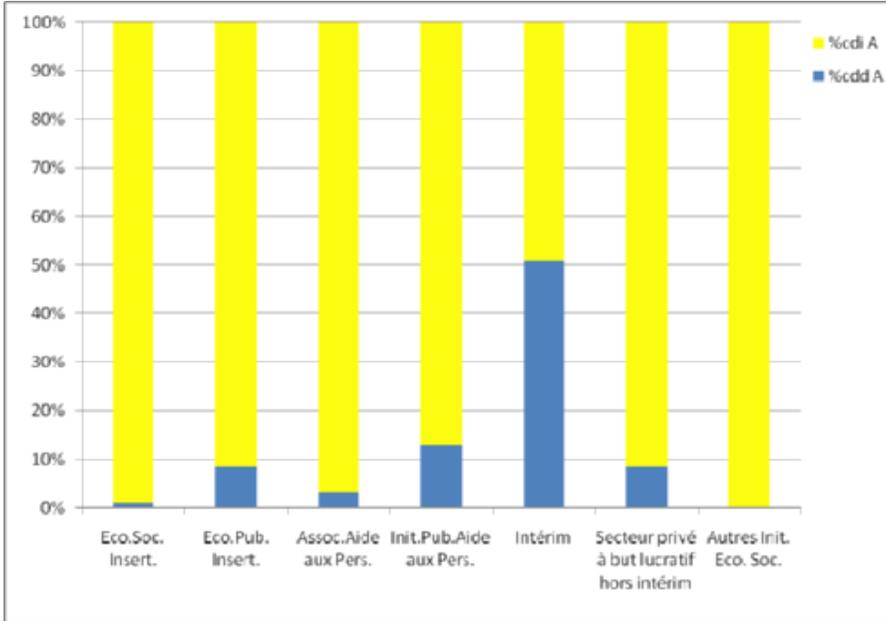
Part des travailleurs sous CDI et CDD 6 mois après l'embauche – travailleurs à Bruxelles



Part des travailleurs sous CDI et CDD 3 mois après l'embauche – travailleurs de la catégorie B (Pays)



Part des travailleurs sous CDI et CDD 6 mois après l'embauche – travailleurs de la catégorie A (Pays)



Annexes de la Partie VI B : Le titre-service et ses prestataires au regard de la réglementation européenne

*Région wallonne: entreprises d'insertion
Sensu stricto*

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Décret de la Région Wallonne du 18.12.03 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées (MB 10.03.04). Entrée en vigueur 01.04.04. • Ce décret abroge le décret antérieur du 16.07.98 pour le territoire de la Région de langue française. Le décret du 16.07.98 est donc toujours applicable en région de langue germanophone. • Arrêté d'exécution: arrêté du Gouvernement Wallon du 27.05.04 portant exécution du décret du 18.12.03 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées (MB 24.08.04).
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Société à finalité sociale (art. 661 du Code des Sociétés).
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Durée</i>: 2 ans, renouvelable une première fois pour 2 ans, puis par périodes successives de 4 ans. • <i>Conditions</i>: énumérées à l'article 3 du décret du 18.12.03. Engagement minimum de travailleurs du groupe cible: <ul style="list-style-type: none"> – 20% avec un minimum d'un équivalent temps plein la première année, – 30% la deuxième, – 40% la troisième, – 50% les années suivantes. • <i>Remarques</i>: <ul style="list-style-type: none"> – Il est exigé pour être agréé d'avoir au moins un siège principal d'activité sur le territoire de la région de langue française. – Aucune condition de domicile n'est prévue pour les demandeurs d'emploi. – Le décret de la Région Wallonne exige le respect de la définition de la petite entreprise au sens du règlement CE n°70-2001 de la Commission Européenne du 12.01.01 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté Européenne aux aides d'état en faveur des PME. – Est également exigée pour obtenir l'agrément la signature d'un contrat entre l'entreprise d'insertion et le FOREM.
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivement la personne qui au moment de son engagement dans l'entreprise insertion n'est pas titulaire d'un DESS et est inscrite comme demandeur d'emploi auprès du FOREM.
Subventions liées à l'agrément	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Subvention au démarrage</i>: (formation + paiement du chef d'entreprise): 20.000 € la 1^{ère} année, 13.500 € la 2^{ème} et 7.000 € la 3^{ème} année. • <i>Subvention par travailleur engagé</i>: sur 4 ans dégressif: 5.000 € par travailleur engagé temps plein puis 3.750 €, 3.500 € et 1.250 € la dernière année. • <i>Subvention annuelle</i>: de 33.000 € par employé temps plein en vue d'engager un ou plusieurs accompagnateurs sociaux dont le nombre dépend du nombre de travailleurs difficiles à placer engagés par l'entreprise. • <i>Liquidation trimestrielle</i> des subventions liées au nombre de travailleurs mais possibilité d'avances basées sur prévisions d'emploi.

Remarques quant aux éventuels cumuls	L'article 9 § 1 ^{er} du décret stipule que les aides cumulées avec d'autres formes d'aides ou de réductions de charges en vigueur ne peuvent en aucun cas dépasser le montant du coût salarial brut du travailleur et des charges y afférentes.
Notification de l'aide et décision de la Commission Européenne	Projet de décret notifié le 16.07.02. Interrogation de la Belgique par la Commission le 06.08.02. Réponse de la Belgique le 11.09.02. Décision de la Commission du 30.10.02: Il s'agit bien d'une aide d'Etat – admission de l'aide car aide à l'emploi compatible avec les lignes directrices de la Commission en matière d'aide à l'emploi.

Région wallonne: entreprises de formation par le travail (EFT) et organismes d'insertion socio-professionnelle (OISP)

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Décret de la Région Wallonne du 01.04.04 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socio-professionnelle et des entreprises de formation par le travail. • Ce décret abroge le décret de la Communauté Française du 17.07.87 relatif à l'agrément des entreprises de formation par le travail. • A.R. d'exécution: arrêt du Gouvernement Wallon du 21/12/2006 (Mon. 16/3/2007)
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • ASBL. • Pour les OISP: CPAS ou association de CPAS avec obligation de faire apparaître les recettes et dépenses liées à l'activité d'insertion socio-professionnelle de manière séparée dans le budget.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Durée</i>: 1 an puis 3 ans renouvelables. • <i>Conditions</i>: les conditions sont énumérées aux articles 8 (pour les OISP) et 9 (pour les EFT) du décret. Parmi ces conditions, l'on épinglera: <ul style="list-style-type: none"> – L'obligation de conclure une convention de partenariat avec le FOREM dans le cadre du dispositif intégré d'insertion socio-professionnelle. – L'engagement d'accueillir gratuitement en formation des stagiaires. – Un nombre minimum de stagiaires (6 par filière au bout de la 3^{ème} année d'agrément) + un nombre minimum d'heures de formations par an (8.000 heures).
Stagiaires visés: public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Plus large que pour les EI. Sont visés: • Les demandeurs d'emploi inoccupés sans DESS. • Les demandeurs d'emploi inoccupés quelque soit leur diplôme à condition que l'inoccupation soit de 24 mois au moins. • Les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale pour autant qu'ils soient engagés dans le cadre de l'article 60 de la loi sur les CPAS. • Certains détenus. • Les personnes étrangères en séjour légal en Belgique...
Subsides	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Au démarrage</i>: 12.500 € (lors de l'agrément). • <i>Lors des 2 premières années d'agrément</i>: subvention annuelle calculée par heures de formation et par stagiaire au prorata du nombre de formations prestées et couvrant au minimum les coûts salariaux d'un équivalent temps plein et demi pour les fonctions suivantes: <ul style="list-style-type: none"> A) coordinateur pédagogique ou de projet, B) formateur, C) assistant administratif ou financier. • <i>A partir de la 3^{ème} année d'agrément</i>: subvention annuelle calculée pour un nombre d'heures de formation garanti pendant 3 ans à condition que le nombre d'heures de formation presté par an soit au moins égal à 90% du nombre d'heures pour lequel l'organisme a reçu son agrément. • A noter que l'AGW du 21/12/2006 autorise l'EFT à faire commerce dans les limites strictement nécessaires à son objet social et à condition qu'un chiffre d'affaires maximum (40 % du chiffre d'affaires, moyen d'un travailleur d'une entreprise marchande dans le secteur concerné) ne soit pas dépassé

Région wallonne: services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • 6 DÉCEMBRE 2007. – Décret relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées (M.B. du 21/01/2008, p. 2118)
Statut juridique	Les services doivent être créés par les provinces, les communes, les centres publics d'action sociale, les associations sans but lucratif, les fondations, les intercommunales ou les associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Durée</i>: 6 ans, renouvelable • <i>Conditions</i>: conditions: énumérées chapitre III du décret, entre autres <ul style="list-style-type: none"> – Le service doit avoir pour objet de mettre des aides familiales, des aides seniors ou des gardes à domicile à la disposition des personnes et des familles – Cette mise à disposition doit se faire sans distinction d'opinion politique, philosophique ou religieuse. – Le service doit disposer d'un accueil téléphonique centralisé à l'attention du bénéficiaire, assuré au moins cinq jours sur sept, sur une plage horaire de huit heures par jour au minimum... – Les aides familiales/aides seniors visées au § 1er doivent, pour que le service puisse faire l'objet d'un agrément, être titulaires d'un certificat attestant qu'une des formations reconnues par le Gouvernement. – Les gardes à domicile visés au § 1er doivent, pour que le service puisse faire l'objet d'un agrément, être porteurs d'un diplôme ou d'un certificat leur permettant d'exercer la fonction d'aide familiale ou d'aide seniors. – Le service doit occuper dans les liens d'un contrat de travail ou soumis à un statut public: <ol style="list-style-type: none"> 1. un assistant social, un infirmier gradué social, un infirmier gradué spécialisé en santé communautaire ou en santé publique; 2. un employé administratif. – Le Gouvernement détermine le nombre de travailleurs sociaux et d'employés administratifs visés au § 1er proportionnellement au nombre d'heures d'aide à la vie quotidienne admissibles à la subvention réalisées par le service l'année précédente.
	<ul style="list-style-type: none"> – Le Gouvernement détermine également le nombre de travailleurs sociaux et d'employés administratifs visés au § 1er proportionnellement à un nombre minimal, exprimé en équivalents temps plein, de gardes à domicile. – L'assistant social, l'infirmier gradué social, l'infirmier gradué spécialisé en santé communautaire ou en santé publique est chargé d'effectuer les enquêtes sociales, d'assurer l'accompagnement des bénéficiaires ainsi que l'encadrement des aides familiales, des aides seniors ou des gardes à domicile. – L'exercice de la fonction d'encadrement visée au § 3 est conditionné au fait que la personne qui l'exerce suive une formation permanente lui permettant d'acquérir ou de développer les compétences spécifiques liées à l'encadrement d'une équipe d'aides familiales ou de gardes à domicile. Le Gouvernement approuve le contenu du programme de formation permanente élaboré par le comité d'accompagnement des formations dont il détermine la composition.
Public cible	Le service doit avoir pour objet de mettre des aides familiales, des aides seniors ou des gardes à domicile à la disposition de personnes isolées, âgées, handicapées, malades et des familles en difficulté, qui en font la demande

<p>Subventions liées à l'agrément</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Défini au chapitre VI</i> Le gouvernement alloue au service des subventions couvrant en tout ou en partie: <ol style="list-style-type: none"> 1° les dépenses de personnel; 2° les frais de fonctionnement; 3° le temps de formation et de réunion; 4° les frais de transport. <p>§ 2. Ces subventions sont octroyées notamment sur la base des éléments suivants:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. le nombre d'heures prestées par les aides auprès du bénéficiaire, en réunions, en formations ou en déplacements; 2. le nombre de prestations effectuées par les aides; 3. le nombre d'heures effectuées à domicile le samedi, le dimanche, les jours fériés et entre 6 heures et 8 heures et entre 18 heures et 21 heures 30; 4. l'ancienneté des aides familiales; 5. la densité de population de la commune du bénéficiaire; 6. le nombre d'heures attribuées au service les années précédentes; 7. le nombre de kilomètres parcourus par le travailleur. <p>§ 3. Le Gouvernement détermine les modalités d'octroi de ces subventions sur la base d'un montant forfaitaire par heure, par kilomètre ou par prestation.</p> <p>Les subventions sont liquidées au moins semestriellement.</p> <p>Art. 29. Le Gouvernement attribue par service un nombre maximal annuel d'heures subventionnées d'activités d'aide à la vie quotidienne, dénommé «contingent».</p> <p>Le Gouvernement fixe le contingent sur la base des critères suivants: le contingent attribué au service l'année précédente, le contingent utilisé par le service l'année précédente, le nombre d'habitants de la ou des communes desservies par le service, l'âge des habitants de la ou des communes desservies par le service et la hauteur de la contribution financière des bénéficiaires du service..</p>
<p>Remarques quant aux éventuels cumuls</p>	<p>L'article 38 du décret stipule que les aides cumulées avec d'autres formes d'aides ou de réductions de charges en vigueur ne peuvent en aucun cas dépasser le montant du coût salarial brut du travailleur et des charges y afférentes.</p>

Région bruxelloise: entreprises d'insertion

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Ordonnance du 18.03.04 de la Région de Bruxelles capitale relative à l'agrément et au financement des ILDE (initiative locale de développement de l'emploi) et EI (entreprise d'insertion). • Entrée en vigueur: 30.03.04 – Arrêté d'exécution du 22.12.04. • Remarque: réglementation unique pour les entreprises d'insertion et les ILDE.
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Société commerciale ayant pour but l'insertion socio-professionnelle de demandeurs d'emploi difficiles à placer en recourant à une activité de biens ou de services. • Remarque: différence par rapport à la Région Wallonne: la forme de société à finalité sociale n'est pas exigée.
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi ORBEM depuis 12 mois sans DESS. • Demandeurs d'emploi inoccupés depuis au moins 60 mois quelque soit le diplôme. • Bénéficiaires de l'intégration sociale. • Remarque: les conditions concernant les demandeurs d'emploi sont plus strictes qu'en Région Wallonne. • En revanche, en Région Wallonne, les bénéficiaires de l'intégration sociale ne sont pas visés par la réglementation sur les entreprises d'insertion.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Durée: 4 ans renouvelables. • Des conditions relatives au type d'activité pratiquée sont mises (notamment respect de l'environnement + finalité sociale). • Le public cible doit représenter 30% du personnel de l'entreprise. • Il est exigé que l'entreprise ait au minimum un siège d'exploitation dans la région de Bruxelles Capitale (idem RW). • Remarque: les conditions de «PME» au sens du règlement de la Commission Européenne ne se retrouvent pas en Région Bruxelloise contrairement à la Région Wallonne.
Subsides	<ul style="list-style-type: none"> • Dégressifs pendant les 4 premières années d'agrément par travailleur temps plein: 5.000 €, 3.750 €, 2.500 €, 1.250 € (idem Région Wallonne). • Subvention d'accompagnement: subvention annuelle de 15.000 € + 7.500 € par tranche de 4 travailleurs à partir du 5^{ème} travailleur engagé. • Subside d'encadrement: limité à une période de 4 ans: 31.000 € + 15.500 € par tranche de 4 travailleurs à partir du 5^{ème} travailleur employé. • Le subside est payable semestriellement après production des pièces justificatives (pas d'avance). • La demande de subsides doit en outre mentionner les différentes sources de financement public (art. 9 de l'arrêté d'exécution).
Notification de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> • Aide non notifiée mais ayant fait l'objet d'une fiche de renseignements (n° de l'aide XE 20/05, JOCE 2006, C118/9) conformément à l'art. 10 du règlement du 12/11/2002 (n° 2204/2002 de la Commission (aides d'état à l'emploi) • Pas d'objection soulevée

Région bruxelloise: ILDE

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • L'ordonnance du 18.03.04 de la Région de Bruxelles capitale relative à l'agrément et au financement des ILDE (initiative locale de développement de l'emploi) et EI (entreprise d'insertion). • Entrée en vigueur: 30.03.04 – arrêté d'exécution du 22.12.04.
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • ASBL ou Association de CPAS (art. 12 de la loi sur le CPAS) ayant pour but social l'insertion socio-professionnelle des demandeurs d'emploi difficiles à placer par la prestation de services ou la production de biens, à destination des habitants ou collectivités, entreprises.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • 4 ans renouvelables. • Le décret exige que l'entreprise ait au moins un siège d'exploitation en région de Bruxelles Capitale et la domiciliation d'au moins 60% des travailleurs de l'entreprise dans la région de Bruxelles Capitale. • Remarque: cette condition ne se trouve pas au niveau de la Région Wallonne et pourrait poser problème au niveau européen.
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Idem E.I.
Subsides	<ul style="list-style-type: none"> • Subvention annuelle de 15.000 + 7.500 € par tranche de 4 travailleurs engagés à partir du 5^{ème} travailleur. • Subvention encadrement: 31.000 € + 15.500 € par tranche de 4 travailleurs engagés à partir du 5^{ème} travailleur. • Les subsides sont payables semestriellement sur production des pièces justificatives et indication des autres sources de financement public.
Compatibilité de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> • Renseignements communiqués par la Région de Bruxelles-Capitale sur base du règlement C.E. du 12.12.02 (application des articles 87 et 88 du Traité aux aides à l'emploi). • Pas d'objection soulevée par la Commission.

Région bruxelloise : services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les services relevant de la Cocof: Décret du 27 mai 1999 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile (1); Arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 27 avril 2000 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile. • Pour les services relevant de la Cocom: l'Arrêté Royal du 1^{er} août 1975 (M.B. du 6 avril 1976) réglant l'agrégation des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi des subventions à ces services pour la région bruxelloise. Cet arrêté a été modifié par l'arrêté du 19 décembre 2002 (M.B. 15 janvier 2003). • Pour les services relevant de la Cocon: l'arrêté du gouvernement flamand du 24 juillet 1997 (M.B. du 29 novembre 1997) réglant l'agrément et le subventionnement des services d'aides aux familles et aux personnes âgées. Le volet du subventionnement a été modifié par l'arrêté du gouvernement flamand du 24 mars 1998 (M.B. du 12 mai 1998)
Statut juridique	<p>Cocof: Pour être agréé, un service doit être créé par une association sans but lucratif ayant parmi ses objets sociaux, l'aide à domicile;</p> <p>Cocon: Pour être agréé ou rester agréé, un service doit être créé comme ou par une association sans but lucratif ou par un centre public d'aide sociale ou une autre association de droit public;</p>
Agrément	<p>Cocof:</p> <p><i>Durée</i>: Le Collège accorde l'agrément pour une durée de cinq ans renouvelable.</p> <p><i>Conditions</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • employer à temps plein et de façon permanente au moins cinq aides familiaux ou aides seniors titulaires de diplôme ou de qualification définis par le Collège et du certificat d'immatriculation visé à l'article 10. • occuper au moins à quart temps, dans les liens d'un contrat de travail, un responsable d'équipe, titulaire d'un diplôme défini par le Collège, pour 5 aides à temps plein; • avoir désigné le responsable du service chargé de la gestion journalière et de la mise en oeuvre des missions du service visé. Le Collège fixe les qualifications requises pour exercer la fonction de responsable du service. • assurer la formation continuée du personnel suivant les modalités fixées par le Collège. • Chaque service est organisé en équipes. Chaque équipe comprend 20 équivalents temps plein. Les modalités concernant l'organisation du service en équipes et liées à la fluctuation du personnel, sont fixées par le Collège. Le responsable d'équipe a pour mission: <ol style="list-style-type: none"> 1° l'organisation de l'équipe et l'encadrement des aides familiaux, seniors et ménagers; 2° la coordination et la transmission des informations nécessaires à la bonne gestion des équipes avec le responsable du service; 3° l'encadrement du bénéficiaire; 4° la décision d'octroi ou de refus d'aide à apporter au bénéficiaire. 5° la réalisation des enquêtes sociales semestrielles ou annuelles suivant les modalités fixées par le Collège.

	<p>Cocoon: <i>Durée:</i> l'agrément est accordé pour une durée indéterminée. <i>Conditions:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • occuper à titre permanent et rétribuer au moins trois ETP de personnel soignant conformément aux conventions de travail conclues; • occuper et rétribuer, par 150 demandeurs d'aide et cela exclusivement pour les besoins du service, un ETP de personnel d'encadrement, conformément aux conventions de travail conclues. • Occuper et rétribuer, par 75 demandeurs d'aide supplémentaires assistés et cela également exclusivement pour les besoins du service, un EMT de personnel d'encadrement conformément aux conventions de travail conclues; • occuper et rétribuer par tranche complète de 75 ETP de personnel soignant et cela exclusivement pour les besoins du service, un EMT de personnel dirigeant. • tout service agréé ou service demandeur d'agrément, rédige un manuel de la qualité. Le manuel de la qualité est un document écrit définissant la politique de la qualité et décrivant le système de la qualité. Le Ministre arrête les exigences minimales auxquelles doit répondre le système de la qualité. • Pour pouvoir entrer en service comme membre du personnel soignant, il faut être titulaire d'un certificat d'immatriculation délivré par l'administration. • Le personnel d'encadrement doit pour pouvoir entrer en service, être titulaire du grade de • gradué en soins de santé ou en animation socio-éducative ou d'un diplôme déclaré équivalent tant quant au contenu qu'au niveau par le département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande. • Le personnel dirigeant doit pour pouvoir entrer en service, remplir l'une des conditions suivantes: 1° être porteur d'un diplôme universitaire, d'un diplôme de l'enseignement supérieur de type long ou d'un diplôme déclaré équivalent par le département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande; 2° avoir une ancienneté de service d'au moins cinq ans en tant que membre du personnel d'encadrement dans un service d'aide aux familles et aux personnes âgées.
	<p>Cocom (Léonard et Van Daele, 2004)³: <i>Durée:</i> l'agrément est décerné pour une durée indéterminée. <i>Conditions:</i> pour être agréé par la Cocom, un service doit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • accomplir ses missions • disposer d'au moins trois aides familiales ou seniors • appliquer les statuts • collaborer avec un service d'enquête sociale placé sous la responsabilité d'un assistant social ou d'un infirmier • disposer d'au moins un local accessible au public (dans la commune) • se soumettre au contrôle (organisé par les Ministres)
Public cible	<p>Cocof: Les services ont pour mission de favoriser le maintien et le retour à domicile, l'accompagnement et l'aide aux actes de la vie journalière des personnes isolées, âgées, handicapées, malades et des familles en difficulté en concertation avec l'environnement familial et de proximité, et ont notamment pour objectif de rendre les personnes plus autonomes.</p>
	<p>Cocoon: L'aide aux familles et aux personnes âgées est fournie aux demandeurs d'aide qui en font la demande et en fonction des besoins qui sont appréciés à la lumière d'une enquête sociale.</p>

Subventions liées à l'agrément	<p>Cocof: Dans les limites des crédits budgétaires, le Collège accorde conformément aux dispositions du présent décret, des subventions aux services agréés et aux services ayant obtenu un accord de principe. Les subventions octroyées aux services sont destinées à couvrir des frais de fonctionnement et de personnel. Les subventions sont octroyées sur base des éléments suivants: 1° le nombre d'heures prestées par les aides; 2° le nombre de prestations effectuées par les aides; 3° le nombre de prestations effectuées à domicile le samedi, le dimanche, les jours fériés et entre 18 heures et 7 heures; 4° la contribution du bénéficiaire. Le Collège détermine les modalités d'octroi de ces subventions.</p>
	<p>Cocou: La subvention consiste en: 1° un montant forfaitaire par heure prestée et par heure de recyclage en tant que subvention pour le personnel soignant et pour l'encouragement de l'expertise du personnel soignant; 2° un montant forfaitaire par an et par 150 demandeurs d'aide assistés en tant que subvention pour le personnel d'encadrement; 3° un montant forfaitaire par an et par 75 ETP de personnel soignant, en tant que subvention pour le personnel dirigeant; 4° un montant forfaitaire par an et par 200 demandeurs d'aide assistés en tant que subvention pour les frais d'administration et de coordination. La subvention visée à l'article 13, 1° est majorée de 30% pour les heures prestées le samedi et entre 20 et 7 heures. Elle est majorée de 60% pour les heures prestées un dimanche ou un jour férié. Les majorations précitées ne peuvent être cumulées.</p>
	<p>Cocom (Leonard et Van Daele, 2004)^b: D'après l'arrêté du 19 décembre 2002 (M.B. 15 janvier 2003), il existe une subvention forfaitaire par heure de prestation pour intervenir dans les frais de fonctionnement des services. Il existe aussi une subvention destinée à couvrir la cotisation patronale imposée aux services par la législation concernant la sécurité sociale des travailleurs. Les services ont droit à une subvention s'élevant à 10% du montant total des rémunérations brutes payées par le service. Une subvention salariale annuelle forfaitaire par poste d'AS ou d'infirmier social gradué ETP est accordé aux services constitués sous forme d'ASBL.</p>

- a. Leonard et Van Daele (2004), Vécu et améliorations des conditions de travail dans le secteur de l'aide à domicile. Etat des lieux en Région Bruxelles-Capitale.
- b. Leonard et Van Daele (2004), Vécu et améliorations des conditions de travail dans le secteur de l'aide à domicile. Etat des lieux en Région Bruxelles-Capitale.

Région flamande: ateliers sociaux (sociale werkplaatsen)

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Décret du 14.07.98 de la Communauté Flamande relatif aux ateliers sociaux. • Entrée en vigueur: 01.11.98. • Arrêté d'exécution: arrêté du Gouvernement flamand du 08.12.98.
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • ASBL + société à finalité sociale. • Remarque: ne sont visées que les ASBL constituées spécifiquement dans le but de « créer des emplois dans un environnement de travail protégé par la mise sur pied d'une activité d'entreprise.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Durée: 4 ans renouvelables + possibilité d'obtenir un agrément à durée indéterminée sur avis de la Commission d'agrément (4 années d'agrément consécutif sont nécessaires). • Conditions: énumérées à l'article 3 de l'arrêté d'exécution du 08.12.98. L'on notera parmi les conditions: <ul style="list-style-type: none"> – l'obligation de recruter exclusivement des travailleurs de groupe cible, – l'obligation de présenter un plan d'entreprise et un plan d'accompagnement collectif + individuel. De manière générale est requise une collaboration avec l'accompagnateur de parcours d'insertion. Aucune condition de domiciliation et/ou d'installation du siège de l'entreprise en région flamande n'est requise. L'accompagnateur de parcours d'insertion est le VDAB (organisme public) ou le tiers ou l'organisme public flamand agréé par le VDAB et avec lequel l'atelier social conclut un accord de coopération.
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • En général: il s'agit des demandeurs d'emploi qui par une accumulation de facteurs personnels et dus à leur entourage ne sont pas en mesure d'acquiescer ou de maintenir un emploi dans le circuit de travail normal. • En particulier: les conditions cumulatives suivantes sont exigées: <ul style="list-style-type: none"> – avoir des restrictions et difficultés d'ordre physique ou psychique, – le jour précédent l'entrée en service: être inscrit auprès du VDAB comme demandeur d'emploi inoccupé, – suivre un parcours d'insertion du VDAB ou d'un tiers agréé par l'Office, – avoir été inactif pendant une période d'au moins 5 ans, – n'avoir pas obtenu de diplôme supérieur à l'enseignement secondaire inférieur, à l'enseignement secondaire supérieur spécial ou à l'enseignement secondaire supérieur professionnel. • Remarques: <ul style="list-style-type: none"> – la décision d'octroi d'agrément et du renouvellement mentionne le nombre de travailleurs de groupe cible équivalents à temps plein répondant à ces conditions, – Est également prévu à l'article 15 § 2 de l'arrêté d'exécution la possibilité pour le travailleur de suivre pendant la période d'occupation un stage ou une formation professionnelle (dans le cadre du parcours de réinsertion individuel).

<p>Subventions liées à l'agrément</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Primes salariales</i> personnalisées et dégressives (sur base du nombre de travailleurs de groupe cible fixé par le ministre). Principe: 1^{ère} et 2^{ème} année d'occupation: 600.000 FB (15.000 €) sur une base annuelle et à partir de la 3^{ème} année d'occupation: 540.000 FB (13.386,25 €). Si le travailleur du groupe cible bénéficie d'une allocation de réinsertion (sine), la prime salariale est fixée à ces montants <i>minorés</i> de l'allocation de réinsertion. • <i>Subvention d'encadrement</i>: intervention dans le coût salarial d'un membre du personnel d'encadrement équivalent à temps plein (pour 5 travailleurs de groupe cible agréés équivalents à temps plein). Montant: 12.500 € par membre du personnel d'encadrement équivalent à temps plein. • Pour les ateliers sociaux comportant plus de 10 travailleurs au minimum: existence d'une subvention d'encadrement de 22.000 € équivalent à un membre du personnel d'encadrement temps plein pour 5 collaborateurs à l'assistance par le travail équivalents temps plein qui exercent une activité professionnelle dans l'atelier social. • N.B.: les collaborateurs à l'assistance par le travail sont liés avec l'atelier social par un contrat qui n'est pas un contrat de travail. • Les subventions sont payées par l'office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle mensuellement avant le 10 du mois calendrier courant.
<p>Remarques quant aux éventuels cumuls</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La prime salariale ne peut <i>en aucun cas être cumulée</i> avec une autre intervention dans le coût salarial octroyée par décret ou par arrêté au même emploi. • L'atelier social est tenu d'informer sans tarder le ministre de l'obtention d'une autre intervention dans le coût salarial d'un travailleur de groupe cible (art. 24 de l'arrêté).

Région flamande: entreprises d'insertion (invoegbedrijven)

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté du gouvernement flamand relatif à l'agrément et au financement des entreprises d'insertion du 15.07.05; entrée en vigueur: 01.07.05.
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Société commerciale.
Exclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Les entreprises appartenant à l'industrie charbonnière, à la construction navale et le secteur des transports, • Les sociétés commerciales agréées dans le cadre de la loi du 20.07.01 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (titres services). Les invoegbedrijven visées par l'arrêté du 15.07.05 ne sont donc pas visées par le dispositif titres-services.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Durée: 8 ans à partir de l'entrée en service du 1^{er} travailleur d'insertion. • Le nombre de travailleurs d'insertion est précisé dans l'agrément (en cas d'augmentation du nombre, il faut obtenir une modification de l'agrément). • Conditions: elles sont énumérées à l'article 5 de l'arrêté du 15.07.05. • A noter qu'est exigé que <i>le lieu de mise au travail</i> des travailleurs d'insertion soit situé sur <i>le territoire de la région flamande</i>. Le critère de rattachement territorial est donc lié au lieu de mise au travail et non au siège d'exploitation de l'entreprise d'insertion ou encore au domicile des travailleurs (différence région wallonne / région bruxelloise). • Distinction est opérée entre les petites et moyennes entreprises et les grandes entreprises au niveau de la subvention. Les grandes entreprises ne sont néanmoins pas exclues du champ d'application de l'arrêté du gouvernement flamand (différence région wallonne).
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire au maximum dont l'accompagnement de parcours fait apparaître qu'il n'est pas prêt à être orienté vers le marché du travail régulier et: <ul style="list-style-type: none"> – s'il a moins de 50 ans, inactif depuis au moins 12 mois, – s'il a 50 ans ou plus, inactif depuis au moins 5 mois, – s'il bénéficie depuis au moins 6 mois d'un revenu d'intégration ou d'une aide sociale financière, – personne inactive depuis au moins 6 mois et considérée comme handicapée du travail, – élève demandeur d'emploi à temps partiel de l'enseignement secondaire professionnel à temps partiel.
Subventions liées à l'agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Primes salariales dégressives et limitées dans le temps plafonnées à 50% du montant de références prévu par la décision d'agrément (le montant de référence varie suivant l'importance des frais salariaux totaux de l'entreprise). • La subvention est de 35% du montant de référence la 1^{ère} année et 15% la 2^{ème} année. • Les micros ou petites entreprises ont droit à une prime salariale supplémentaire plafonnée à 15% du montant de référence et ce pendant une période de 2 ans. • Les petites et moyennes entreprises (au sens notamment du règlement CE n°70/2001 de la Commission du 12.01.01) peuvent prétendre à une prime salariale supplémentaire de 7,5% du montant de référence et ce, pour une période de 2 ans.

Remarques quant aux éventuels cumuls	<ul style="list-style-type: none"> • L'entreprise agréée titres services n'est pas admise au bénéfice de l'agrément entreprise d'insertion. • Selon l'article 13 dernier alinéa de l'arrêté du 15.07.05, l'aide n'est pas cumulable avec une autre aide quelle qu'en soit la source, la forme et le but en ce qui concerne les mêmes activités subventionnables si par ce cumul, les montants maximum prévus dans le règlement n°2204/2002 de la commission du 05.12.02 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CEE aux aides d'état à l'emploi seraient dépassés.
Compatibilité de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> • Renseignements communiqués par la Région de Bruxelles-Capitale sur base du règlement C.E. du 12.12.02 (application des articles 87 et 88 du Traité aux aides à l'emploi). • Pas d'objection soulevée par la Commission.

Région flamande: entreprises d'insertion dans le cadre de l'économie plurielle

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté du 08.09.00 du gouvernement wallon portant un programme d'impulsion et de soutien de l'économie plurielle. • Entrée en vigueur 01.07.00. • Arrêté d'exécution: notamment arrêté ministériel du 03.02.02 définissant les travailleurs d'insertion au sens de l'arrêté du 08.09.00. • Les entreprises d'insertion sont visées par le chapitre 2 de l'arrêté du 08.09.00.
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Personne physique ou morale qui envisage sérieusement de démarrer une société commerciale. • Société commerciale. • ASBL à l'exception des ateliers sociaux.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Durée: selon le type d'activité visée, soit 10 ans, soit 10 ans renouvelables après évaluation. • Conditions: les conditions sont fixées à l'article 6 de l'arrêté du gouvernement flamand visé ci-dessus. • Parmi ces conditions, l'on épinglera <ul style="list-style-type: none"> – le fait de souscrire à la charte de l'économie plurielle, – le fait de développer des activités qui engendrent une plus-value sociale: les produits ou les processus de production ne portent pas atteinte à l'environnement contribuent au développement durable et le produit ou le service a une utilité sociale. – l'obligation d'incorporer dans la stratégie d'exploitation des principes d'entrepreneuriat socialement responsable (les principes d'entrepreneuriat socialement responsable sont visés par le même arrêté).
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Le public cible est défini dans l'arrêté ministériel du 03.02.02 définissant les travailleurs d'insertion au sens de l'arrêté du gouvernement flamand du 08.09.00. Il s'agit des travailleurs d'insertion suivants: <ul style="list-style-type: none"> – personnes inscrites auprès de l'office flamand du placement et de la formation professionnelle – inactives pendant un an au moins et titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur – – et inactives pendant un jour au moins et titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire spécial, secondaire inférieur ou 2^{ème} degré de l'enseignement secondaire.

<p>Subventions liées à l'agrément</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prime salariale dégressive</i> et limitée dans le temps, le montant de ces primes ainsi que leur durée dépend : <ul style="list-style-type: none"> – du type d'activité effectivement exercée, – selon que l'entreprise est agréée ou non titres services. • Les entreprises d'insertion qui exercent une activité répondant à un besoin collectif (recyclage, conservation de la nature, entretien de domaines publics, protection de sites, promotion d'une participation proportionnelle aux marchés de l'emploi et diversité dans les secteurs de la jeunesse et de la culture) et les entreprises qui exercent une activité d'environnement et de développement durable sont privilégiées: la subvention peut être octroyée pendant toute la durée de l'agrément (c'est à dire 10 ans renouvelables), les autres entreprises ne bénéficiant d'une prime que pendant une durée de 4 ans. • La prime est fixée en principe à 80, 60, 40 et 20% dégressifs des montants de référence fixés à l'article 20 de l'arrêté. • Les entreprises exerçant les activités spécifiques visées ci-dessus bénéficient d'une prime de 80, 60, 40 % puis 35% à partir de la 4^{ème} année. • En ce qui concerne les entreprises d'insertion titres services, celles-ci peuvent prétendre à une prime fixée dès la première année à un montant de 1.650 € sur base annuelle. • Remarque: l'arrêté du gouvernement flamand prévoit également l'agrément de divisions d'insertion au sein : <ul style="list-style-type: none"> – d'entreprises ayant adopté la forme de société commerciale, – de groupements d'intérêt économique, – d'ASBL à l'exception des ateliers sociaux, des communes, des CPAS et des intercommunales lorsqu'il s'agit d'activités spécifiques (reprises ci-dessus). <p>Les principes sont mutatis mutandis les mêmes que pour l'agrément de l'entreprise d'insertion.</p>
--	--

Région flamande : services agréés d'aide aux familles

Réglementation	<p>14 JUILLET 1998. — Décret portant agrément et subventionnement des associations et des structures d'aide sociale dans le cadre des soins à domicile (1)</p> <p>18 DECEMBRE 1998. — Arrêté du Gouvernement flamand portant agrément et subventionnement des associations et des structures d'aide sociale dans le cadre des soins à domicile (M.B. du 30/03/1999, p. 10203)</p>
Statut juridique	<p>Art. 24. § 1 du décret du 14 Juillet 1998. Le Gouvernement flamand agréé les structures et les associations créées comme ou par des associations sans but lucratif, une administration provinciale, une administration communale, un centre public d'aide sociale, la Commission communautaire flamande, des associations de droit public, des sociétés à but social ou les mutualités. Les services d'aide aux familles ont essentiellement des statuts de CPAS ou d'ASBL.</p>
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Durée: Art. 5. de l'arrêté du 18 Décembre 1998. Une structure ou une association est agréée pour une durée indéterminée. • Conditions spécifiques d'agrément (Section 3 de l'Annexe 1 du décret du 18/12/1998), entre autres: <ul style="list-style-type: none"> – le service assure des soins personnels et fournit de l'aide ménagère à la demande de l'utilisateur ou de son représentant, et à condition qu'il ressorte d'une enquête sociale que les moyens de subsistance de l'utilisateur ou de son entourage sont insuffisants pour supporter les charges des soins personnels et des tâches ménagères, soit en raison d'une inaptitude mentale ou physique, soit du fait de circonstances sociales particulières; – les soins personnels et l'aide ménagère ne sont fournis que dans le cadre domestique naturel de l'utilisateur, en fonction des besoins appréciés à la lumière de l'enquête sociale précitée. – Les critères d'attribution ne peuvent se baser sur des distinctions d'opinion politique, philosophique ou religieuse. – un service doit occuper en permanence au moins 3 équivalents à temps plein de personnel soignant, régi par le statut des soins à domicile; – tout membre du personnel soignant doit, à son entrée en service, être titulaire d'un certificat d'immatriculation délivré par l'administration, et ne pouvant être délivré qu'à des personnes étant titulaires d'un des documents suivants: <ul style="list-style-type: none"> a) un diplôme, un certificat, une attestation ou un brevet dans une discipline pédagogique ou du secteur des soins, et certifiant que la personne concernée a au moins suivi avec succès une formation professionnelle supérieure ou technique secondaire; b) une attestation d'aptitude de prestataire de soins, délivrée par un centre de formation agréé; c) une attestation d'aptitude délivrée par une communauté autre que la Communauté flamande, ou un diplôme ou un certificat étranger, à condition qu'il soit assimilé par le département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande;

	<ul style="list-style-type: none"> - par 130 usagers auxquels le service fournit des soins personnels et de l'aide ménagère, le service occupera un équivalent à temps plein de personnel d'encadrement. Par 65 usagers supplémentaires auxquels il fournit des soins personnels et de l'aide ménagère, il occupera un équivalent à mi-temps de personnel d'encadrement. Tout membre du personnel d'encadrement doit, à son entrée en service, avoir au moins soit un diplôme du degré de gradué dans les disciplines de la santé publique ou de l'aide socio-éducative. - par tranche complète de 75 équivalents à temps plein de personnel soignant, le service occupera un équivalent à mi-temps de personnel dirigeant. Tout membre du personnel dirigeant doit, à son entrée en service, être titulaire soit d'un diplôme de l'enseignement supérieur non universitaire dans les disciplines de la gestion, de la santé publique ou de l'aide socio-éducative, soit d'un diplôme de l'enseignement universitaire.
Public cible	<p>Art. 4. du décret du 14 Juillet 1998. Un service d'aide familiale est une structure qui a pour mission:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° de proposer des soins personnels et de l'aide ménagère; 2° de proposer une aide au nettoyage dans le cadre d'un partenariat ou non. <p>Les bénéficiaires sont définis comme « toute personne physique qui, du fait d'un besoin déterminé, a recours aux soins à domicile ».</p>
Subventions liées à l'agrément	<p>Section 5, Annexe 1, Arrêté du 18 Décembre 1998:</p> <p>Art. 6. Une fois par an, le Ministre détermine, pour chaque service d'aide aux familles, le nombre maximal d'heures subventionnables dont le service peut disposer pour dispenser des soins personnels et fournir de l'aide ménagère. Pour l'attribution du contingent d'heures annuel supplémentaire, le Ministre tiendra compte notamment d'une disponibilité équivalente d'heures en fonction des besoins constatés dans les provinces de la région de langue néerlandaise et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.</p> <p>Art. 8. La subvention consiste en:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° un montant forfaitaire par heure prestée et par heure de recyclage en tant que subvention pour le personnel soignant et en vue de l'amélioration de l'expertise du personnel soignant; 2° un montant forfaitaire par an et par 130 usagers assistés, en tant que subvention pour le personnel d'encadrement; 3° un montant forfaitaire par an et par 75 équivalents à temps plein de personnel soignant, en tant que subvention pour le personnel dirigeant; 4° un montant forfaitaire par an et par 200 usagers assistés, en tant que subvention pour les frais d'administration et de coordination. <p>Art. 9. La subvention visée à l'article 8, 1° est majorée de 30 % pour les heures prestées le samedi et pour les heures prestées entre 20 et 7 heures. Elle est majorée de 60 % pour les heures prestées le dimanche ou les jours fériés.</p>

Fédéral: économie sociale d'insertion

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Article 59 de la loi du 26.03.99 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses.
Définition	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative dont l'objet social est l'insertion sociale et professionnelle de demandeurs d'emplois particulièrement difficiles à placer par le biais d'une activité productrice de biens ou de services. • Conditions: <ul style="list-style-type: none"> – public visé occupé ou en formation à concurrence d'au moins 50% de l'effectif total (après la phase de démarrage) – minimum 10% du personnel d'encadrement du public visé doit être constitué de personnel apte à conduire et développer des programmes de formation et de guidance sociale.
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> • ASBL, société coopérative, société à finalité sociale ou autre forme juridique à condition que les objectifs et finalités soient d'ordre social et collectif.
Agrément	<ul style="list-style-type: none"> • L'article 59 parle d'agrément par l'autorité compétente sans précision.
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi qui au moment de leur engagement ou du début de leur stage de formation sont soit handicapés soit inoccupés depuis au moins 12 mois sans DES. • Remarque: hormis les sociétés à finalité sociale (catégorie 11 de l'A.R. du 03.05.99), les entreprises d'insertion anciennement agréées sur pied de cet article 59 ne sont plus comme telles visées par la nouvelle réglementation (A.R. du 03.05.99 tel que modifié par l'A.R. du 08.07.05). La plupart de ces entreprises pourront rentrer dans le cadre dudit arrêté royal et continuer partant à bénéficier de leur agrément, les conditions étant sensiblement les mêmes. <p>La question est en revanche aiguë en ce qui concerne les entreprises de <i>formation par le travail</i> lesquelles ne répondent plus comme telles à la définition reprise à l'article 1^{er} § 1^{er} catégorie 2 de l'A.R. du 03.05.99.</p>

Fédéral : SINE

Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Article 7 § 1^{er} m de l'Arrêté-loi du 28.12.44 concernant la sécurité sociale des travailleurs (pose le principe du paiement d'une allocation à certaines catégories de chômeurs occupés dans un projet d'insertion en vue de favoriser leur intégration sur le marché de l'emploi). • Arrêté Royal du 03.05.99 portant exécution de l'article 7 § 1^{er} alinéa 3 m de l'Arrêté-loi du 28.12.44 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion des chômeurs très difficiles à placer: cet arrêté royal définit les entreprises d'insertion et les conditions de l'agrément (conditionnant les réductions de cotisations sociales et l'octroi de l'allocation de réinsertion). • Loi programme du 24.12.00 chapitre VII (harmonisation et simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale). • Arrêté Royal du 16.05.03 pris en exécution du chapitre VII du titre 6 de la loi programme du 24.12.02 visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale: voir en particulier l'article 14 qui, pour l'économie sociale d'insertion, détermine les conditions pour l'obtention de la réduction ONSS et auxquels l'Arrêté Royal du 03.05.99 précité renvoie. • Arrêté Royal du 19.12.01 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée: cet arrêté royal définit le montant des allocations de réinsertion et conditions d'obtention de celles-ci (activation des allocations de chômage). • Arrêté Ministériel du 30.06.06 reconnaissant les entreprises d'insertion pour l'année 2006. • Arrêté Ministériel du 4/05/07 définissant la procédure d'agrément des entreprises d'insertion
Entreprises visées	<ul style="list-style-type: none"> • Voir article 1 de l'Arrêté Royal du 03.05.99 lequel définit 15 catégories d'entreprise pouvant bénéficier des réductions de cotisations et de l'allocation de réinsertion. La catégorie 2 vise les entreprises d'insertion (inschakelingbedrijven) soit les entreprises et associations dotées d'une personnalité juridique qui ont comme finalité sociale l'insertion socioprofessionnelle de chômeurs particulièrement difficiles à placer pour autant qu'elles soient reconnues par le Ministre de l'Emploi et du Travail et par le Ministre de l'Economie sociale. Sont également visées: <ul style="list-style-type: none"> – les sociétés à finalité sociale (art. 661 du Code des Sociétés), – les services des CPAS organisant des initiatives en matière d'économie sociale, – les ALE, – les ILDE (région de Bruxelles Capitale), – les services de proximité (titre 6 bis de l'Arrêté du 08.09.00 du Gouvernement flamand portant soutien de l'économie plurielle). Hormis les sociétés à finalité sociale, les ILDE et les services de proximité en Flandres, les entreprises d'insertion agréées en régions wallonne, flamande et bruxelloise ne sont pas <i>ipso facto</i> considérées comme entreprises d'insertion agréées au sens de l'A.R. du 03.05.99. Cet hiatus est particulièrement perceptible pour les entreprises d'insertion flamande (invoegbedrijven) puisque ces entreprises peuvent adopter la forme d'une société commerciale et peuvent obtenir l'agrément régional <i>sans condition d'emploi minimum</i> du groupe cible.

Agrément des entreprises d'insertion	<ul style="list-style-type: none"> • Donné par une commission ad hoc depuis le 1/1/2007 • Les attestations antérieures restent valables jusqu'à leur renouvellement <p>Conditions:</p> <ul style="list-style-type: none"> - occuper au moins 30% du groupe cible pendant la 1^{ère} année suivant la date de l'agrément et au moins 50% à partir de la 4^{ème} année. - occuper du personnel d'encadrement spécialement formé à concurrence d'au moins 10%;
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Travailleurs visés à l'article 14 de l'A.R. du 16.05.03 c'est à dire des chômeurs complets indemnisés à la date de l'engagement ayant bénéficié d'un nombre minimum de jours d'allocations de chômage pendant une période précédant la date de l'engagement et sans diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. • Travailleurs chômeurs complets indemnisés qui ont été chômeurs complets indemnisés pendant au moins 1560 jours calculés dans le régime de 6 jours au cours de la période des 72 mois calendrier précédent. • Travailleurs qui à la date de son engagement est un ayant droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale financière.
Avantages pour l'employeur	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Réductions de cotisations sociales patronales.</i> La matière est visée par l'A.R. du 16.05.03: le montant de la réduction de cotisations est en principe de 1.000 € par trimestre mais la <i>durée</i> de cet avantage dépend du type de personne engagée • <i>Allocations de réinsertion:</i> ces allocations sont payées à l'employeur (subvention du salaire). Leur durée est calquée sur la durée de la réduction ONSS. La matière est régie par l'A.R. du 19.12.01 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée.
Compatibilité de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de notification connue • Aide à l'emploi (une réduction de cotisation est traditionnellement considérée comme une aide)