

Evaluation de la performance et légitimité du tiers-secteur : le cas du quasi-marché belge de l'aide à domicile

AUTEURS

Anne Defourny

Université Catholique de Louvain (Belgique)-CERISIS-IRES
Place Montesquieu, 3
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tel : +3210/473974
Fax : +3210/473945
Email : anne.defourny@uclouvain.be

Stéphane Nassaut

Université Catholique de Louvain (Belgique)-CERISIS
Place Montesquieu, 3
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tel : +3210/474191
Fax : +3210/473945
Email : stephane.nassaut@uclouvain.be

Marthe Nyssens

Université Catholique de Louvain (Belgique)-CERISIS-IRES
Place Montesquieu, 3
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tel : +3210/473992
Fax : +3210/473945
Email : marthe.nyssens@uclouvain.be

RESUME

Notre contribution porte sur la mesure « titre-service » introduite en 2001, en Belgique, dans le champ de l'aide ménagère à domicile. Ce dispositif, qui repose sur un mode de régulation quasi-marchand, comporte un double objectif de développement des services de proximité et de création d'emplois, ce qui se reflète dans les missions poursuivies par les prestataires agréés titre-service. Ainsi, aux côtés des prestataires à finalité lucrative, coexistent des prestataires ayant une mission sociale tantôt d'aide à domicile, tantôt d'insertion pour travailleurs précarisés, missions au nom desquelles ils bénéficient de financements publics spécifiques. Cette situation de cumul de ressources avec le subsidie titre-service a amené la fédération des entreprises commerciales actives dans le titre-service à dénoncer une situation de sur-subsidiation et donc, de concurrence déloyale. L'objectif de ce travail est de confronter cette affirmation aux résultats partiels d'une étude portant sur la qualité de l'emploi et du service offerte par les différents types de prestataires, compte tenu de leur secteur (public, privé lucratif et tiers secteur) et de leur mission.

Our contribution deals with the “service voucher scheme”, a measure introduced in Belgium in 2001 in the field of home help services. Relying on a quasi-market mechanism, this public

policy has a twofold objective of developing both proximity services and employment, which is reflected in the missions pursued by accredited providers. Indeed, alongside the for-profit providers coexist providers with a social mission of work integration or home care, missions for which they receive additional public funding. This accumulation of resources with the service voucher subsidy was considered, by some commercial providers, as an “over-subsidization” and so, as unfair competition. Finally, in order to assess the legitimacy of that claim, this study presents some preliminary results on the issues of job quality and quality of service provided, while taking care to link these issues with the mission pursued by providers and the sector (public, for profit and non-profit) they belong to.

I. INTRODUCTION

En 2003, lors de la Conférence Nationale pour l’Emploi, le gouvernement belge s’est fixé la mission de créer, pour le terme de la législature, le chiffre emblématique de 200 000 emplois. Outre les emplois qui allaient être générés « naturellement » par la croissance économique, il restait encore à créer 60 000 « nouveaux » emplois. Parmi ces derniers, 25.000 devaient l’être par le biais du régime des titres-services, un dispositif qui, selon les termes de la loi du 20 juillet 2001, vise le « *développement de services et d’emplois de proximité* ». Cette mesure s’inscrit plus largement dans la stratégie européenne pour l’emploi formulée, notamment, dans le Livre Blanc « Croissance, Compétitivité et Emploi » (Commission européenne, 1994), et dont l’objectif est de créer de nouveaux emplois tout en répondant à des demandes émergentes, notamment liées « à l’évolution des modes de vie, à l’augmentation de l’activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d’une population âgée, voire très âgée ». Avec le dispositif titre-service, l’Etat a cependant introduit un mode de régulation quasi-marchand qui soulève certains enjeux relatifs à la qualité des emplois offerts et des services prestés.

Cette communication est structurée de la manière suivante. D’abord, nous allons présenter le dispositif titre-service et montrer en quoi il relève d’un mode de régulation quasi-marchand. Ensuite, nous verrons que le double objectif visé par la loi titre-service (création d’emplois et prestation de services de proximité) se reflète dans les missions poursuivies par les prestataires agréés titre-service. Ainsi, aux côtés des prestataires à finalité lucrative, coexistent des prestataires ayant une mission sociale tantôt d’aide à domicile pour personnes vulnérables, tantôt d’insertion pour travailleurs précarisés sur le marché de l’emploi, missions au nom desquelles ils bénéficient d’ailleurs de financements publics spécifiques. Cette situation de cumul de ressources avec le subside titre-service a amené la fédération des entreprises commerciales actives dans le titre-service (dont le secteur intérimaire), à dénoncer une

situation de sur-subsidiation et de concurrence déloyale, questionnant de ce fait la légitimité du tiers-secteur. Il conviendra alors de confronter cette affirmation aux résultats partiels d'une étude portant sur la qualité de l'emploi et du service offerte par les différents types de prestataires, compte tenu de leur secteur (public, privé lucratif et tiers secteur) et de leur mission.

II. LE TITRE-SERVICE : UN DISPOSITIF DE REGULATION QUASI-MARCHANDE

Le titre-service est défini dans la loi comme un « *titre de paiement* émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat, revêtant la forme d'une *subvention à la consommation*, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une *entreprise agréée* ». Concrètement, le consommateur qui souhaite bénéficier de cette mesure achète, auprès de la société émettrice désignée par adjudication publique, des « titres-services » au prix unitaire de 7 euros. Il échange ensuite ses titres auprès de l'entreprise agréée de son choix, contre des services ménagers, à raison d'un titre par heure prestée. Le consommateur peut de surcroît bénéficier d'une réduction forfaitaire d'impôts de 30%, ce qui réduit le tarif horaire à 4,90 euros. L'entreprise agréée renvoie ensuite, à la société émettrice, les titres-services collectés auprès de ses clients. Cette dernière lui rembourse alors un montant de 20.50 euros par titre, soit la valeur d'échange actuelle du titre-service. Ainsi, pour chaque heure prestée, l'Etat participe, à raison de 13,50 euros, à la prise en charge du coût patronal du travailleur ainsi qu'aux frais de structure tels que l'administration ou l'encadrement du travailleur. Même s'il est question d'élargir le champ des activités autorisées (notamment, à la garde d'enfants), les services pouvant être prestés actuellement sont des services ménagers à domicile (nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture occasionnels et préparation de repas) ou hors domicile (repassage hors domicile, courses ménagères, transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite). L'aide ménagère à domicile représente néanmoins, à l'heure actuelle, l'activité « titre service » la plus développée.

Le dispositif titre-service s'inscrit dans une logique quasi-marchande caractérisée par une séparation des rôles de financeur et de fournisseur dans le chef de l'Etat [Le Grand (1991)]. Alors que ce dernier continue d'assumer le financement des services, leur prestation est désormais assurée par une diversité de prestataires qui sont mis en concurrence. Ces prestataires appartiennent, suivant les quasi-marchés, au secteur public mais aussi privé, qu'il soit lucratif ou non. En Belgique, le « titre-service » repose bien sur une logique de marché à

travers la mise en concurrence de prestataires variés dans un même champ d'activité. Néanmoins, le titre-service ne relève pas pour autant d'une pure logique marchande puisqu'il repose sur une double intervention de l'Etat. D'une part, les pouvoirs publics structurent l'offre de services en introduisant un agrément. D'autre part, l'Etat « solvabilise » la demande par le biais d'une subvention au consommateur en vue d'accroître la demande « au clair » d'aide ménagère. Dans le cas du « titre-service », c'est donc le consommateur qui « porte » véritablement la subvention dans la mesure où il décide, seul, de s'adresser à l'organisme de son choix sur le quasi-marché. Enfin, l'Etat joue encore un rôle interventionniste en fixant le prix horaire des services prestés à 7 euros.

Il faut cependant préciser que si, conformément à la théorie, la plupart des quasi-marchés dans les champs de l'aide à domicile ou de l'insertion visent à améliorer l'efficacité et l'efficience des services sociaux déjà subsidiés, tout en poursuivant un objectif d'équité, le quasi-marché « titre-service » s'inscrit, quant à lui, dans une logique différente. En effet, dans le cas du titre-service, l'élargissement de l'offre de services et l'importante subvention de la demande sont, à l'origine, justifiées au nom des objectifs de création d'emplois pour personnes peu qualifiées dans un champ – l'aide ménagère – où l'essentiel du travail relevait, jusque-là, de l'économie souterraine. Le dispositif « titre-service » vient donc se greffer et non se substituer aux politiques sociales d'aide à domicile pour personnes vulnérables (accompagnement des personnes âgées, handicapées ou malades à domicile, garde d'enfants à domicile, etc.) qui, elles, restent du ressort d'organismes associatifs et publics – les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées. Cependant, si l'Etat ne mène pas, a priori, une politique sociale centrée sur une réponse aux besoins sociaux d'usagers vulnérables, les rapports officiels d'évaluation du titre-service (IDEA Consult, 2008) s'interroge sur la contribution du dispositif au maintien des personnes âgées à leur domicile, et donc sur l'ampleur des coûts évités de placements en maisons de repos. Le dernier rapport public questionne aussi un éventuel effet de substitution du dispositif (fédéral) titre-service aux politiques régionales d'aide à domicile pour personnes fragilisées (âgées, dépendantes, etc.) prestées via les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées.

III. UNE PLURALITE DE PRESTATAIRES AUX MISSIONS ET AUX RESSOURCES DIVERSES

La prestation d'un service quelconque se caractérise par une interaction directe entre le travailleur, producteur de service, et son consommateur. Les « services de proximité » sont, quant à eux, définis comme des services qui, sur base d'une proximité territoriale et/ou relationnelle, répondent à des besoins collectifs ou individuels, nouveaux ou insuffisamment rencontrés. [Laville et Nyssens (2006)] Dans le cas spécifique du titre-service, les services prestés reposent sur une proximité objective, en ce sens qu'ils sont la plupart du temps fournis au domicile des utilisateurs, mais aussi, à des degrés variables, sur une proximité relationnelle puisque les travailleurs entrent dans l'intimité des utilisateurs (leur domicile), le service requiert une certaine forme de co-construction (afin de répondre aux attentes spécifiques des utilisateurs) et, enfin, certains utilisateurs, en particulier les personnes âgées, sont susceptibles d'être présents lors de la prestation de services qui, en général, dure plusieurs heures. Cette double proximité de l'utilisateur et du travailleur n'enlève rien cependant au rôle déterminant joué par l'employeur, supposé encadrer cette relation bilatérale utilisateur-travailleur de manière, notamment, à prévenir des risques divers (d'abus, de « captivité » du client, etc.), et, plus largement, garantir la qualité des services prestés et des emplois offerts (ces deux dimensions étant d'ailleurs généralement liées). Contrairement au système de l'emploi direct en France, un des attraits du titre-service est donc d'imposer que les travailleurs et les usagers soient placés sous la responsabilité d'un prestataire. Toutefois, il est important de s'interroger plus avant sur la volonté et la capacité des différents types d'employeurs de garantir un emploi et un service de qualité, *compte tenu de leur secteur et de leur mission*.

En effet, parmi les différents types d'organisations qui se sont lancées dans l'activité « titre-service », figurent des prestataires qui poursuivent des missions fondamentalement différentes résidant tantôt dans la maximisation des profits (pour les prestataires de type « privé à but lucratif »), tantôt dans la poursuite d'une finalité sociale (pour les prestataires de type public et du tiers-secteur). Le « titre-service » étant une politique de l'emploi dans le champ de l'aide à domicile, on trouvera, parmi ces prestataires à finalité sociale, d'une part des organisations, comme les entreprises sociales d'insertion, dont la mission est axée sur la mise à l'emploi et l'insertion de personnes particulièrement fragilisées sur le marché de l'emploi, et d'autre part des organisations d'aide à domicile ciblées sur des usagers vulnérables, comme les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées. La poursuite d'une finalité sociale donne

lieu, chez certains prestataires, à un cumul de subsides, ce qui a conduit le secteur privé à but lucratif à dénoncer une « *sur-subsidiation* » et donc une « *concurrence déloyale* ». Ainsi, dans sa mission, la Fédergon (fédération des entreprises commerciales actives dans le titre-service, dont le secteur intérimaire) affirme qu'elle « *défendra la plus value du secteur commercial notamment la qualité du service garanti par une saine concurrence commerciale*. [...] Une attention particulière sera portée à certains systèmes de *sur-subsidiation* appliquée par certains acteurs (publics ou semi-publics) et qui peuvent créer une *concurrence déloyale envers les entreprises commerciales*. » Plutôt que de poser l'hypothèse qu'une « saine concurrence commerciale » sanctionne une activité identique chez tous les opérateurs titre-service, il convient au contraire de se demander si certaines organisations ne doivent pas, afin de remplir leur mission spécifique et éventuellement contribuer à l'intérêt général, bénéficier de ressources complémentaires qu'elles ne peuvent obtenir sur le marché.

Dans le cas du titre-service, une telle analyse comparative de la qualité de l'emploi et du service entre catégories de prestataires est d'autant plus justifiée que le quasi-marché « titre-service », en comparaison des quasi-marchés étrangers dans les champs de l'insertion et de l'aide à domicile, est faiblement réglementé. Ainsi, l'agrément décerné par l'Etat fédéral aux prestataires titre-service est relativement peu exigeant au niveau de la qualité de l'emploi et ne stipule rien en matière de qualité de service. En outre, même si, selon la loi titre-service, les prestataires titre-service sont tenus d'offrir un CDI au terme d'une période transitoire de 3 ou 6 mois (fonction du profil du travailleur à l'embauche), ils ont aussi la possibilité de déroger au droit commun du travail, en signant un nombre indéterminé de CDD successifs durant cette période, et en offrant des contrats au régime de travail inférieur à un tiers-temps. Quant au mode de subsidiation, il n'est aucunement lié au respect de critères de qualité d'emploi, puisqu'il est fonction uniquement de la quantité d'heures prestées, et donc de la création d'activité et d'emplois. Enfin, les évaluations annuelles du dispositif se contentent de dresser un panorama de la qualité de l'emploi. Ils se veulent avant tout descriptifs et ne dénoncent pas explicitement des pratiques qui s'écarteraient de (l'esprit de) la loi.

Etant donné ce faible niveau de réglementation, la finalité poursuivie par les prestataires titre-service peut s'avérer déterminante en termes de qualité d'emploi et de service. Afin de mettre en évidence le rôle joué par cette finalité sur les pratiques organisationnelles, il nous est paru important de reclasser l'ensemble des opérateurs titre-service selon deux critères : leur secteur (public, tiers-secteur, privé à but lucratif) et la finalité sociale qu'ils poursuivent

éventuellement (insertion ou aide à domicile). Notre typologie comprend alors sept catégories de prestataires.

Tableau 1

Catégorie de prestataires	Définition
Entreprises sociales d'insertion (tiers-secteur)	Prestataires agréés « titre-service » qui appartiennent au tiers secteur et poursuivent une mission d'insertion d'un public de travailleurs précarisés, le plus souvent avérée par un agrément spécifique.
Economie publique d'insertion	Prestataires de type « public » (Centre Public d'Action Sociale, communes, etc.) ou dont la proximité avec les pouvoirs publics locaux est avérée (association para-communale, Agence Locale pour l'Emploi, ...), et poursuivant une mission d'insertion.
Services d'aide aux personnes du tiers –secteur	Prestataires appartenant au tiers-secteur (associations) et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément de « service d'aide aux familles et aux personnes âgées ».
Services d'aide aux personnes du secteur public	Prestataires appartenant au secteur public (Centre Public d'Action Sociale) et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément de « service d'aide aux familles et aux personnes âgées ».
Secteur de l'intérim	Opérateurs du secteur privé à but lucratif actifs dans le secteur intérimaire.
Secteur privé à but lucratif hors intérim	Opérateurs du secteur privé à but lucratif, à l'exclusion de ceux qui appartiennent au secteur de l'intérim.
Autres initiatives du tiers-secteur	Prestataires issus du tiers secteur ne disposant pas d'autres agréments que le « titre-service » et dont la mission peut difficilement être identifiée.

IV. ANALYSE EMPIRIQUE¹

Dans cette section, nous présentons des résultats partiels de notre analyse comparative de la qualité de l'emploi et du service entre types de prestataires. Cette analyse se base sur le traitement de deux types de données :

- Premièrement, une base de données administratives, collectées à un rythme trimestriel pour l'année 2005 et de façon annuelle pour l'année 2006². Ces données nous permettent d'identifier les travailleurs et les prestataires qui les emploient, selon leur type. Même si cette source d'informations comprend un nombre limité de variables relatives à la qualité de l'emploi, elle présente néanmoins l'avantage de concerner l'ensemble des prestataires et des

¹ Tous les tableaux et graphiques cités dans cette section se trouvent en annexe.

² C'est l'Office National de l'Emploi (ONEM) belge qui est chargé de la récolte de ces données.

travailleurs embauchés sous contrat titres-services en 2005 et en 2006. Le tableau 1A en annexe présente, pour ces deux années, la situation du quasi-marché pour chaque type de prestataires en termes de nombre de prestataires (siège social), de nombre de sièges d'exploitation et de nombre de travailleurs employés. D'emblée, on remarque que, globalement, le système des titres-services n'a cessé de croître au fil du temps, à la fois en termes de prestataires, de travailleurs et d'utilisateurs (tableau 1B). Le secteur privé (intérim inclus) représente un peu plus de 50% des sièges d'exploitation (graphique 2B), contre 27% et 22% pour, respectivement, le secteur public et le tiers secteur. Les sociétés d'intérim sont le premier pourvoyeur d'emplois, et le secteur privé à but lucratif occupe plus de la moitié des travailleurs titres-services en 2006 (graphique 2C). Cependant, ce constat doit être nuancé en tenant compte de la charge horaire assurée par les travailleurs (voir infra). Quant au tiers secteur, il est le second secteur le plus important en employant près de 27% des travailleurs, ce pourcentage étant de 18% pour le secteur public.

- Deuxièmement, des données récoltées lors d'entretiens menés auprès d'un échantillon de 52 prestataires titre-service répartis sur nos sept catégories de prestataires.

Ci-dessous, nous traitons d'abord la question de la qualité de l'emploi offerte par chaque type de prestataires pour aborder ensuite la qualité du service.

A. Qualité de l'emploi

Les données administratives que nous exploitons renseignent pour chaque travailleur et à chaque période (trimestres pour 2005³, année pour 2006), le type de prestataire qui l'emploie, le type de contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI), ainsi que le nombre d'heures prévues dans le contrat. Ces informations nous permettent de construire trois indicateurs de la qualité d'emploi : la durée passée chez l'employeur initial (=premier employeur lors de l'entrée dans le système titres-services), le type de contrat signé à l'embauche et 6 mois plus tard et, enfin, la charge horaire moyenne par travailleur à l'embauche et 6 mois plus tard.

La construction de ces indicateurs implique de suivre les travailleurs au fil du temps. Nous nous concentrons sur les travailleurs entrés dans le système titres-services lors du second

³ Notés dans la suite 2007q1, 2007q2, 2007q3 et 2007q4.

quadrimestre de l'année 2005 car ce sont les travailleurs dont nous connaissons la date d'entrée dans le système et que nous pouvons suivre le plus longtemps depuis leur entrée⁴. Le tableau 2 en annexe montre comment se répartissent les travailleurs entrant en 2007q2 selon le type de prestataire ainsi que le nombre de prestataires présents sur le quasi-marché à cette période. La répartition des nouveaux entrants entre les trois secteurs est similaire à celle observée pour l'ensemble des travailleurs du quasi-marché (voir ci-dessus).

1. La durée chez le prestataire initial

Pour chaque travailleur, nous pouvons donc identifier son employeur initial, celui chez qui il preste sa première expérience professionnelle dans le dispositif titre-service. Nous pouvons également suivre la trajectoire professionnelle de tous les travailleurs entrés en 2007q2 jusqu'en 2006. Dans un premier temps, nous avons calculé la durée passée chez l'employeur initial sur notre période d'observation. Les données étant trimestrielles en 2005, différentes « durées » peuvent être considérées. La *durée 0* est définie pour les travailleurs qui sont observés chez leur prestataire initial uniquement au trimestre d'entrée (2007q2) et qui donc ne travaillent plus pour lui le reste de la période. La *durée 1* est définie pour les travailleurs observés chez leur prestataire initial le trimestre d'entrée (2007q2) et le trimestre qui suit (2007q3) mais ne sont plus observés chez ce prestataire le reste de la période. La *durée 2* concerne les travailleurs observés chez leur prestataire initial en 2007q2, 2007q3 et 2007q4 mais pas en 2006. Enfin, la *durée 3* est définie pour les travailleurs observés chez leur prestataire initial depuis leur entrée (2007q2) jusque la fin de la période d'observation. Ces durées sont définies en termes d'observabilité des travailleurs à chaque période possible (trimestres ou année) mais nous ne pouvons pas déterminer le moment exact – et dès lors la durée exacte chez un même prestataire – où les travailleurs entrent et sortent endéans le trimestre ou l'année considéré.

Le graphique 3 en annexe nous permet de voir la répartition des travailleurs dans chaque durée, ventilée par type de prestataires. Très clairement, des différences entre prestataires apparaissent. En effet, alors que l'économie (sociale ou publique) d'insertion et le secteur de l'aide aux personnes (économie sociale ou initiatives publiques) voient une grande majorité de leur nouveaux travailleurs rester la durée maximale chez leur employeur initial, les trois

⁴ Les travailleurs observés sur la période la plus longue sont évidemment ceux présents en 2007q1. Cependant, étant donné que nous n'avons pas les données pour 2004, nous ne pouvons pas déterminer le moment d'entrée de ces travailleurs et dès lors, nous ne pouvons pas calculer leur durée de présence dans le dispositif.

autres types de prestataires ne gardent pas la moitié de leurs travailleurs en durée 3. Le secteur de l'intérim se démarque aussi par un taux assez élevé de travailleurs qui n'y travaillent plus dès le trimestre suivant l'entrée (30% des nouveaux travailleurs dans l'intérim ont une durée 0).

2. Le type de contrat

Une autre façon de différencier les prestataires selon le type d'emploi est d'observer le type de contrat offert à l'embauche et 6 mois plus tard. Le graphique 4 montre le pourcentage de nouveaux travailleurs ayant un CDI à l'embauche et 6 après⁵ par type de prestataire. Le secteur de l'intérim se distingue très nettement des autres types de prestataires. En effet, alors que chez les autres prestataires entre 40 et 90% des travailleurs reçoivent un CDI à l'embauche, ils sont seulement 10% chez les prestataires issus de l'intérim. Il faut également souligner les résultats du secteur privé lucratif hors intérim qui offre davantage de CDI à l'embauche que toutes les autres catégories de prestataires, exception faite des prestataires de l'économie sociale d'insertion.

Alors qu'il n'y a pas d'obligation légale d'offrir un CDI à l'embauche, les prestataires titre-service sont par contre tenus de proposer un CDI après une certaine période de travail chez le même employeur (3 mois pour les allocataires sociaux, 6 mois pour les autres). Etant donnée cette obligation légale de proposer un CDI, une grande part des travailleurs devrait être sous CDI 6 mois après leur embauche. Le graphique 4 montre que les prestataires issus de l'économie (sociale ou publique) d'insertion et du secteur de l'aide aux personnes (économie sociale ou initiatives publiques) se distinguent de nouveau en offrant un CDI à un plus grand nombre de leurs travailleurs que les prestataires issus du secteur privé à but lucratif et des autres initiatives d'économie sociale.

3. La charge horaire

En termes de travailleurs occupés, l'intérim est le plus grand pourvoyeur d'emplois titres-services avec 44% des travailleurs entrant dans le système en 2007q2 (Tableau 2) et 37% de l'ensemble des travailleurs ayant transité par le système durant l'année 2006 (graphique 2C). Cette importance du secteur intérimaire diminue cependant lorsqu'on regarde la charge horaire moyenne par travailleur à leur embauche et 6 mois après, pour ceux qui sont restés

⁵ Pour les travailleurs qui sont restés chez leur prestataire initial 6 mois après leur embauche

chez le même employeur depuis leur entrée. Pour se faire, nous divisons le nombre d'heures totales prévues dans les contrats titres-services endéans le trimestre considéré (2007q2 et 2007q4) par le nombre de travailleurs occupés aux mêmes périodes. Nous supposons que ce ratio nous informe sur la charge horaire moyenne assumée par un travailleur sur la période considérée (graphique 5 en annexe).

A l'embauche comme 6 mois plus tard, l'intérim reste le type de prestataire qui offre le moins d'heures en moyenne par travailleur. Les travailleurs employés par les prestataires ayant pour mission l'aide aux personnes ont la charge horaire la plus importante. Notons également que chez tous les prestataires, la charge horaire augmente avec le temps passé chez l'employeur.

On observe donc, au vu de ces trois indicateurs de qualité d'emploi, qu'il existe des différences notables entre les différents types de prestataires. Le secteur privé lucratif, et en particulier les sociétés d'intérim, se distinguent très nettement des autres employeurs titre-service. Il est cependant important de soulever certaines limites de l'analyse dont certaines pourront être améliorées dans un travail futur, tandis que d'autres résultent simplement du type de données exploitées. Tout d'abord, notre analyse se base sur des statistiques descriptives qui nous permettent *d'observer* des différences entre prestataires et non d'affirmer si ces différences sont statistiquement significatives. Une analyse économétrique doit encore être menée à ce sujet. Ensuite, il convient d'affiner nos indicateurs, notamment en nous intéressant à la trajectoire des travailleurs titre-service : un travailleur qui n'est plus chez son prestataire initial après une certaine période quitte-t-il le dispositif ou rejoint-il un autre type de prestataire, et si oui lequel? En outre, nous souhaitons aussi calculer la charge horaire en termes d'équivalents temps plein sur une période déterminée. Enfin, il faut souligner qu'une telle base de données administratives ne permet pas d'englober toutes les caractéristiques qui définissent la qualité d'un emploi. C'est pourquoi cette source d'informations doit être complétée par les données récoltées lors d'entretiens menés auprès d'un échantillon de 52 prestataires titre-service afin d'explorer d'autres dimensions de la qualité de l'emploi, telles que la formation et l'encadrement des travailleurs.

B. Qualité de service et profil des utilisateurs

A première vue, le type de services dont il est question ici – des services ménagers – soulève peu d'enjeux en matière de qualité du service. Toutefois, les services de proximité se

caractérisent par de fortes asymétries d'information entre les employeurs et les travailleurs, ce qui pose questions quant au type de service presté, avec quelle qualité et pour quels types d'utilisateurs. Nous allons alors nous pencher sur certaines dimensions de la qualité de service qui nous paraissent pertinentes dans le cas spécifique du titre-service : le profil des utilisateurs, les motifs de recours au titre-service, les tâches réellement prestées au domicile et, enfin, les modalités de la mise en place du service.

1. Le type d'utilisateurs

L'évaluation annuelle du titre-service commanditée par les pouvoirs publics fait ressortir que l'externalisation des tâches ménagères grâce au titre-service bénéficie à deux grands groupes d'utilisateurs. D'une part, on trouve des couples bi-actifs relativement jeunes puisque « le nombre d'utilisateurs [titre-service atteint] un sommet vers l'âge de 35 ans (âge auquel de nombreux particuliers constituent une famille avec un ou plusieurs enfants) » (IDEA Consult, 2008). D'autre part, les personnes âgées constituent également un groupe d'utilisateurs important puisque environ un utilisateur sur trois a plus de 60 ans (8,1% de plus de 80 ans), le nombre d'utilisateurs titre-service atteignant « un nouveau sommet aux environs de 75 ans » (IDEA Consult, 2008). Le titre-service génère donc, selon ce rapport officiel, deux types de plus-value pour les utilisateurs. Pour les personnes actives, le titre-service permet de « mieux équilibrer travail et famille » et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Pour les utilisateurs plus âgés, le titre-service leur permet d' « [externaliser] les tâches ménagères *parce qu'ils ne sont plus en mesure (physiquement) de les effectuer eux-mêmes.* » Cette seconde plus-value du titre-service est corroborée, dans ces études, par le fait qu'un nombre élevé d'utilisateurs (52% des individus interrogés) affirme que le motif selon lequel « ne plus pouvoir effectuer physiquement certaines tâches » est important voire très important dans leur choix de recourir au dispositif » (IDEA Consult, 2007). En définitive, l'externalisation des tâches ménagères « permet [à ce type d'utilisateurs] *de rester plus longtemps dans [son] environnement familial* », autrement dit de prolonger le maintien au domicile des personnes âgées (IDEA Consult, 2008) Au vu des publics touchés, le dispositif titre-service marque donc, *de facto*, une incursion dans le champ des politiques sociales relatives, principalement, à la conciliation vie privée et professionnelle et au maintien au domicile des personnes âgées.

Ces rapports officiels n'indiquent pas cependant la manière dont les utilisateurs, selon leur âge, se répartissent entre les différents types de prestataires. Les résultats de notre recherche

montrent que trois prestataires sur quatre sont capables de catégoriser les utilisateurs en fonction de leur âge. Ce pourcentage est relativement stable parmi les différentes catégories de prestataires. Si on observe la répartition des utilisateurs les plus âgés (plus de 75 ans) parmi les trois secteurs (public, privé lucratif et tiers secteur), on constate que le secteur public se comporte différemment des deux autres (de manière statistiquement significative), en comprenant le pourcentage le plus élevé de prestataires qui comptent plus de 40% de personnes très âgées (plus de 75 ans) parmi leur clientèle (voir graphique 6 en annexe). Parmi les prestataires publics, les utilisateurs âgés se concentrent principalement au sein des services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées et, dans une moindre mesure, chez les opérateurs publics qui poursuivent une mission d'insertion (voir graphique 7 en annexe). De même, au sein du tiers-secteur, ce sont les associations agréées d'aide aux familles et aux personnes âgées qui « captent » les personnes très âgées, davantage que les prestataires ayant une mission d'insertion. Enfin, le secteur privé lucratif compte, quant à lui, peu de prestataires qui s'adressent à un pourcentage moyen ou élevé (plus de 10%) d'utilisateurs de plus de 75 ans.

2. Motifs du recours au titre-service

Selon les rapports officiels, le titre-service répond à deux enjeux individuels et collectifs, relatifs à la conciliation vie privée/vie professionnelle et au maintien au domicile des personnes âgées. Nous avons demandé aux prestataires de notre échantillon d'évaluer la fréquence des motifs de recours au titre-service avancés par les utilisateurs, parmi les quatre propositions suivantes : conciliation vie privée/vie professionnelle, aide auprès de personnes non dépendantes mais néanmoins en incapacités physiques d'effectuer le ménage, aide auprès de personnes dépendantes, et aide aux familles en difficulté. La conciliation vie privée/vie professionnelle est considérée par 81% des prestataires de notre échantillon comme un motif très fréquent. Il en est de même pour le motif « incapacité physique » puisque 71% le considère comme un motif très fréquent. Enfin, selon 21% des prestataires, une aide ménagère pour personnes dépendantes est un motif très fréquent de recours au titre-service parmi leurs utilisateurs, de même que l'aide aux familles en difficulté pour 13% des prestataires interrogés. Ces résultats démontrent que si le titre-service répond bien à une demande de conciliation entre vie privée et vie professionnelle, il demeure néanmoins une proportion non négligeable de prestataires, et donc de leurs travailleurs, qui sont amenés à intervenir dans des

situations à caractère social (dépendance de personnes âgées et familles en difficulté). Quant aux différences entre secteurs ou missions, les opérateurs du secteur public répondent moins fréquemment que les autres satisfaire en priorité des besoins de conciliation entre vie privée et professionnelle, probablement en raison de leur mission d'« action sociale » auprès de publics défavorisés.

3. *Tâches autorisées par les prestataires*

Comme nous l'avons déjà souligné, il existe de fortes asymétries d'information entre un employeur et ses travailleurs, puisque le premier ne peut observer le travail exécuté par ces derniers, à moins d'effectuer des visites de contrôle au domicile des utilisateurs, d'interroger ces derniers, etc. En amont, l'employeur est cependant susceptible de fixer les limites du service d'aide ménagère presté par ses travailleurs, notamment en refusant les tâches qui ne sont pas légalement autorisées par le dispositif titre-service. Nous avons alors demandé aux prestataires de notre échantillon s'ils autorisaient les tâches suivantes, non autorisées par l'agrément titre-service : aide au déplacement de personnes dépendantes, aide à la prise de médicaments, soutien psychologique, aide au lever et/ou au coucher, toilette non médicale, aide administrative, garde d'enfants. Un pourcentage considérable de prestataires dit autoriser chacune de ces tâches, ce qui tend à montrer que le titre-service sort fréquemment du champ de l'aide ménagère technique pour entrer dans celui des politiques d'aide à la personne en cas de dépendance ou de garde d'enfants :

Tableau 2

Aide au déplacement	Aide au lever et/ou au coucher	Toilette non-médicale	Aide à la prise de médicaments	Soutien psychologique	Aide administrative	Garde d'enfants
60,8%	21,2%	11,5%	11,5%	67,3%	9,6%	28,8%

Si on sépare nos prestataires en deux groupes, un premier qui exclut l'ensemble des tâches non autorisées et un second qui en autorise au moins une, nous constatons que tant le secteur que la mission du prestataire a une influence sur sa propension à fixer correctement les limites du métier d'aide ménagère. Ainsi, les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, publics ou privés (du tiers secteur), sont plus enclins, en vertu de leur mission d'aide à domicile, à délimiter le service d'aide ménagère et donc à moins se livrer à une confusion au

niveau des tâches prestées (dans moins d'un cas sur cinq). (voir graphique 8 en annexe) Les prestataires mus par une mission d'insertion, qu'ils soient privés ou publics, autorisent quant à eux des tâches interdites dans un peu plus d'un cas sur deux. Quant aux prestataires poursuivant une finalité lucrative, ils sortent du champ de l'aide ménagère au sens strict dans environ sept cas sur dix. A mission d'insertion ou d'aide à domicile donnée, les prestataires du tiers secteur se livrent moins souvent à une confusion des tâches que les prestataires du secteur public.⁶ (voir graphique 9 en annexe)

4. Mise en place du service et signature de la convention

Une manière de s'assurer que le service presté correspond bien au profil des utilisateurs (parfois, comme nous l'avons vu, vulnérables), consiste à réaliser une visite au domicile de l'utilisateur avant la première prestation de service. Cette visite est l'occasion d'évaluer les besoins réels de la personne, la charge de travail, la (in)salubrité du lieu de travail, la mise à disposition du matériel nécessaire, etc. Elle s'avère donc nécessaire tant pour la qualité du service (par exemple, garantir l'adéquation du service au profil des utilisateurs) que pour la qualité de l'emploi (par exemple, s'assurer que le travailleur évolue dans un environnement sans risque). Il s'avère que cette visite à domicile est bien souvent couplée à la signature d'une convention liant l'utilisateur au prestataire titre-service. Nous avons alors relevé la fréquence des différentes modalités de signature de cette convention qui peut s'effectuer « à distance » (par courrier postal ou électronique) ou au domicile (par le responsable d'agence ou un membre du personnel encadrant, d'une part, ou par l'aide ménagère elle-même, d'autre part). Une signature à l'agence permet de triangulariser la relation de service qui va s'établir entre l'utilisateur et le travailleur, mais ne permet pas cependant d'évaluer les conditions de travail de ce dernier. Une signature à domicile par l'aide ménagère permet, à l'inverse, d'observer concrètement les conditions de travail, mais sans l'intermédiation de l'employeur. Parmi les différentes modalités de signature du contrat, la signature au domicile par l'employeur ou un membre du personnel encadrant offre donc, en principe, le maximum de garanties tant pour le travailleur que l'utilisateur.

⁶ Excepté les prestataires du tiers-secteur qui n'ont pas de mission clairement identifiée pour laquelle ils seraient agréés et bénéficieraient de subsides spécifiques.

Nous avons alors réalisé un clustering sur base d'une analyse en correspondances multiples, ce qui nous a permis de regrouper les prestataires en 4 clusters qui correspondent aux quatre modalités de signature de la convention : le groupe 1 (resp. 2, 3 et 4) comprend les prestataires qui recourent, de manière très fréquente, à une signature du contrat par correspondance (resp. au domicile par un encadrant, à l'agence, et au domicile par l'aide ménagère). Ce regroupement des prestataires est alors associé, de manière statistiquement significative, à la mission du prestataire. (voir graphique 10 en annexe) On observe ainsi que les opérateurs titre-service qui poursuivent une mission d'aide à domicile (soit les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées), réalisent plus fréquemment que les autres une visite au domicile pour (notamment) signer la convention. Dans plus de 50% des cas, les employeurs poursuivant une finalité lucrative signent la convention à distance, mais aussi dans un cas sur quatre au domicile avec un membre de l'encadrement. Il faut signaler à cet égard que, parmi ce type de prestataires, les sociétés intérimaires se distinguent des autres sociétés commerciales puisque, contrairement aux secondes, les premières ne signent la convention que par correspondance. Quant aux prestataires avec une mission d'insertion, ils occupent en quelque sorte une position intermédiaire avec 30% des employeurs qui signent la convention par correspondance, 30% au domicile par un encadrant et 30% à l'agence.

V. CONCLUSION

Le double objectif visé par le dispositif titre-service, à savoir développer les services de proximité et créer de l'emploi, se reflète dans les missions d'aide à domicile ou d'insertion poursuivies par les prestataires agréés du secteur public et du tiers secteur. Ces missions sociales permettent, bien souvent, l'accès à des sources de financement public additionnelles, ce qui a été dénoncé par les opérateurs du secteur privé lucratif comme une situation de concurrence déloyale. Notre étude démontre cependant que tant le secteur que la mission du prestataire ont une influence sur la qualité de l'emploi et du service. Ainsi, sur les trois indicateurs de qualité d'emploi observés (type de contrat, durée chez un même prestataire et régime de travail moyen), les opérateurs publics et du tiers secteur, mus par une finalité sociale, se distinguent des prestataires du secteur privé lucratif et, en particulier, des sociétés d'intérim. Quant à la qualité du service, les prestataires poursuivant une finalité sociale, en particulier d'aide à domicile pour personnes fragilisées, sont davantage vigilants que les entreprises commerciales à bien délimiter les contours du service d'aide ménagère. On peut dès lors considérer que ces prestataires contribuent à l'intérêt général en offrant un service en adéquation avec le profil des usagers ou une qualité d'emploi à des travailleurs qui sont

majoritairement précarisés sur le marché de l'emploi. Comme le suggère Gadrey (2004), ce type de démonstration est désormais nécessaire si l'on veut souligner la spécificité et la légitimité des opérateurs du tiers-secteur amenés, de plus en plus souvent, à coexister sur un même marché aux côtés d'opérateurs du secteur privé lucratif : « si une [entreprise de l'économie sociale et solidaire] est effectivement en concurrence, pour le type de service qu'elle rend, avec une ou des entreprises privées lucratives, la seule justification que l'on puisse trouver pour lui attribuer certains avantages sans remettre en cause la « loyauté de la concurrence » se trouve dans l'existence constatable de contributions à l'intérêt général que ne fournissent pas, ou moins bien, les entreprises privées [à but lucratif] »

ANNEXES

Ampleur du quasi-marché

Tableau 1 :

(A) Nombre de prestataires, de sièges d'exploitation et de travailleurs en 2005 et 2006 ventilés selon notre typologie^{(a)(d)}

Type de prestataires	Nombre de prestataires présents en 2005 ^(b)	Nombre de prestataires présents en 2006 ^(b)	Nombre de sièges d'exploitation présents en 2005	Nombre de sièges d'exploitation présents en 2006	Nombre de travailleurs en 2005	Nombre de travailleurs en 2006
Economie sociale d'insertion	75	103	222	131	3.343	6.264
Economie publique d'insertion	285	328	320	350	5.812	8.903
Associations d'aide aux personnes	58	63	105	90	5.746	7.471
Initiative publique d'aide aux personnes	73	77	74	79	1.026	1.604
Entreprises d'interim	27	33	363	378	15.734	22.323
Secteur privé à but lucratif hors interim	226	323	338	430	5.263	11.009
Autres initiatives d'économie sociale	52	77	60	126	1.084	3.003
Non classés ^(c)	12	78	21	25	197	155
Total	804	1.082	1.503	1.609	38.205	60.732

(a) Il s'agit de photographies du quasi-marché en 2005 et en 2006. Ce tableau ne tient pas compte des flux d'entrée et de sortie des prestataires et travailleurs sur la quasi-marché d'une année à l'autre.

(b) en termes de sièges sociaux

(c) Dû à un manque d'information, certains prestataires présents sur le quasi-marché n'ont pas pu encore être reclassés selon notre typologie. Une recherche approfondie nous permettra de les reclasser par la suite.

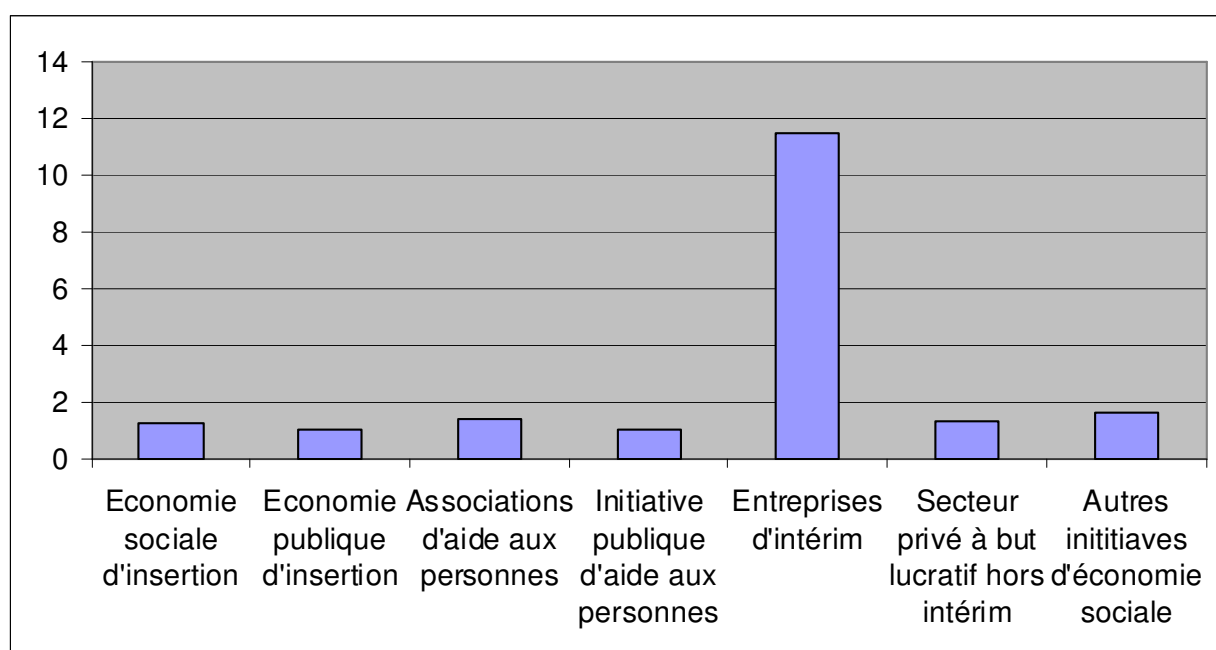
(d) Source ONEM ; calculs : CERISIS.

(B) Nombre d'utilisateurs actifs sur le quasi-marché^(a)

	2004	2005	2006	2007	Evolution 2004 à 2007
Nombre d'utilisateurs inscrits	120.247	251.182	420.007	02.562	+401.1%

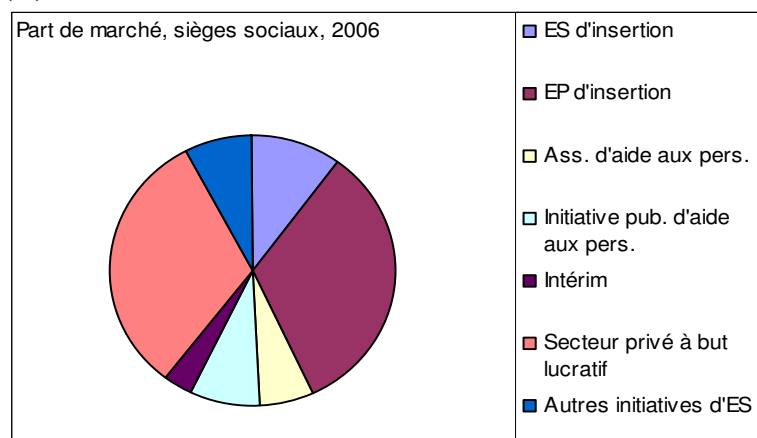
(a) Source : IDEA Consult, 2008.

Graphique 1 : Nombre moyen de sièges d'exploitation par type de prestataire ; photographie du quasi-marché en 2006

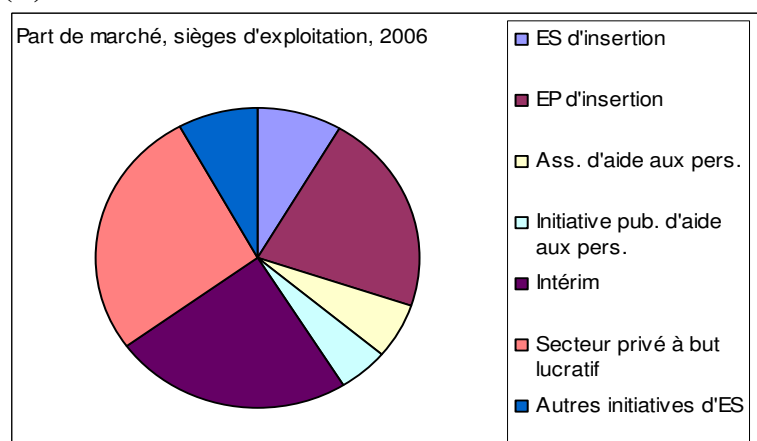


Graphique 2 : part de marché de chaque type de prestataire, en termes de sièges sociaux (A), de sièges d'exploitation (B) et de travailleurs (C)^(a)

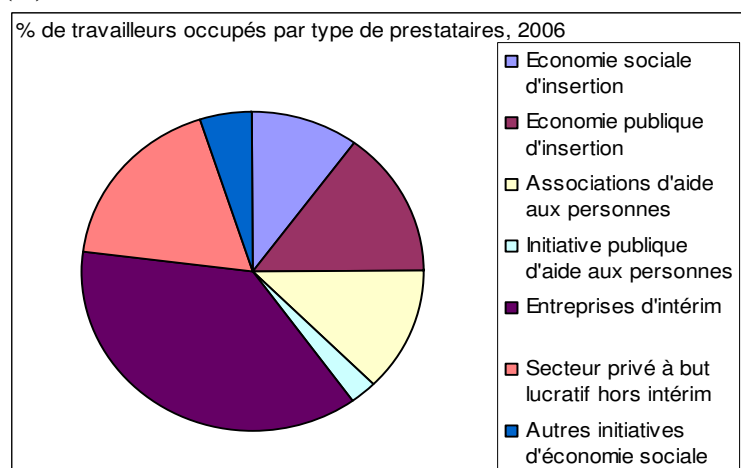
(A)



(B)



(C)



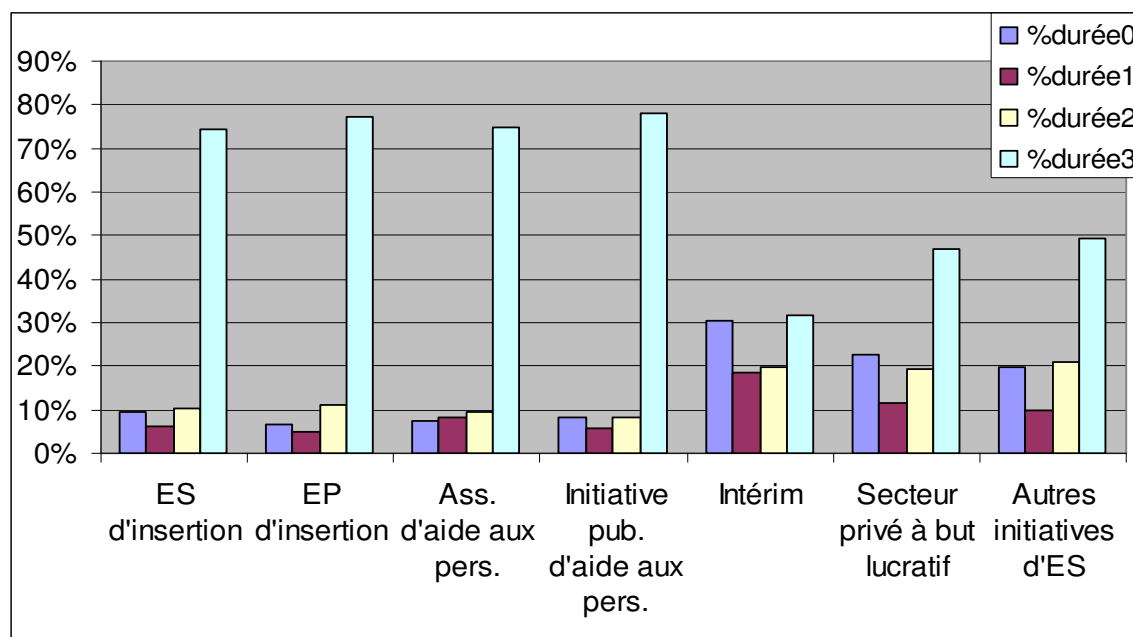
(a) Source ONEM ; calculs : CERISIS.

Qualité de l'emploi⁷

Tableau 2 : répartition des travailleurs entrants dans le dispositif en 2005q2 et des prestataires présents sur le quasi-marché en 2005q2 par type de prestataires

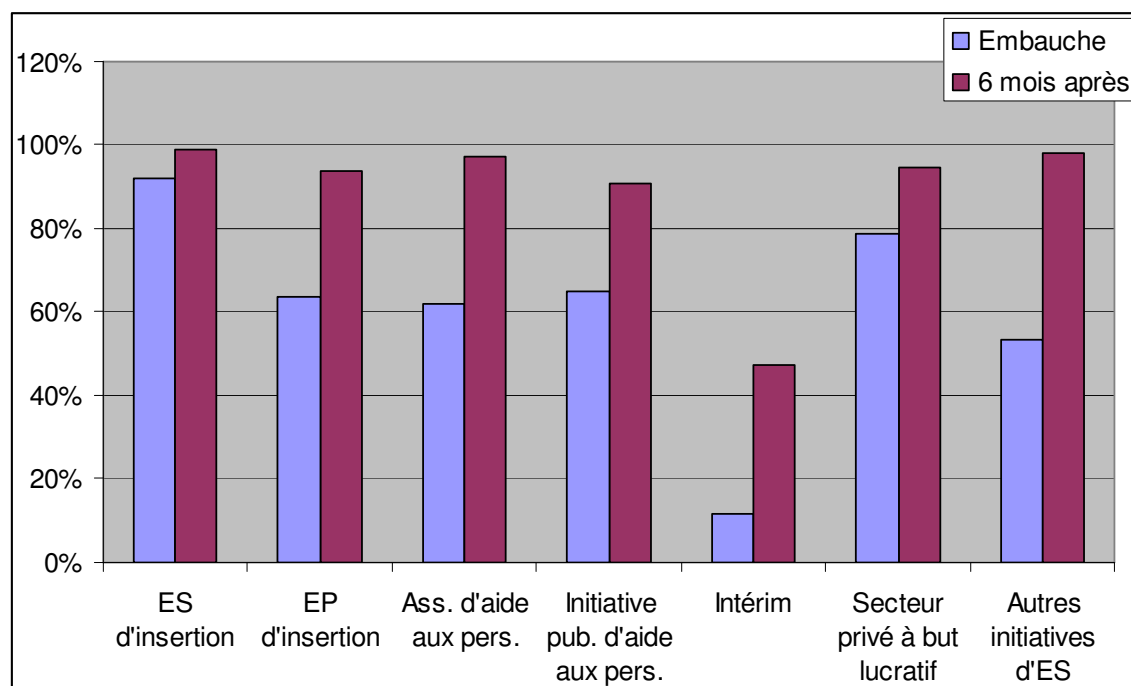
Type de prestataire	#Prestataires	%prestataires	#travailleurs	%travailleurs
Economie sociale d'insertion	41	8,30%	464	7,01%
Economie publique d'insertion	207	41,90%	967	14,61%
Associations d'aide aux personnes	40	8,10%	1098	16,59%
Initiative publique d'aide aux personnes	47	9,51%	211	3,19%
Entreprises d'intérim	23	4,66%	2948	44,53%
Secteur privé à but lucratif hors intérim	110	22,27%	831	12,55%
Autres initiatives d'économie sociale	26	5,26%	101	1,53%
total	494	100,00%	6620	100,00%

Graphique 3 : fractions de travailleurs dans chaque durée, par type de prestataires

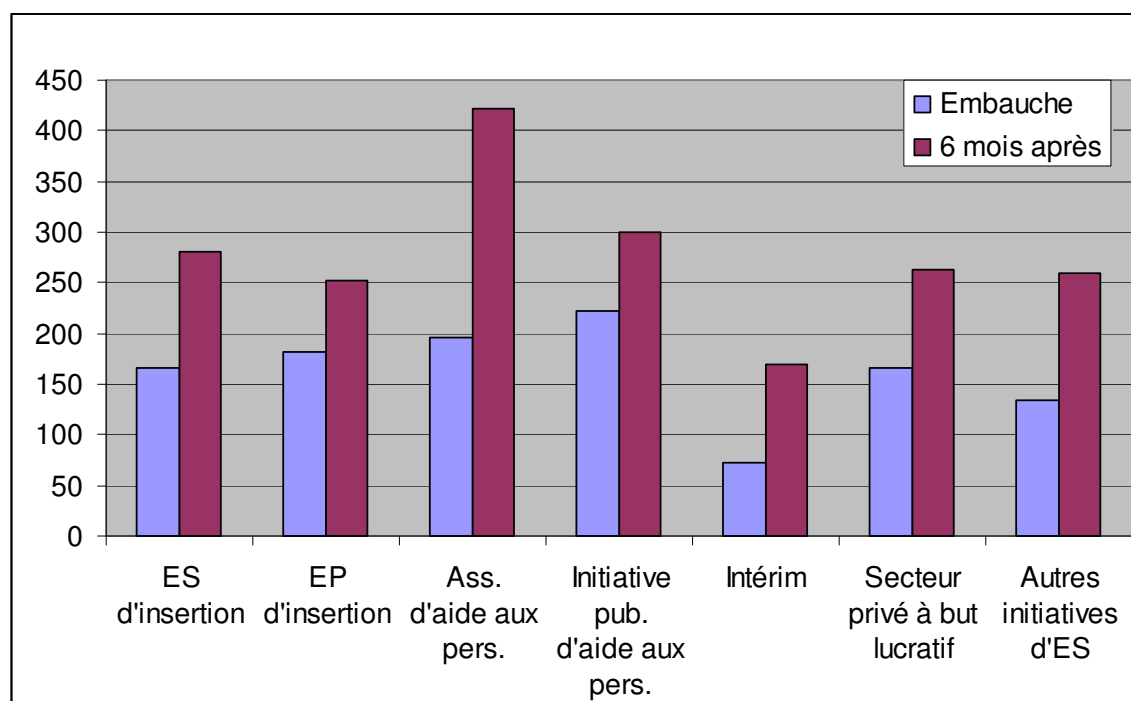


⁷ Source ONEM ; calculs : CERSIS.

Graphique 4 : fractions de travailleurs sous CDI à l'embauche et 6 mois après, par type de prestataires

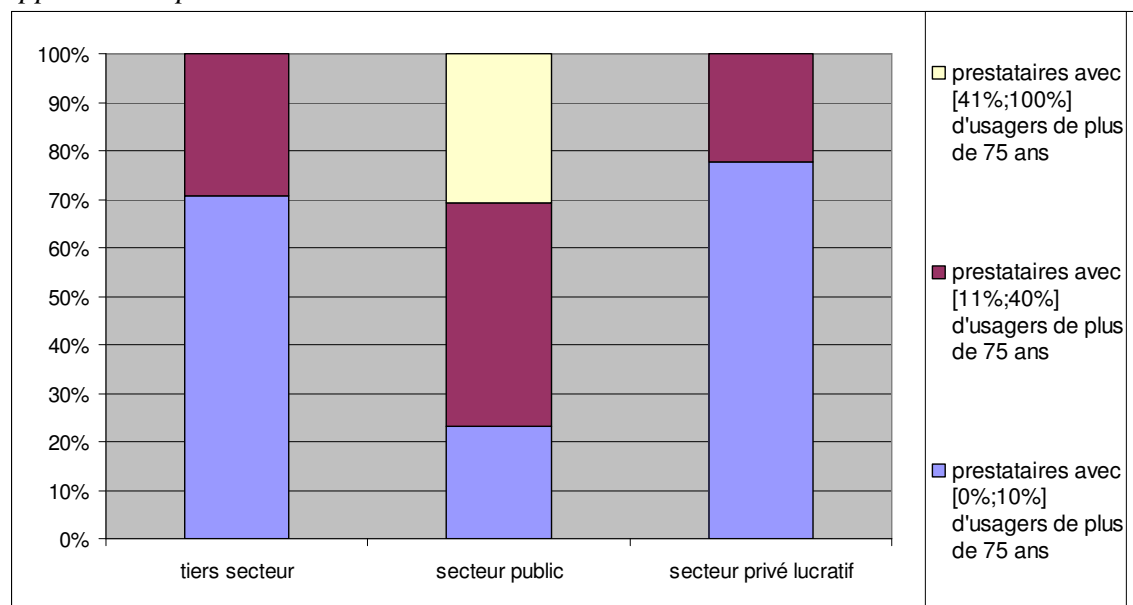


Graphique 5 : charge horaire moyenne par travailleur à l'embauche et 6 mois après, par type de prestataires

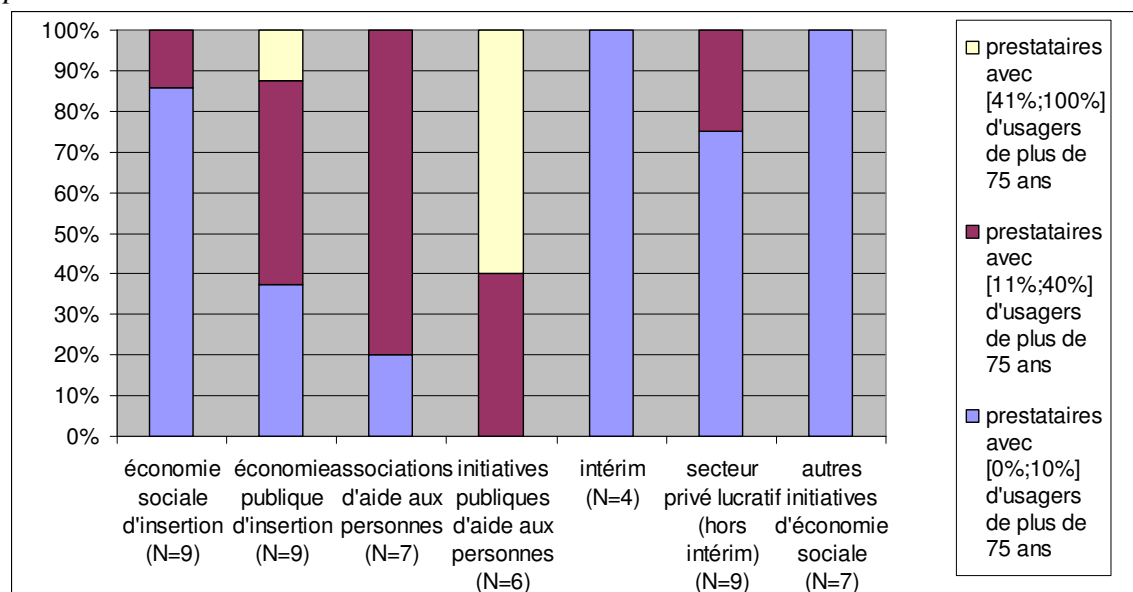


Qualité du service

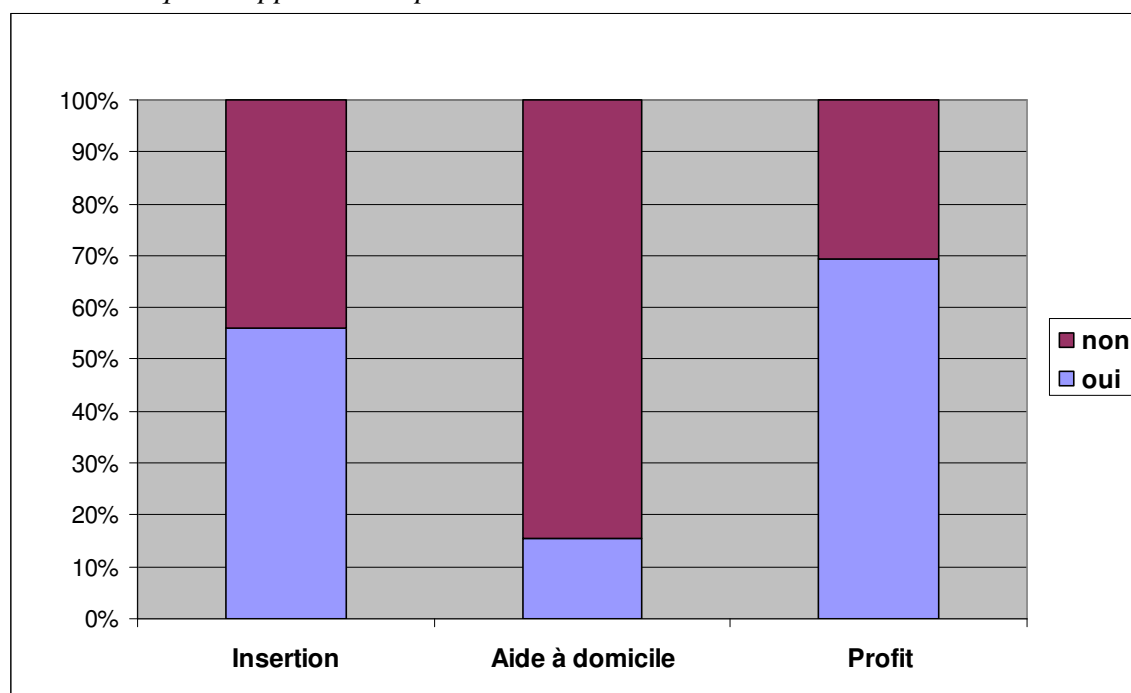
Graphique 6 : Répartition des usagers âgés de plus de 75 ans selon le secteur auquel appartient le prestataire



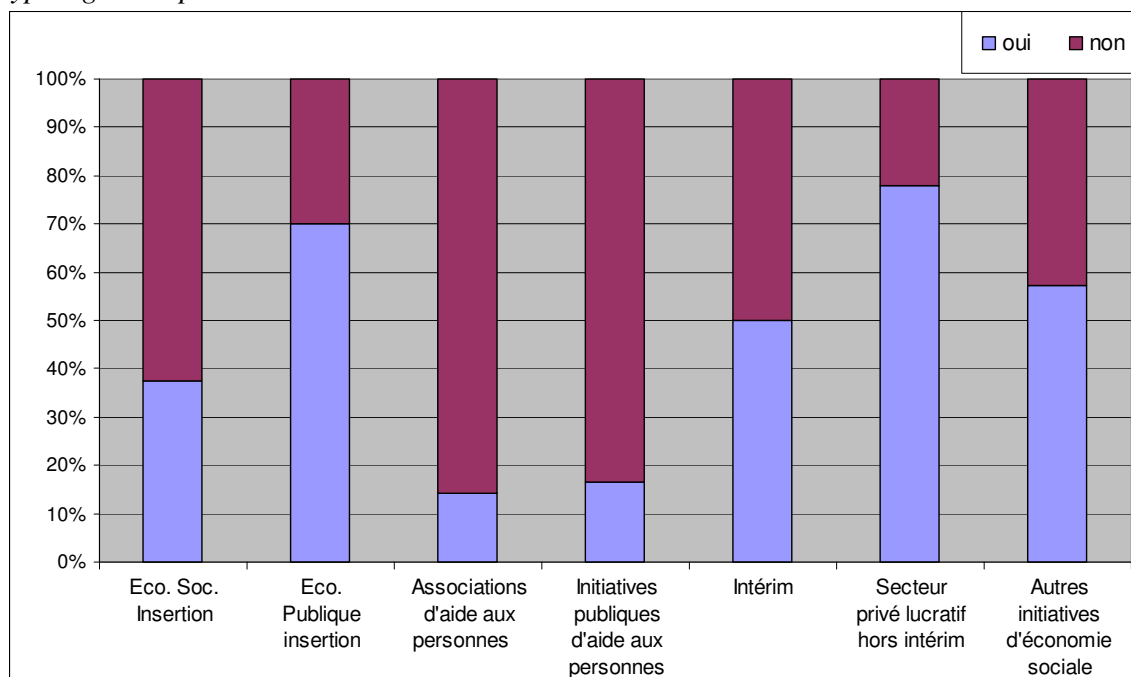
Graphique 7 : Répartition des usagers âgés de plus de 75 ans selon la typologie de prestataires



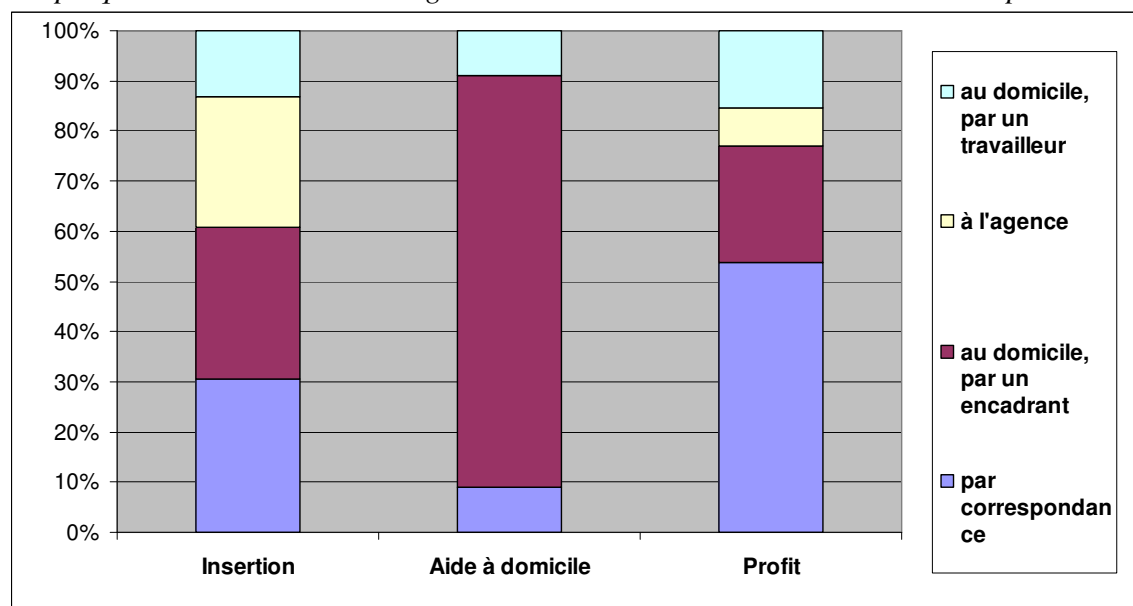
Graphique 8 : Prestation de tâches non autorisées dans le cadre du titre-service selon la mission à laquelle appartient le prestataire



Graphique 9 : Prestation de tâches non autorisées dans le cadre du titre-service selon la typologie des prestataires



Graphique 10 : Modalité de la signature de la convention selon la mission du prestataire



Bibliographie

Commission Européenne (1999), *Evaluer les programmes socio-économiques Vol.1, 2, 3 et 6*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Defourny, J., P., Develtere & B., Fonteneau (Eds.) (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck & Larcier, Paris/Bruxelles.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2001), "Belgium: social enterprises in community services", in C. Borzaga, & J. Defourny, (Eds), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres, 47-65.

Flynn, R. & Williams, G. (Eds.) (1997), *Contracting for Health: Quasi-Markets and the NHS*, Oxford University Press, Oxford.

Gadrey, J. (1990), "Rapports sociaux de service : une autre régulation", *revue économique* 41:1, 48-69.

Gadrey, J. (1996), *Services : la productivité en question* Desclée de Brouwer, Paris.

Gadrey, J. (2004), *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents*.

Gilain, B & Nyssens, M (2001), "Belgique : l'histoire d'un partenariat associatif-public ", in J-L. Laville & M. Nyssens (Eds.), *Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris, 47-65.

Greenaway, D. (1991), "Markets and Quasi Markets in Social Services: Editorial Note", *The Economic Journal*, 101:408, 1254-1255.

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

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

Jetté, C. & Lévesque, B. (2003), "Les rapports de consommation et la participation des usagers", in Y. Vaillancourt, F. Aubry & C. Jetté (Eds.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Presses de l'Université du Québec.

Knapp, M., Hardy, B. & Forder, J. (2001), "Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England", *Journal of Social Policy*: 30.

Laville, J-L & Nyssens, M (2001), "États-providence et services sociaux", in J.-L. Laville & M. Nyssens (Eds.), *Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées* La découverte, Paris.

Laville, J.L. & Nyssens, M. (2006), "Services de proximité ", in J.-L. Laville & A. D. Cattani (Eds.), *Dictionnaire de l'Autre Economie*, Desclée de Brouwer collection folio actuel, Paris, 561-571.

Le Grand, J. (1982), *The strategy of equality*, Allen and Unwin, London.

Le Grand, J. (1991), "Quasi-markets and Social Policy", *The Economic Journal*, 101:408, 1256-1267.

Maarwell N., McInerney P.-B. (2005), "The Nonprofit/For-Profit Continuum : theorizing the dynamics of Mixed-Form Markets", *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, vol. 34, n°1, p.7-28.

Marée, M. (2006), "Les impacts collectifs de l'insertion. Définition, typologie et techniques de mesure", in I. Nicaise, M. Nyssens & M. Marée (Eds.), *Economie sociale, inclusion sociale et intérêt général*, Politique Scientifique Fédérale / Academia Press, Gand.

McMaster, R. (2002), "The Analysis of Welfare State Reform: Why the « Quasi-Markets » Narrative Is Descriptively Inadequate and Misleading", *Journal of Economic Issues*, 36:3.

Netten A., McDaid D., Fernandez J.-L., Forder J., Knapp M., Matosevic T. & J., Shapiro (2005), "Measuring and Understanding Social Services Outputs", *PSSRU Discussion Paper 2132/3*.

ONEM (2006), *Rapport Annuel 2006*, Bruxelles.

PriceWaterhouseCoopers (2007), *Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité*.

Rossi, P. & Freeman, H. (1989), *Evaluation: A systematic approach*, Sage Publication, Thousand Oaks.

Stone, M. & Cutcher-Gershenfeld, S. (2001), "Challenges of Measuring Performance in Nonprofit Organizations", in P. FLYNN & V.A. Hodgkinson (Eds.), *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*, Academic/Plenum Publishers, New-York.

Vanvelthoven, P. (2007), Communiqué de presse du ministre lors de la présentation de l'audit financier du système des titres-services, 16/07/2007.

Vermer, M., Nassaut, S., Nyssens, M (2008), "Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur de l'aide à domicile belge. Le cas des Services d'aide aux familles et aux personnes âgées", *Economies et sociétés*, série « Economie et Gestion des Services », n°9.