

2. Les titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle

INTRODUCTION

1. L'INTERDÉPENDANCE ENTRE INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE ET MARCHÉ DU TRAVAIL
 - 1.1. L'activation des chômeurs
 - 1.2. La qualité des emplois
 - 1.3. La lutte contre 'le travail en noir' et l'isolement social
2. EVOLUTION LÉGISLATIVE ET POLITIQUE DU SYSTÈME
3. LES TITRES-SERVICES DANS LA PERSPECTIVE DE LA QUALITÉ DU TRAVAIL
 - 3.1. La sécurité d'emploi : caractéristiques du système et impacts collatéraux
 - 3.2. Le salaire comme vecteur d'autonomie
 - 3.3. La protection légale des emplois titres-services
 - 3.4. Epanouissement dans le travail : la notion de 'satisfaction'
 - 3.5. La gestion du risque professionnel
 - 3.6. Le contenu matériel et symbolique des emplois 'titres-services'
 - 3.7. Les possibilités de formation sur le lieu de travail
4. LES TITRES-SERVICES EN TERMES DE CRÉATION D'EMPLOIS
5. LA PÉRENNITÉ DES EMPLOIS TITRES-SERVICES
6. LES TITRES-SERVICES DANS LA PERSPECTIVE D'UNE ÉCONOMIE PLUS SOCIALE
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE 1 : TYPOLOGIE DE PRESTATAIRES DES TITRES-SERVICES

ANNEXE 2 : LE 'TITRE-SERVICE' : SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF

Introduction

Le groupe de concertation sur l'insertion socioprofessionnelle, grâce auquel ce chapitre a pu être rédigé, est né de la fusion de deux groupes de travail antérieurs du Service.¹ L'un de ces groupes a été constitué au moment de la publication de la loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale. La législation et des pratiques propres aux services des CPAS y ont été débattues. La question des services sociaux de base était au cœur des discussions. L'autre groupe de concertation du Service s'est penché sur le thème de l'emploi. Il s'est concentré successivement sur la manière dont les personnes pauvres vivaient la mise à l'emploi et le travail, ainsi que sur la qualité des emplois.

Le 'nouveau' groupe de concertation a débuté en juin 2006. L'échange d'idées ne se limite pas à l'insertion socioprofessionnelle au sens 'restreint' du terme, auquel elle est généralement assimilée. Il s'agit d'un ensemble structuré d'actions pour l'accompagnement et la formation (préparatoire) des chômeurs précarisés en vue d'une remise au travail. La discussion s'étend aux mesures prises en matière d'emploi pour ce groupe de personnes, dans le domaine de l'économie sociale ou régulière.

Au cours des premières réunions, les débats ont porté sur la relation entre l'insertion socioprofessionnelle, d'une part, et le cadre plus large du marché du travail et du contexte social dans lequel les chômeurs et travailleurs précarisés évoluent, d'autre part. D'après les participants, il est indispensable de tenir compte de cette relation si l'on veut éviter des analyses unilatérales et approximatives. Outre la nécessité de planter ainsi le décor de l'insertion socioprofessionnelle, il a semblé indispensable d'approfondir les instruments politiques de sa mise en œuvre et, en particulier, les mesures en faveur des demandeurs d'emploi les plus fragilisés. Les participants ont ensuite discuté des titres-services, une mesure qui a souvent été présentée, ces dernières années, comme une formule idéale pour remettre au travail les 'chômeurs difficilement réinsérables'.

Ce chapitre est consacré au système des titres-services, en particulier. D'après les participants, cette mesure ne peut pas être dissociée du contexte du marché du travail. La première partie dépeint ce contexte. Elle repose sur des expériences concrètes, des points de vue et des constats qui ont été formulés au cours de la concertation et qui se retrouvent parfois aussi dans les rapports bisannuels précédents. La seconde partie décrit l'évolution de la politique et de la législation en matière de titres-services. Le système est abordé sous différents aspects :

- la qualité des emplois titres-services ;
- le nombre d'emplois effectivement créés ;
- la pérennisation des emplois titres-services ;
- quelques réflexions sur la contribution des titres-services à une économie plus sociale.

La conclusion reprend les constats les plus importants et propose quelques recommandations.

Un certain nombre d'aspects qui peuvent avoir une grande influence sur la sécurité d'existence des travailleurs ou utilisateurs des titres-services (par exemple le passage des Agences locales pour l'emploi au système des titres-services, la qualité du service, etc.) ne sont pas abordés ici, ou alors indirectement. L'insertion socioprofessionnelle au sens restreint du terme n'est pas davantage abordée en profondeur.

1. L'interdépendance entre insertion socioprofessionnelle et marché du travail

La relation entre la politique économique et la politique de l'emploi, d'une part, et les situations de pauvreté, d'autre part, est loin d'être unilatérale et peut être particulièrement complexe. Les données scientifiques disponibles à l'heure actuelle n'apportent pas toujours une réponse convaincante à toutes les questions en la matière. Les participants, tout comme bon nombre

¹ Voir à la fin de ce chapitre une liste des organisations participant à la concertation sur l'insertion socioprofessionnelle.

d'organisations sur le terrain, signalent néanmoins depuis longtemps que les choix en matière de politique du marché du travail n'améliorent pas de manière structurelle la situation sociale des personnes précarisées, actives ou demandeuses d'emploi, bien au contraire.²

1.1. L'activation des chômeurs

Pour les participants, on ne peut mener un véritable débat sur l'insertion socioprofessionnelle sans une réflexion plus globale sur le problème du chômage ou, plus largement encore, sur la 'réserve de main-d'œuvre'.³ Le chômage ne peut être considéré, par un raisonnement réducteur, comme le résultat d'une attitude négative des chômeurs face au travail ou de leur démotivation. Il est en très grande partie le produit de processus collectifs. Au niveau du marché du travail, les participants insistent sur les deux facteurs suivants : un manque d'emplois et une mauvaise qualité des emplois (cf. infra). Les choix de politique dans d'autres domaines (sécurité sociale, logement, santé, etc.) sont également cités comme facteurs qui peuvent jouer un rôle important dans l'apparition du chômage.

La politique actuelle en matière d'insertion socioprofessionnelle (au sens large du terme) insiste sur 'l'employabilité' des chômeurs et des travailleurs peu qualifiés, comme si le risque que ces derniers encourent de se retrouver au chômage était uniquement dû à leur manque de qualification. Les instruments mobilisés sont l'accompagnement individualisé et la formation. Pour les participants, cette approche simpliste, combinée à un contrôle renforcé de la recherche de travail des chômeurs, est une manière de rendre l'individu même responsable du fait qu'il n'a pas d'emploi (ou un 'mauvais' emploi). La responsabilité sociale du gouvernement et des employeurs reste dès lors largement ignorée. Les opérateurs d'insertion sociale qui participent à la concertation estiment en outre que les autorités exercent sur eux une pression croissante pour que leurs actions s'intègrent dans la logique de cette politique d'activation. Cette pression nuit à leur travail et à leur relation avec les chômeurs, qui est basée sur le volontariat et la participation.

Un participant a fait part de ses réflexions à propos de la relation entre le chômage et l'insertion socioprofessionnelle de la manière suivante :

"Le discours actuel sur la responsabilisation des demandeurs d'emploi masque la faiblesse de l'État. On transforme un problème essentiellement social en un problème psychologique individuel. (...) En tant que travailleurs sociaux, nous sommes contraints de suivre cette évolution. Au lieu d'avoir la possibilité de demander si l'aide offerte contribue d'une manière ou d'une autre aux projets d'avenir des gens, nous devons les aider à s'insérer dans un emploi qu'une autre personne a perdu. L'insertion socioprofessionnelle n'est rien de plus qu'une gestion de la pauvreté et de la précarité, malgré toutes les bonnes intentions des travailleurs sociaux. Les véritables clés qui permettront de solutionner la problématique sont économiques et se trouvent entre les mains des politiques" (un participant d'un syndicat).

Si, à la fin de son parcours d'insertion professionnelle, l'intéressé n'a pas la perspective d'obtenir un emploi de qualité, le risque est grand qu'il perde sa motivation. Ce qui diminue les chances de réussite d'un nouveau 'parcours d'insertion'. L'utilité sociale d'un tel parcours dépend donc en grande partie des perspectives d'emploi. Les participants estiment que cette utilité dépend en outre aussi beaucoup des conditions dans lesquelles l'intéressé doit réaliser son parcours. Premièrement, l'accompagnement doit être 'sur mesure', c'est-à-dire tenir compte de la situation et des besoins de chacun. Deuxièmement, la liberté de choix du

² Ce constat ressort également des contributions sur le travail parues dans les différents rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté (<http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceraapportbisannuel.htm>). L'article suivant (uniquement disponible en néerlandais) a été rédigé par le Service et présente une synthèse des aspects du travail qui ont été débattus au sein du groupe de concertation 'emploi' : Termote H. (2006), *Arbeid, een kwetsbaar sociaal goed in de strijd tegen armoede, Over. Werk*, 4/2006: pp. 163-180. http://www.armoedebestrijding.be/publications/arbeid_overwerk.pdf

³ La 'réserve de main-d'œuvre' comprend tous les chômeurs, y compris ceux qui ne figurent pas dans les statistiques officielles (voir http://www.luttepauvrete.be/chiffres_def_chomage.htm). Les travailleurs à temps partiel qui recherchent un emploi à temps plein en font par exemple aussi partie. Voir à ce sujet : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche action-formation*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 83-108. <http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm>.

demandeur d'emploi, son autonomie de décision et sa volonté doivent être respectées. Cette liberté est essentielle, sinon "les gens ont l'impression que l'on vit leur vie à leur place, que leurs actes ont peu d'influence sur elle et qu'il y a peu d'options positives".⁴ Troisièmement, les participants font remarquer, que pour certaines personnes, il importe avant tout de trouver une solution à des problèmes sociaux concrets, qui n'ont rien à voir avec l'emploi.

*"Quelqu'un qui a des problèmes de logement, d'endettement, de santé, d'aide à la jeunesse... n'a pas toujours la liberté, la force ou une base assez solide pour aller travailler. S'il y est contraint, le risque d'échec est réel (...). C'est pourquoi il est souvent indispensable de commencer par faire un tour d'horizon d'un certain nombre de problèmes et de les résoudre si possible, sans qu'une pression directe – aller travailler ou être suspendu, et donc sombrer dans une misère noire –, ne soit constamment suspendue au-dessus de sa tête, telle une épée de Damoclès."*⁵

Lors de la concertation, un collaborateur du service formation-emploi de Wallonie (FOREM) et un collaborateur de son pendant flamand (VDAB) ont donné un aperçu des dispositifs qu'ils utilisent pour intensifier l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui connaissent des problèmes multiples.⁶ La collaboratrice du VDAB a notamment parlé de la méthodologie générale de l'accompagnement du parcours d'insertion, des principes de base de la prestation de services du VDAB et d'un certain nombre d'actions particulières destinées aux 'groupes cibles'. La collaboratrice du FOREM a présenté le 'Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle' (DIISP).⁷ Ce système fournit un cadre légal au parcours d'intégration introduit en Région wallonne en 1997. Certains participants ont aussi souligné les efforts et l'expertise croissants des CPAS en ce qui concerne l'offre de parcours sur mesure. Une enquête du comité flamand des chômeurs de la FGTB auprès de ses membres a montré leur relative satisfaction vis-à-vis de la qualité des services offerts par le VDAB.⁸

Néanmoins, de nombreux chômeurs estiment que l'on ne tient pas assez compte de leurs problèmes personnels. Le 'projet activation' du Réseau flamand montre que, dès le premier contact, les demandeurs d'emploi les plus défavorisés se sentent stigmatisés par le VDAB et autres instances d'accompagnement.

Une autre question se rapporte au lien entre le plan fédéral d'activation du comportement de recherche des chômeurs organisé par l'ONEM⁹ et l'accompagnement organisé par les offices régionaux de l'emploi. De nombreuses associations craignent que le plan d'activation fédéral ne renforce la précarité des chômeurs vulnérables. Sur la base des données quantitatives disponibles, il semble actuellement impossible d'évaluer l'impact exact de ce plan. Mais la plupart des signaux émanant du terrain révèlent que cette inquiétude est fondée.¹⁰

Pour se faire une idée plus précise des conséquences du plan d'activation du comportement de recherche, il est nécessaire d'affiner les renseignements quantitatifs des bases de données existantes et de procéder à une évaluation quantitative et qualitative approfondie. Les questions suivantes devraient notamment être abordées dans une telle évaluation :

⁴ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007), *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'*, Document non publié, p.18.

⁵ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen, op.cit., p. 17.

⁶ Les documents qui ont accompagné leurs présentations peuvent être consultés sur : <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>

⁷ Décret du 1^{er} avril 2004 relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, *Moniteur belge*, 1^{er} juin 2004.

⁸ Vlaams ABVV en collaboration avec ABVV-werklozenwerking (2007). *Enquête "sluitende aanpak" : een ABVV - onderzoek naar de kwaliteit van de VDAB - dienstverlening aan werklozen*. Bruxelles: Vlaams ABVV.

⁹ Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *Moniteur belge*, 9 juillet 2004.

¹⁰ Voir Agence Alter (2007). Dossier spécial : Plan d'accompagnement des chômeurs, *Alter Echos*, n° 228.

- L'évolution du nombre de sanctions

Selon une analyse chiffrée du Collectif Solidarité contre l'exclusion,¹¹ de plus en plus de sanctions - et de plus longue durée qu'avant la mise en œuvre du plan - sont prises à l'encontre des plus précarisés. Les expériences vécues par d'autres participants à la concertation vont dans le même sens. Des informations émanant de certains CPAS confirment également le phénomène.

- La marge de négociation entre les demandeurs d'emploi et les facilitateurs de l'ONEM

D'après certains, le contenu du contrat ne laisse aucune marge de négociation, ce qui met en question de la validité même du terme de 'contrat'¹². Les possibilités de recours contre les décisions de l'ONEM sont par ailleurs réduites, puisque ceux-ci ne sont envisageables que dans une phase avancée de l'accompagnement.

Enfin, il semblerait que l'issue des entretiens soit plus favorable aux demandeurs d'emploi qui sont accompagnés d'un délégué syndical. Ce qui apparaît positif pour ceux qui profitent de ce soutien pose la question de la position de ceux qui ne peuvent en bénéficier.

- La nature des emplois proposés et l'adaptation à la vie de famille

L'ONEM ne considère pas toujours comme un motif de refus juridiquement valable, au regard de la notion d'emploi 'convenable', les conditions de travail défavorables de certains emplois proposés. En vertu de la même notion, les obstacles d'ordre familial ne constituent pas en principe un empêchement valable. En refusant un emploi 'convenable', un chômeur se déclare indisponible pour le marché du travail. L'association 'Antwerps Platform Generatiearmen' signale que, dans le cadre du plan d'activation, de plus en plus de demandeurs d'emploi pauvres se retrouvent 'indisponibles' pour le marché du travail en raison d'un accès difficile aux services de garde d'enfants (par manque d'offre ou coût trop élevé). De plus en plus de personnes voient donc ainsi leurs allocations de chômage réduites ou doivent demander une dispense pour raisons familiales ou sociales (qui entraîne une diminution drastique de leurs allocations).¹³

- Les conséquences du plan d'activation sur l'accompagnement par le service régional de l'emploi ou par des tiers

Certains participants estiment que, sur ce point, le plan peut avoir un effet positif, car il pousse les services régionaux à prendre davantage à cœur leur mission d'accompagnement. La plupart considèrent cependant que le plan suscite la méfiance des bénéficiaires à l'égard de ces services et des tiers qui offrent des formations ou un accompagnement. Le fait que les chômeurs doivent souvent signer, avec l'office régional de l'emploi, un contrat dont le contenu peut chevaucher celui du contrat du plan d'activation, contribue à cette méfiance.

- Les conséquences du plan d'activation pour les demandeurs d'emploi sanctionnés

Sur le plan juridique, ils peuvent faire valoir leurs droits auprès des CPAS, mais est-ce toujours le cas dans la pratique ? Certains CPAS ne pourraient-ils pas interpréter l'exclusion prononcée par l'ONEM comme un critère de refus du droit à l'intégration sociale ?

¹¹ Ciccia, L. & Martens, Y. (2007). Rapport annuel de l'ONEM : les plus faibles paient le prix le plus élevé !, *Journal du Collectif Solidarité contre l'exclusion (CSCE)*, n°58 : pp. 7-13. <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>

¹² Bodart, M. (2006). L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, in : Hubert H-O (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*. Bruxelles : FUNDP-La Charte, pp. 25-48.

¹³ Antwerps Platform Generatiearmen en collaboration avec Stedelijke Armoedecel Antwerpen, ACV, ABVV en DSP (2007). *Activering en kinderopvang. (Gelijke) toegang van mensen die in armoede leven tot arbeid en een inkomen. Voorbereidende nota tweede ronde tafel kinderopvang en activering. 23 oktober 2007*. Document non publié.

1.2. La qualité des emplois

Tant les décideurs politiques que les acteurs de terrain soulignent que le fait d'avoir un travail rémunéré est une protection essentielle contre la pauvreté et la précarité. Le monde politique justifie cette affirmation en se basant notamment sur une comparaison entre le pourcentage élevé de chômeurs qui risquent de sombrer dans la pauvreté (28%) et le pourcentage d'actifs qui courent ce même danger (les 'travailleurs pauvres' ou 'working poor') (4%).¹⁴ Cette comparaison sert souvent à défendre la thèse selon laquelle l'activation vers le marché du travail doit être la première priorité dans la lutte contre la pauvreté. Mais, premièrement, en comparant les deux pourcentages, on occulte en partie la problématique des travailleurs les moins bien placés sur le marché du travail. En termes absolus, le nombre de 'travailleurs pauvres' n'a rien d'infime. En second lieu, les caractéristiques du groupe des chômeurs diffèrent de celles du groupe des actifs. Pour ne citer que deux différences significatives : d'une part, les chômeurs sont en moyenne moins instruits et, d'autre part, en moins bonne santé que les actifs. Par conséquent, la question est de savoir ce qu'il advient des chômeurs pauvres qui trouvent un emploi : viennent-ils gonfler le groupe des 'actifs pauvres' ou ont-ils des perspectives réelles et durables de rejoindre le groupe des 'actifs qui ne vivent pas dans la pauvreté' ? En troisième lieu, l'indicateur 'travailleurs pauvres' ne peut donner qu'une information partielle sur la situation fragile des salariés individuels sur le marché du travail des travailleurs individuels. Il sous-évalue en outre très probablement la réalité.¹⁵

Tout ceci est important, dans la mesure où de nombreux acteurs de terrain estiment qu'un emploi constitue de moins en moins une protection contre la pauvreté et la précarité. D'après eux, cela vaut pour des groupes spécifiques (travailleurs à bas salaires, peu qualifiés, isolés, ...), mais aussi, de plus en plus, pour des personnes qui, par le passé, bénéficiaient d'un statut professionnel favorable. La cause en serait l'évolution négative de la qualité des emplois. Cette évolution touche avant tout les conditions de travail (salaires qui ne suivent pas l'évolution du bien-être, sécurité d'emploi en perte de vitesse, horaires difficilement compatibles avec la vie familiale, manque de possibilités de formation, ...). Les participants souhaitent spécialement attirer l'attention sur l'augmentation des contrats de travail temporaires. Pour les travailleurs précarisés, au moins, ces contrats représentent rarement un tremplin vers des emplois à durée indéterminée. Ce point de vue va à l'encontre d'une affirmation courante dans les milieux politiques. Il semble, en tout cas, que les travailleurs temporaires forment un 'groupe à risque'.¹⁶ En Belgique, le risque de tomber dans la pauvreté est en effet supérieur pour les travailleurs sous contrat temporaire (4,7%) par rapport aux travailleurs permanents (2%).¹⁷

1.3. La lutte contre 'le travail en noir' et l'isolement social

Certains postulats relatifs aux populations précaires sont régulièrement avancés au niveau politique pour promouvoir l'insertion socioprofessionnelle et les outils comme les titres-services.

D'une part, nul n'ignore que de nombreuses personnes aux faibles revenus effectuent l'un ou l'autre 'travail de survie', qui permet de faire face aux conditions précaires. Ces activités se déroulent cependant sans la moindre sécurité physique, matérielle ou juridique. En ce sens, le développement, sur le plan politique, de différentes pistes qui permettent de transférer certaines activités du circuit informel et 'clandestin' vers le marché du travail formel est a priori positif. L'élaboration d'un cadre juridique pour les services de voisinage et de proximité est un pas dans cette direction. Ces services ont pour but d'offrir un emploi et un accompagnement adapté à ceux qui éprouvent des difficultés sur le marché du travail. Parallèlement, ils poursuivent aussi

¹⁴ Rapport stratégique belge sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Plan d'action National Inclusion sociale. Indicateurs (2006), p. 36. http://socialsecurity.fgov.be/FR/nieuws_publicaties/publicaties/strat_lissabon/PANIncl_fr.pdf (05-11-2007).

¹⁵ Ceci est lié à la définition et à l'application concrète de cet indicateur. A ce sujet, voir Peña-Casas, R. & Latta, M. (2004). *Working poor in the European Union*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

¹⁶ Forrier, A. (2003). Tijdelijke arbeid, employability en training. *Over.Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, jaargang 13 (3), pp. 184-187.

¹⁷ Rapport stratégique belge sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Plan d'action National Inclusion sociale. Indicateurs (2006), p. 80. http://socialsecurity.fgov.be/FR/nieuws_publicaties/publicaties/strat_lissabon/PANIncl_fr.pdf (05-11-2007)

d'autres objectifs. Ils couvrent des besoins locaux ou collectifs liés aux personnes, pour lesquels il n'existe pas de réponse ou seulement une réponse insuffisante. Les services proposés peuvent être très divers (garde d'enfants, aide à domicile, petits travaux de bricolage, moment de rencontre, restaurant de quartier, environnement, ...).¹⁸ Plus globalement, les participants à la concertation sont d'avis que le travail en noir sape la légitimité et la viabilité de la sécurité sociale.

La lutte contre le travail en noir est l'un des principaux objectifs du système des titres-services. Néanmoins, pour que le but de réinsertion professionnelle soit pleinement atteint, il faut que l'emploi proposé apporte une véritable plus-value et un statut sécurisant par rapport à une situation de non-emploi ou de non-droit (travail en noir). Comme le texte le mentionne plus loin, les situations des travailleurs titres-services peuvent être très diverses selon le type d'employeur. Dans les cas négatifs, la précarité de ces catégories reste inchangée, voire empire : succession de contrats à durée déterminée, faible nombre d'heures et heures mal réparties, etc.

D'autre part, le législateur insiste régulièrement sur le fait que, grâce à l'emploi, les personnes inactives vont sortir de leur isolement, retisser du lien social et, somme toute, prendre le chemin de l'épanouissement. Ce raisonnement ne fait pas l'unanimité. Il doit à tout le moins être nuancé. Les associations signalent par exemple que de nombreux demandeurs d'emploi essaient aussi de 's'engager' socialement par d'autres moyens (en pratiquant des activités bénévoles, par exemple). Lors des différents débats, les participants ont plutôt remarqué que l'insertion sociale est surtout une affaire personnelle. Et elle comporte aussi d'autres aspects que le travail, comme la famille, les contacts sociaux, les loisirs, etc., où l'insertion professionnelle n'exerce que peu d'influence. Ne pouvons-nous donc conclure que, contrairement à certains discours récurrents, l'insertion professionnelle et l'insertion sociale ne sont pas automatiquement liées ? En ce qui concerne les titres-services, certains participants vont encore plus loin et regrettent que, dans ce système, ce lien soit souvent absent : le travailleur n'a pas de relations collectives au travail, ne participe pas à la vie de l'entreprise ou aux actions syndicales, est confronté à de multiples utilisateurs, plus ou moins perçus confusément comme des 'employeurs', effectue des tâches peu valorisées, etc. Les participants qui défendent les droits des sans-emploi estiment que, sous prétexte de 'vendre' du lien social, on active simplement les chômeurs.

2. Evolution législative et politique du système

Les titres-services ont été instaurés en 2001.¹⁹ Ce système a été initialement conçu comme un mécanisme de soutien aux services de proximité et à l'emploi peu qualifié, de lutte contre le travail en noir et d'aide à l'économie sociale d'insertion. Ce système voulait aussi répondre à un besoin social croissant de combiner plus aisément travail rémunéré et tâches ménagères. La loi confiait l'organisation et le financement partiel du système aux Régions, mais la Conférence nationale pour l'emploi de 2003 a opté pour une gestion fédérale du système à partir de janvier 2004. Les titres-services ont été réservés au nettoyage, au repassage, aux courses et au transport de personnes moins mobiles. Depuis le 1^{er} janvier 2006, une 'aide à la maternité', sous la forme de titres-services (aujourd'hui 105 titres-services), a été octroyée aux travailleuses indépendantes qui reprennent le travail après leur repos d'accouchement. Par ailleurs, les Régions ont gardé le pouvoir d'élargir cette liste sur leur territoire. Ainsi, la Flandre a étendu le système à l'accueil de la petite enfance, en l'orientant vers un groupe-cible spécifique et pour couvrir des

¹⁸ Les services de proximité sont l'un des piliers de la construction d'une économie plurielle, la perspective que l'État fédéral, les Communautés et les Régions ont posée comme principe dans l'Accord de coopération relatif à l'économie plurielle (Loi du 10 mai 2006 portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, *Moniteur belge*, 5 juillet 2006). La Région flamande a rendu ces services structurels en promulguant un décret relatif à l'économie des services locaux le 22 décembre 2006 (*Moniteur belge*, 23 février 2007). La Région wallonne a approuvé le décret relatif à l'agrément et au subventionnement des 'initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale' ou I.D.E.S.S. le 14 décembre 2006 (*Moniteur belge*, 5 janvier 2007). L'Arrêté d'exécution de ce décret a suivi le 21 juin 2007 (*Moniteur belge*, 19 juillet 2007). Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le fonctionnement des services de proximité est régi par l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion (*Moniteur belge*, 30 mars 2004), modifiée le 3 mai 2007 (*Moniteur belge*, 22 mai 2007).

¹⁹ Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, *Moniteur Belge*, 11 août 2001.

besoins bien définis.²⁰ A Bruxelles, depuis 2003 déjà, les titres-services peuvent être utilisés pour l'accompagnement de personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères, pour leurs déplacements ou leurs loisirs.²¹ En Wallonie, il n'y a eu aucune modification par décret. En juin 2007, la Région a opté pour un nouveau dispositif, appelé 'IDESS', en dehors de celui des titres-services, qui vise lui-aussi à favoriser l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale.²² Il présente cependant des différences notables par rapport aux titres-services. D'une part, il cible des prestations non récurrentes et non structurables en heures. D'autre part, le prix et le type de services proposés dépendent de la situation sociale de l'utilisateur. Par exemple, les CPAS pourront proposer à leur public-cible des activités de transport social, de buanderie sociale et de magasin social en plus d'autres services 'tous publics'.²³

Les activités payées au moyen de titres-services sont réalisées par un travailleur d'une entreprise agréée par l'autorité fédérale. Si l'un des objectifs initiaux du mécanisme était de soutenir l'économie sociale, force est de constater que les structures agréées sont très diverses : entreprises de travail intérimaire, autres entreprises commerciales privées, entreprises d'insertion, ASBL, communes, CPAS, agences locales pour l'emploi (ALE) et personnes physiques (indépendants).²⁴ Federgon, fédération des partenaires (privés) de l'Emploi,²⁵ a créé un département qui vise à rassembler les sociétés d'intérim et les autres sociétés commerciales actives dans le service aux personnes.

Chaque titre-service est financé en partie par l'Etat fédéral et en partie par l'utilisateur, qui bénéficie par ailleurs d'une réduction forfaitaire d'impôts de 30% sur les titres qu'il a achetés depuis 2004. Les titres-services ont été lancés avec une subvention de 23,56 euros par heure. Lors de la refédéralisation, cette subvention a été réduite à 21 euros. Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2007, le gouvernement fédéral a encore réduit son intervention, la fixant à 20 euros par chèque. L'utilisateur lui-même paie 6,70 euros par chèque (et 4,69 euros après déduction fiscale).²⁶

3. Les titres-services dans la perspective de la qualité du travail

Dans les médias tout autant que dans les milieux politiques, le 'succès' des titres-services s'exprime surtout en termes de création d'emplois (nous y reviendrons plus tard). Ce qui relègue au second plan, soulignent les participants à la concertation, l'attention portée à la qualité du travail dans les entreprises de titres-services. Leurs points de vue et réflexions, complétés par les documents d'autres acteurs concernés, sont abordés ici en fonction de dimensions propres de la qualité de l'emploi et de la vie en général. Mais nous nous basons aussi sur les données de l'évaluation du système des titres-services, prévue par la loi du 20 juillet 2001.²⁷ A ce jour, la société IDEA Consult a effectué trois rapports d'évaluation du dispositif, pour les années 2004 à

²⁰ Décret du 7 mai 2004 portant octroi de titres-services pour la garde d'enfants, *Moniteur Belge*, 18 août 2004. Les titres-services s'adressent spécifiquement à des familles monoparentales actives, avec enfants de 0 à 3 ans. L'utilisation répond principalement à des besoins urgents et occasionnels, tôt le matin et tard le soir, résultant de la situation professionnelle du parent.

²¹ Arrêté du 27 février 2003 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les titres-services, *Moniteur Belge*, 9 avril 2003.

²² Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé: "I.D.E.S.S.", *Moniteur belge*, 19 juillet 2007 (en application du Décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des "Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale", en abrégé: "I.D.E.S.S.", *Moniteur Belge*, 5 janvier 2007.

²³ Pour une description du système, voir :

http://www.altrechos.be/index.php?page=archiveList&content=article&list_p_num=0&lg=1&s_id=107&art_id=16866&display=item (05-11-2007)

Voir annexe 1 de ce chapitre pour une typologie complète.

²⁴ Voir <http://www.federgon.be>

²⁵ Voir annexe 2 de ce chapitre pour une vue d'ensemble schématique du mode de financement des titres-services.

²⁷ Art. 10. A partir de l'année 2005, le ministre qui a l'Emploi dans ses compétences élabore, pour le mois de mars au plus tard, un rapport annuel relatif au régime des titres-services. Cette évaluation est transmise au président de la Chambre des représentants et au Conseil des ministres. Elle porte notamment sur :

- les effets de la mesure sur l'emploi ;
- le coût global brut et net de la mesure avec une attention particulière pour les effets retour notamment en matière d'allocations de chômage ;
- les dispositions spécifiques relatives au contrat de travail titres-services ;
- les conditions salariales et de travail applicables.

2006. En Région wallonne, le ministre de l'Economie, de l'Emploi et du Commerce extérieur a également demandé, en 2006, à la société Sonecom sprl, de réaliser une étude sur le système.²⁸ Celle-ci comporte un volet quantitatif et un volet qualitatif.

3.1. La sécurité d'emploi : caractéristiques du système et impacts collatéraux

La sécurité d'emploi est essentielle. Elle constitue l'un des éléments qui permet de ne pas vivre au jour le jour et de nourrir des projets.

Légalement, deux groupes de travailleurs titres-services sont distingués. La catégorie A (38,9% des cas) regroupe les personnes qui bénéficient, outre du revenu de leur activité, d'un complément de chômage ou d'un revenu d'intégration sociale. Elles sont présumées vouloir accepter un emploi à temps plein si on le leur propose. Pendant les 6 premiers mois, elles doivent prêter 3 heures par jour minimum. Des contrats à durée déterminée peuvent se succéder. A partir du 7^{ème} mois, l'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée d'un mi-temps au moins. La catégorie B (61,1% des cas) rassemble les travailleurs qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage ou d'un revenu d'intégration. Il n'y a pas de durée de travail minimale et plusieurs contrats à durée déterminée peuvent être proposés. A partir du 4^{ème} mois, l'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée, mais toujours sans obligation de durée de travail minimale par jour ou par semaine.

Cette catégorie B, en particulier, est marquée par une grande précarité. Certains représentants syndicaux réfutent l'argument selon lequel la dérogation à la durée minimale des 3 heures par jour répondrait à la demande de nombreux utilisateurs : la plupart de ceux-ci n'ont nullement besoin de faire exécuter des tâches ménagères de moins de 3 heures.

Quoi qu'il en soit, une série d'acteurs estiment que ce système bafoue les grands principes de la législation sur le travail, puisque, selon cette dernière, un emploi de qualité doit s'exercer sous un contrat à durée indéterminée, les prestations ne pouvant être inférieures à 1/3 temps ni à trois heures par jour.²⁹ Selon eux, un nombre aussi faible d'heures génère une gestion du temps pénible et maintient, sinon accroît, la précarité des personnes concernées.

D'après IDEA Consult, les prestations à temps partiel correspondraient aux souhaits de la majorité des travailleurs titres-services sondés :

- 83,2% ne veulent rien modifier à leur horaire ;
- 9,4% souhaiteraient travailler plus sans atteindre un temps plein ;
- 7,4% voudraient un temps plein.

Cette conclusion appelle de nettes réserves. Le même rapport souligne en effet que 12,6% des travailleurs sondés combinent leur emploi avec un autre 'travail rémunéré'. En outre, les motivations des sondés n'ont pas été analysées. Estimer, comme le font d'aucuns, que ce temps partiel correspond à un désir de qualité de vie accru est hasardeux. Les explications peuvent être multiples et mériteraient d'ailleurs d'être investiguées autant que faire se peut. Le salaire horaire brut moyen étant de 9,28 euros, le revenu de ces travailleurs demeure modeste dans le meilleur des cas. Il y a lieu également d'observer la pénibilité des travaux comme le nettoyage ou le repassage : il est difficile pour les femmes (ces emplois étant féminins à 98,4% en 2006) de cumuler un tel travail avec leur propre ménage. On peut aussi penser qu'un certain nombre de travailleuses souhaitent garder du temps pour l'éducation de leurs enfants. Enfin, des acteurs de terrain signalent que de nombreuses personnes de ce public traversent des difficultés financières et sont susceptibles de subir des saisies : le salaire du travail à temps partiel les en préserve.

²⁸ Sonecom sprl (2006). *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif "Titres-services" au sein des entreprises agréées en Région wallonne.* Téléchargeable sur http://marcourt.wallonie.be/apps/spip2_wolwin/article.php3?id_article=609 (05-11-2007).

²⁹ Vie féminine (2006) *Les titres-services : un statut plaqué or* : <http://viefeminine.no-ip.org/default.asp?ACT=5&content=268&id=99&mnu=99> (05-11-2007).

Quoi qu'il en soit, les intervenants mettent en garde contre l'impact très défavorable de ces emplois à temps partiel sur les retraites futures des travailleurs concernés. Aujourd'hui déjà, de nombreuses personnes ne bénéficient pas d'une retraite suffisante pour faire face à leurs besoins.

La dernière étude d'IDEA Consult (base de données ONEM)³⁰ montre que le secteur de l'intérim se caractérise par un nombre fort élevé de contrats à durée déterminée (641.472 CDD pour 36.077 travailleurs en 2006), alors que dans les autres types d'entreprises, le nombre de CDI avoisine le nombre de travailleurs occupés dans le courant de l'année. Le nombre moyen d'heures prescrites est de 16 par semaine (la tranche des 20-25h/semaine étant la plus fréquente (29,9% des cas). Lors de la dernière évaluation d'IDEA Consult, publiée en mai 2007, le ministre de l'Emploi a reconnu que le nombre particulièrement grand de contrats à durée déterminée dans le secteur de l'intérim (à la journée ou à la semaine) méritait réflexion. Il a émis l'idée de lier les subsides au nombre de contrats à durée indéterminée proposés, ce qui pourrait par ailleurs aussi constituer une aide financière pour une série d'acteurs en difficultés financières (cf. infra). Des acteurs syndicaux estiment que l'usage du contrat à durée déterminée dans le secteur d'intérim est quelquefois scandaleux, soulignant par exemple des contrats journaliers d'une heure.

Certains insistent aussi sur le fait que les effets de ces statuts dépassent largement le cadre individuel. Ainsi, le Mouvement Luttes-Solidarités-Travail (LST) dénonce ces exceptions que représentent ces régimes d'activation et qui entraînent des dérégulations du monde du travail.³¹ En prenant l'exemple d'une entreprise de nettoyage de vitres traditionnelle, qui ne travaille donc pas dans le secteur des titres-services, LST estime qu'elle devra facturer ses prestations horaires à un prix variant de 20 à 26 euros hors TVA. En titres-services, il en coûtera, compte tenu de la déduction fiscale, 4,69 euros à l'utilisateur. Cette distorsion de concurrence génère une forte pression sur les conditions de travail et tend finalement à les tirer vers le bas.

3.2. Le salaire comme vecteur d'autonomie

Nous venons d'évoquer le rôle des contrats à durée indéterminée dans la constitution d'un revenu stable. Il va de soi que l'importance du salaire joue également un rôle dans ce domaine.

Le dernier rapport de l'IDEA se penche sur les éventuels avantages offerts par les structures agréées par rapport aux conditions minimales prévues par la commission paritaire compétente. Selon cette analyse, ce sont les entreprises de travail intérimaires qui proposent le plus d'avantages (85,7% d'entre elles le font). Malheureusement, l'étude ne précise pas en quoi ils consistent dans ce secteur particulier, tandis qu'elle cite les vêtements de travail, les chèques-repas et les jours de congé supplémentaires pour les communes et les CPAS (respectivement 83,3% et 82,4% d'entre eux octroient des avantages) et les jours de congé supplémentaires au sein des ASBL, dont 42,6% offrent des avantages.

Cette partie de l'étude montre une grande hétérogénéité d'une part et appelle à une certaine prudence d'autre part. Il semble en effet, comme le mentionne IDEA Consult, que certains avantages repris par diverses structures ne sont en rien 'complémentaires', mais sont obligatoires suivant la loi ou la convention collective dans des commissions paritaires spécifiques. Il est donc extrêmement difficile de désigner un type de structure comme étant plus généreuse qu'une autre. En outre, certains avantages paraissent peu comparables (les vêtements de travail et une assurance hospitalisation par exemple). Des participants mentionnent en outre que certaines entreprises commerciales offrent des conditions de travail plus avantageuses que le secteur de l'économie sociale et de l'intérim en général.

³⁰ IDEA Consult (2007), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006, Rapport final*, Bruxelles.

³¹ Mouvement Luttes-Solidarités-Travail (2007), *Réflexions concernant des systèmes de mise à « l'emploi » qui fragilisent le monde du travail général, et les travailleurs les plus pauvres en particulier, Contribution pour divers débats sur « Emploi, Travail et Précarité », Mai 2007 (version préliminaire)*. <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>.

3.3. La protection légale des emplois titres-services

Les conditions de travail des travailleurs sont notamment déterminées par la commission paritaire dont dépend leur secteur d'activités. A cet égard, il faut observer que le cadre réglementaire est devenu plus strict depuis le 30 octobre 2006 (en pratique, depuis le 1^{er} janvier 2007). Si l'employeur exerce une activité autre que les titres-services, tout son personnel relèvera de la commission paritaire compétente pour cette activité. En revanche, si cet employeur est seulement actif dans le domaine des titres-services, son personnel – à l'exception du personnel administratif - relèvera de la commission paritaire 322.01 (sous-commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité). Cette commission s'applique également aux entreprises intérimaires qui disposent d'une section spécifique 'titres-services'.

Certains critiquent le caractère extrêmement désavantageux de cette commission paritaire; ce à quoi les responsables politiques répondent que le développement d'une nouvelle commission paritaire prend du temps. La tâche revient aux syndicats de veiller à ce que cette commission paritaire intègre les avantages acquis dans les commissions paritaires existantes. Une convention collective de travail a récemment été approuvée, qui autorise la création d'une délégation syndicale sur le lieu de travail à partir de 20 travailleurs.

Il est également souligné que, pour l'instant, seule Federgon et les entreprises commerciales de nettoyage représentent les employeurs dans cette commission paritaire : il y aurait lieu que le non-marchand y soit également présent.

3.4. L'épanouissement dans le travail : la notion de 'satisfaction'

Dans le rapport précité, le score moyen de satisfaction des travailleurs est de 7,2/10. D'autres indices tempèrent pourtant ce chiffre. Dans son étude sur l'année 2005,³² IDEA Consult relevait que les entreprises titres-services (et particulièrement les sociétés d'intérim) se plaignaient du manque d'offre de travailleurs adéquats tout en attribuant principalement ce phénomène à un manque de motivation au travail. D'une part, cet avis est subjectif. D'autre part, la motivation dépend aussi des conditions de travail offertes et de la manière dont s'opère l'activation des chômeurs (voir première partie). Par ailleurs, les études d'IDEA Consult et celle de la Sonecom sprl, pour la Région wallonne, évoquent – sans l'approfondir – un problème d'absentéisme dans ce secteur. IDEA Consult signale que l'absentéisme moyen est évalué à 9,4% du temps de travail total et varie de 0 à 30%. A titre de comparaison, l'absentéisme moyen du personnel féminin dans le secteur privé est de 5,7% et celui des ouvriers de 7,2%.

Conclusion : plus de contradictions et de questions que de certitudes ...

3.5. La gestion du risque professionnel

L'étude de la Sonecom sprl cite quelques cas d'employeurs, a priori minoritaires, qui répercutent sur le revenu du personnel les commandes de titres-services - par les utilisateurs - trop tardives ou insuffisantes pour les prestations effectuées.

Alors que certains employeurs se plaignent d'une offre trop faible, des acteurs de terrain signalent que, dans certaines communes, des personnes désireuses d'entrer dans le système aboutissent sur de longues listes d'attente. Elles sont incitées à trouver elles-mêmes du travail (en pratique, à faire des ménages). Les utilisateurs qu'elles trouvent alors régulièrement des connaissances qui veulent les aider, mais qui ne se trouvent pas forcément dans une situation beaucoup plus enviable. Cela peut précisément provoquer des difficultés dans les commandes de titres-services et aboutir à la situation décrite auparavant.

³² IDEA Consult (2006), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005, Rapport final*, Bruxelles.

Par ailleurs, des participants à la concertation dénoncent, dans certains cas à nouveau minoritaires, le traitement du travailleur lorsque ce dernier est confronté à l'absence de l'utilisateur. Il ressort en effet de l'étude d'IDEA Consult pour 2005 que, dans 5,2% de ces cas d'espèce, le travailleur ne peut pas travailler et n'est pas payé par l'employeur (4% sont obligés de prendre congé et 4,3% sont placés en chômage temporaire). Ce constat rejoint la comparaison, ci-dessous, avec le développement d'un nouveau type domesticité.

Pour les participants à la concertation, de tels cas de responsabilisation extrême de personnes précarisées constituent des dérives inadmissibles.

3.6. Le contenu matériel et symbolique des emplois 'titres-services'

Pour certaines associations, le système des titres-services constitue une régression de la qualité intrinsèque de l'emploi : *"Les titres-services s'inscrivent donc dans le cadre d'une diminution flagrante de la qualité de l'emploi et des statuts, mais aussi dans la tradition d'un mépris pour le travail professionnel féminin. Les femmes qui y sont employées semblent avoir retrouvé le statut de domestique payé, comme jadis, "au gage". Quant à la lourdeur du travail, elle n'est en rien reconnue"*.³³ Assisterait-on, comme le dénoncent certains, à un 'retour des serviteurs' ? En 1988 déjà, le Français André Gorz³⁴ critiquait les systèmes qui créaient des emplois sous-payés au lieu de développer les services sociaux : *"Le développement des services personnels n'est donc possible que dans un contexte d'inégalité sociale croissante, où une partie de la population accapare les activités bien rémunérées et contraint une autre partie au rôle de serviteur"*.

Des intervenants pointent que la situation n'est toutefois pas aussi manichéenne : les titres-services ne peuvent se résumer à une exploitation des 'pauvres' par les 'riches'. La classe moyenne recourt facilement à ce système. En fait, les titres-services répondent à des besoins sociaux réels, liés à un accroissement de la pression et du stress engendrés par le travail. Au cours des dernières décennies, la durée moyenne du travail par famille a augmenté considérablement (ceci étant en partie dû à une participation accrue des femmes) et est allée de pair avec une productivité sans cesse plus grande. La question est de savoir par quels types d'emplois et de financements on répond à ce besoin social.

En outre, nombreux sont ceux qui dénoncent les campagnes de promotion des pouvoirs publics en faveur des titres-services. Ces campagnes reflètent l'image d'une vie plus facile et plus belle, puisque d'autres se chargent des tâches ingrates du ménage.

Par ailleurs, ces travaux comportent incontestablement un caractère pénible. Le cas des repasseuses est cité. Le matériel est-il suffisamment ergonomique pour éviter, à moyen terme, des douleurs dans les bras ? L'aspect sordide de certains lieux de repassage est aussi évoqué par le monde associatif. Ne s'agit-il pas là de dimensions qualitatives de base qui exigent, elles aussi, d'être investiguées et évaluées ?

Pendant l'une des réunions, le service de proximité Buurtservice vzw Antwerpen a expliqué comment, en utilisant les titres-services, il s'efforce de créer une plus-value aussi bien pour les utilisateurs que pour les travailleurs. Il a souligné que certains aspects négatifs, inhérents au système des titres-services et évoqués dans ce chapitre, diminuent parfois cette plus-value. Buurtservice propose une aide ménagère aux habitants du quartier. Cela se fait en collaboration avec et en complément des services de soins à domicile réguliers et d'autres entreprises de titres-services agréées. L'asbl donne la priorité aux clients avec une demande d'aide urgente qui ne peut pas être satisfaite ailleurs (par exemple parce que cette demande concerne des tâches qui ne correspondent pas à l'offre de l'aide à domicile, parce que les personnes se trouvent sur une liste d'attente auprès d'un service régulier, parce qu'elles ont une demande de services irrégulière, ...). Elle suit de près les besoins variables dans le quar-

³³ Vie Féminine, op. cit.

³⁴ Gorz A. (1998), *Métamorphoses du travail. Quête du sens*, Galilée, Paris.

tier et tente de les anticiper avec flexibilité. Elle opte pour l'emploi durable de groupes à potentiel. Ses travailleurs reçoivent un contrat de travail à mi-temps de durée indéterminée. La formation (tant individuelle que collective), la participation (basée sur une concertation hebdomadaire en équipe) et les possibilités de développement en sont des piliers essentiels.³⁵

3.7. Les possibilités de formation sur le lieu de travail

Créé fin 2006, le 'Fonds de formation Titres-Services' remboursera une partie des coûts consentis par les organismes agréés pour la formation de leur personnel.³⁶ Une somme de 3,7 millions d'euros a été libérée et un remboursement maximal est prévu en fonction de la part de l'entreprise dans l'utilisation globale des titres-services (sa part de marché en d'autres termes). Le Vlaams Overleg Sociale Economie* critique ce mode de répartition qui ne tient aucunement compte de la qualité des formations. Seules sont visées les formations qui ont un lien avec la fonction exercée par le travailleur.³⁷ Les participants estiment que la nature de ces formations est non seulement limitée au strict nécessaire, mais est également peu épanouissante pour des personnes en situation précaire : selon eux, il conviendrait aussi de mettre en place des formations sur le 'savoir-être'.

4. Les titres-services en termes de création d'emplois

L'objectif quantitatif du début de législature (2004) était de 25.000 travailleurs titres-services : en 2006, 61.759 travailleurs ont été occupés. Fin décembre de la même année, 41.598 travailleurs avaient encore un tel contrat de travail (67,8% de travailleurs en Flandre, 24,1% en Wallonie et 8,1% à Bruxelles). Ces écarts régionaux s'expliquent notamment par le fait que la promotion des titres-services a été plus précoce en Flandre. Elle a ensuite démarré en Wallonie, puis finalement à Bruxelles. Ces écarts tendent donc à diminuer. Par ailleurs, la situation économique plus favorable en Flandre suppose aussi un nombre plus élevé d'utilisateurs potentiels.

Certains, notamment dans les milieux syndicaux,³⁸ soulignent que le système a généré une nouvelle catégorie de salariés qui, autrement, n'aurait sans doute pas ou plus accès au monde du travail, en les sortant notamment du travail en noir. D'autres contestent que le système des titres-services contribue véritablement à la lutte contre le travail en noir.³⁹ Même son de cloche à l'Université des Femmes⁴⁰ qui souligne que, face à un volume de travail au noir qui représenterait 20% du PIB, le gouvernement s'est focalisé sur un segment minime constitué par les femmes de ménage.

Dans son étude publiée en 2007, IDEA Consult relève que 47,7% des travailleurs titres-services interrogés étaient demandeurs d'emploi auparavant, alors que 38,1% avaient un travail rémunéré, 10,4% étaient non-actifs et 3,9% se trouvaient dans l'enseignement ou en formation. Les ex-demandeurs d'emploi avaient une durée de chômage moyenne de 3 ans et 7 mois, ce qui amène des commentateurs à souligner que le système permet bien à un public précarisé de réintégrer le circuit du travail. Par contre, la même évaluation demeure laconique sur les 38,1% de personnes qui avaient auparavant un travail rémunéré (dont 23,7% un emploi de salarié). Ce second pourcentage ne suscite-t-il pas des questions ? Il s'avère indispensable de savoir comment un pourcentage aussi élevé de personnes se sont retrouvées dans un mécanisme d'insertion socioprofessionnelle.

³⁵ Vous trouverez une présentation du fonctionnement de Buurtservice vzw Antwerpen sur : <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>

³⁶ Arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, *Moniteur Belge*, 11 juillet 2007.

* N.D.T : VOSEC - Plate-forme flamande pour l'économie sociale.

³⁷ Art. 2. "(...) Sont notamment considérées comme ayant un lien avec la fonction exercée: la formation fondée sur l'attitude, sur le savoir-faire avec des clients, sur l'ergonomie, sur le plan de l'organisation efficace, sur la sécurité et l'hygiène et sur l'usage du néerlandais / français / allemand sur le lieu de travail".

³⁸ Buysens E., Titres-services: une bonne idée dévoyée, *Journal du Collectif Solidarité contre l'Exclusion* n°56, novembre-décembre 2006, pp. 18-20.

³⁹ Jozef Pacolet, chercheur à l'HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid – Institut Supérieur du Travail) a affirmé que les titres-services ne contribuaient guère à la lutte contre le travail en noir : X, Dienstencheques stoppen zwartwerk niet, *De Morgen*, 12 mai 2007.

⁴⁰ Peemans-Pouillet, H., Titres-services : quand le gouvernement fait le ménage, analyse n° 34/2005, *Université des Femmes*, décembre 2005, p.4.

Par ailleurs, si la majorité des intervenants s'accordent à dire que 'l'effet d'aubaine' a pu être évité (c'est-à-dire la création de postes via le mécanisme des titres-services, alors qu'ils auraient de toute façon été créés), certains participants observent quelques effets de substitution. En Wallonie, par exemple, les aides ménagères titres-services peuvent assumer certaines missions (comme les services de repassage) qui étaient traditionnellement dévolues aux aides familiales, mieux formées, mais aussi plus chères et ne permettant pas de déduction fiscale. De cette manière, des emplois effectués par des services non marchands ou des services publics d'aide aux familles risquent d'être supplantés de manière insidieuse et le souci d'un service de qualité risque de se perdre.⁴¹

5. La pérennité des emplois titres-services

Le caractère 'durable' des emplois titres-services dépend fortement de la manière dont l'État financera le système au cours des prochaines années. Les Sections CPAS des Unions des Villes et des Communes⁴² indiquent que la subvention de 21 euros ne permettait déjà pas de faire face à l'indexation, l'ancienneté et l'encadrement du personnel. Selon elles, avec 20 euros, il y aura déjà déficit après 2 ans. Pour éviter cela, il faudrait alors créer des emplois de durée limitée, des 'sièges éjectables', une logique de précarité dénoncée par les CPAS. Ces craintes semblent fondées si l'on en croit l'audit réalisé à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale et publié en juillet 2007⁴³ : 22,5% des organismes agréés sont d'ores et déjà dans une situation financière délicate (même si le rapport invoque comme explication la gestion déficiente de certaines structures). Le tableau est toutefois différent selon que l'on tient compte ou non des aides à l'emploi, dont le cumul a permis la création de nombreux postes (SINE, ACTIVA, ...).⁴⁴ Les entreprises d'insertion survivent véritablement grâce à ces aides. Or les premières échéances de ces mécanismes débiteront en 2008, soit 4 ans après les plus anciens engagements. Que se passera-t-il alors si aucune solution n'est dégagée ? Une rotation des travailleurs ? Des mesures restrictives sont aussi avancées, par exemple une diminution de l'encadrement, des indemnités de déplacement, une suppression des formations, etc. En Région flamande surtout, on craint une perte d'emplois dans les petites entreprises d'économie sociale, qui représentent une faible part du marché des titres-services en comparaison des autres Régions. Le risque y est plus grand qu'elles soient balayées du marché par les grandes entreprises et que l'on assiste par conséquent à une privatisation du système. Un participant à la concertation a suggéré, comme piste possible pour lutter contre cette tendance, le développement d'un cadre législatif spécifique pour les petites entreprises d'économie sociale.

Le VOSEC a résumé les différentes pistes régulièrement avancées par les uns et les autres⁴⁵ :

- augmenter le prix de revient global ;
- n'augmenter le prix que pour l'utilisateur ;
- différencier le prix selon le profil de l'utilisateur ;
- baisser le revenu du travailleur ;
- adapter, voire supprimer la déduction fiscale (actuellement de 30% pour tous) ;
- différencier la déductibilité fiscale en fonction des revenus imposables des utilisateurs ;
- combiner diverses mesures ...

Face aux constats de l'audit, le ministre de l'Emploi a également suggéré de moduler le subventionnement en fonction des efforts de formation consentis par les structures, ce qui devrait avantager les entreprises d'insertion, les communes et les CPAS.

⁴¹ Ces deux risques ont été cités dans la présentation du service de proximité Buurtservice vzw et de la Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (Fébisip).

⁴² Unions des Villes et Communes, Section CPAS, *Titres-services: insertion sociale ou sièges éjectables ? Le gouvernement doit choisir!*, Communiqué de presse, Bruxelles : 26 octobre 2006.

⁴³ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et PricewaterhouseCoopers (2007), *Audit financier des titres-services pour les emplois et services de proximité, juillet 2007*.

⁴⁴ Vermer M-C., Nassaut S., Nyssens M. (2007), *Le titre-service, un état de la situation, Regards Economiques n° 50*, IRES, avril 2007.

⁴⁵ VOSEC (2006), *Het dienstencentrum debat, Perspectief (1)* : p.11

6. Les titres-services dans la perspective d'une économie plus sociale

Lors de sa conception, le mécanisme des titres-services avait clairement des objectifs sociaux : il ne s'agissait pas simplement de 'mettre des gens au travail', mais de s'attacher particulièrement à un public précarisé et/ou sans statut professionnel légal afin d'améliorer son sort et de favoriser l'économie sociale. La question de savoir ce qu'est précisément l'économie sociale peut être débattue à l'infini et ce n'est pas l'objet de la présente discussion. Les témoignages et les analyses démontrent qu'il faut se garder de classer trop rapidement les entreprises. Certaines d'entre elles, relevant de l'économie dite régulière, assument une responsabilité sociale (formations de qualité, avantages extra-légaux, ...), tandis que le label 'économie sociale' attribué officiellement à certaines structures peut surprendre lorsque les conditions de travail sont examinées d'un peu plus près.

Quoi qu'il en soit, la volonté d'encourager l'économie sociale d'insertion n'a pas, selon certaines analyses, "réussi à s'imposer face au lobby très puissant des agences intérimaires".⁴⁶ Selon IDEA Consult, 57% des personnes travaillent dans des entreprises privées commerciales, 35,3% dans des entreprises privées non commerciales et 7,6% dans des entreprises publiques.

Si l'évolution du travailleur vers un mieux-être et une sécurité d'existence n'en souffrait pas, peut-être pourrait-on s'arrêter à ce constat. Néanmoins, ce n'est pas le cas. On l'a vu, les contrats à durée déterminée sont infiniment plus nombreux dans le secteur de l'intérim. En outre, certaines revendications portées par Federgon (cf. supra) vont dans le sens d'une flexibilité accrue⁴⁷ (citons la demande d'élargissement des activités achetables avec un titre-service ou de suppression de l'obligation de fournir un contrat minimum de mi-temps aux travailleurs qui perçoivent une allocation de chômage ou du CPAS outre leur emploi titre-service).

Ceci appelle de nouvelles interrogations sur le terme 'd'insertion'. Puisque le rôle de l'économie sociale d'insertion, qui a comme principal objectif de créer des emplois 'tremplin' vers l'économie régulière, s'estompe, comment concevoir les emplois titres-services ? Restent-ils conçus comme des remises au travail ouvrant de meilleures perspectives sur le marché du travail régulier ou deviennent-ils finalement des emplois 'tout court' ? Les formations envisagées étant purement utilitaires, la question reste entière.

Corollairement, des voix s'élèvent contre l'élargissement de ce système fortement subsidié par lequel l'Etat transfère une partie des services rendus au public, par définition accessibles à tous, vers un marché qui, en tant que tel, suppose une solvabilité de la part des utilisateurs. Par ailleurs, l'avantage fiscal ne profite qu'aux revenus imposables, donc à ceux qui jouissent déjà d'une certaine aisance financière. La plupart des participants à la concertation estiment qu'il aurait mieux valu que le champ d'activité de la mesure se limite au secteur public et à l'économie sociale. De cette manière, on aurait eu des garanties quant au fait que les recettes financières des subsides gouvernementaux - considérables - tiennent compte des besoins sociaux.

7. Conclusion et recommandations

Le système des titres-services a été mis en place pour offrir des perspectives d'emplois durables à des personnes fragilisées, autrefois reléguées dans le circuit précaire du chômage et du travail en noir, tout en répondant à des besoins légitimes de services de proximité encore mal satisfaits jusqu'à présent. Les participants à la concertation reconnaissent que disposer d'un emploi représente la meilleure protection contre la pauvreté. Cependant, ils expriment un certain nombre de critiques vis-à-vis de la manière dont le système des titres-services cherche à atteindre ces différents objectifs :

⁴⁶ Buysens, E., op. cit., p. 18.

⁴⁷ Les entreprises commerciales actives dans les titres-services se fédèrent sous l'aile de Federgon, in: *Alter Echos* n° 202.

- Ils rappellent qu'un emploi protège les personnes fragilisées contre la pauvreté et la précarité s'il est de **qualité**. D'après eux, les emplois titres-services sont loin de toujours répondre à cette condition. Or la réglementation relative à la durée des contrats et du temps de travail permet aux entreprises de s'écarter des normes imposées par les statuts de travail légaux et de proposer des contrats à durée déterminée successifs. En se basant sur l'évaluation officielle et divers exemples pratiques, les participants constatent qu'une forte proportion d'entreprises a recours à ces possibilités. D'autres aspects posent souvent problème en matière de qualité du travail : le niveau de rémunération (ceci s'applique surtout aux travailleurs qui relèvent de la commission paritaire 322.01, spécialement mise en place pour les titres-services) et la pression physique et mentale sur les travailleurs (par exemple en raison du manque de matériel ergonomique). Les cas où des travailleurs - parfois déjà dans une situation très précaire - doivent assumer eux-mêmes des risques professionnels normalement à charge de l'employeur sont particulièrement interpellants. Par exemple, l'entreprise peut inciter certains travailleurs à rechercher eux-mêmes des utilisateurs potentiels de titres-services. Par ailleurs, selon les participants, le mode de financement des entreprises qui utilisent le système risque de détériorer la qualité générale des emplois titres-services (cf. infra). Certains estiment que la baisse de qualité de ces emplois est également due à la tendance à faire rentrer tous les travailleurs en fonction dans le cadre de la commission paritaire 322.01, où les conditions de travail sont moins favorables que celles des commissions paritaires dont ils relevaient auparavant.
- Le caractère provisoire des mesures d'insertion professionnelle, telles que les titres-services, est souvent justifié en arguant des **possibilités qu'elles offrent d'évoluer vers des emplois durables dans l'économie régulière**. Mais, vu du terrain, ce point de vue doit être fortement nuancé : ceux qui occupent une position fragile sur le marché du travail risquent plus de se retrouver enfermés dans un carrousel où les emplois de courte durée et les statuts d'activation alternent avec des périodes de chômage ou d'inactivité. Si les mesures en matière d'emploi prévoient une formation de qualité sur le lieu de travail, les chances de sortir de ce carrousel augmentent, bien que sans garantie. À cet égard, les participants estiment que les titres-services ne donnent pas satisfaction : la façon d'allouer les moyens du 'Fonds de formation titres-services' ne tient en effet pas compte de la qualité des formations.
- Des participants s'inquiètent de ce que, dans des services publics de soins à domicile, des tâches qui étaient auparavant effectuées par des travailleurs dûment qualifiés le sont maintenant par des travailleurs titres-services non qualifiés. Cette tendance, si elle se confirme, pose beaucoup de questions. Cette pratique n'entraîne-t-elle pas une commercialisation et, à terme, une privatisation de ces services, avec des conséquences fâcheuses sur leur qualité, et en particulier pour les personnes les plus précarisées ?
- **Les subventions gouvernementales accordées tant aux entreprises qu'aux utilisateurs** font aussi l'objet de critiques. À court terme, la diminution des subsides gouvernementaux à 20 euros par chèque risque de compromettre l'amélioration des conditions salariales et, par extension, l'ensemble des conditions de travail des entreprises sociales d'insertion professionnelle et des CPAS. À moyen terme, lorsque les subsides à l'emploi tels que SINE et ACTIVA seront supprimés, de nombreux travailleurs titres-services risquent de perdre leur travail et la quasi-totalité des entreprises et services publics précités d'être écartés du marché des titres-services. Les participants estiment que cette exclusion nuirait à l'insertion socio-professionnelle durable : en effet, les entreprises sociales d'insertion professionnelle sont celles qui s'efforcent précisément le plus d'atteindre cet objectif. C'est pourquoi de nombreux acteurs de terrain concernés souhaitent que le financement des entreprises soit basé sur l'impact qu'elles ont sur le bien-être des travailleurs et des utilisateurs. Ils soulignent d'ailleurs l'urgence d'un débat à ce sujet, étant donné les subsides gouvernementaux énormes – excessifs selon certains – que le système reçoit.
- L'injustice engendrée par le système envers les utilisateurs potentiels ayant peu de ressources financières a également été soulignée. Ils ne peuvent bénéficier de l'avantage fiscal.

- La grande majorité des travailleurs titres-services sont des femmes. D'après certains, la nature des activités, combinée aux conditions de travail proposées et au prix que l'utilisateur paie pour les services, s'inscrit dans la tradition de sous-évaluation du travail féminin. D'autres ne vont pas aussi loin, mais estiment une analyse selon le critère du genre serait pertinente.

Pendant la concertation, les participants ont aussi signalé un certain nombre de **bonnes pratiques** des entreprises. La manière dont l'entreprise effectue la mise au travail et répond aux besoins connexes en matière de garde d'enfants, de mobilité, etc. détermine si les titres-services auront un impact positif sur la carrière et la vie de l'intéressé. C'est ce qu'a montré un exposé sur le fonctionnement du service de proximité 'Buurtservice vzw Antwerpen', qui veut créer une valeur ajoutée, tant pour les travailleurs fragilisés que pour les utilisateurs.

Néanmoins, les participants s'accordent largement pour reconnaître que les pratiques positives sont trop rares 'malgré' la réglementation du système. C'est pourquoi ils estiment que **seules des modifications radicales de la réglementation du système des titres-services peuvent le transformer en un instrument d'insertion socioprofessionnelle durable**. Plusieurs propositions tirées de la concertation pourraient nourrir un débat sur ces modifications :

- Examiner comment améliorer la qualité des emplois titres-services. Cela suppose notamment un débat sur la réglementation relative à la durée contractuelle et à la durée du temps de travail, afin que, dans ce domaine, le système corresponde aux statuts 'normaux' du travail. En outre, il est souhaitable de débattre de la question de la liaison des subsides gouvernementaux à l'offre de contrats à durée indéterminée, à l'encadrement des travailleurs et aux efforts en matière de formation. Une réflexion sur l'offre de formations qualifiantes y a aussi sa place.
- Mener un débat sur un financement socialement équitable du système des titres-services. Il faut tenir compte de l'impact social positif des entreprises, mais aussi du budget considérable que le gouvernement affecte au système. Il faut également examiner comment combattre 'l'effet Matthieu'.
- Mener un débat sur les sources publiques ainsi que sur le mode de financement des réponses apportées aux 'nouveaux' besoins sociaux.
- Rechercher des instruments pouvant répondre de manière préventive à ces 'nouveaux' besoins sociaux. Cela nécessite un débat sur l'opportunité de mesures qui 'flexibiliseraient' davantage le temps de travail et pourraient être une source de stress accru au travail.
- Préparer un rapport d'évaluation annuel plus détaillé et une analyse plus fouillée. Des questions telles que l'évolution du parcours des travailleurs titres-services, la contribution réelle du système à la lutte contre le travail en noir, l'apparition d'effets pervers éventuels (effet de substitution et effet de déplacement) et la qualité du service, méritent d'être analysées plus en détail.

Toutefois, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises dans ce chapitre, des améliorations, même fondamentales, du système ne permettront pas donner des perspectives d'emploi durables à tous les travailleurs titres-services, à court ou à long terme. Des mesures structurelles sont nécessaires pour aboutir à une politique d'activation plus équilibrée et à une amélioration générale de la qualité des emplois. Elles doivent bien entendu s'accompagner de dispositions dans d'autres domaines sociaux. A défaut, les participants estiment que les conditions d'existence des travailleurs et des chômeurs concernés risquent de se dégrader. Or cela saperait la légitimité de toute organisation ou de tout service qui veut utiliser les actions d'insertion socioprofessionnelle comme un véritable levier dans la lutte contre la pauvreté.

Texte partiellement traduit du néerlandais



Ont participé à la concertation :

ACV Vlaamse Werkzoekendenwerking

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)- Section CPAS

ATD Quart Monde / Vierde Wereld

Brussels Platform Armoede

Buurtservice vzw Antwerpen

Collectif solidarité contre l'exclusion

Comité de citoyens sans emploi – Ixelles

CSC Alimentation et Services

CSC Service d'études

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération CSC Charleroi-Esem-Thuin

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

FGTB Bruxelles

FGTB Liège-Huy-Waremme - Travailleurs sans emploi

FGTB Service d'études

Flora Réseau pour la formation et la création d'emplois avec des femmes

Le FOREM

Groupe de réflexion des assistants sociaux de CPAS de la Région Bruxelles-Capitale

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Trusquin asbl

Luttés Solidarités Travail (LST)

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale

Observatoire Social Européen

Tracé Brussel vzw

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) - Projectcel werkwinkels

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC)

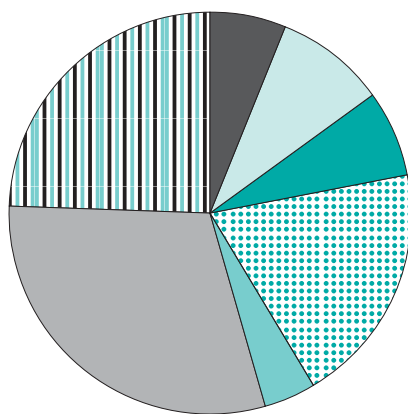
vzw Warm Hart-Houthalen (a cédé sa place à Dynamo Limburg lors de la concertation)

Nous tenons aussi à remercier Werner Van Heetvelde et Joost Engelaar (FGTB Centrale Générale) pour leur contribution.

Annexe 1 : Typologie de prestataires des titres-services⁴⁸

Catégorie	Définition	Nombre de prestataires
Économie sociale d'insertion	prestataires appartenant au secteur privé à but non lucratif bénéficiant d'un agrément, en plus de l'agrément titre-service, lié à leur mission d'insertion d'un public de travailleurs précaires	111
Économie publique d'insertion	sections 'sui generis' de prestataires de type 'public' (comme un CPAS, une mission locale, une commune...) ou dont la proximité avec les pouvoirs publics locaux est avérée (asbl para-communale, agence locale pour l'emploi, ...)	342
Associations d'aide aux personnes	prestataires appartenant au secteur privé à but non lucratif et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément, essentiellement de 'services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées'	157
Initiative publique d'aide aux personnes	prestataires appartenant au secteur public et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément, essentiellement de 'services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées'	77
Secteur de l'intérim	opérateurs du secteur privé à but lucratif qui sont actifs dans le secteur de l'intérim	528
Secteur privé à but lucratif hors intérim	opérateurs du secteur privé à but lucratif, à l'exclusion de ceux qui sont à finalité sociale	427
Autres initiatives d'économie sociale	prestataires issus du secteur privé à but non lucratif dont la mission, qu'elle soit d'aide aux personnes, d'insertion de travailleurs peu qualifiés ou autre, peut difficilement être identifiée sur base des informations disponibles	120
Total		1762

Population des prestataires Titre-Service

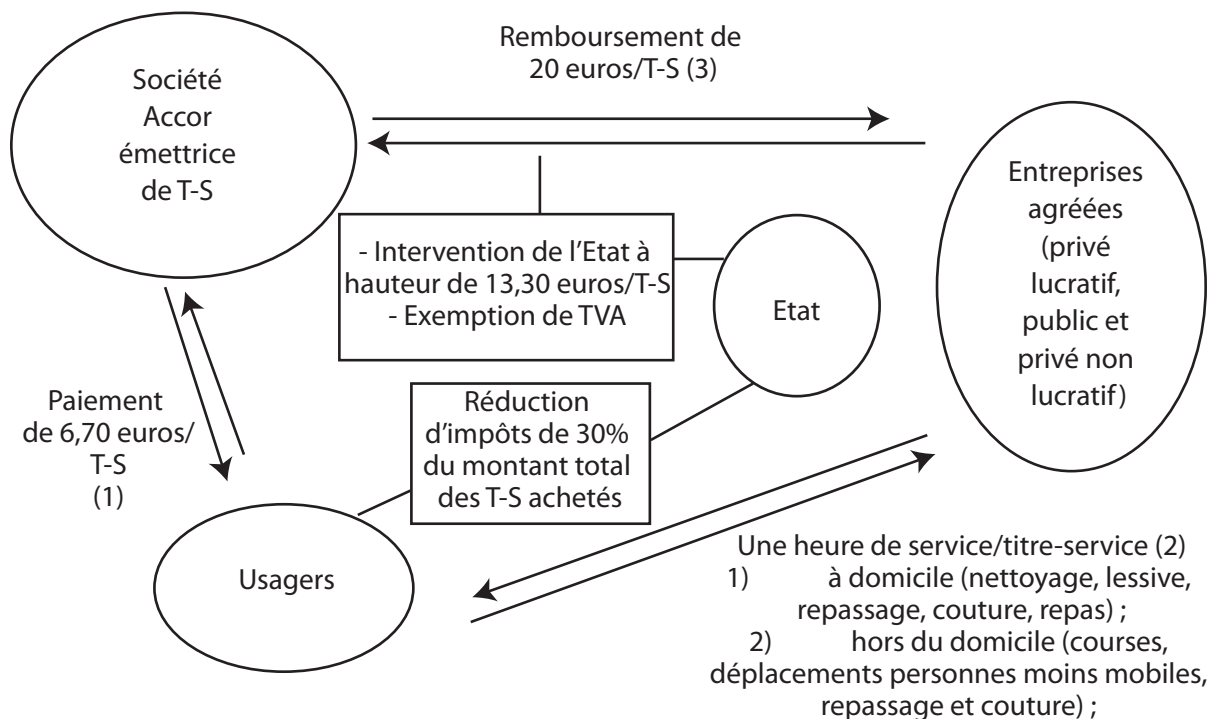


- Économie sociale d'insertion
- Associations d'aide aux personnes
- Autres initiatives d'économie sociale
- ▣ Économie publique d'insertion
- Initiative publique d'aide aux personnes
- Secteur de l'intérim
- ▣ Secteur privé à but lucratif (hors intérim)

Source : données Onem au 30/06/2006

⁴⁸ Cette typologie est reprise dans le rapport de synthèse qui a été remis à la commission d'accompagnement du 31/05/07 dans la recherche actuelle du Centre d'Économie Sociale (CES) et du Centre de recherche pour la solidarité et l'innovation sociale (CERISIS) 'Économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité'. Cette recherche est commanditée par le SPP Politique scientifique fédérale.

Annexe 2 : Le 'titre-service' : schéma de fonctionnement du dispositif⁴⁹



⁴⁹ Ce schéma est repris dans la présentation Powerpoint qui a été remise à la commission d'accompagnement du 14/06/06 dans la recherche actuelle de CES et CERISIS 'Économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité'.