CAR ON DONNERA A CELUI QUI A (ET IL SERA DANS L'ABONDANCE) : LE SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES

PAR **IVE MARX* et DIETER VANDELANNOOTE****

*Professeur à l'Universiteit Antwerpen ; Research fellow à l'Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

**Doctoraatstudent au Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1. INTRODUCTION

Les titres-services existent en Belgique sous leur forme actuelle depuis janvier 2004. Le système poursuit trois objectifs : a) augmenter le taux d'emploi des personnes faiblement scolarisées ; b) diminuer l'emploi au sein de l'économie informelle ; c) venir en aide aux ménages dans leur recherche d'un équilibre entre le travail formel et la vie familiale. Les titres-services peuvent être utilisés dans un nombre restreint d'activités, telles que le nettoyage et le repassage. Il s'agit là d'activités qui, en raison du niveau élevé du coût du travail en Belgique, sont vouées à être exclues de l'économie régulière, si tant est qu'elles ne le soient déjà. Dans le contexte européen, le système belge des titres-services est assurément le plus subventionné de tous les descriptifs de ce type. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'il ait connu un très grand succès. En dix ans, tant le nombre d'employeurs que le nombre de travailleurs et le nombre d'utilisateurs du système ont augmenté de manière exponentielle, bien que nous assistions ces dernières années à une phase de stagnation de cette croissance. Le monde politique n'hésite dès lors pas à qualifier le système des titres-services de mesure la plus efficace en matière d'emploi qui n'ait jamais été prise en Belgique.

Dans le présent article, nous analysons le système des titres-services sous un angle critique et nous constatons qu'il pose une série de problèmes et de challenges. Ainsi, durant ses premières années d'existence, les personnes arrivant dans le système des titres-services étaient essentiellement des inactifs, dont des chômeurs. Ce n'est que récemment que l'on a assisté à l'arrivée de davantage d'arrivants déjà actifs. Parallèlement, nous voyons que les travailleurs restent plus longtemps dans le système ultra subsidié des titres-services, ce qui entraîne un glissement extrêmement limité vers le marché du travail régulier, alors qu'un de ses objectifs était précisément de stimuler ce glissement. Ces dernières années, on constate toutefois le phénomène inverse, à savoir que des travailleurs passent du marché du travail régulier à des emplois titres-services. Autre tendance préoccupante : il semble que les travailleurs titres-services reprennent parfois des tâches assumées par des travailleurs qualifiés sur le marché du travail régulier. Des éléments indiquent la présence de cette tendance,

tant dans les soins aux personnes âgées que dans le secteur de la garde d'enfants, même si l'ampleur précise de ce mouvement est très difficile à évaluer.

Le présent article pose comme postulat que le système belge des titres-services ne constitue pas, à différents égards, une utilisation rentable de moyens publics limités, et ce assurément si l'on examine les choses sous l'angle de la création d'emplois pour celles et ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail régulier. Par ailleurs, peu d'éléments indiquent que le système ait effectivement permis d'augmenter le niveau d'occupation (le nombre d'heures) de ses utilisateurs (essentiellement hautement qualifiés) du système ou leur productivité. Le système des titres-services subventionne donc *de facto* essentiellement le temps libre de ménages à double revenu, disposant de revenus relativement élevés. On peut donc considérer les titres-services comme un exemple classique de la manière dont un schéma ayant a priori des objectifs louables peut générer des effets Matthieu non désirés, comme le suggère d'ailleurs le titre de cet article.

2. CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA CREATION DU SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES

Les titres-services ont vu le jour en Belgique en 2001. De 2001 à 2004, ce régime relevait de la compétence des régions. Modifié en profondeur en janvier 2004, le système est devenu une compétence fédérale, à l'initiative du 2ème gouvernement Verhofstadt, une coalition libérale-socialiste présente des deux côtés de la frontière linguistique. L'inspirateur du système des titres-services était le ministre de l'Emploi et des Pensions de l'époque, Frank Vandenbroucke. Le présent article traite du système des titres-services tel qu'il existe depuis 2004 (Conseil supérieur de l'emploi, 2005, p. 118).

Le dispositif des titres-services avait un précurseur : les Agences Locales pour l'Emploi (ALE), créées en 1994. Dans ce système, les chômeurs avaient la possibilité d'accomplir un nombre limité de tâches majoritairement disparues du marché du travail régulier, telles que des petits travaux de réparation ou des petits travaux de jardinage. Mais il autorisait également les activités d'aide en matière de soins aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées. La possibilité de travailler en ALE n'était ouverte qu'aux chômeurs ou aux personnes percevant un revenu d'intégration. Les personnes employées dans ce système conservaient la totalité de leur allocation et gagnaient au surplus 4,10 EUR par heure de travail, jusqu'à un maximum de 45 heures par mois. L'objectif de ce système était de diminuer l'éloignement des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du revenu d'intégration par rapport au marché du travail régulier. Toutefois, les activités autorisées dans le cadre des ALE ne relevant par définition pas du marché du travail régulier, cet objectif ne fut pas ou à peine atteint. Le système créait en outre un piège à l'emploi, étant donné qu'il devenait moins intéressant sur le plan financier pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et les chômeurs combinant leur allocation avec un emploi en ALE de

repasser au marché du travail régulier (Sansoni, 2009). Depuis la transformation du système des titres-services en 2004, le dispositif des ALE est en extinction, à savoir que les personnes qui étaient actives dans ce système auparavant peuvent y rester mais que celui-ci n'est plus accessible à de nouveaux arrivants. En 2012, 16 230 personnes étaient encore employées dans le système des ALE, dont 60 % avaient plus de 50 ans (ONEM, 2013, p. 159).

Contrairement au système des ALE, celui des titres-services n'est pas uniquement axé sur les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du revenu d'intégration. Le système des titres-services a été créé en fonction d'une série d'objectifs. Un premier objectif consistait à créer de nouveaux emplois, surtout pour des personnes faiblement scolarisées, et plus précisément pour des femmes faiblement scolarisées, un groupe-cible qui connaît de nombreuses difficultés sur le marché de l'emploi belge. Un deuxième objectif consistait à diminuer l'occupation dans l'économie informelle. Une étude de Schneider (2013, p. 3) estime le niveau de l'économie informelle en Belgique en 2013 à 16,40 % du produit intérieur brut. A cet égard, la Belgique fait certes mieux que de nombreux pays d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud (où les chiffres peuvent grimper jusqu'à 30 %), mais clairement moins bien que par ex. les Pays-Bas (9,10 %), la France (9,90 %) et l'Allemagne (13 %). En Belgique, l'emploi informel se situe essentiellement dans le secteur de la construction, mais également dans certaines segments du secteur des services, dont, entre autres, les restaurants, cafés et hôtels. Avant l'introduction des titres-services, les travaux ménagers étaient accomplis pour une très grande part dans le secteur informel. Même si être employé en l'absence de contrat écrit n'est pas nécessairement punissable, force est de constater que les travailleurs employés dans le secteur informel sont souvent très mal protégés, qu'ils n'ont quasiment aucun droit formalisé et qu'ils ne se constituent pas de droits en matière de sécurité sociale. Lorsqu'ils accomplissent un travail informel, en combinaison avec une allocation, ils courent le risque d'être sanctionnés et de perdre leur allocation. Un troisième objectif des titres-services consiste à venir en aide aux ménages dans leur recherche d'un équilibre entre le travail formel et la vie familiale. Les titres-services pouvant être utilisés pour des activités telles que le repassage et le nettoyage, les utilisateurs sont – à tout le moins partiellement – dispensés de ces activités. Les ménages ont ainsi plus de temps à consacrer à leurs enfants ou à leurs loisirs ou à l'inverse, peuvent accomplir davantage d'heures dans le cadre du travail formel.

Le système des titres-services trouve son origine dans une série de besoins. Au nombre de ces besoins figure la rareté croissante d'emplois de qualité pour des personnes faiblement scolarisées dans l'économie du savoir en Belgique, tandis que la demande en matière de travailleurs hautement scolarisés augmente. Ceci est parfaitement illustré dans ce passage du rapport d'Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck et Myles (2002) 'A new welfare architecture for Europe' : *"We no longer live in a world* in *which low-skilled workers can support the entire family. The basic requisite for a good*

life is increasingly strong cognitive skills and professional qualifications… Employment remains as always the sine qua non for good life chances, but the requirements for access to quality jobs are rising and are likely to continue to do so ». Il est à noter que ce rapport (réécrit par la suite sous forme d'un ouvrage abondamment cité, publié par Oxford University Press) a paru durant la Présidence belge de l'UE en 2001, après avoir été commandé par Frank Vandenbroucke, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi de l'époque, également inspirateur du système des titres-services belge.

Le passage précité développe un thème abordé par Esping-Andersen et al., et est par ailleurs explicité dans ce passage-ci : «*As servicing becomes the life-blood of our existence, privilege is bestowed upon the knowledge strata. Yet, there are huge areas of servicing which are labour intensive and low-skilled. The lower end of servicing society is where we must pin our hopes for mass-employment. Unfortunately, because of their sluggish productivity, low-end service jobs are threatened by a long term 'cost-disease' problem. Tertiary employment is therefore likely to stagnate unless wages slide downward* » (Esping-Andersen, 1999, p. 96).

Comme le montrent Iverson et Wren (1998), les économies occidentales sont de plus en plus amenées à gérer le compromis entre chômage, emplois faiblement rémunérés et – lorsque l'on mise sur l'emploi subsidié pour les moins qualifiés – impôts revus à la hausse. L'emploi par le biais des titres-services peut être considéré comme une issue à ce compromis, en ce sens que l'on augmente le taux d'emploi des personnes faiblement scolarisées sans être contraint d'accepter une augmentation de l'inégalité salariale causée par l'érosion des rémunérations au bas de la pyramide des salaires.

Un autre facteur, plus spécifique à la Belgique, qui a joué un rôle dans l'introduction des titres-services était que la Belgique se caractérisait, au sein du groupe des pays d'Europe continentale, par un degré très élevé de dépendance aux allocations. Au début des années 2000, la Belgique figurait parmi les mauvais élèves au sein des pays d'Europe continentale en matière de taux d'emploi et de croissance du taux d'emploi. En 2000, le taux d'emploi s'élevait en Belgique à 65 %, soit 4 points de pourcentage en dessous de la moyenne des 15 Etats membres de l'UE et quasiment 15 points de pourcentage en moins que les meilleurs pays d'Europe sur ce plan (OCDE (1), 2014). Ces chiffres se sont traduits, pour la population active en Belgique, par un niveau de dépendance aux allocations parmi les plus élevés de l'Union européenne. Si l'on se penche, par exemple, sur le volume de chômeurs tel que calculé par De Deken (2011, pp. 355-371), on voit que, sur les 12 pays européens examinés, c'est en Belgique qu'il est le plus élevé (6,40 %). Un niveau important de dépendance chronique aux allocations n'est – pour des raisons tant économiques que fiscales et politiques – pas souhaitable et est même intenable.

La faiblesse des chiffres en matière d'emploi en Belgique (surtout chez les personnes faiblement scolarisées) est liée à trois facteurs : la Belgique présente d'abord et avant

tout une structure salariale très comprimée, surtout dans le bas de la pyramide salariale. Le salaire minimum en Belgique se situe à un niveau relativement élevé par rapport au revenu médian. Fixé au niveau national, il peut être considéré comme un minimum absolu. Or, ce salaire minimum est en réalité le fruit d'une négociation entre employeurs et travailleurs (représentés par les syndicats), et ce au niveau sectoriel. Les 'véritables' salaires minimums sont en réalité souvent nettement plus élevés que le salaire minimum fixé légalement. Les secteurs au sein desquels le salaire minimum est de 20 à 30 % plus élevé que le salaire minimum légal ne sont pas rares. Dans certains secteurs, le salaire minimum effectif est parfois carrément égal à deux fois le salaire minimum légal. Dans le secteur des services, il semblerait que les salaires minimums effectifs s'écartent moins du salaire minimum légal, même s'il est difficile de se prononcer de manière générale à ce sujet, étant donné que les accords salariaux dans ce secteur sont conclus au sein de dizaines de commissions paritaires différentes. Toutes les preuves disponibles indiquent qu'en Belgique, très peu de gens travaillent au salaire minimum fixé à l'échelon national. La base de données de l'OCDE (2014 (2)) sur la distribution des revenus indique que le travail faiblement rémunéré est moins présent en Belgique que dans les pays voisins.

Alors qu'en Belgique, le salaire minimum effectif est déjà relativement élevé, le coût du travail pour l'employeur est encore plus important. Et ce en raison du niveau élevé des cotisations que les employeurs doivent verser pour le système de sécurité sociale, qui est cofinancé par les employeurs et les travailleurs. Les cotisations que les employeurs sont tenus de verser pour le système de base (le premier pilier) augmentent proportionnellement avec le salaire et s'élèvent en moyenne à 25 pour cent du salaire brut. Parallèlement, les employeurs versent souvent des cotisations supplémentaires pour le financement d'éléments tels que le congé éducatif, les congés payés et la garde d'enfants. Le coût total pour l'employeur s'élève finalement à environ 40 % du salaire brut, même si ce taux peut varier en fonction du type de travailleur. Au surplus, les employeurs versent souvent aussi d'autres cotisations pour alimenter des fonds constitués au niveau sectoriel. Ces cotisations dans le « deuxième pilier » peuvent être utilisées pour divers objectifs (comme notamment des formations supplémentaires au niveau sectoriel ou le versement d'allocations de chômage avec complément d'entreprise). Ces cotisations supplémentaires varient fortement d'un secteur à l'autre mais peuvent souvent être très élevées.

Un troisième facteur contribuant au niveau d'occupation relativement faible en Belgique (surtout en ce qui concerne les personnes faiblement scolarisées) réside dans le fait que le revenu net des travailleurs travaillant au salaire minimum est relativement faible par rapport aux prestations de sécurité sociale auxquelles ils ont droit par ailleurs. La Belgique est un pays très atypique, en ce sens que le droit aux allocations de chômage est illimité dans le temps. Combiner une allocation avec le revenu d'un emploi informel peut dès lors s'avérer plus intéressant que d'avoir un emploi dans

l'économie régulière à un salaire minimum, même si l'on encourt une sanction dans la première situation.

Le système des titres-services vise à réagir à chacun de ces trois facteurs : tout d'abord, ce dispositif des titres-services contourne les négociations salariales ordinaires organisées au niveau sectoriel. Ensuite, employer des travailleurs en titres-services revient beaucoup moins cher aux employeurs, vu qu'ils ont souvent droit à des baisses de charges structurelles et spécifiques à des groupes-cibles, ce qui fait nettement baisser les cotisations de sécurité sociale. Enfin, le coût pour l'utilisateur de titres-services – assurément durant les premières années d'existence du système – a été maintenu à un niveau si bas que l'emploi informel a supplanté le marché du travail régulier, rendant ainsi plus difficile la combinaison d'une allocation avec un travail informel. En outre, à partir de 2004, les pouvoirs publics ont multiplié les contrôles et ont éventuellement sanctionné des chômeurs par le biais de la procédure dite « DISPO ». Tout ceci a abouti à une augmentation notable du nombre de chômeurs suspendus (surtout à titre temporaire) (Bogaerts et al, 2010, pp. 4-7).

3. FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DES TITRES-SERVICES

Cinq acteurs interviennent dans le système : l'utilisateur achète un certain nombre de titres-services pouvant être utilisés pour un nombre restreint d'activités vouées à disparaître du marché du travail régulier en raison du niveau élevé du coût du travail. Ces activités peuvent être accomplies tant au domicile de l'utilisateur (nettoyage, repassage, préparation des repas ou travaux de couture occasionnels) qu'en dehors de chez lui (repassage, courses ou transport accompagné de personnes à mobilité réduite). Les titres-services ne peuvent être utilisés que pour ces activités. Toute personne adulte résidant en Belgique peut acheter maximum 500 titres-services par an[1]. Un nombre maximum de 1 000 titres par famille (= personnes habitant à la même adresse) peut être acheté sur une année. Les 400 premiers titres achetés par une personne coûtent 9,00 EUR et les 100 autres 10,00 EUR. Ces titres doivent être achetés auprès de la société Sodexo. Une fois que la personne les a reçus (au format papier ou numérique[2]), les titres doivent être utilisés dans les 8 mois. Chaque utilisateur a droit à un crédit d'impôt de 30 % par titre lors du calcul annuel relatif à l'impôt sur les personnes physiques, ce qui ramène le coût réel à 6,30 EUR pour les 400 premiers titres-services et à 7,00 EUR pour les 100 autres titres[3].

(1) Un nombre limité de catégories, à savoir les ménages monoparentaux, les personnes handicapées ou les parents d'enfants handicapés peut acheter 2 000 titres-services par an à un prix fixe de 9,00 EUR par titre (ONEM, 2014).

(2) Les titres-services au format papier disparaîtront le 1 janvier 2015 ; le système fonctionnera exclusivement avec des titres électroniques à partir de cette date.

(3) Depuis juillet 2013, le montant maximum servant de base de calcul pour le crédit d'impôt est limité à 1 380 EUR par personne et par an (autrefois : 2 720 EUR par an). Le crédit d'impôt maximum est donc plafonné à 414 EUR par personne (autrefois : 816 EUR) (ONEM, 2014).

Le deuxième acteur est Sodexo, une société privée qui émet et distribue les titres-services. Sodexo perçoit 22,04 EUR par titre-service vendu. Sur ce montant, l'utilisateur paie 9,00 EUR, les 13,04 EUR restants étant payés par le pouvoir public fédéral. Sodexo reçoit en outre du pouvoir public fédéral une rémunération de fonctionnement pour chaque titre-service vendu[4].

Le pouvoir public fédéral est le troisième acteur, son rôle étant de subventionner le système des titres-services de 2 manières. Il verse ainsi 13,04 EUR à Sodexo par titre-service vendu. Parallèlement, chaque utilisateur a droit à un crédit d'impôt d'une valeur de 30 % du titre-service acquis. Ce crédit d'impôt coûte 2,70 EUR par titre aux pouvoirs publics. En cumulant ces deux éléments, on en arrive à un coût pour les pouvoirs publics de 15,74 EUR par titre-service. Ceux-ci subventionnent donc le coût total du titre-service à raison de 71,40 %[5].

Le travailleur en titres-services est le quatrième acteur du système. Lorsqu'il signe un contrat de travailleur en titres-services, il est considéré comme un travailleur régulier sur le marché de l'emploi belge. Les conditions de travail des travailleurs en titres-services sont arrêtées au sein d'une commission paritaire qui leur est propre (la CP 322.01). Les travailleurs peuvent être employés pour maximum trois mois sous un contrat temporaire. A l'issue de cette période, le travailleur doit se voir proposer un contrat fixe à durée indéterminée pour minimum 10 heures de travail par semaine. En 2014, le salaire minimum brut légal s'élève à 10,28 EUR[6]. En réalité, le salaire résulte d'une convention entre employeur et travailleur et peut être nettement supérieur au salaire minimum. En 2012, le salaire horaire brut moyen s'élevait à 10,82 EUR (Idea Consult, 2013, p. 45). Un travailleur en titres-services employé à temps plein gagne donc plus que le salaire minimum légal dans bien des cas.

L'employeur est le cinquième et dernier acteur. Il passe un contrat avec le travailleur en titres-services pour un certain nombre d'heures de travail par semaine à un salaire horaire convenu. L'employeur perçoit 22,04 EUR par titre-service déposé chez Sodexo. Ce montant sert à payer tant le salaire horaire du travailleur que les éventuels frais de fonctionnement de l'entreprise. Les employeurs en titres-servi-

(4) En 2008, cette rémunération de fonctionnement s'élevait à 0,0852 EUR par titre-service vendu (Pacolet et al., 2010, p. 22). Nous ne disposons pas de chiffres plus récents.

(5) En réalité, ce pourcentage est encore un peu plus élevé, vu que les pouvoirs publics fédéraux versent également des frais de fonctionnement à Sodexo. Ne connaissant pas le montant exact de ces versements, nous n'en avons pas tenu compte dans notre calcul. Si l'on prend également en compte les mesures pour l'emploi auxquelles les entreprises de titres-services peuvent également recourir, on en arrive à un pourcentage de subventionnement très proche des 80 % (Pacolet et al, 2011, p. 27).

(6) Le salaire horaire brut minimum augmente avec les années d'ancienneté. Il s'élève, pour les travailleurs sans ancienneté, à 10,28 EUR. Ce montant passe à 10,93 EUR pour les travailleurs ayant trois années d'ancienneté. Une ancienneté supérieure à trois ans n'entraîne pas d'augmentation supplémentaire du salaire horaire brut minimum (FGTB, 2014).

ces peuvent être tant des organisations publiques que des organisations privées et le marché des titres-services regroupe des organisations des secteurs marchands et non marchands. En 2012, 2 753 employeurs étaient actifs, lesquels ont employé 151 000 travailleurs. 68 % des travailleurs étaient occupés auprès d'un employeur du secteur marchand (entreprises privées, agences d'intérim ou personnes physiques). 27 % l'étaient auprès d'un employeur du secteur non marchand (ASBL, entreprise d'insertion ou ALE). Les 5 % restants l'étaient auprès d'une administration (CPAS ou recrutement direct par la commune).

4. SUCCES DU SYSTEME DES TITRES-SERVICES

Le système belge des titres-services recueille un très grand succès. En 2012, il comptait pas moins de 900 000 utilisateurs actifs ayant utilisé pas moins de 114 millions de titres (ONEM, 2013, pp. 109-110). 1 ménage belge sur 5 a eu recours au système des titres-services en 2012. Au cours des cinq premières années de son existence (2004-2009), c'est en Flandre que ce système a connu la plus forte croissance du nombre d'utilisateurs. Depuis 2010, la croissance est plus forte à Bruxelles et en Wallonie. Si l'on se penche sur le taux de couverture par région – mesuré comme étant le nombre d'utilisateurs de titres-services divisé par la population depuis 20 ans –, on constate que c'est en Flandre qu'il était le plus élevé en 2012 (10,90 %, contre 9,90 % en Wallonie et 9,80 % à Bruxelles) (Idea Consult, 2013, p. 16). Les utilisateurs bruxellois achètent, sur une base annuelle, des quantités relativement élevées de titres-services (163 titres par utilisateur en 2012, contre 138 en Flandre et 124 en Wallonie) (Idea Consult, 2013, p. 18). Le tableau 1 nous montre qu'une forte augmentation du nombre d'utilisateurs est corrélée à une augmentation du nombre d'employeurs et de travailleurs actifs (Idea Consult, 2005/2013 et ONEM, 2013, pp. 106-109).

TABLEAU 1 : CROISSANCE ANNUELLE DU SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES, 2004-2012

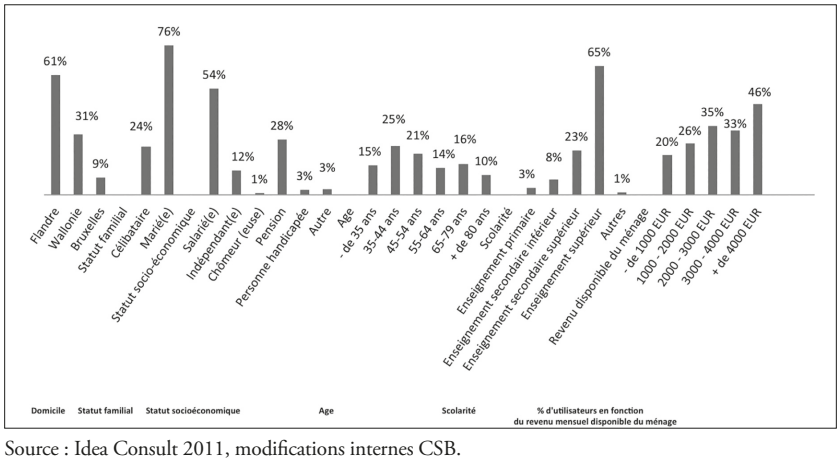
Année	Nombre d'utilisateurs	Nombre de travailleurs	Nombre d'employeurs
2004	98.814	15.077	504
2005	190.734	28.933	840
2006	316.101	61.759	1.162
2007	449.626	87.152	1.504
2008	557.482	103.437	1.892
2009	665.884	120.324	2.292
2010	760.702	136.915	2.576
2011	834.959	149.827	2.708
2012	899.558	151.137	2.753

Source : Idea Consult, 2005/2013 et ONEM, 2013.

L'objectif initial de faire travailler 20 000 personnes dans un emploi en titres-services a été atteint en l'espace d'un an et demi seulement. Le nombre de travailleurs a augmenté d'année en année, pour dépasser le chiffre de 150 000 unités en 2012. Même pendant la crise financière et économique, le système belge des titres-services a poursuivi sa forte expansion. Pacolet et al. (2010, p. 7) relèvent (même si l'on ne dispose pas de véritables preuves à cet égard) que le système belge des titres-services a fait office de tampon face à la hausse du chômage durant la période de crise récente.

Les principaux utilisateurs de titres-services sont les couples dont les deux partenaires travaillent à temps plein (voir figure 1). Ce premier et principal groupe d'utilisateurs est âgé de 20 à 65 ans et a recours au titre-service essentiellement en vue de parvenir à un meilleur équilibre entre travail formel et vie familiale. Un second groupe d'utilisateurs, croissant d'année en année, qui est constitué de personnes de 65 ans et plus, a souvent des besoins spécifiques en matière de soins. La figure 1 montre par ailleurs que la majorité des utilisateurs ont un niveau d'instruction supérieur. Les titres-services sont utilisés par des familles dont le revenu net disponible du ménage varie. Une étude de Haigner et al. (2010, p. 17) montre toutefois que les familles disposant d'un revenu supérieur recourent relativement plus au système des titres-services. Ce nombre atteint 35 % dans le cas des ménages dont le revenu mensuel se situe entre 2 000 et 3 000 EUR, et même 46 % pour les ménages dont le revenu disponible est supérieur à 4 000 EUR.

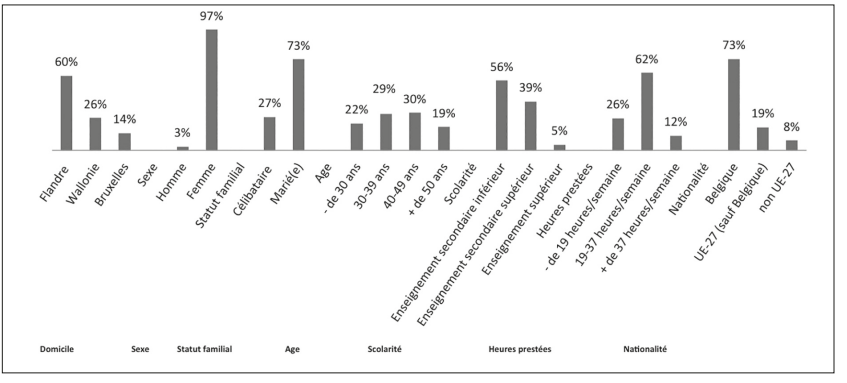
FIGURE 1 : PROFIL DES UTILISATEURS DE TITRES-SERVICES EN BELGIQUE, 2010



Source : Idea Consult 2011, modifications internes CSB.

La quasi-totalité des travailleurs du système belge des titres-services sont des femmes (voir figure 2)[7]. 20 % ont plus de 50 ans, ce qui représente un quasi-doublement par rapport à 2007 (10,70 %) (Idea Consult, 2012, p. 35). La plupart des travailleurs n'ont qu'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur, même si cette réalité ne concerne assurément pas la totalité des travailleurs. Un nombre non négligeable de ces personnes est même titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Un emploi en titres-services n'est, dans la plupart des cas, pas un emploi à temps plein. La plupart des travailleurs travaillent soit à mi-temps (19-37 heures par semaine – 64 %), soit à temps partiel (moins de 19 heures par semaine – 24 %). Trois quarts des travailleurs sont de nationalité belge. 19 % ont la nationalité d'un autre pays parmi les 27 Etats membres de l'UE et 8 % ont la nationalité d'un pays non-membre de l'UE. A Bruxelles, toutefois, on note que seul 1 travailleur sur 4 est de nationalité belge. Au fil des années, on constate une augmentation du nombre de travailleurs d'une autre nationalité que la nationalité belge (de 24 % en 2007 à 27 % en 2011). Parmi les travailleurs étrangers, les Polonais sont les plus nombreux (13 669 travailleurs en 2012) ; ils sont suivis par les Roumains (2 942 travailleurs) et les Portugais (2 912 travailleurs). Les données d'Idea Consult (2012, p. 37) nous enseignent que 75 % des travailleurs ont un(e) partenaire ayant lui-(elle) même un travail.

FIGURE 2 : PROFIL DES TRAVAILLEURS EN TITRES-SERVICES EN BELGIQUE, 2011



Source : Idea Consult, 2012 et ONEM, 2013, modifications internes CSB.

(7) En ce qui concerne le profil des travailleurs en titres-services, nous nous basons sur des informations détaillées provenant de l'Office national de l'Emploi (ONEM), complétées de deux variables (statut familial et situation en matière d'emploi du partenaire) et issues d'une enquête d'Idea Consult (2012, p. 37) réalisée en 2011 auprès de 3 000 travailleurs.

Ces travailleurs sont employés chez l'un des 2 753 employeurs actifs en titres-services. Au fil des années, on constate une nette augmentation des entreprises en titres-services venant des secteurs commercial et marchand. En 2012, 68 % des travailleurs en titres-services travaillaient pour le compte d'un employeur du secteur marchand (entreprises privées (52 %), agences d'intérim (13 %) ou personnes physiques (3 %)). 27 % travaillaient pour un employeur du secteur non marchand (entreprise d'insertion (8 %), ASBL (12 %) ou ALE (7 %)). Les 5 % restants étaient employés auprès des services publics (par l'intermédiaire du CPAS (4 %) ou engagés directement par la commune (1 %)).

A première vue, le système belge des titres-services fait figure de success-story. 1 ménage belge sur 5 y a recours et ce dispositif fournit du travail à plus de 150 000 personnes. Ces travailleurs se caractérisent souvent par un statut très précaire sur le marché de l'emploi belge, cette population regroupant essentiellement des femmes faiblement scolarisées, des personnes âgées (+ 50 ans) et des migrantes.

Comme on l'a vu précédemment, une heure de travail en titres-services coûte 22,04 EUR. Le consommateur paie 6,30 EUR (9 EUR - 30 % de crédit d'impôt), ce qui implique que les pouvoirs publics fédéraux paient les 15,74 EUR restants (soit 71,40 % du coût total). En 2012, le coût total brut du système des titres-services pour les pouvoirs publics s'élevait à 1,86 milliard EUR. Si l'on prend en compte les effets retour potentiels (par ex. la baisse des allocations de chômage à verser, les revenus supplémentaires en cotisations de sécurité sociale et impôts sur les personnes), le coût pour les pouvoirs publics selon Idea Consult (2012, pp. 147-150) diminue pour se situer à 1,05 milliard EUR. Idea Consult est un cabinet de consultance chargé par les pouvoirs publics fédéraux d'évaluer chaque année le système belge des titres-services. Les hypothèses de ce cabinet concernant les effets retour potentiels sont cependant souvent très optimistes. La Cour des comptes belge (2009, p. 61), tout comme Pacolet et al. (2011), se montrent très critiques à l'égard de ses calculs.

Un élément souvent négligé lors du calcul du coût pour les pouvoirs publics réside dans le fait que dans de nombreux cas, les employeurs ont encore droit à des subventions publiques supplémentaires, sous la forme de réductions de charges structurelles ou de réductions de charges axées sur un groupe-cible spécifique. En Belgique, une réduction de charges structurelle est offerte pour les travailleurs dont le revenu est proche du salaire minimum. Il existe parallèlement des réductions de charges axées sur des groupes-cibles spécifiques, comme entre autres les personnes faiblement scolarisées, les travailleurs âgés de plus de 50 ans ou les travailleurs handicapés. En 2012, les employeurs en titres-services ont bénéficié en moyenne de 2 500 EUR de réductions de charges pour des groupes-cibles et de 1 500 EUR de réductions de charges structurelles par travailleur en titres-services employé (Idea Consult, 2013, p. 95). Ce coût élevé pour les pouvoirs publics nous oblige à considérer le système des titres-services d'un œil très critique.

5. LE SYSTEME DES TITRES-SERVICES CONCRETISE-T-IL SES OBJECTIFS ?

5.1. LE SYSTEME CREE-T-IL DE NOUVEAUX EMPLOIS ?

Après moins de 2 ans, plus de 20 000 travailleurs étaient déjà occupés dans le système des titres-services, ce chiffre dépassant carrément les 150 000 travailleurs après 10 ans. Selon certains, la formule est dès lors la mesure la plus efficace en matière d'emploi ayant jamais été prise en Belgique. Un regard critique s'impose toutefois. Lorsque l'on se penche, par exemple, sur les arrivants qui intègrent le système des titres-services, on constate que le profil d'employabilité de ceux-ci sur le marché est en constante amélioration. En 2007, 46 % des travailleurs étaient issus du chômage. En 2011, ils n'étaient plus que 37 % (et même seulement 25 % en Flandre). La durée du chômage de ces gens avait également diminué au cours de cette période. En 2007, 28 % des arrivants issus du chômage avaient été au chômage pendant moins de 1 an. 58 % y étaient restés pendant 2 ans au moins. En 2011, la part des arrivants issus du chômage et y étant restés moins de 1 an atteignait 40 %. Par contre, 43 % étaient restés chômeurs pendant 2 ans au moins. Parallèlement, on constate qu'une part sans cesse croissante des arrivants dans le système des titres-services vient d'un autre emploi, et souvent sous un contrat à durée indéterminée. En 2007, cette situation concernait 45 % des arrivants. En 2011, cette part atteignait 50 % (et même 60 % en Flandre) (Idea Consult, 2012, p. 46-50).

L'augmentation de personnes arrivant dans le système des titres-services et présentant un meilleur profil d'employabilité peut, à tout le moins en partie, être reliée à la commercialisation du secteur. C'est ainsi que nous observons une forte augmentation des entreprises du secteur marchand (de 20 % en 2004 à 63 % en 2012). Ces entreprises indiquent être à la recherche de travailleurs au profil plus solide, à savoir des personnes ayant un niveau de scolarité plus élevé et possédant déjà de l'expérience comme travailleurs en titres-services. Ceci contraste fortement avec les entreprises du secteur non marchand, qui engagent fréquemment des personnes au profil plus faible (à savoir souvent des personnes faiblement scolarisées et sans expérience) (Idea Consult, 2009, p. 70 et Idea Consult, 2012, p. 113). Les employeurs du secteur marchand indiquent que les réductions temporaires de charges ne jouent qu'un rôle très faible, voire nul, dans leur politique de recrutement : ils s'attendent en effet à devoir faire face à des coûts plus élevés (et donc à voir leur bénéfice chuter) lorsqu'ils engagent une personne au profil faible (en ayant droit à une réduction de charges) que lorsqu'ils engagent une personne au profil plus fort (sans droit à une réduction de charges). En 2012, les employeurs du secteur non marchand ont perçu en moyenne 4 000 EUR par travailleur en réductions temporaires de charges. Les personnes physiques (1 500 EUR) et les agences d'intérim (850 EUR) percevaient, quant à elles, un montant nettement plus faible (Idea Consult, 2013, p. 94). C'était

surtout lorsqu'ils avaient affaire à un travailleur au profil faible, à employer sur une longue période, que les employeurs s'attendaient à ce que la personne concernée allaît devenir trop chère en raison de la fin des réductions de charges limitées dans le temps (Pacolet et al., 2010, p. 76). Les travailleurs travaillant pour un employeur du secteur marchand le font plus souvent dans le cadre d'un contrat temporaire[8] et sont moins heureux dans leur travail comparativement aux travailleurs actifs chez un employeur du secteur non marchand[9] (Idea Consult, 2012, p. 62 et 90). Les employeurs en titres-services poursuivant des finalités sociales sont ceux qui garantissent les meilleures conditions de travail (Pacolet et al, 2010, p. 76).

Idea Consult (2012, p. 96) montre par ailleurs que les travailleurs restent de plus en plus longtemps dans le système des titres-services (70 % des travailleurs sont employés dans le système pendant plus de 3 ans et seulement 3,30 % pendant moins de 1 an). Un emploi en titres-services est de plus en plus considéré comme un emploi stable et fixe, ce qui va à l'encontre de l'objectif initial du système qui était de faire office de plate-forme de réorientation vers des emplois du marché de l'emploi régulier non subventionné. Ceci va également à l'encontre de ce que l'on constatait durant les premières années du système, l'emploi en titres-services étant à l'époque plus souvent combiné avec un autre travail à caractère plus temporaire. Si l'on observe, par exemple, le nombre moyen de contrats en titres-services par travailleur, on constate une forte baisse de 11,4 contrats en 2004 à 1,5 contrat en 2011 (Idea Consult, 2012, p. 63)[10]. L'idée que les travailleurs en titres-services se font de leur emploi a changé ces cinq dernières années : en 2007, ceux-ci considéraient leur emploi en titres-services comme un emploi temporaire offrant la possibilité d'accumuler de l'expérience professionnelle. En 2011, à l'inverse, ces gens conçoivent plus souvent l'emploi en titres-services comme un emploi fixe à durée plus longue. L'acquisition d'expérience professionnelle ou la fonction de transition vers un autre emploi sont jugées moins importantes (Idea Consult, 2012, p. 53). Un élément permettant d'expliquer cette évolution réside dans l'arrivée croissante de travailleurs âgés (50 +) dans le système des titres-services.

(8) Les travailleurs en titres-services peuvent être employés dans le cadre d'un contrat temporaire pendant maximum trois mois. Une fois cette période écoulée, ils ne peuvent plus l'être qu'avec un contrat fixe à durée indéterminée, et ce pour au moins 10 heures de travail par semaine.

(9) Le nombre moyen de contrats par travailleur en titres-services s'élevait en 2011 à 3,9 dans le secteur de l'intérim et à 1,5 au sein des entreprises privées. Dans le secteur non marchand, ce nombre moyen s'élevait à 0,5 (Idea Consult, 2012 : 62). Lorsque l'on interroge un échantillon représentatif de travailleurs en titres-services sur leur degré de satisfaction par rapport à leur emploi, on constate que les travailleurs employés par un employeur du secteur marchand accordent à leur emploi un score de 3,08 sur 5. Chez les travailleurs employés dans le secteur non marchand, ce score est plus élevé : 3,3 sur 5 (Idea Consult, 2012: 90).

(10) Ceci ne signifie pas que les travailleurs en titres-services auraient moins travaillé en 2011 qu'en 2004. Ce que nous cherchons à mettre en évidence ici, c'est qu'en 2011, les travailleurs en titres-services travaillaient essentiellement pour 1 employeur fixe dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, alors qu'en 2004, ils ont travaillé essentiellement dans le cadre de contrats temporaires pour parfois plusieurs employeurs.

On constate que, sur une base annuelle, environ 20 % des travailleurs quittent le système des titres-services. Un cinquième d'entre eux seulement intègre effectivement le marché du travail régulier (Idea Consult, 2012, p. 95). Il s'agit surtout de travailleurs originaires d'un pays extérieur à l'UE, qui pointent l'insuffisance de possibilités de passer à un autre emploi non subventionné (Idea Consult, 2012, pp. 140-142). Ce faible niveau de passage peut, à tout le moins partiellement, être imputé à la sous-exploitation des possibilités de formation et de recyclage par les travailleurs en titres-services. En 2010, 2,60 millions seulement des 7,30 millions EUR disponibles ont été effectivement dépensés en faveur de la formation et du recyclage[11]. 29 % seulement des travailleurs en titres-services ont bénéficié d'au moins 1 heure de recyclage en 2010. Les travailleurs actifs dans des entreprises du secteur non marchand font ici nettement mieux (45 %) que les travailleurs employés par des entreprises du secteur marchand (15 %) (Idea Consult, 2012, p. 75). Une étude du syndicat chrétien CSC (2009) et de Defourny et al. (2009, p. 132) confirme que les entreprises de titres-services marchandes offrent très peu de formations et de recyclages à leurs travailleurs. Un point positif est toutefois à relever : au fil des années, on note une tendance à la hausse en termes de sommes dépensées en recyclage (de 718 000 EUR en 2007 à 2,60 millions EUR en 2010) ainsi qu'en termes de nombre de travailleurs ayant bénéficié d'au moins 1 heure de formation cette année-là (de 8 % en 2007 à 29 % en 2010) (Idea Consult, 2012, p. 75). Si l'on s'intéresse au besoin de formation tel que l'expriment les travailleurs en titres-services eux-mêmes, on constate que seul 1 sur 5 indique en avoir besoin. Ce sont surtout ceux qui ont déjà bénéficié d'une formation qui affirment trouver utile de recevoir des heures de formation supplémentaires (Idea Consult, 2012, pp. 78-80).

5.2. LE SYSTEME DES TITRES-SERVICES A-T-IL PERMIS A SES UTILISATEURS DE PARVENIR A UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE VIE PRIVEE ET VIE PROFESSIONNELLE ?

Un des principaux objectifs du système des titres-services consiste à aider les gens à parvenir à un meilleur équilibre entre travail formel et vie familiale. Il n'y a aucun doute sur le fait que ce système y a effectivement contribué. Cela étant, que font les utilisateurs du temps supplémentaire dont ils disposent grâce à l'externalisation d'activités ménagères ? La majorité des utilisateurs (78 %) indiquent que le système n'a aucun effet sur leurs heures de travail formel. Environ 20 % indiquent faire effectivement plus d'heures au travail. Le temps supplémentaire dégagé est essentiellement consacré à la famille (23 %), aux tâches ménagères (22 %), aux loisirs (20%) ou à d'autres activités (18 %) (Idea Consult, 2011, pp. 110-112). Comme nous l'avons déjà indiqué, l'utilisation de titres-services augmente avec le revenu net disponible du ménage. Le système belge des titres-services peut dès lors être vu comme un sys-

(11) En 2007, le pouvoir public fédéral a créé un fonds en faveur de la formation et du recyclage dans le secteur des titres-services. Le montant maximum pouvant y être affecté est déterminé annuellement.

tème qui subventionne les loisirs de ménages à deux revenus essentiellement.

5.3. LE SYSTEME DES TITRES-SERVICES A-T-IL FAIT BAISSER LE TRAVAIL DANS L'ECONOMIE INFORMELLE ?

La diminution de l'emploi informel était un autre objectif majeur du système des titres-services. Comme l'a prouvé l'étude de Schneider (2013), la Belgique a un secteur informel de taille relativement grande (assurément en comparaison avec ses voisins), entre autres dans le secteur du travail ménager. Il est toutefois très difficile d'estimer dans quelle mesure le système des titres-services a permis de réduire l'emploi informel. Un projet d'étude autrichien a tâché de répondre à cette question. Les auteurs de cette étude sont parvenus à la conclusion que *"the fraction of people switching from unofficially employing household help to the service voucher system will be between 10 and 15 percent (Haigner et al, 2010, p. 83)"*. Renooy (2008, p. 252) concède lui-même que "it is difficult to conclude that the service voucher scheme has made significant inroads into tackling undeclared work". L'étude d'évaluation annuelle d'Idea Consult indique qu'entre 10 et 20 % des travailleurs accomplissant auparavant des travaux ménagers rémunérés au noir sont passés au système des titres-services. Pacolet (2010, p. 143) relève que ce résultat est maigre eu égard au coût budgétaire élevé de ce dispositif.

5.4. IMPACT SUR L'EMPLOI NET

Un peu plus de 150 000 travailleurs travaillaient dans le secteur des titres-services en 2012. Comme on l'a déjà dit, la majeure partie d'entre eux ne travaillent pas à temps plein mais bien à mi-temps (19-37 heures par semaine) (64 %) ou à temps partiel (moins de 19 heures par semaine) (24 %). Les travailleurs ont accompli en moyenne 19 heures par semaine et le système des titres-services représentait en 2012 environ 75 000 emplois à temps plein. Parallèlement, le système a permis la création de 4 600 emplois pour le personnel d'encadrement (Idea Consult, 2013, p. 55). Si l'on part du postulat que les travailleurs employés dans ce système n'auraient pas trouvé d'emploi autrement, on doit conclure que le coût par nouvel emploi à temps plein créé s'élève à 1,86 milliard EUR / 75 000 = 24 800 EUR par an. Si l'on présume que la moitié seulement de ces emplois sont véritablement de nouveaux emplois créés[12], le coût par nouvel emploi à temps plein créé grimpe et passe alors à près de 50 000 EUR par an. Il est néanmoins très difficile d'estimer l'impact net du système des titres-services sur l'emploi pour la bonne et simple raison qu'aucune étude d'évaluation n'a encore été réalisée à ce sujet. Comme cela a été dit, nous disposons malgré tout d'indications claires concernant le fait que tous les emplois en titres-ser-

(12) Des études d'évaluation empiriques concernant les programmes d'emploi situent les effets d'aubaine et de substitution à un niveau estimé largement supérieur à 50 %, et ce surtout dans les programmes (tels que les titres-services) qui ne se consacrent pas à un groupe-cible très spécifique comme les chômeurs de très longue durée (Marx, 2001).

vices ne sont pas de nouveaux emplois, étant donné que l'on assiste à une arrivée croissante dans le système de personnes qui viennent d'un travail rémunéré, plutôt que du chômage ou de l'inactivité.

Parallèlement, des éléments prouvent que l'emploi en titres-services évince l'emploi régulier non subventionné. 10 % des travailleurs en titres-services concèdent qu'ils exercent des activités non autorisées (16 % à Bruxelles). Ces activités concernent essentiellement la garde d'enfants (2,70 %) mais également les soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées (2,50 %), le jardinage (2,50 %) et les travaux de réparation (1,80 %) (Idea Consult, 2012, p. 58). Les travailleurs en titres-services accomplissent donc parfois des tâches qui sont normalement accomplies sur le marché du travail régulier par des travailleurs spécifiquement formés et pour un salaire plus élevé. Le plus gros risque d'éviction se situe potentiellement à nos yeux dans les soins aux personnes âgées ayant des besoins spécifiques. En théorie, les travailleurs en titres-services ne peuvent assurer des tâches de soins. Tant Pacolet et al. (2011) que l'organisation sociale chrétienne Beweging.net (2014) affirment qu'en réalité, de plus en plus de tâches de soins sont assurées par des travailleurs en titres-services, surtout dans les soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Beweging.net craint dès lors que l'on ne doive déplorer une éviction des systèmes existants tels que l'aide familiale ou l'aide de proximité, avec à la clé une perte de qualité potentielle sur le plan des prestations d'aide.

6. AVENIR DU SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES

Le maintien de la viabilité financière du système des titres-services à long terme nécessite l'apport de nouvelles adaptations. Consécutivement à la 6ème réforme de l'Etat, le système des titres-services redeviendra à compter du 1 juillet 2014 une compétence régionale. Cette évolution peut être considérée comme une chance de soumettre le système aux réformes qui s'imposent. Dans la présente section, nous allons décrire les adaptations apportées ces dernières années et les adaptations projetées.

Comme cela a été dit, le système des titres-services est ultra subventionné : une heure de travail coûte aux pouvoirs publics 15,74 EUR, soit 71,40 % du coût total. En 2012, cela a représenté pour les pouvoirs publics un coût total de 1,86 milliard EUR (1,05 milliard EUR si l'on prend en compte les effets retour potentiels) (Idea Consult, 2012, pp. 147-150). Si l'on veut que le système reste financièrement soutenable pour les pouvoirs publics, il va falloir adapter les montants payés par chaque acteur. Plusieurs modifications sont déjà intervenues au fil des années. Le pourcentage à charge du pouvoir public fédéral dans le coût total est ainsi passé de 81 % en 2004 à 71 % en 2012. Le coût à charge de l'utilisateur par titre-service est passé, durant cette même période, de 6,20 EUR à 9,00 EUR (= coût brut avant déduction fiscale

de 30 %). Parallèlement, le maximum déductible a été réduit en 2013 à 1 380 EUR par personne et par an. En outre, une limite a été fixée relativement au nombre maximum de titres-services pouvant être achetés annuellement par personne (500) et par ménage (1 000). Une enquête réalisée par Idea Consult (2011, p. 123) en 2010 montre que les utilisateurs sont disposés à payer en moyenne un maximum de 9 EUR par titre-service[13]. Un prix plus élevé les amènerait à recommencer à faire leur ménage eux-mêmes ou à se tourner vers le marché informel. Nous constatons cependant qu'une augmentation du coût pour l'utilisateur jusqu'à 9 EUR n'a pas engendré de diminution du recours aux titres-services, même si l'on observe une stagnation sur ce plan. Une manière de réduire le coût de subventionnement élevé pour les pouvoirs publics consiste à relever une nouvelle fois le coût à charge de l'utilisateur, bien qu'un bon contrôle soit alors nécessaire pour s'assurer que cette opération n'entraîne pas de chute de l'utilisation de titres-services. L'accord de gouvernement flamand a d'ores et déjà prévu que le coût à charge de l'utilisateur n'augmentera pas dans les 5 années à venir (jusqu'en 2019) (Gouvernement flamand, 2014). Une autre option consiste à supprimer la déductibilité fiscale de 30 %, pour faire en sorte que le coût à charge de l'utilisateur s'élève à 9,00 EUR par titre-service et non à 6,30 EUR. Lier le coût à charge de l'utilisateur au niveau de revenu est encore une autre option. En 2009, la ministre de l'Emploi de l'époque, Joëlle Milquet, avait annoncé l'introduction du titre-service social. Les ménages disposant d'un revenu limité devaient pouvoir acheter ces titres-services à un prix inférieur (4,00 EUR seulement). Ce titre-service social n'a toutefois jamais été créé dans les faits (SPF ETCS, 2014). Une dernière option pour diminuer le coût élevé pour les pouvoirs publics consiste à diminuer la subvention perçue par l'employeur titres-services. Une étude d'Idea Consult indique toutefois que la marge disponible pour cette mesure est très limitée. Le bénéfice moyen que tire un employeur en titres-services par titre a en effet baissé de 3,40 EUR en 2006 à 0,30 EUR en 2012. L'augmentation du coût salarial en est la principale cause. Les données Bel-first[14] montrent que le coût moyen pour l'employeur pour une 1 heure de travail en titres-services s'élevait à 22,20 EUR en 2012, soit un peu plus que le subside perçu par ledit employeur de la part du pouvoir public fédéral (22,04 EUR). Solliciter de la part des utilisateurs une contribution supplémentaire couvrant les coûts et bénéficier de baisses de charges sont les seules possibilités pour les employeurs en titres-services de réaliser un gain limité de 0,30 EUR par titre-service (Idea Consult, 2013, pp. 86-94). Une étude (PWC, 2006 et Idea Consult, 2013 et Pacolet et al., 2010) montre que ce sont surtout les entreprises du secteur non marchand qui s'attendent à connaître des problèmes si les subventions destinées aux employeurs sont réduites. Un nouveau renforcement du rôle des entreprises de titres-services du secteur marchand pourrait mettre davantage

(13) Coût brut avant déduction fiscale de 30 %.

(14) Toutes les entreprises belges sont tenues de publier leurs comptes annuels. Ces informations sont collectées dans une base de données appelée 'Bel-first'.

encore en péril l'objectif initial du système des titres-services, qui est de venir en aide à des personnes dont les chances de trouver un emploi sur le marché du travail régulier sont très minces.

Un second point d'attention réside dans l'arrivée croissante dans le système des titres-services de personnes qui viennent d'une situation d'emploi ou d'un chômage de courte durée. En 2012, la ministre fédérale de l'Emploi Monica de Coninck a instauré la règle qui exige que 60 % des nouveaux arrivants dans le système devaient être soit chômeurs de longue durée, soit des ayants droit à une prestation d'aide (ONEM, 2014). Si les employeurs ne satisfont pas à ce critère, ils sont passibles d'une amende, voire d'une suspension. Au dernier trimestre 2012, 40 % seulement des arrivants réunissaient ces conditions. Les organisations du secteur non marchand sont cependant parvenues à atteindre ce seuil de 60 %. Les entreprises du secteur marchand n'ont atteint quant à elles qu'un taux de 36 % (Idea Consult, 2013, pp. 42-43). En 2012, les entreprises n'atteignant pas le seuil de 60 % ont reçu un simple avertissement. Elles encourent une amende en cas de non-respect de ce seuil lors d'un second contrôle. Plusieurs éléments indiquent que cela n'empêchera pas les employeurs d'engager des gens qui ne satisfont pas à ces critères. Le nouveau gouvernement flamand a décidé d'abroger une nouvelle fois cette règle des 60 %.

Par ailleurs, on constate que les travailleurs en titres-services restent plus longtemps dans le système. En 2011, moins de 5 % des travailleurs sont passés au marché de l'emploi régulier non subventionné. La formation et le recyclage sont un moyen idéal d'inciter à quitter le système des titres-services. Depuis 2012, un élément supplémentaire est venu s'ajouter à la convention collective de travail liant les travailleurs et les employeurs en titres-services : tout travailleur en titres-services employé à temps plein doit suivre au minimum 11 heures de formation ou de recyclage chaque année (Fonds de formation sectoriel des Titres-services, 2014) [15].

Enfin, on note une inquiétude croissante : de plus en plus, des travailleurs en titres-services assurent des tâches de soins spécifiques. On craint une éviction du travail régulier et non subventionné (comme l'aide familiale et l'aide de proximité), susceptible d'entraîner une baisse de la qualité. Les travailleurs en titres-services ne sont en effet pas formés pour assurer des tâches de soins, contrairement aux travailleurs spécifiquement formés à l'aide familiale et à l'aide de proximité. A cet égard, Pacolet et al. (2011) relèvent qu'une option consisterait à axer totalement le travail en titres-services sur la population croissante des seniors présentant des besoins spécifiques en matière de soins. Une condition incontournable est alors que les travailleurs en titres-services reçoivent une formation spécifique. Selon Beweging.net (2014), il

(15) Si le travailleur travaille par ex. à 80 % d'un temps plein, il doit suivre au minimum 11 x 0,8 = 8,8 heures de formation ou de recyclage par an.

est absolument impératif d'améliorer la cohérence et la collaboration entre le pouvoir fédéral compétent en matière d'emploi, d'une part, et le pouvoir régional compétent en matière de bien-être, d'autre part[16].

7. CONCLUSION

Avec plus de 150 000 travailleurs employés, le système belge des titres-services s'apparente à une success-story. Cela n'a rien de surprenant si l'on considère le niveau extrêmement élevé de subventionnement de ce système. En dépit de modifications récentes impliquant une hausse de la participation financière des utilisateurs, le pouvoir public fédéral continue de subventionner le système à raison de plus de 70 % du coût total.

Au vu du nombre très important de travailleurs, le système des titres-services est parfois qualifié de mesure d'emploi la plus efficace qui n'ait jamais été prise en Belgique. Néanmoins, la création nette d'emplois est, selon toute probabilité, nettement inférieure au chiffre de 150 000 travailleurs actifs dans le système, vu la nécessité de prendre également en compte (entre autres) les phénomènes d'éviction ainsi que les effets d'aubaine et de substitution potentiels (voir e.a. Marx, 2001 et Bogaerts et al., 2014 pour plus d'explications à ce sujet). Estimer l'ampleur de ces effets est toutefois impossible en raison de l'absence totale d'étude d'évaluation à ce jour. Les informations dont nous disposons indiquent que l'effet net de création d'emplois est clairement inférieur à ce qu'indiquent les chiffres bruts. Nous constatons ainsi une augmentation de l'arrivée dans le système de personnes venant d'un travail rémunéré. Alors qu'au cours des premières années d'existence du système, les arrivants étaient essentiellement des chômeurs de longue durée ou des bénéficiaires d'un revenu d'intégration, nous voyons que le système des titres-services devient plus attrayant pour des gens qui ont déjà un travail.

Par rapport à de nombreux autres emplois potentiels destinés à des personnes faiblement scolarisées, le travail en titres-services peut s'avérer assez intéressant, grâce notamment aux horaires relativement réguliers. Beaucoup d'autres emplois occupés par des personnes faiblement scolarisées (comme dans l'horeca ou la vente, par exemple) impliquent des horaires irréguliers ainsi que des prestations en soirée et le week-end. Les travailleurs en titres-services qui vont nettoyer chez les gens bénéficient en outre d'une liberté raisonnable dans l'accomplissement de leurs tâches, ce qui garantit une pression au travail relativement limitée. De surcroît, le secteur est correctement régulé.

(16) La sécurité sociale reste pour une grande partie une compétence fédérale en Belgique, alors que les domaines du bien-être et du marché de l'emploi sont des compétences régionales. Cette situation peut engendrer des problèmes de coordination liés au fait que des décisions prises au niveau fédéral ne sont pas toujours adaptées aux objectifs définis et aux instruments disponibles au niveau régional (et inversement).

Le fait que les travailleurs en titres-services soient relativement satisfaits de leur emploi est assurément positif. On peut toutefois se demander s'il est positif que des gens quittent des emplois réguliers pour passer à un système d'emplois en titres-services ultra subsidiés. Il ne s'agit pas uniquement d'une question d'allocation efficace de moyens publics réduits mais aussi d'une question d'égalité et de concurrence loyale entre et avec les travailleurs et employeurs de secteurs non subventionnés. Cet aspect intervient d'autant plus lorsque l'on constate la présence d'un phénomène d'éviction du travail régulier par des travailleurs en titres-services ayant un niveau de formation plus faible.

Combiner travail et vie familiale est un autre objectif du système des titres-services. L'idée est ici de soutenir les travailleurs les plus qualifiés et potentiellement les plus productifs. Peu d'éléments tendent toutefois à prouver que les utilisateurs accomplissent effectivement plus d'heures à leur travail. Il semble dès lors que les titres-services aboutissent surtout à subsidier le temps libre de ménages aux revenus relativement élevés. Le système semble donc être un exemple archétypal de l'effet Matthieu décrit par Deleeck dans le contexte de la politique sociale : initialement mis en place pour aider les plus faibles sur le marché de l'emploi, le système s'est avéré être un dispositif surtout favorable à la classe moyenne, voire au segment supérieur de la classe moyenne.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Beweging.net, *De toekomst van de dienstencheques*, http://www.acw.be/dossiers/werk-sociale-economie/1107-de-toekomst-van-de-dienstencheques, 2014.

Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D. et Van Mechelen, N., *Activation en cas de chômage et droit à l'intégration sociale*, Etude commandée par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, 2010.

Bogaerts, K. et Vandelannoote, D., Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau, *Flemosi Discussion paper*, n° 30, pp. 1-22, 2014.

Cour des comptes, *Titres-services.* Coût et gestion, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, pp. 1-86, 2009.

De Deken, J., in Clasen, J., Clegg, D. (éds), *Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*, Oxford University Press, 2011.

Defourny, J., Henry, A., Nassaut, S. et Nyssens, M., Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service ?, in *Regards Economiques*, n° 69, pp. 1-16, 2009.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, 1999.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J., A new welfare architecture for Europe, in *Revue belge de sécurité sociale*, n° 3, pp. 431-438, 2002.

Haigner, S., Jenewein, S., Schneider, F. et Wakolbinger, F., *Acceptance and perceived prevalence of the Belgium service voucher system*, Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung mbH, Innsbruck, 2010.

Homburg, G. et Renooy, P., Witte werksters en dienstencheques, in *ESB Economische en Statistische Berichte*n, n° 4512, pp. 375-377, 2007.

Idea Consult., Gevers, A., Van Pelt, A. et Peeters, A., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction générale Emploi et Marché du travail, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2005.

Idea Consult., Peeters, A., Gevers, A. et Sanders, D., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction générale Emploi et Marché du travail, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2006.

Idea Consult., Peeters, A., Van Pelt, A. et Sanders, D., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction générale Emploi et Marché du travail, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2007.

Idea Consult., Peeters, A., Van Pelt, A. et Valsamis, D., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2007*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction générale Emploi et Marché du travail, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2008.

Idea Consult., Peeters, A., Van Pelt, A. et Valsamis, D., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2008*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'intégration des demandeurs d'emploi, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2009.

Idea Consult., Devisscher, S., Gerard, M., Valsamis, D. et Van Pelt, A., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'intégration des demandeurs d'emploi, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2010.

Idea Consult., Gerard, M., Valsamis, D. et Van der Beken, W., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2010*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'intégration des demandeurs d'emploi, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2011.

Idea Consult., Gerard, M., Neyens, I. et Valsamis, D., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2011*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'intégration des demandeurs d'emploi, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2012.

Idea Consult., Gerard, M., Romainville, J-F. et Valsamis, D., *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2012*, Rapport final, commandé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'intégration des demandeurs d'emploi, et élaboré par Idea Consult, Bruxelles, 2013.

Marx, I., Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies, in *International Labour Review*, n° 140, pp. 69-85, 2001.

OCDE (1)., Données sur le marché du travail par sexe et âge - indicateurs, http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=2181ffdf-b69e-429d-a452-6dd45bfbf775&themetreeid=13, 2014.

OCDE (2)., Prestations et salaires : Indicateurs de l'OCDE, http://www.oecd.org/fr/els/prestationsetsalaires-indicateursdelocde.htm, 2014.

ONEM, Rapport annuel 2012. L'ONEM en 2012, Volume 2 : *Indicateurs du marché du travail et évolution des allocations. L'évolution des titres-services*, Bruxelles, 2013.

Pacolet, J., De Wispelaere, F. et Cabus, S., *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques*, HIVA, K.U. Leuven, 2010.

Pacolet, J., De Wispelaere, F. et De Coninck, A., *De dienstencheque in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, K.U. Leuven, 2011.

Renooy, P., Undeclared work: a new source of employment?, in *International Journal of Sociology and Social Policy*. n° 5/6, pp. 250-256, 2008.

Sansoni, A.M., *Limits and potentials of the use of vouchers for personal services. An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France*, Working Paper 2009.06, Institut syndical européen/European Trade Union Institute, Bruxelles, 2009.

Vlaamse Regering, accord de gouvernement flamand 2014-2019, http://deredactie.be/polopoly_fs/1.2040981!file/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019(1).pdf, 2014.

TABLE DES MATIERES

CAR ON DONNERA A CELUI QUI A (ET IL SERA DANS L'ABONDANCE) : LE SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES

1.	**INTRODUCTION**	189
2.	**CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA CREATION DU SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES**	190
3.	**FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DES TITRES-SERVICES**	194
4.	**SUCCES DU SYSTEME DES TITRES-SERVICES**	196
5.	**LE SYSTEME DES TITRES-SERVICES CONCRETISE-T-IL SES OBJECTIFS ?**	200
5.1.	LE SYSTEME CREE-T-IL DE NOUVEAUX EMPLOIS ?	200
5.2.	LE SYSTEME DES TITRES-SERVICES A-T-IL PERMIS A SES UTILISATEURS DE PARVENIR A UN MEILLEUR EQUILIBRE VIE PRIVEE/VIE PROFESSIONNELLE ?	202
5.3.	LE SYSTEME DES TITRES-SERVICES A-T-IL FAIT BAISSER LE TRAVAIL DANS L'ECONOMIE INFORMELLE ?	203
5.4.	IMPACT SUR L'EMPLOI NET	203
6.	**AVENIR DU SYSTEME BELGE DES TITRES-SERVICES**	204
7.	**CONCLUSION**	207
	BIBLIOGRAPHIE	209