

TITRES SERVICES SOCIAUX :

CONCURRENCE INUTILE POUR L'AIDE À DOMICILE ?



Analyse

Mars 2010

Jean-Marie Coen
Chargé de projets, SAW-B

Lancée il y a bientôt un an par la ministre de l'Emploi Joëlle Milquet, l'idée de créer des « titres-services sociaux » n'en finit pas de rencontrer des résistances. Bon nombre d'acteurs du secteur se demandent s'il ne vaudrait pas mieux d'abord s'attaquer aux problèmes structurels du dispositif des titres-services (leur coût, la pérennisation du système, le contrôle de la qualité des services...) avant que d'en élargir encore le champ. Les avis sont également partagés au sein du gouvernement, où le dossier a pris du retard.

Le projet des « titres-services sociaux » consiste à offrir des titres-services à prix réduits pour certains publics défavorisés. Si le principe de base est globalement accepté, c'est la manière dont la ministre entend le mettre en œuvre qui rencontre des résistances. En particulier, le fait de réserver les « titres-services sociaux » au public déjà ciblé par l'aide à domicile a suscité une levée de boucliers de ce secteur.

La demande d'aide ménagère est en effet souvent la porte d'entrée vers les services d'aide à domicile. Employeurs et travailleurs de ce secteur voient donc dans le projet initial des « titres-services sociaux » un risque de concurrence directe pour leurs structures d'aide familiale et d'aide aux personnes âgées. Mais également une menace pour la qualité de ces services, qui nécessitent une formation spéciale et une attention particulière.

Plus généralement, nombreux sont ceux qui pensent que le concept des « titres-services sociaux », tel qu'il a été conçu au départ, outrepassé les missions du dispositif des titres-services. Autant de raisons pour revenir sur ce dossier. D'apparence secondaire, le projet de « titres-services sociaux » met en effet en lumière les défis qui pèsent sur le dispositif des titres-services dans son ensemble, notamment sa pérennité financière et la qualité des emplois. Car malgré un budget global qui explose, la viabilité de certaines entreprises de titres-services est compromise par la diminution du remboursement fédéral, surtout quand elles veulent offrir un encadrement et des emplois de long terme à leurs travailleurs.

Dans cette analyse, nous présenterons le projet initial des « titres-services sociaux ». Nous reviendrons sur les critiques qu'il a essuyées, en particulier celles du secteur de l'aide à domicile. Nous passerons enfin en revue les défis qui pèsent sur le dispositif des titres-services dans son ensemble.

A l'origine des « titres-services sociaux »

Au départ Joëlle Milquet, actuelle ministre fédérale de l'Emploi, voulait lutter contre une « discrimination » mise en évidence à de nombreuses reprises dans le prix des titres-services: les petits revenus, qui ne paient pas d'impôts, n'ont pas accès à la déduction fiscale offerte sur le prix

d'achat des titres.¹ D'où l'idée de créer un type de titres-services moins cher, à destination des publics précarisés.

D'aucuns jugent que « *la bonne piste aurait été de réfléchir à cette discrimination par la réduction – voire la suppression – de la déduction fiscale* ». ² Dans les négociations au gouvernement, il fut aussi question de moduler les tarifs suivant les revenus des bénéficiaires (comme c'est le cas dans... l'aide à domicile). Mais cette solution aurait été écartée car « trop compliquée à mettre en œuvre ».

« Titres-services sociaux » : le projet initial

Le principe des « titres-services sociaux » a été approuvé par le gouvernement en mai 2009. Le projet d'origine prévoyait que ces nouveaux titres-services soient réservés à trois catégories de personnes : les personnes handicapées de grande dépendance, les personnes âgées bénéficiant de la GRAPA, les familles mono-parentales à faible revenus.³ Ils devraient être délivrés par les CPAS, « à un prix inférieur à 4 euros » annonçait la ministre de l'Emploi.

Une fois le projet approuvé par le gouvernement, restait à en prendre les arrêtés d'exécution. C'est alors que les choses se sont compliquées. Dès qu'il fut connu, le projet a suscité une grande résistance du secteur de l'aide à domicile. Mais il a également rencontré des réticences au sein du gouvernement. Annoncés pour décembre 2009, les arrêtés d'exécution se font toujours attendre et le dossier paraît bel et bien bloqué, malgré des négociations qui se poursuivent.⁴

Entre-temps, le projet a été plusieurs fois remanié. A l'heure où nous écrivons, il reste acquis que les « titres-services sociaux » soient distribués par les CPAS. Le public-cible a été réduit à la catégorie des familles mono-parentales à bas revenus. Il est aussi question de réserver la prestation des nouveaux titres aux entreprises qui sont également agréées comme services d'aide familiale.⁵

Impossible de dire cependant qu'elle sera la mouture définitive du projet tant que les fameux arrêtés royaux n'auront pas été pris. Même si l'on peut prédire que des « *titres-services à tarif réduit* » - c'est le nouveau nom du dossier – existeront sans doute un jour, tant il y a unanimité sur ce point.

Concurrence pour l'aide à domicile

Pourquoi ce projet suscite-t-il autant de résistances ? Le secteur de l'aide à domicile y voit une menace de concurrence directe, car « *le public fragilisé est déjà ciblé par les services d'aide aux familles et aux personnes âgées* »⁶. Ces services sont agréés et soutenus par les Régions. Ils s'adressent aux publics précarisés, leur offrant une aide ménagère mais aussi une assistance dans leur vie journalière, un accompagnement social et même une vigilance médicale si nécessaire.

¹ Ce à quoi des parlementaires VLD répondent que les bas revenus ont accès au crédit d'impôt (*Le Soir* du 18 décembre 2009). Mais il faut attendre un à deux ans pour en voir le retour - puisque cela passe par la déclaration d'impôts -, ce qui est difficile à intégrer dans le calcul budgétaire d'un ménage précarisé.

² Alda Greoli, Secrétaire nationale des Mutualités chrétiennes, « Titres services sociaux: il ne suffit pas d'une bonne idée », in *En Marche*, 16 avril 2009, éditorial. Si politiquement, nous partageons cette analyse, reste à voir cependant quel serait l'impact d'une telle décision sur les entreprises existantes.

³ Ces deux dernières catégories avaient été pointées dans l'évaluation du dispositif menée en 2008 par la société Idea-Consult (qui analyse d'année en année la situation des titres-services pour le gouvernement), comme des groupes pour lesquels « *le prix uniforme commence à devenir relativement trop élevé* ».

⁴ Ajoutons que le comité de gestion de l'ONEm aurait remis un avis négatif sur la question, avis que « *Madame Milquet (...)* évite de publier », a précisé Philippe Courard, secrétaire d'Etat à l'inclusion sociale, en réponse à des propos de Joëlle Milquet le rendant responsable de retards du dossier.

⁵ L'information a fait bondir Federgon, la fédération du secteur de l'intérim, qui parle de « discrimination » : « *La fédération ne voit aucun argument objectif et raisonnable qui justifierait une discrimination sur base de la forme juridique de l'opérateur. Federgon étudie dès à présent les recours judiciaires qu'elle pourrait introduire si l'Arrêté Royal devait être adopté.* » (Federgon, communiqué de presse du 19 mars 2010) Dont acte... Voilà ce qui s'appelle négocier.

⁶ Alda Greoli, *op. cit.*

Concernée au premier chef, l'Unisoc⁷ a écrit à la Ministre en décembre 2009 pour lui demander « avec insistance de ne pas créer un service parallèle de titres-services sociaux ». L'Unisoc s'inquiète du fait que les services d'aide à domicile « seront forcés d'organiser eux-mêmes une concurrence entre les titres-services bon marchés et l'aide à domicile plus onéreuse et participeront ainsi à l'érosion de leur propre secteur. » Avec le danger également de voir des travailleurs (le plus souvent : des travailleuses) basculer dans une commission paritaire moins favorable.⁸

Comme l'explique Werner Van Heetvelde, secrétaire fédéral de la Centrale Générale FGTB, ce « chèque [NDLR: le titre-service social] de 4 euros (...) pourrait être utilisé par les groupes sociaux qui ont besoin de soins à domicile, et ça, ça ne va pas. Les travailleurs des titres-services ne sont pas formés pour cela et ils ne sont d'ailleurs pas assez payés pour le faire. La qualité professionnelle des soins est compromise. Pour les travailleurs des soins à domicile, cela signifie une concurrence salariale malsaine. »⁹

« La concurrence porte sur les publics aidés et le type d'aide apportée »

Marie-Claire Sepulchre est secrétaire générale de la FESAD, la Fédération d'Employeurs de Services d'Aide à Domicile. Elle précise qu'entre « titres-services sociaux » et aide à domicile, « la concurrence ne s'exerce pas sur les tâches mais sur le type d'aide apportée aux publics aidés. Une famille qui n'a pas de problèmes sociaux ou socio-sanitaires n'aura pas besoin de l'intervention d'une aide familiale. Par contre une famille défavorisée, une personne en difficulté, une personne âgée ou handicapée auront besoin d'une aide plus spécialisée apportée par une aide familiale. »

« Ce ne sont pas les tâches qui sont révélatrices du projet d'aide, poursuit Marie-Claire Sepulchre. Ce sont les objectifs du travail à accomplir par le projet d'aide qui clarifient la portée de l'action socio-sanitaire des services d'aide à domicile. Une demande d'aide formulée par un usager commence toujours par un souhait d'assistance pour le ménage : les repas, les courses, la lessive, le repassage... Ce que l'aide familiale va apporter en plus c'est un travail d'accompagnement social ... qui n'est pas repris dans la liste de tâches mais qui devient indispensable au fil de la réalisation de l'aide et qui est négocié progressivement. Il va y avoir le développement d'une relation, d'un soutien, d'un accompagnement de toute une famille. »

C'est donc au fil du temps que la confiance va s'installer et que « les prestations vont évoluer vers des tâches d'aide à la vie journalière requérant l'intervention d'une aide familiale ».¹⁰ Ceci n'est possible que parce que le secteur de l'aide à domicile est organisé en ce sens, avec un personnel formé pour ce faire et des prestations prévues pour se déployer dans la durée.

En outre, le prix des prestations dans l'aide à domicile est fixé en proportion des revenus du bénéficiaire. « Jamais le système des titres-services ne pourra offrir de telles prestations sociales », assène le MOC, qui préférerait voir la Ministre « pérenniser le dispositif des titres-services pour les opérateurs, généralement associatifs¹¹, qui garantissent l'emploi à terme. »¹²

Enfin, le financement prévu pour les « titres-services sociaux » a également été critiqué : avec les 1,7 millions d'euros prévus (au départ, car le montant a été revu à la baisse depuis lors), on ne pourrait payer que 1.500 travailleurs. Or l'explosion des coûts du système des titres-services est une de ses caractéristiques principales... Pour la bonne mesure, ajoutons encore un point de friction d'ordre institutionnel : les services d'aide familiale sont agréés et subventionnés par les régions, tandis que les titres-services sont un dispositif fédéral.

⁷ Union des entreprises à profit social (anciennement CENM, Confédération des Entreprises Non Marchandes).

⁸ Les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées composent la CP 318.01, tandis que les titres-services sont dans la CP 322.01. Cette dernière est une sous-commission paritaire du secteur de l'intérim.

⁹ « Les titres-services pour les soins à domicile, ça ne va pas », in *Syndicats*, n°5, 12 mars 2010, p.11.

¹⁰ Alda Greoli, *op. cit.*

¹¹ On aurait pu ajouter « et à finalité sociale ». Ce sont en effet les opérateurs d'économie sociale, dans leur ensemble, qui offrent la meilleure qualité d'emploi dans le dispositif des titres-services. Voir Defourmy, Henry, Nyssen...

¹² MOC, La « bonne conscience sociale » du Gouvernement va-t-elle mettre en péril les services d'aide aux familles ? Communiqué de presse du 15 décembre 2009.

Certains ont par contre appuyé la mesure. Ainsi, les présidents des fédérations de CPAS wallons et bruxellois se sont prononcés en faveur de la nouvelle proposition.¹³ Mais comme beaucoup de CPAS ont créé leur propre structure de titres-services, et qu'ils distribueront les « titres-services sociaux », d'aucuns se demandent si les CPAS ne seront pas tentés de reprendre d'une main ce qu'ils ont donné de l'autre.

Quant aux employeurs d'économie sociale, certains voient sur le terrain l'utilité de ces titres-services sociaux. Ainsi Patrice Borcy, directeur de Trusquin titres-services, souligne un besoin en matière de mobilité. L'entreprise qu'il dirige offre sur Marche un service de déplacement en titres-services. Le personnel est parfois amené à accompagner certains clients pendant leurs courses, en particulier des personnes orientées par le CPAS. Mais « *si la personne a besoin d'une aide familiale, nous transférons la demande* », précise Patrice Borcy. Par contre, il juge que certains clients vont simplement basculer en « titres-services sociaux » s'ils leur sont accessibles. « *Parce que les gens voient bien quand ils n'ont pas droit à la déduction.* »

Trop de finalités pour les titres-services?

Pour leurs détracteurs, les titres-services sociaux posent une autre question : le système des titres-services n'est pas prévu à l'origine pour faire de l'aide sociale mais bien « *pour lutter contre le travail au noir, faciliter l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale et mettre des personnes à l'emploi* », insiste l'Unisoc. C'est aussi l'avis de Jean-Pierre Pollenus¹⁴, directeur d'Atout'EI. Même son de cloche à la Centrale Générale : « *Il faut des titres-services sociaux (...) Mais pas pour organiser l'aide senior ou l'aide à domicile.* »¹⁵

D'une manière générale, s'inquiète Jean-Pierre Pollenus, « *on dénature le système des titres-services dans tous les sens, en donnant une finalité de plus à un système qui en a déjà beaucoup* ». Nous pouvons ajouter : comme souvent pour les dispositifs d'économie sociale. Malheureusement, le dispositif titre-service n'est pas réservé à l'économie sociale. Ce n'est pourtant pas faute de demandes de l'économie sociale à la création du système.

Beaucoup pensent aussi qu'avec les « titres-services sociaux », on donne aux titres-services une finalité qu'ils n'ont pas. « *Les titres services sont un système de mise à l'emploi, explique Jean-Pierre Pollenus. Ils ne sont pas conçus pour offrir une aide sociale. Si l'on veut atteindre cet objectif, il existe d'autres dispositifs, plus appropriés.* »

Le titre-service, rappelle la Centrale Générale, « *est un moyen de lutte contre le travail au noir. Ils permettent de mettre au travail des gens peu scolarisés. Et ils permettent, pour les utilisateurs, de combiner plus facilement travail et tâches ménagères. Sur ces trois terrains, les titres-services sont excellents. Et bien, laissons cela en place.* »¹⁶

Et quitte à vouloir développer l'aide à domicile, pourquoi alors ne pas refinancer directement le secteur, puisqu'un budget a été débloqué ? C'est l'opinion, on s'en doute, de la FESAD, mais également de la Centrale Générale. L'avis des opérateurs et des travailleurs est donc unanime : des titres-services à prix réduits pour les publics à bas revenus, oui! Mais pas au prix d'une concurrence inutile pour l'aide à domicile.

¹³ « Le titre-service social plus équitable pour les petits revenus. », carte blanche de Claude Emonts et Michel Colson, *Le Soir*, 11 janvier 2010.,

¹⁴ Jean-Pierre Pollenus s'exprime ici à titre personnel.

¹⁵ Eric Neuprez, secrétaire fédéral de la Centrale Générale, in « Les titres-services pour les soins à domicile, ça ne va pas », *op. cit.*

¹⁶ Werner Van Heetvelde, in « Les titres-services pour les soins à domicile, ça ne va pas », *op. cit.*

Les vrais enjeux des titres-services

Enfin et surtout, il y a des enjeux plus pressant pour le système des titres-services que son élargissement. Ils touchent à la survie même du dispositif ou du moins à sa pérennité. C'est le sens de la plupart des autres réactions à l'idée de « *titres-services sociaux* ».

Tout d'abord, le système des titres-services est très lourd à financer. Pour cette raison, l'Etat a raboté progressivement son intervention, qui s'élève désormais à 20,80 euros par titre. Par ailleurs l'encadrement, le temps de transport... ne sont pas rétribués. De plus, l'ancienneté croissante des travailleurs chez certains employeurs (en particulier les entreprises d'économie sociale qui tentent d'offrir un emploi durable à leurs travailleurs) fait augmenter les coûts.¹⁷

Tout ceci fait que la diminution de l'intervention fédérale met à mal la viabilité financière des entreprises de titres-services qui désirent opérer sur le long terme. Les trois fédérations de CPAS du pays ont d'ailleurs récemment lancé un cri d'alarme en ce sens, à la suite d'autres structures dans la région de Namur.^{18, 19} Les opérateurs du secteur sont clairement demandeurs d'une discussion à ce sujet. « *Aucune discussion de fond n'est menée sur le coût du système* », regrette également la Centrale Générale.

Il apparaît encore un goulot d'étranglement au niveau du recrutement : les entreprises de titres-services ont de plus en plus de mal à engager de nouveaux travailleurs. Il semble que le dispositif commence à faire le plein, si bien qu'on observe désormais un ralentissement de la croissance des titres-services en Flandre.

Améliorer la qualité des emplois

Enfin, pour le secteur de l'économie sociale la qualité des emplois et le respect des règles doivent être mieux contrôlés.

Il y a fort heureusement différents projets en ce sens au gouvernement. Parallèlement aux « *titres-services sociaux* », on y discuterait de l'amélioration qualitative du dispositif des titres-services *via* une « charte qualité » pour les entreprises. Les inspections de l'ONEm sur les activités, autorisées ou non dans le cadre des titres-services, seraient aussi renforcées.

De telles améliorations sont bienvenues. Mais si le secteur de l'économie sociale se félicite qu'on aborde enfin la question de la qualité de l'emploi et des services, nous ne croyons pas un instant que ce sont des chartes qui provoqueront des améliorations sur ce sujet. Il reste nécessaire, selon nous, de repenser le secteur des titres-services à partir des critères de la qualité, et d'organiser un remboursement différencié des titres-services en fonction de la qualité de l'emploi.²⁰

¹⁷ En outre, beaucoup d'entreprises de titres-services en économie sociale se sont lancées comme entreprises d'insertion (EI), où le subside par travailleur disparaît au bout de 4 ans.

¹⁸ Communiqué de presse commun des sections CPAS de l'UVCW, de l'AVCB et de la VVSG : « Titres-services : le fédéral doit consolider le système dès 2010. », 16 mars 2010. Voir aussi « L'é-chèque et mat des Titres-services ? 450 emplois menacés en Province de Namur. », communiqué de presse diffusé par 9 structures namuroises, publiques et privées, actives en titres-services, début février 2010.

¹⁹ Jean-Pierre Pollenus confirme ce constat de façon empirique : « *Il suffit de voir au Moniteur le nombre d'entreprises de titres-services qui déposent leur bilan.* »

²⁰ Rappelons à cet égard que l'étude de référence sur le sujet montre que ce sont les entreprises d'économie sociale actives en titres-services qui offrent jusqu'à présent la meilleure qualité d'emploi dans ce secteur. Voir Defourny J., Henry A., Nassaut S., Nyssens M., « Economie plurielle et régulation publique Le quasi-marché des titres-services en Belgique », Politique scientifique fédérale, 2009. Disponible sur <http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/Ecosep.pdf>. Un résumé de cette étude a été publié sous le titre « Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service ? » in *Regards économiques*, n°69, avril 2009. Disponible sur <http://www.uclouvain.be/285518.html>