

# Les emplois titres-services: **marche-pied ou chaussetrappe** pour les personnes pauvres ?

Thierry MARTIN & Henk TERMOTE  
Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

L'article se fonde sur le chapitre consacré aux titres-services dans le quatrième rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>1</sup>, paru en décembre 2007. Ce chapitre est le fruit de concertations avec des associations où des personnes pauvres se réunissent, des acteurs de terrain qui défendent des personnes pauvres et/ou des demandeurs d'emploi vulnérables et des professionnels de l'insertion. Les échanges ont abouti, non pas à des recommandations politiques tranchées ou des jugements de valeur rédhitoires, mais plutôt à un questionnement en profondeur du système des titres-services. Régulièrement présenté, chiffres à l'appui, comme une success story, il est néanmoins complexe et mérite un examen critique. Exercice périlleux s'il en est, au regard des réactions multiples et diverses suscitées par ce chapitre, malgré les nuances qu'il comporte.

## Les titres-services promeuvent-ils l'insertion professionnelle des publics précaires ?

L'un des principaux objectifs du mécanisme est de lutter contre le travail en noir. Fondamentalement, le but est louable, y compris d'un point de vue individuel. Par rapport à une situation de non-emploi ou de non-droit (travail en noir), l'offre d'un véritable travail, avec les protections légales et la sécurité financière et juridique qu'il comporte, constitue une plus-value indéniable. En outre, la stabilité d'emploi est particulièrement importante pour les plus démunis: elle leur permet de sor-

tir de la survie au jour le jour et de nourrir des projets d'avenir. Ces vertus s'appliquent-elles au mécanisme des titres-services ?

D'emblée, il faut observer qu'il autorise des dérogations au droit du travail, lesquelles sont effectivement pratiquées, à des degrés divers selon le profil de l'opérateur titres-services<sup>2</sup>. La société Idea Consult, qui effectue chaque année une évaluation du système pour les autorités fédérales, signale ainsi dans son dernier rap-

port<sup>3</sup> que 44% des travailleurs interrogés sont occupés moins d'un tiers temps au sein des sociétés de travail intérimaire, tandis que pour 94% des travailleurs employés par des prestataires publics ou privés non marchands, la durée varie entre un mi-temps et un temps plein. Or, selon les grands principes de la législation sur le travail, les prestations ne peuvent pas être inférieures à un tiers temps ni à trois heures par jour. Tout récemment, des mouvements sociaux, tels que le MOC et les syndicats, ont demandé à ce qu'il soit mis fin à ces «régimes d'exception».

La situation est comparable pour les types de contrats (à durée déterminée ou indéterminée). L'étude précitée a mis en exergue que le nombre de CDD dans le secteur de l'intérim était énorme (641.472 pour 36.077 travailleurs en 2006) par rapport aux autres secteurs agréés.

1. L'intégralité du rapport est téléchargeable sur le site du Service [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be). Ndlr: il est présenté de manière synthétique dans ce numéro de l'Observatoire dans la partie qui suit le dossier.

2. Les opérateurs, agréés par l'ONEM, peuvent être de natures très diverses: entreprise d'économie sociale, société d'intérim, ALE, CPAS, etc.

3. IDEA Consult (2006), Evaluation du régime des titres-services et emplois de proximité 2005, Rapport final, Bruxelles.



Si l'hétérogénéité des pratiques et des opérateurs titres-services n'autorise pas de généralisation, il y a néanmoins lieu de noter que le secteur intérimaire se taille la part du lion dans le nombre de travailleurs titres-services occupés et ce, dans les trois Régions (38% en Flandre, 37,8% à Bruxelles et 27,5% en Wallonie). C'est dire que le secteur et son mode de fonctionnement actuel pèsent lourd dans la balance.

Les exemples de situations défavorables aux personnes relèvent-ils d'abus illégaux ou de mauvaises pratiques? Les premiers existent certainement, et les contrôles devraient s'intensifier. Mais force est de constater que la loi elle-même est intrinsèquement désavantageuse pour la catégorie B des travailleurs titres-services. Légalement, on distingue en effet deux groupes. La catégorie A (38,9% des cas) regroupe les personnes qui bénéficient, outre du revenu de leur activité, d'un complément de chômage ou d'un revenu d'intégration sociale. Elles sont présumées vouloir accepter un emploi à temps plein si on le leur propose. Pendant les six premiers mois, elles doivent prêter trois heures par jour minimum. Des contrats à durée déterminée peuvent se succéder. A partir du

septième mois, l'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée d'un mi-temps au moins. La catégorie B (61,1% des cas) rassemble les travailleurs qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage ou d'un revenu d'intégration. Il n'y a pas de durée de travail minimale et plusieurs contrats à durée déterminée peuvent être proposés. A partir du quatrième mois, l'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée, mais toujours sans obligation de durée de travail minimale par jour ou par semaine.

Par ailleurs, lorsqu'on évoque le concept - à géométrie variable - d'insertion professionnelle, on songe généralement à un parcours évolutif, à une mise à l'étrier qui permettra à un public fragilisé d'obtenir un emploi durable dans l'économie régulière. Ce tremplin n'est pas, loin s'en faut, garanti dans le système des titres-services. Tout d'abord, certains opérateurs forment leur personnel plus que d'autres. Ensuite, ces formations sont souvent limitées au strict nécessaire et à l'immédiateté du besoin (ex: formation sur la sécurité et l'hygiène). En outre, une partie des frais de formation est remboursée par le «Fonds de formation Titres-Services» en fonction de la part de marché détenue par l'entreprise, sans prise en compte aucune de la qualité des formations dispensées. Il est donc à craindre qu'une partie de ces emplois ne soient plus des emplois tremplin.

D'un point de vue psychologique, différents aspects décrits plus hauts ne contribuent pas à valoriser l'individu. C'est notamment un constat posé par les mouvements féministes, puisque 98,4% des emplois titres-services étaient occupés par des femmes en 2006. Selon Vie Féminine, par exemple, «*Les titres-services s'inscrivent donc dans le cadre d'une diminu-*

*tion flagrante de la qualité de l'emploi et des statuts, mais aussi dans la tradition d'un mépris pour le travail professionnel féminin. Les femmes qui y sont employées semblent avoir retrouvé le statut de domestique payé, comme jadis, «au gage». Quant à la lourdeur du travail, elle n'est en rien reconnue.*

Mais au-delà des conditions de travail individuelles, la question de la stabilité des emplois se pose aussi à l'aune de toute la structure des titres-services telle qu'elle a été conçue et a évolué. En effet, ce système coûte extrêmement cher aux pouvoirs publics qui avait sous-estimé le boom de la demande. Chaque titre-service est financé en partie par l'Etat fédéral et en partie par l'utilisateur, qui bénéficie cependant d'une réduction forfaitaire d'impôts de 30% sur les titres qu'il a achetés depuis 2004. Il paie 6,70 euros par chèque (et 4,69 euros après déduction fiscale). Au départ, les titres-services bénéficiaient d'une subvention de 23,56 euros par heure. Par la suite, elle a été réduite à 21 euros. Enfin, en janvier 2007, le gouvernement fédéral a encore réduit son intervention, la fixant à 20 euros par chèque. La réduction de cette subvention, couplée à des aides à l'emploi limitées dans le temps, menace directement les postes créés, particulièrement dans le non-marchand. Selon les sections CPAS des Unions des Villes et des Communes<sup>5</sup>, la subvention de 21 euros ne permettait déjà pas de faire face à l'indexation, l'ancienneté et l'encadrement du personnel, alors même qu'il s'agit dès le départ, rappelons-le, d'un public précaire. Aujourd'hui, certains acteurs demandent une réforme des titres-services et un débat sur différents points: la suppression des possibilités de dérogations au droit du travail, le financement plus équitable du système qui tiendrait compte du type de

4. Vie Féminine (2006), Les titres-services: un statut plaqué or, <http://viefeminine.noip.org/default.asp?ACT=5&content=268&id=99&mnu=99>

5. Unions des Villes et Communes, Section CPAS, Titres-services: insertion sociale ou sièges éjectables? Le gouvernement doit choisir!, Communiqué de presse, Bruxelles: 26 octobre 2006.

contrat, de l'encadrement des travailleurs et des efforts de formation, l'évaluation annuelle plus fine du mécanisme (évolution du parcours des personnes, impact sur le travail en noir, effets pervers éventuels, ...), etc.

## Quel rôle social pour les titres-services?

Contrairement à ce qu'il y paraît, cette question est très vaste car elle peut et doit être examinée sous divers angles. Du point de vue du travailleur, il est fréquent de parler directement d'insertion socioprofessionnelle plutôt que professionnelle comme nous l'avons toutefois fait à dessein ci-avant. Le postulat est le suivant: grâce à l'emploi, les personnes inactives vont sortir de leur isolement, retisser du lien social et s'épanouir. Il convient à tout le moins de nuancer ce raisonnement. D'une part, dans la première partie, nous avons exposé que les conditions de travail du travailleur titre-services dépendaient du profil de l'opérateur. Il est clair, au vu des divergences observées, que tous ne trouveront pas dans leur travail la même source d'épanouissement. D'autre part, l'insertion sociale est un concept qui dépasse le cadre du travail. Il est aussi personnel, et s'il peut être favorisé, il ne se décrète pas. Ainsi, des demandeurs d'emploi s'engagent socialement, militent au sein d'associations ou de mouvement, font du bénévolat. Dans le domaine des titres-services plus encore que dans d'autres secteurs professionnels, cette insertion sociale ne coule pas de source: généralement, le travailleur a peu ou prou de relations avec des collègues, ne participe guère à la vie de l'entreprise ou aux activités syndicales, est confronté à de multiples utilisateurs, plus ou moins perçus confusément comme des

«employeurs», ... Dans les cas les plus négatifs, on peut donc craindre que l'emploi provoque exactement l'effet inverse, c'est-à-dire un repli sur soi et une démotivation croissante. Fort heureusement, ce n'est pas partout le cas et certains participants aux concertations du Service n'ont pas manqué de souligner les initiatives d'accompagnement et la créativité d'entreprises d'économie sociale, qui gardent à l'esprit la nécessaire progression du public pris en charge.

Néanmoins, la question du rôle social de mécanismes tels que celui des titres-services se pose aussi pour la société dans son ensemble. Les besoins de services et d'emplois de proximité sont réels. Mais la réponse est-elle appropriée? Certains acteurs critiquent ce système très largement subsidié par lequel l'Etat transfère une partie des services rendus au public, par définition accessibles à tous, vers un marché, qui suppose une solvabilité des utilisateurs. En outre, l'avantage fiscal ne profite qu'aux revenus imposables. L'élargissement régulièrement envisagé du champ des titres-services suscite donc des craintes: qu'en est-il des personnes aux revenus modestes qui ont-elles aussi besoin de services de proximité? Dans des services publics de soins à domicile, des tâches qui étaient autrefois réalisées par des travailleurs qualifiés sont maintenant assumées par des travailleurs non qualifiés. Une série de participants aux concertations estiment qu'il aurait été plus judicieux et équitable de développer les services de proximité dans le cadre de services publics plus classiques. Cela aurait permis d'accorder la primauté aux besoins, non aux moyens des utilisateurs. Notons qu'en 1988 déjà, le Français André Gorz<sup>6</sup> critiquait les systèmes préférant les emplois sous-payés aux services sociaux:

*L'insertion sociale est un concept qui dépasse le cadre du travail. Il est aussi personnel, et s'il peut être favorisé, il ne se décrète pas...*



*Dans les cas les plus négatifs, on peut donc craindre que l'emploi provoque exactement l'effet inverse, c'est-à-dire un repli sur soi et une démotivation croissante.*

«Le développement des services personnels n'est donc possible que dans un contexte d'inégalité sociale croissante, où une partie de la population accapare les activités bien rémunérées et contraint une autre partie au rôle de serviteur». Les faits démontrent que nous n'en sommes pas là et que la situation n'est pas aussi manichéenne. Il n'empêche: le débat sur la marchandisation, voire la privatisation des services est clairement posé.

6. GORZ A. (1998), Métamorphoses du travail. Quête du sens, Galilée, Paris.

## Les titres-services: le produit d'une époque

La concertation du Service qui a débouché sur la rédaction du chapitre consacré aux titres-services ne s'est pas limitée à l'examen de ce mécanisme. Les participants l'ont resitué dans le contexte actuel: quels sont les accents de la politique de l'emploi? Dans quelle «culture» ce mécanisme s'est-il développé, à quel mode de pensée correspond-il? Quelle vision du travail et du chômage reflète-t-il?

***Pour nombre d'acteurs de terrain, cet objectif d'employabilité est une approche simpliste qui, combinée à un contrôle renforcé de la recherche de travail des chômeurs, est une façon de rendre l'individu seul responsable du fait qu'il n'a pas d'emploi... [et] la responsabilité sociale du gouvernement et des employeurs reste largement ignorée.***

Les décideurs politiques et les acteurs de terrain s'entendent pour dire que le fait d'avoir un travail rémunéré est une protec-

tion essentielle contre la pauvreté. Depuis l'émergence et l'acuité grandissante du phénomène des travailleurs pauvres, cette assertion est régulièrement écornée. Certes, selon les statistiques<sup>7</sup>, le pourcentage de chômeurs qui risquent de sombrer dans la pauvreté est de 28% contre 4% d'actifs, qui représenteraient donc les «travailleurs pauvres». Si ce pourcentage paraît petit, le nombre de personnes qu'il représente est loin d'être insignifiant et n'inclut pas tous les travailleurs en situation difficile.

La tendance est aux politiques d'activation des demandeurs d'emploi. En matière d'insertion socioprofessionnelle, on insiste sur l'«employabilité», c'est-à-dire la capacité pour un salarié de garder son emploi ou d'en retrouver rapidement un autre (par l'acquisition de compétences, par une formation continue, ...). Plus la durée du chômage augmente, postule-t-on, plus l'employabilité baisse. Il en résulte donc une volonté d'activer à tout prix «l'inactif». Mieux vaut un travail de piètre qualité que pas de travail du tout, iront jusqu'à dire certains. Cela signifierait-il que la notion d'«emploi convenable» passe à la trappe? D'aucuns s'en inquiètent. Pour nombre d'acteurs de terrain, cet objectif d'employabilité est une approche simpliste qui, combinée à un contrôle renforcé de la recherche de travail des chômeurs, est une façon de rendre l'individu seul responsable du fait qu'il n'a pas d'emploi, d'occulter complètement le manque de postes vacants et de reléguer la qualité de l'emploi au second plan. La responsabilité sociale du gouvernement et des employeurs reste largement ignorée. En outre, dans les situations où les travailleurs titres-services sont peu valorisés et peu formés, on doute que cela augmente leur «employabilité».

Pour les personnes pauvres en particulier, un accompagnement non personnalisé vers l'emploi et une mise au travail plus ou moins contrainte peuvent s'avérer contre-productifs. Être pauvre, c'est être confronté à de multiples problèmes: logement, endettement, santé, famille, ... Une activation dure d'un tel public fragilisé, sans prise en compte préalable des autres difficultés à régler, engendre un risque d'échec évident. Il faut pouvoir entendre que dans des problématiques multifactorielles, certains individus ne sont pas «prêts» pour le marché du travail.

## En conclusion

Si l'on tente de répondre à la question posée par le titre de cet article, il faut constater qu'en soi, les titres-services ne constituent ni un marchepied, ni une chausse-trappe en matière d'insertion professionnelle. Tout dépend de la manière dont l'opérateur effectue la mise au travail de son public, l'encadre, le forme. La viabilité financière du mécanisme jette aussi, il est vrai, une ombre au tableau. Des bonnes pratiques ont été soulignées lors de la concertation du Service. Cependant, il est ressorti que ces bonnes pratiques étaient peu encouragées par les pouvoirs publics, qui devraient, selon certains et comme nous l'avons vu, moduler leur financement en fonction de critères de qualité. Enfin, une série d'acteurs de terrain pensent que même des améliorations fondamentales du système, qui restera toujours un mécanisme «à la marge», ne permettront pas de donner des perspectives d'emploi durables à tous les travailleurs titres-services, à court ou à long terme.

7. Rapport stratégique belge sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Plan d'action National Inclusion sociale. Indicateurs

