

ENTREPRISE D'INSERTION ET TITRES-SERVICES



analyse

Décembre 2006
Jean-Luc Bodson,
Chargé de missions SAW-B
et Eric Dewaele,
Coordinateur agence-conseil

FORMULE MAGIQUE POUR CRÉER DE NOMBREUX EMPLOIS OU NOUVEAU LEURRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ?

S'attaquer concrètement au « travail au noir » dans le domaine des services domestiques aux personnes. Tel est le défi lancé en 2003⁽¹⁾ par la Région wallonne. Le mécanisme consiste à articuler la législation fédérale sur les « titres-services » et la législation régionale datant de 1998 sur les entreprises d'insertion. La gageure est de taille. L'ambition du pouvoir politique régional est à souligner.

Notre tissu socio-économique post-industriel se caractérise par une emprise de plus en plus forte du secteur des services et plus particulièrement du service aux personnes. C'est dans cette perspective que se situe la volonté de développer les titres-services.

En outre, développer un nouveau type d'activité économique, créateur d'emploi en s'appuyant sur une intervention financière importante du pouvoir public pose d'emblée la question de la concurrence déloyale que pourraient y voir les acteurs économiques en place. En choisissant la niche de l'activité domestique au service des particuliers et en situant la grande partie des interventions à domicile, le législateur a, pour une bonne part, anticipé ces critiques et les freins qu'elles pourraient induire.

Aujourd'hui, le secteur compte, en Wallonie, plus de 10.000 travailleurs et de belles courbes de croissance semblent encore se dessiner pour l'avenir (le taux de progression des heures titres-services achetées en 2006 en Wallonie est supérieure à celui de la Flandre). Mais les pouvoirs publics, tant régionaux que fédéraux, mesurent progressivement les impacts budgétaires du succès de la formule. Les années à venir verront plus que certainement émerger de nombreuses études micro et macro-économiques qui viseront à évaluer et à justifier tant la pertinence que le réalisme d'une pérennisation, voire d'un développement du dispositif.

Les acteurs concernés

Les Entreprises d'Insertion (EI)

Les EI agréées, actives dans les titres-services (TS), sont des sociétés commerciales à finalité sociale qui ont comme objectif l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi difficiles à placer.

Les activités couvertes par le système des titres-services se répartissent en deux catégories :

- Soit des activités réalisées au domicile de l'utilisateur: nettoyage du domicile y compris les vitres, lessive, repassage; petits travaux de couture et préparation de repas;
- Soit des activités réalisées en dehors du domicile de l'utilisateur : faire des courses ménagères, du transport accompagné de personnes à mobilité réduite et du repassage y compris des petits travaux de couture occasionnels.

Il y aura bientôt 52 EI TS en Wallonie. Elles représentent la moitié des entreprises d'insertion agréées par la Région. Afin de rester dans le cadre des TPE (Très Petites Entreprises), les EI sont limitées à un maximum de 50 travailleurs. Cette limite avait été introduite dans le décret par mesure de prudence afin de rester conforme au cadre européen de la TPE et donc d'éviter toute remise en cause par l'Europe des aides octroyées aux EI.

Après un peu plus d'un an les entreprises les plus performantes saturent leur première structure et en créent donc une seconde puis les démultiplient. Ce phénomène est assez fréquent.

Les fondateurs d'EI TS peuvent avoir différents profils⁽²⁾. Il s'agit soit d'une structure ou d'une personne privée qui saisit l'opportunité et veut développer un potentiel qui semble prometteur. D'abord motivé par l'attrait d'une subsidiarité bi-polarisée, il découvrira la dimension sociale progressivement et l'intégrera petit à petit. La création peut être également le fruit d'un partenariat entre deux piliers : d'une part, un pilier de structures institutionnelles regroupant : commune, CPAS, échevinat, à forte consistance politique et, d'autre part, un pilier du secteur non-marchand (asbl d'économie sociale) ou un acteur socio-économique majeur (ex : syndicat). Enfin, le projet peut être imaginé au sein d'une structure du non-marchand (asbl) souvent une EFT. Le gestionnaire porte alors à la fois une dimension d'insertion et une capacité éprouvée de gestion d'une initiative d'économie sociale.

Les travailleurs

Conçu pour combattre le travail au noir en ciblant comme première activité celle de l'aide-ménagère (A-M), les EI TS ont engagé, dans une première phase, principalement des A-M qui voulaient quitter leur activité en noir et qui amenaient par la même occasion leurs clients.

Un certain nombre aussi sont des transfuges du système ALE même si aujourd'hui les études montrent que le système ALE se régénère de lui-même car il représente encore pour beaucoup une situation de rentrée financière intéressante. En effet en couplant les prestations ALE à un complément de prestations en noir, le net poche de l'A-M ALE est souvent supérieur à celui qu'un contrat mi-temps ou temps partiel en dessous du 3/4 temps à durée indéterminée pourrait leur rapporter. Le « piège à l'emploi » n'est donc pas tout à fait levé. Il faut noter que le transfert de l'ALE en EI TS doit d'abord partir d'une volonté politique locale qui dans la plupart des cas n'existe pas dû à une pression des prestataires ALE pour maintenir ce système avantageux.

Les EI orientent de manière privilégiée leur recrutement vers des demandeurs d'emploi difficile à placer (DEDP+). Ces personnes ont un faible niveau de qualification et une période de chômage relativement longue. Elles ouvrent aux employeurs qui les engagent l'accès à la subvention SINE⁽³⁾. Toutefois, depuis un an maintenant, on note dans certaines régions rurales ou plus favorisées (Brabant wallon, Région namuroise) une diminution importante des DEDP+. En conséquence les employeurs recrutent des A-M pour lesquelles il s'agit d'un premier emploi ou des demandeurs d'emploi allochtone hors statut DEDP. A noter cependant qu'une des forces de l'économie sociale est d'avoir développé depuis longtemps des partenariats forts avec des opérateurs d'insertion tels que les EFT, OISP, etc., ce qui leur donne un avantage important dans le recrutement et l'accompagnement de ce type de public. Il s'agit là d'une sérieuse plus-value pour les entreprises d'économie sociale comparativement aux autres opérateurs titres-services.

Les clients

Ceux-ci voient souvent dans les titres-services l'opportunité de sortir d'une pratique qui les embarrasse (le travail au noir). D'autres insistent sur l'avantage financier qu'ils en retirent par le biais de l'exonération fiscale des montants dépensés dans les TS. Enfin, quelques autres éléments sont régulièrement évoqués : protection en cas d'accident sur le chemin ou sur le lieu de travail, le bris d'objet, ou d'autres dommages occasionnés aux biens du client seront dédommagés par l'assurance de l'employeur, en cas d'absence de l'A-M, la société va tout mettre en œuvre pour la remplacer et satisfaire le client.

Le système des titres-services révolutionne la relation traditionnelle bilatérale entre le client et sa femme de ménage. Il crée une relation tripartite dans laquelle une négociation doit avoir lieu et un contrôle peut s'exercer⁽⁴⁾. Quelle que soit l'origine du mécontentement, les deux autres parties seront systématiquement impliquées. C'est donc cette triangulation qui tend à équilibrer le fonctionnement en freinant les abus ou situations d'exploitation qui restent des dangers objectifs pour ce type de métier : tyrannies, irresponsabilités, escroqueries, injustices, tricheries, malhonnêtetés...

De nombreux questionnements

Le système des titres-services relève incontestablement de l'innovation socio-économique mais son développement et sa pérennisation posent néanmoins de nombreuses questions.

Comment, par exemple, éviter l'accentuation d'une sorte de fracture sociale entre ceux qui ont les moyens d'acheter des services et ceux qui les prestent ? Certes cette différenciation des rôles existe depuis la nuit des temps mais l'officialiser et plus encore, la financer est le révélateur d'un choix de société. Le pouvoir public décèle une demande solvable de service et décide de la stimuler par une subvention. Il s'agit en quelques sortes d'augmenter le confort des nantis en profitant de l'occasion pour créer des emplois durables accessibles à des personnes à faible niveau de qualification.

Le fait même de situer ces entreprises dans le secteur de l'économie sociale et plus précisément encore dans l'économie sociale d'insertion vise certainement à nuancer cette vision un tantinet manichéenne. En effet, l'accompagnement du travailleur chez le client, la formation continuée et l'encadrement social sont des pratiques de fait dans l'EI (formation à l'ergonomie, passage du permis de conduire, etc).

Néanmoins, il faut bien admettre que, d'une part, les dispositifs internes à l'entreprise visant à garantir une participation aux prises de décision sont souvent très expérimentaux. La participation se traduit souvent bien plus par l'organisation de réunion du personnel que dans une réelle implication dans les prises de décision. Mais il faut souligner que l'organisation de la participation des travailleurs dans les EI est une question délicate. Le public est en effet d'abord demandeur de stabilité, d'un statut et de formation mais très peu de responsabilités au sein de l'entreprise. Le temps d'existence des EI ne permet pas encore d'avoir un recul suffisant que pour évaluer ces pratiques qui exigent du temps pour pouvoir passer par des phases d'essais erreurs et instaurer une vraie culture démocratique.

D'autre part, le système des titres-services est aussi mis en œuvre en dehors de l'économie sociale via l'utilisation qui en est faite par les agences intérimaires. Même si notre société post industrielle nous a habitués à des aides publiques aux entreprises privées, qu'elles soient à ce point marquées et positionnées dans le secteur du service aux ménages est tout de même une nouveauté dont il est permis de s'étonner.

Le titre-service à 20 euros

Après une première période quelque peu chaotique, la valeur du titre-service fut fixée 21 € en 2004. Déjà à l'époque, certaines voix se sont élevées pour s'inquiéter d'un montant faible et peut-être difficilement tenable à terme. La réponse du Ministre de l'Emploi fédéral fut à ce moment d'encourager les opérateurs à utiliser tous les régimes d'aides à l'emploi possibles...

D'autres voix ont, elles, attiré l'attention sur l'absence de système d'indexation du titre-service. Il fut alors promis de procéder à une première indexation début 2005. Or, à fin octobre 2006, cette première indexation est toujours attendue avec comme résultat d'avoir une valeur de titre-service, à prix constants, d'environ 19,90€. C'est à cette valeur qu'il convient de retrancher 1 € suite aux décisions prises dans le cadre du budget 2007.

Afin de bien comprendre la situation actuelle dans laquelle se trouvent les acteurs titres-services, il est important de clarifier ce que couvre concrètement un chèque titre-service. Seules les heures effectivement prestées auprès d'un client sont en effet rémunérées par des titres-services. Si on ne peut qu'adhérer au principe, il n'est pas sans conséquence, et ce en particulier pour les entreprises d'économie sociale (soit 2.500 emplois).

En effet ces entreprises sont particulièrement soucieuses de proposer à leurs travailleurs des contrats à durée indéterminée d'un mi-temps minimum, un encadrement de qualité et des formations. Pour celles qui sont agréées au niveau régional comme entreprises d'insertion, ces éléments sont au demeurant imposés. Ceci à destination de demandeurs d'emplois souvent peu qualifiés et éloignés depuis longtemps du marché du travail. Ce qui entraîne un taux relativement élevé d'absentéisme, et plus globalement d'heures non prestées en clientèle.

Ce déficit de productivité est certes compensé partiellement par les différentes mesures d'aides à l'emploi (fédérales ou régionales), mais toujours sur base temporaire et dégressive, ce qui, à terme et toutes choses étant égales, pose question quant au devenir des travailleurs.

Dans cet état de choses, la diminution de 1 euro dans l'intervention de l'Etat fédéral aura des conséquences importantes pour les entreprises d'économie sociale. Des premières réactions enregistrées auprès des opérateurs, il ressort que plusieurs conséquences sont d'ores et déjà à prévoir pour 2007, si aucune autre mesure corrective n'est prise :

- abandon du secteur de l'aide à la mobilité pour les personnes âgées et/ou handicapées ;
- mesures d'économie sur les frais d'encadrement et de fonctionnement ;
- ralentissement du développement d'emplois nouveaux, notamment dans les activités de repassage actuellement en plein essor ;
- difficultés à maintenir à l'emploi les personnes les moins productives.

D'après une note rédigée par Atout EI

Récemment, le pouvoir public fédéral décidait de diminuer le montant d'intervention financière sur la valeur du chèque-service⁽⁵⁾. La pression économique est donc mise sur l'entreprise et selon nombre d'entre elles, cette pression, si elle devait s'accroître pourrait mettre de nombreuses structures en grande difficulté. En effet, comme c'est souvent le cas, le secteur des titres-services est en train de se structurer au point de vue des règles qui encadrent le contrat de travail. Frais de déplacements, assurances, progression barémiques sont autant de perspectives de négociations entre partenaires sociaux et c'est bien légitime. Mais, ces progrès sociaux se traduiront inévitablement par des coûts supplémentaires pour l'entreprise.

Afin de ne pas augmenter la pression sur l'entreprise, le choix politique aurait pu s'orienter vers une légère augmentation de la participation financière demandée au particulier. C'est bien évidemment moins populaire et, comme dans notre beau système belge on n'est jamais bien loin d'un scrutin, les décideurs politiques sont peu enclins à poser ce type de choix. C'est probablement là une des limites du système.

Enfin, à ce stade, même si l'on n'est pas encore en mesure de poser une évaluation validée du système, on peut tout de même souligner deux éléments :

- Le système permet effectivement de créer de l'emploi pour des personnes difficiles à réinsérer dans la vie économique mais il s'agit souvent d'emplois à temps partiel qui génèrent des revenus si modestes qu'ils ne permettent pas toujours de sortir réellement de situations de pauvreté.
- En terme de réponse aux besoins d'aide vécus par des personnes en situation de précarité, le système actuel n'apporte pas de réponse. Les discussions aujourd'hui en cours sur les services de proximité montrent bien qu'il est techniquement très difficile de mettre au point un dispositif à la fois souple, administrativement gérable et économiquement viable.

En guise de conclusion

En guise de synthèse, nous dirons simplement que le système des titres-services ouvre des débats importants qui touchent tant aux implications budgétaires qu'aux impacts humains et sociaux. Que ce soit dans sa version économie sociale d'insertion ou dans sa déclinaison via d'autres opérateurs privés, de nombreuses questions émergent et de nombreux champs d'études voient le jour. Ce processus d'innovation étant occupé à dépasser sa stricte phase de démarrage, il nous semble qu'aujourd'hui, de nombreuses recherches et réflexions intéressantes pourraient avantageusement prendre forme.

(1) Après plusieurs années de discussions et de débats, le système du titre-service est né dans le cadre de la loi du 20 juillet 2001. Divers débats sur les secteurs d'activités éligibles (qui seront tranchés via une loi-programme de décembre 2003) retarderont cependant sa mise en application concrète, et c'est, dans la pratique mi-2003 que les premières entreprises agréées ont commencé leurs activités.

(2) Ces profils découlent d'une étude menée par SAW-B au cours du dernier semestre 2005 et du début de l'année 2006 auprès d'une trentaine d'entreprises d'insertion actives dans les titres-services. L'objectif de l'étude était d'analyser les différents modèles économique et organisationnel en vigueur au sein des EI TS.

(3) Toutes les informations sur la mesure SINE peuvent être obtenues sur le site de l'Onem à l'adresse suivante : http://www.onem.be/D_opdracht_Sine/default.asp?MainDir=D_opdracht_Sine&Language=FR&IndexDir=Regl/Werkgevers&Button=1

(4) Cette situation doit toutefois être relativisée par le fait que de nombreuses aide-ménagères travaillaient déjà au noir auparavant. Elles ont donc souvent amené avec elles leur clientèle qui exige de continuer avec la même aide-ménagère. La relation s'oriente alors plus vers une relation bipartite (qui amène également une difficulté de gestion du travail pour l'entreprise étant donné la difficulté de faire entendre au client la nécessité de travailler parfois avec une autre aide-ménagère).

(5) L'intervention de l'État aux employeurs passera de 21 à 20 euros par titre service. Cela à partir du 1^{er} janvier 2007. Soit pour les employeurs un passage de 14,30 euros à 13,30 euros par titre-service étant donné que la part payée par le bénéficiaire reste inchangée à 6,70 euros). L'économie ainsi réalisée se monte à 40 millions d'euros. Voir encadré à ce sujet.