

ETENDRE LES TITRES-SERVICES À L'ACCUEIL EXTRA SCOLAIRE DES 3-12 ANS : UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?



analyse

Juillet 2008

Marie-Caroline Collard
Directrice de SAW-B

L'accord de gouvernement prévoyait l'élargissement du système des titres-services à de nouveaux secteurs. Parmi les pistes citées, l'accueil extra scolaire des 3-12 ans, les petits travaux de jardinage ou de bricolage. L'extension du dispositif des titres-services à l'accueil de l'enfance fait l'objet de discussions plus poussées. Des négociations ont rassemblé les interlocuteurs sociaux du secteur et de l'ONE au cabinet de la ministre de l'Emploi, Joëlle Milquet. Les avis semblent assez unanimes pour refuser l'utilisation des titres-services dans ce secteur.

Pourtant dans une interview accordée à *Matin Première* le 1^{er} juillet 2008, la ministre de la Santé, de l'Enfance et de l'Aide à la jeunesse de la Communauté française décrivait et soutenait les intentions de sa collègue : *« Si on discute de l'extension des titres-services, c'est pour tout ce qui concerne les activités en dehors des heures d'école, c'est-à-dire pour les 3 à 12 ans. (...) mais ce serait vraiment à moduler... A moduler selon des horaires particuliers, dans des situations particulières, là notamment où il n'y a pas de couverture possible par rapport aux activités qu'on développe au niveau de la Communauté française, avec des balises importantes en matière de formation, en matière d'encadrement et, bien entendu, à condition de le faire en dehors des services du marchand. »*

Plusieurs entreprises d'économie sociale sont actives dans ce secteur. Compte tenu de l'expérience déjà engrangée par l'économie sociale en matière de titres-services pour le métier d'aides-ménagères, le point de vue de l'économie sociale mérite toute l'attention.

Faire le point sur cette piste polémique nécessite d'abord de s'arrêter sur le système de titres-services d'aide-ménagère en place. Avant d'envisager son extension et de discuter de la pertinence d'une telle proposition, l'analyse de l'existant fournit d'ores et déjà les balises pour un positionnement du secteur de l'économie sociale.

Les titres-services : origine d'une mesure

En 2001, le Gouvernement fédéral et les Régions décident de lancer le système du titre-service dans le cadre du développement des services de proximité et lui assignent plusieurs objectifs. En effet, cette première expérience des titres-services se situait à la croisée des politiques sociales et des politiques économiques et d'emploi. Le système entendait à la fois lutter contre le travail au noir en le concurrençant, créer de l'emploi, apporter une alternative légale au ALE et rencontrer des besoins non satisfaits dans la population. Lors de ce premier essai, les activités permises dans le cadre des titres-services concernaient trois types de services à domiciles : l'aide-ménagère, l'accompagnement des personnes âgées et la garde d'enfants à domicile⁽¹⁾.

Dès son lancement, le dispositif se fondait sur des choix précis. Ces choix éclairent l'évolution et la situation actuelle du système et certaines des critiques qui lui sont adressées. Tout d'abord, la loi ouvrait le système à tous types d'entreprises, publiques, associatives ou privées à but lucratif, reconnaissant ainsi la mission d'insertion socioprofessionnelle à tout type d'entreprise. Ensuite, aucune différenciation d'accès ou de prix du titre n'était prévue en fonction du type d'utilisateur et de la situation sociale des usagers. Enfin, la loi posait le choix de financer une heure prestée plutôt que de financer l'emploi.

Ces postulats en termes d'organisation du système des titres-services ne sont pas neutres. Ils posent plusieurs questions de fond qui ont d'emblée été soulignées par le secteur de l'économie sociale. L'accès de tout type d'entreprise aux titres-services installe une régulation quasi marchande des services d'aide-ménagère en Belgique. Ce type de régulation « marchandise » les services de proximité. D'emblée, le secteur était peu favorable à cette orientation. Avant tout, parce que les missions d'insertion socioprofessionnelle et d'accompagnement à l'emploi de personnes éloignées du marché du travail constituent une des finalités de bon nombre d'entreprises d'économie sociale. Les acteurs du secteur sont peu convaincus de la compétence d'opérateurs privés ou de l'intérim en la matière. De plus, comme le soulignent Marthe Nyssens et Jean-Louis Laille, ce système opère le passage d'une « régulation d'insertion » à une « régulation concurrentielle ». Le financement par l'Etat de la création d'emplois pour personnes peu qualifiées dans le domaine de l'intérêt collectif fait place à une situation où des prestataires de natures différentes sont mis en concurrence au sein d'un « quasi-marché »⁽²⁾. En 2001 déjà, Jean-Delespesse, directeur de SAW-B, soulignait aussi les risques d'inégalités d'accès aux services engendrés par le dispositif titres-services en création : « *des questions restent en suspens quant aux publics bénéficiaires de ces services, en particulier pour les personnes ne bénéficiant que de faibles revenus. La mesure paraît en effet d'abord ciblée sur les moyens et hauts revenus* »⁽³⁾.

A l'issue de la conférence pour l'emploi d'octobre 2003, la seconde génération de titres-services est mise sur les rails. Les titres-services sont refédéralisés pour les services d'aides-ménagères. Dès lors, à l'exception de la mobilité pour les personnes âgées qui est autorisée en Régions wallonne et bruxelloise, on abandonne l'idée de développer ce système pour la garde d'enfants. A l'époque, la Région wallonne avait choisi de réaffecter le budget dégagé – issu de la reprise financière par le fédéral du titre-service – à la création de 500 emplois dans les crèches et à l'aide à domicile aux personnes âgées via les programmes de résorption du chômage. Une option qui mérite d'être rappelée dans le débat actuel à l'œuvre au fédéral. En effet, à l'époque, l'abandon du recours au système du titre-service dans le domaine de l'accueil extra scolaire s'explique tant par des raisons budgétaires – car le coût risque bien d'être trop élevé – que par la difficulté de mise en œuvre d'une mesure de ce type dans un domaine où les compétences relèvent des niveaux de Pouvoirs fédéral, régionaux et communautaires.

Evaluer le système actuel

Selon le récent rapport IDEA 2008, qui porte sur des données relatives à l'année 2007⁽⁴⁾, le nombre d'entreprises actives dans le titre-service en 2007 s'élevait à quelques 1504. Le nombre d'utilisateurs des titres-services représentait environ 600.000 personnes et le nombre de travailleurs avoisinait 60.000. Ces chiffres bruts confirment le succès toujours grandissant de la mesure et ce, malgré la diminution d'un euro du remboursement par le fédéral à l'employeur décidée en 2006. Il est fort à parier que le passage récent du prix du titre-service de 6,7 à 7 euro ne changera pas ce constat.

Ces chiffres demandent cependant à être pondérés et d'être lus à la lumière d'une série de critiques souvent formulées à l'égard du système.

Une première critique adressée au dispositif réside dans son coût élevé pour l'Etat fédéral. D'après l'enquête IDEA, le coût brut de la mesure se monte en 2007 à 745,2 millions d'euro. Ce montant peut être ramené à un coût net de 393,1 millions en déduisant les « effets retour » du dispositif dont certains ont été mesurés. En effet, les bénéfices rapportés par le non paiement d'allocations de chômage (138 millions), l'augmentation des cotisations sociales (107 millions viendraient des travailleurs titres-services) et le paiement d'impôts par les nouveaux travailleurs (43,5 millions) se chiffrent à 295 millions. Malgré ces effets retour, à chaque contrôle budgétaire, le Gouvernement fédéral peine à rassembler les moyens nécessaires au financement du titre-service. Et les prévisions démontrent que la demande d'aide-ménagère ne tarit pas !

Une autre critique qui est souvent adressée aux entreprises titres-services porte sur les bénéfices importants réalisés. L'étude de Price Waterhouse de 2007 commandée par le Service public fédéral de l'emploi démontre que, si des marges bénéficiaires parfois importantes sont dégagées, elles dépendent essentiellement du type de structures prestataires. Parmi celles-ci, les entreprises d'insertion développent une rentabilité plutôt faible⁽⁵⁾. Mais surtout, leur forme de société à finalité sociale garantit l'affectation d'éventuels bénéfices, soit en interne à la finalité de création d'emplois et de formation, soit en externe au soutien d'initiatives sociales créatrices d'emplois⁽⁶⁾. De plus, les entreprises d'insertion sont agréées et contrôlées par les Régions pour leurs missions d'insertion socioprofessionnelle. Outre les 20,50€ de remboursement du titre-service reçu du fédéral, les entreprises d'insertion bénéficient d'aides dégressives des Régions pour accomplir leur mission. Elles consacrent l'intégralité de ces moyens pour offrir un accompagnement et une formation adaptés à leurs travailleurs. Les travailleurs obtiennent des contrats stables et de longue durée, avec des régimes horaires correspondant minimum à un mi-temps. Ce qui explique d'ailleurs le peu de roulement dans les équipes d'aides-ménagères.

Cette évaluation ne vaut pas pour toutes les entreprises actives dans le titre-service. Les premières conclusions d'une recherche du Centre d'Economie Sociale de l'ULG et du Centre de Recherche pour la Solidarité et l'Innovation sociale de l'UCL, dévoilent des pratiques relatives aux conditions de travail dans les titres-services fort peu favorables aux travailleurs. Avec, par exemple, les entreprises d'intérim qui octroient, dans 43,8% des cas, des contrats de moins d'un tiers-temps⁽⁷⁾.

Bien d'autres reproches sont faits aux titres-services : la légèreté des agréments accordés, l'absence ou le manque d'inspection des entreprises existantes, la faiblesse des conditions de travail négociées au sein de la commission paritaire 322 .01 des titres-services (où Federgon occupe le terrain au détriment des entreprises non-marchandes ou d'économie sociale)... Il convient de les garder à l'esprit pour envisager la question de l'extension du titre-service à l'accueil de l'enfance.

Etendre les titres-services ?

Etendre le titres-services, quelle que soit l'activité concernée (l'accord de gouvernement suggérait l'accueil de l'enfance, les petits travaux de jardinage ou de bricolage) risque de mettre en péril certaines entreprises d'économie sociale. En effet, les entreprises déjà actives dans le système des titres-services craignent qu'une telle extension fragilise les activités en place et empêchent de pérenniser l'existant. Les entreprises d'insertion ne comprennent pas pourquoi le gouvernement lance de nouveaux projets en matière de titres-services alors que, chaque année, le coût du système fait l'objet d'âpres discussions budgétaires. Ces deux dernières années, des mesures de réduction des coûts ont été prises, via la diminution d'un euro du remboursement à l'employeur dans un premier temps et l'augmentation du titres-services ensuite. Des solutions miracles ne surgiront pas chaque année. Du moins, sans risquer de mettre en péril les entreprises d'économie sociale qui n'engrangent pas de marges bénéficiaires suffisantes pour se mettre à l'abri ou qui les réinvestissent dans l'emploi, sa qualité ou de nouvelles activités porteuses d'emploi. Comment le gouvernement compte-t-il financer le coût supplémentaire engendré par un hypothétique élargissement ?

En matière de garde d'enfants à domicile, la ministre de l'Emploi a toujours assuré qu'elle n'étendrait pas le système des titres-services de manière mécanique ou automatique. L'ensemble du secteur de la petite enfance est néanmoins inquiet. Organisations patronales et syndicales de l'accueil de l'enfance s'opposent unanimement à la proposition. Plusieurs entreprises d'économie sociales actives dans le secteur confirment ces prises de position. La ministre a beau insister sur sa volonté de concertation avec les Communautés et les Régions, sur son souhait d'analyser les mesures spécifiques en matière de formation du personnel ou encore de contrôle et d'encadrement par des services agréés, rien n'y fait.

L'accord de gouvernement évoque des gardes d'enfants à domicile en dehors d'heures scolaires. Et c'est déjà la philosophie même des services proposés qui coince. S'occuper d'enfants au domicile de parents, c'est organiser le passage d'une offre de service collective d'accueil de l'enfance à une offre individuelle. Poser un tel choix traduit une vision particulière de l'organisation de la société. Est-ce le rôle de l'Etat de mettre en œuvre une offre de services à la carte ? Sa première mission ne doit-elle pas se concentrer sur la création de services accessibles au plus grand nombre ?

Et puis, pourquoi allouer des moyens à une nouvelle forme d'organisation individuelle de l'accueil de l'enfance plutôt que de les consacrer à un renforcement de l'offre collective existante ?

Renforcer l'accueil collectif de la petite enfance

Bien sûr, l'objectif qui vise à aider les parents, et principalement les femmes, à mieux concilier vie professionnelle et vie familiale doit être une priorité des politiques d'emploi. Mais les chemins, les méthodes empruntées sont loin d'être anodins. Un des arguments avancés pour promouvoir le lancement des gardes d'enfants à domicile en titres-services consiste à mettre en évidence l'absence d'offres d'accueil en dehors des horaires scolaires. La réalité semble malheureusement aller dans le sens de cet argument. Néanmoins, ces dernières années, des efforts ont été consentis pour proposer des solutions. La Communauté française finance d'ailleurs les communes au travers du décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire⁽⁸⁾.

Le décret confie aux communes un rôle de coordination et de mise sur pied, avec les opérateurs locaux de l'accueil de l'enfance, d'une offre de garde d'enfants en dehors des heures scolaires. Ce décret présente plusieurs avantages. Il structure et développe l'accueil extra scolaire sur le plan local. Les plages horaires couvertes se concentrent sur les heures avant et après l'école, les mercredis après-midi, le week-end et les congés scolaires. Il permet en outre d'assurer un accès démocratique aux activités extra scolaires puisqu'il prévoit un taux horaire de prise en charge de maximum 4€ pour un accueil de moins de 3 heures par jour, avec, en plus des possibilités de pratiquer des tarifs moins élevés pour les personnes défavorisées. De surcroît, le décret « ATL » pour « Accueil temps libre » garantit des normes d'encadrement et de formation initiale et continuée du personnel. Enfin, les infrastructures communales servent la plupart du temps de lieu d'accueil.

Reine Marcelis, directrice du Centre coordonné de l'enfance, collabore activement aux projets « ATL » développés dans des communes hennuyères. Elle confirme que ce type d'accueil est possible jusqu'à 18h00. Par ailleurs, le Centre coordonné de l'enfance propose des activités d'accueil extra scolaire de Charleroi à Chatelet en passant par Gerpinnes avec des horaires très flexibles pour permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale. Certaines garderies actives sont ouvertes de 5h00 à 23h00 et accessibles le samedi ou pendant les congés scolaires. La position de la directrice du Centre coordonné de l'enfance face au projet d'utilisation du titre-service pour financer l'accueil extra scolaire est claire et tranchée : *« Pourquoi déstabiliser les structures qui existent ? En plus, les gardes d'enfants à domicile ne sont pas de la compétence de l'ONE, quelle garantie de qualité pourront exiger les parents qui auraient recours à un tel système ? Comme employeurs de l'accueil de l'enfance, nous luttons depuis de nombreuses années pour la qualité des services rendus, nos travailleuses se forment de manière continuée, les activités sont construites en équipe avec le plus grand souci pédagogique. Augmentons les moyens des structures agréées plutôt que de précariser*

un secteur qui, chaque année, peine à boucler ses comptes! Par ailleurs, nous doutons que le titre-service assure la continuité de l'accueil cher à nos centres. Enfin, nous ne souhaitons pas soutenir une marchandisation de notre secteur, le titre-service c'est la porte ouverte à ce type de dérive.»

Les réactions du terrain méritent d'être entendues. Renforcer les moyens de structures agréées se révélera plus efficace, moins couteux et plus juste qu'un recours aux titres-services.

Plus efficace et moins couteux parce que les travailleurs et travailleuses du secteur de la petite enfance détiennent l'expérience et la formation requise, mais aussi parce que le financement de l'offre collective permet de réaliser des économies d'échelle en apportant des plus-values importantes pour le développement des enfants. Les estimations effectuées par les diverses organisations concertées par la ministre de l'Emploi concluent toutes que le coût de la mesure titre-service risque d'être plus élevé que le financement des structures agréées. De nombreux systèmes de soutien au secteur tels le Maribel social au fédéral, les aides à l'emploi au plan régional pourraient, en accroissant leurs enveloppes, faciliter la garde d'enfants en dehors des heures de classe.

Ensuite, organiser une offre collective d'accueil des enfants en dehors des heures de classe est plus juste. Malgré la récente diminution du prix du titre-service consentie début 2008 par le gouvernement pour les bas revenus, jamais le titre-service n'atteindra les tarifs des structures d'accueil de l'enfance. Le système du titre-service élargi à la garde d'enfants risquerait de creuser les inégalités et de privilégier les mieux nantis au détriment des personnes à plus faibles revenus. C'est évidemment inacceptable. Le soutien au secteur de la petite enfance permet quant à lui d'assurer des conditions d'accès égales pour tous.

Enfin, le projet d'extension des titres-services à l'accueil extra scolaire des 3-12 ans renvoie aux caractéristiques essentielles des services de proximité : *«leur fort contenu relationnel, leur intrication avec le domaine privé et les bénéfiques collectifs qui leurs sont associés»*⁽⁹⁾. Ces éléments doivent être pris en compte avant toute décision du gouvernement. Et à l'instar de Marthe Nyssens et Jean-Louis Laville, rappelons qu'on ne pourrait amener l'accueil de l'enfant à une prestation d'ordre purement technique, mesurable à l'aune d'un titre-service, affaire de professionnels. Ce qui se joue ici, c'est aussi la relation qui se construit au travers de l'accueil. Cette relation ne peut être laissée à la régulation du marché et de la concurrence.

(1) Actes de la douzième matinée de l'économie sociale du 11 décembre 2001 : « Titres-services et économie sociale : mode d'emploi ».

(2) J-L Laville et Marthe Nyssens, Dictionnaire de L'AUTRE ECONOMIE. Editions Desclée de Brouwer.

(3) Actes de la douzième matinée de l'économie sociale du 11 décembre 2001 : « Titres-services et économie sociale : mode d'emploi ».

(4) Rapport IDEA sur www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18852.

(5) Price Waterhouse, « Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité ». www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=10286.

(6) Ce qui n'est clairement pas le cas d'autres types de structures qui réalisent des marges bénéficiaires importantes sur des budgets de l'Etat.

(7) Arnaud Henry, Intervention au séminaire du 27 mai 2008 du service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion, www.luttepauvrete.be/publications/titres_services/080526_séminaire_TC_powerpoint_Henry.ppt

(8) Pour plus d'informations sur ce décret : www.one.be/mildacc/ATL%20documents/Brochure%20D%E9cret%20ATL.pdf

(9) J-L Laville et Marthe Nyssens, Dictionnaire de L'AUTRE ECONOMIE. Editions Desclée de Brouwer.