

Les services de proximité suite aux réformes institutionnelles

La question de la régionalisation des ALE et des titres-services pose celle de leur avenir en tant que tel, de la structuration générale des services de proximité en Région wallonne et de la coordination institutionnelle à créer, ou pas, avec d'autres dispositifs existants.

En outre, on le verra, la structure des coûts résultant de la mise en œuvre de services de proximité comporte presque entièrement des salaires et les cotisations sociales y afférentes¹. Dès lors, cette question met en lumière clairement la question de l'emploi des travailleurs peu qualifiés (notamment dans les services de proximité) et la capacité qu'a notre système économique de réussir à les maintenir à un niveau de rémunération décent.

On trouve de nombreuses tentatives de définition du concept de « services de proximité ». Deux éléments sont fondamentaux : la réponse à des besoins individuels ou collectifs et la proximité, soit objective, soit subjective, entre le « client » et le prestataire. On peut distinguer les services de proximité en fonction de ce que le travail effectué est réalisé sur des biens (l'entretien de la pelouse) ou pour des personnes (tels qu'ils sont conçus aujourd'hui au niveau des ALE en tout cas). En outre, les services de proximité reposent essentiellement sur le facteur « travail », car ils nécessitent peu, voire pas du tout, d'investissements. Les coûts de ces prestations reposent donc presque exclusivement sur les charges salariales.

Deux questions doivent être traitées : d'une part les activités que l'on y preste et qui doivent (ou non) être reconnues par les autorités publiques, d'autre part leur solvabilisation.

Cette partie formule des positions essentiellement dans le cadre de la régionalisation des ALE et des titres-services, mais en prenant en compte certaines mesures existant déjà au niveau des compétences régionales.

¹ On peut estimer que les charges salariales représentent entre 80 et 90% des coûts ; le solde étant composé de frais de déplacement, de frais de fonctionnement (téléphone, assurances,...) et de loyer pour héberger les services administratifs.

A. Les titres-services

1. Remarques générales

La mesure titres-services peut être analysée de deux points de vue : comme une politique d'emploi ou comme une politique de soutien à la consommation. Ce dispositif, qui existe depuis 2003 en Flandre et en Wallonie, avant d'être étendu à l'ensemble du territoire suite à sa fédéralisation en 2004, s'est déployé différemment dans le pays.

Même si dès 2005-2006, un solide rattrapage a été opéré, la Flandre consomme globalement plus la mesure. Si on compare la part wallonne par rapport à sa population, il y a clairement un déficit d'utilisation au Sud du pays (27% de consommation pour 34% de la population). Par contre, si on rapporte ce taux au PIB, les deux courbes concordent.

C'est bien le paradoxe de cette mesure, dont un des objectifs est la création d'emplois. En effet, elle ne peut fonctionner pleinement que si des personnes acquièrent les titres. Et même si leur prix semble abordable, ils ne sont pas accessibles à des personnes aux revenus plus modestes. La mesure titres-services a connu et continue de connaître un succès plus important en Flandre parce que, globalement, la population flamande a un niveau de revenus supérieur aux populations wallonne et bruxelloise.

Le deuxième phénomène explicatif de l'écart tient à ce qu'il est convenu d'appeler le « marché du travail au noir ». Le dispositif TS ne peut fonctionner que si son prix crée une concurrence par rapport au « travail au noir ». Moins celui-ci est cher, moins la mesure TS rencontrera le succès. Et de nouveau, le prix d'une heure de travail non déclaré devait être, globalement, plus élevé en Flandre qu'en Wallonie², en tout cas en ce qui concerne les secteurs couverts par les titres-services.

Les catégories d'entreprises agréées en TS sont au nombre de six :

- l'intérim
- les ALE
- les CPAS
- le secteur associatif
- le secteur coopératif (ou à finalité sociale)
- les PME et les personnes physiques.

D'après le rapport d'évaluation de la mesure portant sur l'année 2010, il apparaît que c'est le secteur de l'intérim qui occupe la première place, avec environ 40% des heures prestées. Par contre, si on rassemble l'ensemble des initiatives à but « non lucratif » (les ALE, les CPAS, les secteurs associatif et coopératif), celles-ci rassemblent plus de 50% des heures prestées en 2010.

Le rapport met en outre en évidence un lien flagrant entre le type d'employeur et le type d'emploi créé. Si le temps partiel est la norme quasi absolue, le secteur intérimaire se caractérise par une utilisation extrême

² On pouvait encore lire des petites annonces dans les toutes-boîtes contenant des propositions de prestations pour des tâches ménagères à 5 ou 6 € l'heure, en 2007, dans la région de Charleroi.

de contrats de courte durée et d'un volume horaire très faible. A l'inverse, c'est au sein des coopératives et des CPAS qu'on trouve les plus forts taux de CDI et de temps plein.

Un autre constat important concerne les catégories de travailleurs qui y sont embauchés. Très majoritairement, les personnes engagées sont des femmes souvent peu qualifiées, qui ont connu une période de chômage relativement longue. Peu ont moins de 30 ans. Dans de nombreux cas, ces femmes vivent seules avec des enfants à leur charge. Leur salaire « titres-services » constitue donc souvent le seul revenu de la famille. Comme déjà signalé, le temps partiel constitue la règle et la stabilité à travers un CDI est majoritaire mais dépend fortement du type d'employeur (cf. ci-dessus).

Si le fait d'avoir un contrat de travail pour effectuer ces prestations constitue un avantage clair par rapport au travail au noir et par rapport à des prestations ALE (ne fût-ce qu'en matière d'assurance accident du travail), les durées de travail effectives suffiront rarement à ce que ces personnes cotisent suffisamment pour avoir une pension supérieure à celle qu'elles auraient eue en restant demandeuses d'emploi.

Enfin, il y a lieu d'aborder la question des activités éligibles dans le cadre des titres-services, car il est fréquent d'entendre proposer d'élargir celles-ci aux « petits travaux » de l'habitat ou encore à du jardinage³. Indépendamment du débat sur le risque d'impact négatif sur les entreprises « traditionnelles » de ces secteurs et sur les commissions paritaires devant servir de référence, il faut souligner que le mécanisme de financement des titres-services ne peut être étendu à n'importe quelle activité.

Pour que le mécanisme de solvabilisation de la demande, actif dans les titres-services, fonctionne, il faut que l'activité financée rassemble, de manière cumulative, les critères suivants :

- l'activité doit être prévisible
- elle doit être récurrente
- elle doit être structurable en heure.

L'activité d'entretien des maisons répond strictement à ces critères, ce qui explique son succès. Par contre, l'activité de transport des personnes âgées ou handicapées, quoique toujours théoriquement éligible, a pratiquement disparu ; si elle est prévisible et qu'elle peut être récurrente, elle n'est résolument pas structurable en heure, à moins de faire tourner le véhicule en rond le temps que l'heure financée soit achevée !

Une activité de « petit bricolage » ne répondrait pas, au moins, aux critères de récurrence et de structuration en heure. Si une réparation est effectuée, a priori il ne sera pas nécessaire de revenir la semaine suivante et remettre un joint dans un robinet qui fuit ne prend, normalement, pas une heure...

La question de l'élargissement des activités au sein des titres-services doit donc être évacuée, non seulement pour des problèmes - bien réels - d'intégration de ces activités au sein des commissions paritaires, mais aussi parce que ce n'est tout simplement pas réalisable.

³ L'ancêtre du titre-service, le chèque service, permettait ces activités. Il a été supprimé en 1999 car il avait été constaté qu'il servait essentiellement à subventionner des travaux lourds auprès d'un public aisé.

En termes budgétaires, les montants concernés par ce point s'élèvent à 1.444 millions €, dont 28% seront affectés à la Région wallonne, soit ± 404 millions €.

Positions

En préambule, il y a lieu de rappeler que la FGTB réaffirme son exigence de voir le secteur des titres-services relever uniquement d'opérateurs publics, qui pourront garantir des conditions de travail optimales pour les personnes qui y seront embauchées.

Principes généraux

- Le dispositif doit offrir des emplois de qualité, en termes de durée, de régime de travail, de rémunération et de conditions de travail.
- Le dispositif doit tendre à faire en sorte de favoriser les entreprises ou les structures à but non lucratif.
- L'accessibilité de la mesure à l'ensemble de la population doit être nettement améliorée.
- Les modifications proposées doivent conduire à une stabilisation des emplois créés dans ce secteur en vue de garantir la pérennité des emplois et leur développement dans des entreprises ne relevant pas du secteur marchand.

Type d'emploi

Plutôt que d'avoir un remboursement équivalent à l'heure de prestation, quel que soit le type d'emploi créé, il pourrait être mis en place un système qui gradue le niveau de remboursement en fonction de la qualité de l'emploi que l'entreprise propose.

Donc, par exemple, si l'emploi est un CDD tiers temps, le remboursement (qui est actuellement d'un peu plus de 21 €) serait de 15 €.

Par contre, si c'est un CDI (minimum $\frac{3}{4}$ temps) et que le travailleur a accès à des formations, le remboursement pourrait être fixé à 22, 23 ou 24 €. Il s'agirait donc de rééquilibrer le financement de la mesure en réorientant une partie des budgets vers des entreprises proposant de bonnes conditions de travail.

Ce calcul ne pose pas de problème administratif, car il peut tout à fait être réalisé sur base de la banque de données de l'Onem qui identifie l'entrée de chaque travailleur dans le système.

Type d'entreprise

Au cas où il ne serait pas possible d'exclure le secteur marchand (législations européennes), en ce compris l'intérim, trois aménagements pourraient permettre de diminuer le poids du secteur marchand et intérimaire et renforcer celui du secteur à but non lucratif.

- Obliger les entreprises à être conventionnées avec un ou des organismes de formation (Forem, Lire et Ecrire,...) et les obliger à consacrer 2% de la masse salariale à la formation.
- Limiter le bénéfice de l'activité à un pourcentage du chiffre d'affaires. Si l'entreprise le dépasse, elle doit rembourser la différence ou constituer une réserve immunisée (pour risque social éventuel par exemple). Dans le même ordre d'idées, on pourrait aussi limiter la distribution de dividendes aux actionnaires (ce qui est déjà le cas pour les entreprises d'insertion).
- En cas d'activités développées en personne physique, ces principes doivent également être d'application, à savoir une limitation des revenus en regard du chiffre d'affaires développé.

L'accessibilité

Faire varier le prix du titre pour les particuliers semble difficile (cela créerait un double calcul pour le niveau de remboursement si on prend aussi en compte la qualité d'emploi, il faudrait faire une enquête sociale préalable, etc.).

Par contre, rien n'empêcherait de faire varier la déductibilité fiscale en fonction des catégories de revenus. Il pourrait être imaginé que la déductibilité soit variable (entre 10 et 30% par exemple), en fonction globalement de la déclaration d'impôts.

De nouveau, la marge dégagée ainsi pourrait être affectée à l'amélioration du financement de la mesure pour les entreprises à finalité sociale ou pour celles où les conditions de travail sont correctes.

Les aides à l'emploi

Les aides à l'emploi visant les travailleurs peu qualifiés n'ont, d'un point de vue politique, aucun sens en matière de titres-services. Par définition, les travailleuses et travailleurs qui y sont embauchés sont toutes et tous peu qualifiés.

A l'instar de la position formulée dans la note relative aux aides à l'emploi, les aides complémentaires dans ce secteur doivent être orientées en fonction des choix de l'entreprise en matière de condition de travail.

Les montants correspondant aux aides à l'emploi aujourd'hui versées dans ce secteur, sans impact réel sur une création d'emplois, pourraient être réorientés vers les entreprises qui assurent des conditions de travail optimales et afin de pouvoir prendre en compte l'ancienneté des travailleuses.

Ces budgets complémentaires serviraient en fait à majorer le financement de l'heure de travail (cf. point a), mais uniquement auprès d'employeurs prenant en compte l'ancienneté, l'aménagement du temps de travail pour les travailleurs âgés et promouvant la formation.

Position du Bureau de la FGTB wallonne

- Meilleure liaison entre niveau de financement et qualité d'emploi
- Maintien des activités éligibles sur les activités ménagères et les centrales de repassage, telles que fixées aujourd'hui.
- Obligation de conventionnement avec des organismes de formation.
- Limitation du bénéfice.
- Limitation de la rémunération des actionnaires.

- Variation de la déductibilité fiscale en fonction des revenus.
- Réorientation des budgets des aides à l'emploi versées au secteur vers les entreprises assurant des conditions de travail optimales.

B. Les ALE

Remarques générales

Trois types de bénéficiaires peuvent faire appel aux ALE : les particuliers, les collectivités (écoles, administrations communales et asbl) et les entreprises du secteur agricole et horticole. Si on peut trouver, en partie, des croisements entre les activités dévolues aux particuliers et aux collectivités, celles réservées aux entreprises sont tout à fait spécifiques.

En 2009, les activités en faveur des collectivités représentaient 50% des heures prestées via des chèques ALE, soit la majorité des activités des ALE. Pour les particuliers, cette proportion est de 23% et pour les entreprises de 14%⁴.

73%, au moins, des heures ALE concernent donc des activités en faveur de particuliers et de collectivités.

Ces activités peuvent être regroupées en deux grands ensembles : celles qui concernent « l'aide aux personnes » et celles non personnalisables.

Ce qui donne le tableau suivant :

	Aide aux personnes	Activités non personnalisables
Collectivités	<ul style="list-style-type: none">▪ accueil de l'enfance	<ul style="list-style-type: none">▪ entretien des bâtiments▪ petites réparations▪ entretien des espaces verts▪ agents de prévention▪ aides diverses ponctuelles
Particuliers	<ul style="list-style-type: none">▪ accueil de l'enfance▪ accompagnement de personnes âgées / malades / handicapées	<ul style="list-style-type: none">▪ entretien des bâtiments▪ petites réparations▪ entretien des espaces verts▪ accompagnements des animaux de compagnie▪ aide administrative

Quels sont, aujourd'hui, les dispositifs légaux, structurant et organisant l'offre en termes de services, disponibles sur le territoire de la Région wallonne et permettant de reprendre les activités développées aujourd'hui au sein des ALE ?

- Les titres-services, qui couvrent des activités de nettoyage des habitations des particuliers et des centrales de repassage⁵.
- Les aides-familiales, qui couvrent l'accompagnement de familles en difficulté suite à une perte d'autonomie d'une personne.
- Les services d'accueil de l'enfance (crèches et halte-garderie).

⁴ 13% des chèques ne précisent pas le type de prestations qu'ils couvrent.

⁵ D'autres activités, tel le transport de personnes âgées et handicapées, sont éligibles mais sont tout à fait résiduelles, comme signalé supra.

- Les IDESS⁶, qui permettent six activités différentes, mais où l'essentiel se concentre sur les petits travaux de jardinage et sur le transport social.

Entre ces différents dispositifs, il y a des recoupements, des recouvrements. Les agréments et les modes de financement sont différents et octroyés par des autorités différentes. Les statuts des travailleurs ne sont rigoureusement pas les mêmes non plus. Avec des avantages, comme par exemple la possibilité de relever de commissions paritaires plus avantageuses, et des inconvénients, la diversité pouvant aussi générer iniquité entre travailleurs d'une même structure.

En termes budgétaires, les montants concernés par ce point s'élèvent à 35 millions, dont 32,3% seront affectés à la Région wallonne.

Positions

Les positions quant à cette matière doivent se structurer autour des principes suivants :

- Il faut distinguer les services qui ont un impact sur les personnes, des autres. Les premiers doivent relever de politiques sociales spécifiques, les autres peuvent relever des politiques d'emploi ou de développement économique. Seuls ces derniers peuvent être rassemblés sous le vocable de « service de proximité »⁷.
- Le « statut » du travailleur ALE doit être supprimé, moyennant la mise en place d'un « cadre d'extinction » pour les travailleurs âgés pour qui une modification du statut serait plus négative que positive.
- Ces services doivent prendre en compte la capacité contributive des « clients ».

En regard de « l'existant », moyennant éventuellement des modifications des bases légales en Région wallonne, l'ensemble des activités « non personnalisables » pourraient être réparties entre les dispositifs titres-services et IDESS ; ce dernier devant être corrigé et aménagé afin de rendre éligibles de nouvelles activités qui ne le sont pas encore et de permettre une plus grande implication des pouvoirs publics locaux dans ses modalités de mise en œuvre. Ces activités doivent continuer à relever de politiques économiques ou de soutien à l'emploi. Il y aura lieu également de régler le problème de commissions paritaires pour ces activités.

Par contre, en ce qui concerne l'accueil de l'enfance ou l'aide aux personnes dépendantes, que ce soit au domicile ou dans des écoles (pour ne parler que des enfants), ces activités devraient clairement relever de politiques « fonctionnelles », qui garantissent encadrement et qualifications pour les travailleurs. Cela implique une intégration des statuts et un aménagement des législations concernées au niveau de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

⁶ « Initiative de Développement de l'Emploi dans le Secteur des Services de proximité à finalité sociale ». Cette mesure permet l'agrément et le financement de CPAS, d'asbl et de sociétés à finalité sociale (SFS) qui créent de l'emploi pour des travailleurs peu qualifiés et qui sont actifs dans des services du type transport social, petits travaux de bricolage ou de jardinage,...

⁷ Cette remarque prévaut également en matière de titres-services, où il ne peut être question de parler d'élargissement de ceux-ci à la garde des enfants ou des personnes âgées.

En ce qui concerne spécifiquement les activités agricoles et horticoles (qui représentent environ 60 ETP/an), il est proposé le maintien du système tel quel (avec une limite : on ne pourra y intégrer de nouveaux travailleurs).

Dans tous les cas, il sera nécessaire de préserver un cadre pouvant permettre à la mesure de s'éteindre peu à peu en fonction du départ des travailleurs qui s'y trouvent. En aucun cas, les personnes qui y sont aujourd'hui ne devront être forcées à quitter ce statut. D'où l'intérêt également de rendre attractives les alternatives qui seront proposées.

Position du Bureau de la FGTB wallonne

- Suppression de la mesure ALE, moyennant le maintien d'un cadre d'extinction pour les travailleurs qui s'y trouvent et qui ne souhaitent pas la quitter.
- Distinction entre activités « personnalisables » et activités « non personnalisables ».
- Intégration, dans la mesure « titres-services », des activités d'aide ménagère restantes.
- Intégration, dans une mesure IDESS aménagée, des activités non personnalisables ne relevant pas des titres-services et réflexion sur une amélioration du système pour que ce dispositif rencontre un plus grand succès.
- Intégration des activités personnalisables dans les politiques fonctionnelles (accueil de l'enfance et aide-familiale).
- En ce qui concerne les activités « marchandes », maintien du cadre actuel, avec un cadre d'extinction.

