



**AVIS D'INITIATIVE
A.1394**

SUR LE DISPOSITIF TITRES-SERVICES

ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 26 NOVEMBRE 2018

1. INTRODUCTION

1.1. RETROACTES

- Dans le cadre de la Sixième réforme de l'Etat, le dispositif titres-services a été transféré aux Régions. La Wallonie est dès lors compétente en matière d'affectation des moyens, de détermination de l'intervention publique dans la valeur d'échange du titre, de définition des activités autorisées, de fixation des prix, d'agrément, de contrôle, d'inspection, etc., ainsi que pour les mesures fiscales (réduction d'impôt). Le Fonds de formation titres-services a également été transféré.

Cependant, les aspects liés au droit du travail¹, comme le contrat de travail titres-services, la réglementation du temps de travail, les conditions de travail, ..., sont restés de compétence fédérale.

- Le Décret du 28 avril 2016 portant mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'Etat et diverses dispositions relatives à la politique de l'emploi, en son chapitre XI, modifie la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Pour rappel, le CESW s'est prononcé sur ce projet dans l'avis A.1235 du 21 septembre 2015.
- L'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 modifie l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services. Pour rappel, le CESW s'est prononcé sur le projet dans l'avis A.1224 du 29 juin 2015.
- L'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 modifie l'arrêté royal du 12 décembre 2001 relatif aux titres-services et l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le Fonds de formation titres-services. Pour rappel, le CESW s'est prononcé sur le projet dans l'avis A.1295 du 18 juillet 2016.
- Le 28 juin 2018, le Gouvernement wallon a pris acte du Rapport annuel relatif au régime des titres-services pour l'année 2016.
- Le 17 octobre 2018, Mmes Daphné VALSAMIS et Emmanuelle PERIN, représentantes de la société IDEA CONSULT, ont présenté le Rapport d'évaluation 2016 du dispositif Titres-services devant la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education du CESW, la Commission d'agrément des entreprises titres-services et la Commission consultative du Fonds de formation titres-services.

¹ Repris dans la section 2 du chapitre 2 de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

1.2. AVIS D'INITIATIVE

A l'issue de la présentation du Rapport d'évaluation 2016 du dispositif titres-services, la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education du CESW a convenu de poursuivre les réflexions dans la perspective de l'adoption d'un projet d'avis d'initiative, en associant les interlocuteurs sociaux membres de la Commission d'agrément des entreprises titres-services et la Commission consultative du Fonds de formation titres-services.

Par l'adoption de cet avis d'initiative, le Conseil souhaite notamment mettre en avant la plus-value du dispositif, l'importance du respect de la concertation, le rôle des Commissions consultatives, la nécessité de l'instauration d'un dialogue positif et constructif entre le secteur et le Ministre de tutelle. Il aborde aussi les questions budgétaires, l'enjeu de la formation des travailleurs et la mise en application des nouvelles obligations incombant aux entreprises.

2. AVIS

Pour le Conseil, au vu des multiples objectifs atteints par le dispositif titres-services, le soutien à cette mesure doit constituer une priorité pour le Gouvernement wallon. Il convient ainsi de continuer à pérenniser ce système, à assurer son étendue et sa stabilité, à promouvoir la qualité de l'emploi et la formation des travailleurs dans le secteur, ainsi qu'à maintenir l'accessibilité des prestations. L'objectif de « *maitrise de l'enveloppe budgétaire* » du Gouvernement wallon doit être mis en rapport avec les bénéfices de la mesure et sa plus-value importante pour l'économie wallonne.

Pour un pilotage optimal du dispositif, le Conseil souligne la nécessité du respect de la concertation sociale et le rôle essentiel des Commissions consultatives. Dans le souci de promouvoir la formation des travailleurs titres-services, le CESW demande, d'une part, l'identification des causes de la sous-utilisation du Fonds de formation titres-services et le déploiement des actions nécessaires pour y remédier, d'autre part, le financement via ce fonds régional de 3 projets spécifiques élaborés par le fonds sectoriel FORM TS et soutenus unanimement par les interlocuteurs sociaux.

Enfin, le Conseil invite le Gouvernement wallon et les administrations à clarifier les modalités de mise en œuvre des nouvelles obligations incombant aux entreprises titres-services (durée hebdomadaire de travail d'au moins 19 h, minimum de 9 h de formation annuelle par ETP). Dans l'attente, il demande au Gouvernement d'examiner la pertinence d'un report de l'entrée en vigueur de ces obligations ainsi que de prévoir une phase de sensibilisation et d'avertissement des entreprises agréées précédant la mise en application d'éventuelles sanctions.

2.1. L'IMPORTANCE DU DISPOSITIF

Le Conseil tient à rappeler l'attachement et le soutien des interlocuteurs sociaux wallons au dispositif des titres-services. Cette mesure remplit indéniablement ses objectifs initiaux de création d'emplois, de lutte contre le travail au noir dans le secteur des aides ménagères et d'amélioration de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle chez les utilisateurs.

Avec environ 49.000 travailleurs actifs dans le système wallon en 2016, dont près de 35.000 domiciliés en Wallonie², le dispositif constitue aujourd'hui un outil régional essentiel de création et de maintien d'emplois, comptant 2,5 % de la population active occupée wallonne³.

Parmi les travailleurs titres-services actifs en Wallonie, 97,5 % sont des femmes, plus d'un quart sont âgés de plus de 50 ans, près de 60 % sont peu qualifiés⁴ et 20% ne sont pas nés en Belgique⁵. Ce sont donc des groupes-cibles rencontrant généralement des difficultés accrues à s'insérer et se stabiliser sur le marché de l'emploi que le dispositif titres-services permet de soutenir.

Un large public bénéficie de la prestation de travaux de proximité, principalement de l'aide ménagère, grâce à ce système. En 2017, 31,3 millions de titres ont été achetés par 283.901 utilisateurs wallons. Le taux de pénétration de la mesure est de 10,6 % au regard de la population wallonne de plus de 20 ans. Le dispositif atteint autant les ménages à l'emploi que les personnes âgées : 37 % des utilisateurs font partie d'une famille dans laquelle les deux partenaires travaillent, environ un tiers des utilisateurs ont plus de 65 ans.

Outre les travailleurs titres-services et les postes d'encadrement dans les entreprises agréées, le dispositif a aussi un effet macroéconomique sur le taux d'activité des utilisateurs en améliorant la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle, en réduisant les obligations ménagères des actifs et en leur permettant donc de prester plus d'heures de travail. IDEA Consult⁶ estime ainsi qu'en Wallonie, une main-d'œuvre équivalente à près de 5.500 emplois ETP est disponible sur le marché du travail grâce aux titres-services.

Pour le Conseil, au vu des multiples objectifs atteints par le dispositif titres-services, le soutien à cette mesure doit constituer une priorité pour le Gouvernement wallon. Il convient ainsi de continuer à pérenniser ce système, à assurer son étendue et sa stabilité, à promouvoir la qualité de l'emploi et la formation des travailleurs dans le secteur, ainsi qu'à maintenir l'accessibilité des prestations.

Le CESW invite en particulier le Gouvernement wallon à faire preuve de vigilance quant au développement et à la concurrence des plates-formes collaboratives qui proposent des services au domicile des particuliers (ex. care.com, yoopies.be, youpijob.be, tophelp.be, etc.) et favorisent ainsi un retour vers des prestations sans cadre, tant pour les clients que pour les travailleurs. Dans ce contexte, il est d'autant plus indispensable de veiller à conserver l'attractivité du système des titres-services.

² Source : IDEA Consult sur base des données FOREM (Travailleurs ayant remis au moins un titre-service wallon).

³ A savoir 1.383.000 Wallons. Source : Données IWEPS, Les chiffres-clés de la Wallonie.

⁴ Certificat de l'enseignement secondaire inférieur au maximum.

⁵ IDEA Consult, Travail faisable et maniable dans le secteur des titres-services, étude réalisée pour FORM TS, 2018.

⁶ IDEA Consult, Une vision à 360° sur les titres-services, étude réalisée pour Federgon, 2018

2.2. LES ASPECTS BUDGETAIRES

Le CESW a examiné les projections du coût du dispositif à l'horizon 2020, présentées par IDEA Consult dans son Rapport d'évaluation 2016. Il estime que les résultats obtenus sont surévalués et doivent être nuancés. Ainsi, par exemple, il ne partage pas les hypothèses retenues quant à la croissance du nombre d'utilisateurs⁷ ou du nombre de titres-services remboursés⁸ ; les données disponibles pour 2017 démontrent d'ailleurs déjà que ces projections sont surestimées. Il demande qu'à l'avenir, les hypothèses du consultant en charge de l'évaluation du dispositif puissent être mises en débat, en amont, avec le secteur.

Par ailleurs, il invite à approfondir l'estimation du coût net du dispositif pour la Région, en se basant sur une analyse fine des effets retours directs et indirects bénéficiant à la Wallonie⁹. Il ajoute que l'évolution de l'intervention publique doit s'apprécier parallèlement à la progression des dotations fédérales liées aux transferts de compétences¹⁰.

Le Conseil a pris acte de la volonté du Gouvernement wallon « *d'approfondir les différents scénarios envisageables pour assurer une maîtrise budgétaire* »¹¹ du dispositif. Il souligne que cet objectif de « *maîtrise de l'enveloppe budgétaire* » doit être mis en rapport avec les bénéfices de la mesure et sa plus-value importante pour l'économie wallonne, dépassant les objectifs initialement fixés. Il rappelle qu'à ses yeux, la pérennité et la stabilité du système des titres-services constituent des priorités. Il insiste pour que, le cas échéant, l'examen des « *pistes envisageables* » se fasse en concertation avec les interlocuteurs sociaux interprofessionnels et sectoriels.

2.3. LE RESPECT DE LA CONCERTATION ET LE ROLE DES COMMISSIONS CONSULTATIVES

Au vu de l'importance du secteur des titres-services et de son impact sur les enjeux socio-économiques régionaux, le Conseil tient à souligner la nécessité du respect de la concertation sociale et d'un dialogue positif et constructif entre le secteur et les décideurs politiques. L'appui des décisions publiques sur une réelle connaissance du terrain apparaît en effet indispensable pour assurer un pilotage optimal du dispositif.

Le CESW souligne qu'en Wallonie, la gestion de la mesure titres-services repose sur de multiples acteurs et peut compter sur des administrations compétentes et impliquées (FOREM, DGO6). Il tient à insister sur le rôle complémentaire essentiel des Commissions consultatives : la Commission d'agrément des entreprises titres-services, laquelle a pour mission de rendre des avis au Ministre concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément des entreprises, et la Commission consultative du Fonds de formation titres-services, chargée notamment de rendre des avis sur les demandes d'approbation des formations pouvant bénéficier du Fonds.

⁷ Le scénario selon un taux de pénétration constant (hypothèse basse) prévoit 294.006 utilisateurs en 2017, le scénario selon l'évolution historique du taux de pénétration (hypothèse haute) postule 298.468 utilisateurs. Dans les faits, selon les données disponibles, on dénombre 283.901 utilisateurs actifs wallons en 2017 (source : FOREM).

⁸ Le scénario minimal prévoit 31.752.640 titres-services remboursés en 2017, le scénario maximal 32.379.634 titres remboursés. Dans les faits, selon les données disponibles, on dénombre 31.137.869 titres remboursés en 2017 (source : FOREM).

⁹ Ex. : part de l'accroissement des recettes des impôts des personnes physiques.

¹⁰ Dans les recettes liées au transfert de compétences, la dotation « *Compétences transférées* » passe de 2.662.468 € (2018 initial) à 2.749.690 € (2019 initial), soit une progression de 3,27% (source : Budget wallon 2019).

¹¹ Note au Gouvernement wallon du 28 juin 2018 sur le rapport annuel relatif au régime des titres-services pour l'année 2016.

Le Conseil indique que les membres de ces structures, en s'appuyant sur leur pratique du terrain, leur perception concrète du secteur, leur connaissance de l'historique de la mesure, ... achèvent d'assurer un encadrement professionnel et de qualité au service d'une gestion efficiente de la mesure et utile à la prise de décision du Ministre de tutelle. Cela implique en retour la prise en compte des avis rendus et, lorsque le Ministre prend une décision contraire, la tenue des échanges nécessaires pour permettre une compréhension mutuelle et une collaboration efficace.

2.4. L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF

Le CESW tient à faire part de sa satisfaction quant à la production d'un rapport d'évaluation annuel du dispositif et au contenu évolutif de ce dernier. Conscient de la période d'adaptation liée au transfert de compétences, il demande qu'à l'avenir, le timing soit amélioré de manière à bénéficier plus rapidement des enseignements liés à l'année précédente.

Le Conseil souhaite également qu'un échange avec les interlocuteurs sociaux interprofessionnels et sectoriels, par le biais du CESW par exemple, puisse être organisé quant au contenu des futurs rapports d'évaluation, en amont de la rédaction du cahier des charges et dans le respect de la réglementation des marchés publics.

De manière plus spécifique, le CESW demande qu'une prochaine évaluation approfondisse le thème des activités effectivement prestées par les travailleurs titres-services, en particulier chez les utilisateurs plus âgés, eu égard au risque de chevauchement de certaines demandes concrètes de prestations avec les missions relevant des Services d'Aide aux Familles et aux Aînés.

2.5. LA FORMATION DES TRAVAILLEURS

L'importance du Fonds de formation wallon titres-services

Entré en vigueur le 11 juillet 2007, le Fonds de formation titres-services est, à l'origine, une initiative du Gouvernement fédéral ayant « *pour but d'augmenter le degré de formation des travailleurs titres-services en permettant aux entreprises agréées titres-services d'obtenir le remboursement partiel de leurs frais de formation* »¹². Sa création est consécutive à la diminution du montant de l'intervention publique intervenue début 2007¹³.

Comme il l'a déjà mentionné dans son Avis A.1124 du 29 juin 2015, le CESW constate à nouveau la sous-consommation du budget disponible : en 2017, 54 % seulement de ce budget a été utilisé¹⁴, on ne compte que 26 % d'entreprises utilisatrices¹⁵.

Le Conseil estime que le budget octroyé au Fonds de formation titres-services doit cependant être maintenu, que les causes de sa sous-utilisation doivent être identifiées et les actions nécessaires développées.

¹² Rapport d'évaluation 2007-2008 du Fonds de formation Titres-services.

¹³ Cf. arrêté royal du 16 janvier 2007 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services

¹⁴ C'est-à-dire 1.101.285,16 € consommés sur 2.057.700 € attribués.

¹⁵ C'est-à-dire 290 entreprises utilisatrices sur 1.103 entreprises agréées en Wallonie (quelle que soit la région du siège social) auxquelles un budget particulier a été alloué en 2017.

A ce stade de la réflexion, il apparaît déjà que des mesures simples de simplification administrative pourraient intervenir rapidement, par exemple la suppression de l'obligation d'établir une demande distincte pour chaque unité d'établissement¹⁶. L'articulation et la cohérence avec les fonds de formation sectoriels, les autres dispositifs et financements disponibles doivent aussi être recherchées.

En accord avec celle-ci, le CESW confie à la Commission consultative du Fonds de formation titres-services l'examen plus approfondi des causes de la sous-utilisation du Fonds et des leviers à mettre en œuvre le cas échéant pour optimiser son utilisation.

Projets spécifiques de formation

S'appuyant sur son expertise du secteur et sa connaissance des besoins en formation, FORM TS, « *Fonds de sécurité d'existence pour la formation pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou des services de proximité* » (pour la CP 322.01), a élaboré 3 projets identifiés comme prioritaires par les interlocuteurs sociaux :

- un projet pilote dans le cadre de la spécialisation et de la mobilité professionnelle du travailleur, avec la perspective de devenir assistant administratif dans le secteur,
- un projet relatif au coaching en entreprise titres-services, à destination des travailleurs expérimentés, visant à la valorisation des coachs déjà formés et au développement des compétences de nouveaux coachs,
- un projet en matière d'alphabétisation (détection et formation).

La concrétisation de ces projets repose sur un partenariat entre le Fonds sectoriel paritaire, le SPW et le FOREM ; le financement relèverait du Fonds de formation régional titres-services. Les interlocuteurs sociaux sectoriels ont unanimement soutenu ces initiatives pragmatiques, répondant aux besoins du secteur et à la volonté de permettre une évolution professionnelle réaliste et valorisante pour les travailleurs titres-services. La Commission consultative du Fonds de formation titres-services a également conclu à l'utilité et à la plus-value de ces projets, qui en outre contribuent à mieux utiliser l'enveloppe du Fonds régional.

Le CESW relève que le changement de majorité gouvernementale intervenu en juillet 2017 n'a pas permis à ces initiatives de voir le jour. Il demande aujourd'hui au Gouvernement wallon et en particulier au Ministre de tutelle de soutenir ces projets spécifiques et de permettre leur financement par le biais du Fonds de formation régional¹⁷.

¹⁶ Cf. art.6 § 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services.

¹⁷ Une proposition concrète de modifications réglementaires a été élaborée par la Commission consultative du Fonds de formation titres-services. Elle vise à mettre en place une solution juridique susceptible de permettre la prise en charge des formations concernées, préalablement agréées, en dehors du budget de formation annuellement octroyé aux entreprises agréées en Wallonie. Cette proposition a été communiquée au Ministre JEHOLET en date du 30 octobre 2017 et est restée sans réponse.

2.6. LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES OBLIGATIONS

L'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 a introduit deux nouvelles obligations à charge des entreprises agréées dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, à savoir :

- *« Chaque année, la moyenne de la durée hebdomadaire de travail de l'ensemble des travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail titres-services atteint au moins 19 heures. L'entreprise agréée est tenue de respecter la règle visée à l'alinéa 1^{er} dès la quatrième année civile qui suit l'année d'octroi de son agrément, faute de quoi l'agrément est suspendu puis, le cas échéant, retiré. Par dérogation à l'alinéa 2, l'entreprise agréée par la Région wallonne avant le 31 décembre 2016 bénéficie d'un délai jusqu'au 31 décembre 2019 pour se conformer à cette règle. » (art.2bis/1)*
- *« Chaque année, l'entreprise agréée offre à ses travailleurs des formations, à concurrence d'un minimum de neuf heures de formation par travailleur titres-services équivalent temps plein. Les formations visées à l'alinéa 1^{er} sont des formations agréées dans le cadre de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services ou, selon les modalités de comptabilisation et d'assimilation déterminées par le Ministre, sur proposition de la Commission consultative fonds de formation titres-services, telle que visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, des formations agréées par le fonds sectoriel de la Commission paritaire n° 322.01. Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'entreprise agréée bénéficie d'un délai jusqu'au 31 décembre 2019 pour se conformer à cette règle. »*

Le CESW souligne qu'à ce jour, ni le Gouvernement wallon ni l'administration n'ont défini la manière dont ils entendent concrétiser ces dispositions. Il relève les difficultés concrètes que les entreprises agréées risquent de rencontrer pour s'assurer du respect de ces obligations, notamment vu l'absence de modalités de mise en œuvre détaillées (mode de comptabilisation, assimilations, gestion des situations interrégionales, ...). Il apparaît indispensable de définir au plus vite les modes de calcul adéquats et de donner aux entreprises les clarifications et instructions nécessaires pour leur permettre le suivi du respect des obligations et, le cas échéant, l'adaptation de leur système informatique. Il convient de veiller à ne pas engendrer une complexité accrue des procédures administratives.

Dans ce contexte, le Conseil invite le Gouvernement wallon à examiner la pertinence d'un report de l'entrée en vigueur de ces obligations, dans l'attente d'une clarification de leurs modalités de mise en œuvre. En outre, plaidant pour une approche incitative et graduelle, il demande qu'une phase de sensibilisation et d'avertissement des entreprises agréées précède la mise en application d'éventuelles sanctions.