

AVIS n°1552

Avis sur l'avant-projet d'arrêté visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et encadrant le coût des titres-services pour les utilisateurs

Avis adopté le 11 septembre 2023

2023/A.1552

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|------|
| 1. INTRODUCTION | p.3 |
| 2. EXPOSÉ DU DOSSIER | p.3 |
| 3. AVIS | p.5 |
| 3.1. APPRÉCIATION GÉNÉRALE | p.5 |
| 3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES | p.5 |
| 3.2.1. Interdiction de frais complémentaires | p.5 |
| 3.2.2. Remboursement accru des frais de déplacements domicile – lieu de travail | p.7 |
| 3.2.3. Augmentation du prix du titre-service et mécanisme d’indexation | p.8 |
| 3.2.4. Bien-être et santé des travailleurs | p.9 |
| 3.2.5. Élargissement des activités autorisées dans le cadre des titres-services | p.10 |
| 3.2.6. Autres remarques | p.10 |

1. INTRODUCTION

Le 4 juillet 2023, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet d'arrêté visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et encadrant le coût des titres-services pour les utilisateurs. La Ministre C. MORREALE a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur cet avant-projet d'arrêté. L'avis du Comité de gestion du FOREM est également demandé.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

L'avant-projet d'arrêté vise essentiellement à :

- interdire la facturation de frais complémentaires aux clients,
- accroître le remboursement des frais de déplacement aux aides-ménagères,
- augmenter la valeur faciale du titre-service et introduire de nouveaux paliers de tarification,
- prévoir une indexation automatique du prix et modifier le mode d'indexation de la valeur de remboursement,
- garantir la réalisation d'une analyse de risques et la surveillance de la santé des travailleuses.

La note au Gouvernement wallon indique par ailleurs qu'en ce qui concerne l'élargissement des activités à la garde et au transport d'enfants (3-11 ans), « *un Groupe de travail réunissant les Cabinets du Ministre-Président et des Vice-Présidents, et en y associant notamment les Cabinets concernés de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les partenaires sociaux du secteur ainsi que l'ONE, sera mis en œuvre dès maintenant afin d'examiner toutes les modalités possibles en cette matière.* ».

Interdiction de frais complémentaires

La Note au Gouvernement wallon met en avant la nécessité de maintenir la régulation du modèle des « titres-services » et de s'assurer que le financement s'opère de manière identique pour l'ensemble des entreprises. Pour ce faire, l'interdiction de la pratique des frais complémentaires est introduite. L'avant-projet d'arrêté prévoit donc que l'entreprise perçoit uniquement le titre-service comme rétribution de l'utilisateur pour l'accomplissement de l'aide à domicile de nature ménagère. Elle peut par contre prévoir la fourniture d'autres prestations, mais celles-ci doivent être facultatives.

Remboursement accru de frais de déplacement domicile – lieu de travail

L'avant-projet d'arrêté impose une intervention de l'employeur « *dans l'intégralité des frais, selon le cas, de déplacement en transports en commun publics ou de consommation de carburant, entre le domicile et le lieu de travail.* ». Selon la Note au Gouvernement wallon, il s'agit d'« *octroyer un remboursement à hauteur de 100% de l'abonnement social pour les déplacements domicile-lieu de travail pour l'usage d'un véhicule personnel ou en transport en commun.* ».

Augmentation de la valeur faciale du titre et tarification par palier

Le prix d'acquisition du titre est porté à 10 € pour les 175 premiers titres (350 pour un ménage), 11 € du 176^{ème} au 400^{ème} (351^{ème} au 800^{ème} pour un ménage) et 12 € au-delà. Pour les personnes handicapées ou familles monoparentales, le prix de 10€ reste inchangé, quel que soit le nombre de titres achetés.

Le nombre maximal de titres-services que l'on peut commander annuellement est aussi inscrit dans l'avant-projet d'arrêté, à savoir 500 titres-services par utilisateur par année civile, 1000 pour un ménage, 2000 pour un utilisateur handicapé ou avec un enfant handicapé à charge ou pour une famille monoparentale.

Le montant de l'intervention régionale est maintenu à 18,43 € si le titre a été acheté 10 €. Il est porté à 17,43 € ou 16,43 € si le titre a été acheté respectivement à 11 € ou 12 €. L'euro supplémentaire payé par l'utilisateur par rapport à la situation actuelle bénéficie donc entièrement à l'entreprise.

Indexation du prix du titre et de l'intervention régionale

Une indexation automatique du prix du titre sur base de l'indice des prix à la consommation est introduite. L'avant-projet précise le mode de calcul, appliqué annuellement au 1^{er} janvier, à savoir :
Nouveau prix = prix actuel x indice au 1^{er} septembre de l'année écoulée / indice au 1^{er} janvier 2024
Le résultat est arrondi au multiple de 20 cents inférieur le plus proche.

En conséquence de cette indexation du prix, l'avant-projet d'arrêté prévoit que seule l'intervention régionale sera désormais indexée (et non plus la somme du prix d'acquisition et de cette intervention). Les modalités d'indexation actuelles sont maintenues, à savoir une augmentation de 2% en cas de dépassement de l'indice-pivot.

Par ailleurs, la valeur d'échange du titre-service sera calculée à la date de la prestation (et non plus à la date d'achat).

Analyse des risques et surveillance de la santé des travailleuses

La Note au Gouvernement wallon fait état d'une campagne d'inspection menée en 2022 par le Contrôle du bien-être au travail et constatant un nombre élevé d'infractions à la réglementation en la matière, le plus fréquemment une absence d'évaluation des risques spécifiques ainsi qu'une absence d'attention et de surveillance de la santé de la travailleuse. Afin de permettre, le cas échéant, de sanctionner une entreprise ne répondant pas aux règles fédérales relatives à la sécurité et la santé des travailleuses, l'avant-projet d'arrêté prévoit, parmi les conditions d'agrément, l'obligation de procéder à une analyse des risques et de respecter les mesures de surveillance de la santé des travailleuses prévues dans le Code du bien-être au travail.

Impact budgétaire

Pour rappel, le budget 2023 dédié au dispositif (crédits initiaux) est de 560 millions d'euros. Selon les estimations exposées dans la Note au Gouvernement wallon, la nouvelle tarification par palier et l'indexation désormais partielle de la valeur de remboursement pourraient conduire à une économie annuelle comprise entre 10 et 13 millions d'euros.

3. AVIS

3.1. APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Les organisations syndicales, les organisations environnementales et l'UNIPSO soutiennent l'adoption de l'avant-projet d'arrêté. Elles saluent la volonté de réguler davantage le secteur et de trouver un équilibre entre les intérêts des différentes parties. Elles sont favorables à l'augmentation du prix du titre-service de un euro, permettant de maintenir l'accessibilité financière du dispositif pour les utilisateurs. Elles demandent que cette augmentation, reversée intégralement aux entreprises, bénéficie in fine aux aides-ménagères. Sous réserve de la prise en compte des recommandations ci-dessous, elles soulignent aussi positivement les avancées concernant tant le défraiement des déplacements domicile-travail que la protection du bien-être et de la santé.

Pour **l'UWE, l'UCM et le SNI**, les mesures proposées par l'avant-projet d'arrêté concernant l'exigence de remboursement des frais de déplacement, l'interdiction des frais complémentaires et le bien-être et la santé des travailleuses ne s'inscrivent pas dans le champ des compétences régionales. Ces organisations rappellent que, concernant la mesure Titres-services, l'autorité fédérale conserve une compétence pour les aspects relatifs au droit du travail, aux conditions de travail, à la politique salariale ou encore au contrat de travail.

S'ils soutiennent la croissance du prix du titre, **l'UWE, l'UCM et le SNI** estiment que l'avant-projet d'arrêté ne va pas assez loin en limitant cette augmentation à un euro. Ils notent que les nouvelles dispositions imposent des coûts et contraintes supplémentaires aux entreprises, en interdisant dans le même temps la facturation de frais annexes aux clients. Cela contribuera à rompre un équilibre financier fragile pour les entreprises dont un grand nombre rencontre déjà de sérieux problèmes de rentabilité. C'est pourquoi, si l'interdiction de facturer des frais complémentaires est maintenue, ces organisations plaident pour une hausse du prix du titre à 14 euros (porté à 15 ou 16 selon le palier).

3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

3.2.1. Interdiction de frais complémentaires

L'avant-projet d'arrêté introduit la condition d'agrément supplémentaire suivante à l'art.2quater, §4, al.1^{er} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 :

« 22° l'entreprise agréée perçoit uniquement le titre-service comme rétribution de l'utilisateur pour l'accomplissement de l'aide à domicile de nature ménagère. Lorsque l'entreprise agréée fournit d'autres prestations à l'utilisateur, ces prestations sont facultatives ».

Les organisations syndicales soutiennent la disposition visant à interdire la facturation de frais complémentaires aux utilisateurs. Dans les faits, il apparaît que seule une minorité d'entreprises utilisait effectivement ces compléments au bénéfice des aides-ménagères. L'instauration d'une interdiction doit permettre d'assurer une plus grande clarté pour les clients et un mode de financement identique pour l'ensemble des entreprises.

Les organisations environnementales et l'UNIPSO soutiennent également cette interdiction. Cela étant, elles attirent l'attention sur le risque de ne pas atteindre l'objectif poursuivi, en raison de la possibilité de développer la facturation de frais annexes sous couvert de prestations distinctes de l'« aide à domicile de nature ménagère ». Elles notent aussi que certains frais limitativement définis, indispensables au bon fonctionnement de toute entreprise, semblent devoir être autorisés, tels que les frais de recouvrement. Dans un souci de clarté, elles recommandent donc d'établir une liste des frais facultatifs autorisés afin d'assurer un encadrement des pratiques des entreprises titres-services.

L'UWE, l'UCM et le SNI sont opposés à cette interdiction. Ils considèrent que la facturation de frais complémentaires relève de l'autonomie commerciale des entreprises et des contrats de services entre entreprises agréées et clients utilisateurs. Leur interdiction constitue une atteinte à la liberté d'entreprendre manifestement disproportionnée au regard des objectifs poursuivis, d'autant plus que l'existence d'abus n'est nullement démontrée. Ces organisations estiment en outre que la Région wallonne ne dispose pas de la compétence institutionnelle en la matière. Si l'entité régionale est effectivement compétente pour la gestion du système ou la fixation de la valeur du titre-service, d'autres considérations financières relevant de la liberté du commerce ne sont pas de son ressort. L'État fédéral a d'ailleurs exercé pleinement sa compétence en précisant les conditions en vertu desquelles la pratique de frais complémentaires est légale¹.

L'UWE, l'UCM et le SNI soulignent aussi que, dans l'état actuel du modèle de financement et malgré l'augmentation d'un euro du prix du titre, cette interdiction sera intenable pour nombre d'entreprises dont la rentabilité est déjà mise à mal, et pourrait conduire à une obligation de vente à perte. Enfin, ils ne comprennent pas l'argument d'une harmonisation : le mode de financement des entreprises diffère par ailleurs sur de nombreux points, comme l'accès à des aides groupes cibles spécifiques (ex. mesure SINE) ou à des dispositifs de subventionnement (ex. entreprises d'insertion) sans que cela ne soit remis en cause.

Dans tous les cas, afin d'éviter une rétroactivité de la disposition, le CESE Wallonie demande que l'interdiction des frais complémentaires au 1^{er} janvier 2024 ne concerne que les prestations effectuées à partir de cette date et non les prestations de 2023 pour lesquelles une facturation devrait encore être effectuée en 2024.

¹ - SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie. Guidelines - Clauses contractuelles dans les contrats d'aides ménagères proposés par les entreprises de titres-services au consommateur. 01.06.2023. Disponible sur <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/Clauses-contractuelles-contrats-aide-menager-des-entreprises-de-titres-services.pdf>
- SPF Finances, Circulaire fiscale 2022/C/66 concernant le régime TVA des chèques titres-services. 11.07.2022. Disponible sur <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/43doe9b3-918d-4db6-95a4-c81e8aocafd1/titres-services>

Le Conseil invite également à tenir compte de la situation dans laquelle l'aide-ménagère est amenée à se déplacer à la demande du client pour effectuer des courses ménagères. Dans ce cas, l'employeur rembourse au travailleur les frais de transport selon les modalités prévues pour les fonctionnaires fédéraux en cas de mission² et il apparaît adéquat de permettre une refacturation au client ayant expressément sollicité ce déplacement. Le CESE demande donc que des modalités soient prévues dans l'arrêté pour autoriser et cadrer la facturation de ces frais particuliers, qui doivent être identifiables, dûment justifiés, contrôlables et vérifiables, de sorte que l'inspection soit le cas échéant en capacité de s'assurer du respect des conditions réglementaires.

3.2.2. Remboursement accru des frais de déplacement domicile – lieu de travail

L'avant-projet d'arrêté introduit la condition d'agrément supplémentaire suivante :

« 23° l'entreprise agréée défraie le travailleur occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne dans le cadre d'un contrat de travail titres-services suivant les modalités suivantes :

a) l'entreprise agréée intervient dans l'intégralité des frais, selon le cas, de déplacement en transports en commun publics ou de consommation de carburant, entre le domicile et le lieu de travail ».

Le Conseil relève que les contenus de la Note au Gouvernement wallon et de l'avant-projet d'arrêté ne semblent pas correspondre. Selon la Note au Gouvernement wallon, l'intervention dans les frais de déplacement doit consister à « octroyer un remboursement à hauteur de 100% de l'abonnement social pour les déplacements domicile-lieu de travail pour l'usage d'un véhicule personnel ou en transport en commun ». L'avant-projet d'arrêté impose une intervention de l'employeur « dans l'intégralité des frais, selon le cas, de déplacement en transports en commun publics ou de consommation de carburant, entre le domicile et le lieu de travail ».

Sur la forme, le CESE invite donc à préciser la formulation de cette disposition, pour éviter les différences d'interprétation. La référence à la « consommation de carburant » soulève en particulier des interrogations pratiques. Que devrait-on prendre en compte ? Quid dans le cas de covoiturage, de véhicule électrique, etc. ? Le Conseil préconise de mentionner un « remboursement à hauteur de 100% de l'abonnement social pour les déplacements domicile-lieu de travail pour l'usage d'un véhicule personnel ou en transport en commun ».

Les **organisations syndicales** demandent en outre qu'une amélioration du remboursement des frais de déplacement entre deux clients soit également envisagée et intégrée dans l'avant-projet d'arrêté. Elles s'appuient sur l'accord social 2021-2022 conclu au sein de la Commission paritaire 322.01, dans lequel les interlocuteurs s'engagent, au-delà de la fixation du montant de 0,28 €/km, « à faire évoluer ce montant, dans le but de s'aligner au montant pour les déplacements professionnels des fonctionnaires fédéraux dès que possible ». Ces organisations soulignent qu'une couverture accrue des frais de déplacement, entre le domicile et le lieu de travail et entre deux clients, a un impact important pour les travailleuses à bas salaires et peut constituer un des leviers dans la lutte contre les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur

² Pour la Commission paritaire 322.01, ces conditions de remboursement sont définies par la CCT du 22 juin 2022 « Remboursement des frais de déplacement pour les déplacements effectués à la demande de clients pour les courses ménagères ».

L'UWE, l'UCM et le SNI ne partagent pas cette demande. Ces organisations attirent l'attention sur les coûts supplémentaires que générera déjà l'augmentation du remboursement des déplacements domicile - lieu de travail pour les entreprises et sur les difficultés à financer ces charges non couvertes par les titres-services. A leur connaissance, aucun autre secteur d'activités n'est contraint à une exigence similaire de couverture intégrale de ces frais de transport entre le domicile et le lieu de travail. Elles soulignent aussi la complexité opérationnelle et les difficultés pratiques de ce type de mesure en raison du nombre de travailleurs prestant dans plusieurs régions.

En outre, ces organisations estiment à nouveau que la Région wallonne ne dispose pas de la compétence institutionnelle en la matière. Les aspects liés au droit du travail, tels que les conditions de travail dans le secteur, relèvent du niveau fédéral. A ce titre, la question des frais de déplacement fait partie intégrante des négociations sociales au sein des Commissions paritaires. De plus, l'introduction de différences entre les régions dans les conditions de défraiement pourrait susciter des tensions communautaires, notamment en raison du risque d'effet de contagion entre entités.

3.2.3. Augmentation du prix du titre-service et mécanismes d'indexation

L'avant-projet d'arrêté introduit une indexation automatique du prix du titre :
« Art.3/2 § 2. Les prix d'acquisition du titre-service visés au paragraphe 1^{er} sont indexés annuellement au 1^{er} janvier sur la base des fluctuations de l'indice des prix à la consommation visé à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3.
Pour chaque montant visé au paragraphe 1^{er}, le calcul s'effectue en divisant ledit montant par l'indice des prix à la consommation applicable au 1^{er} septembre de l'année écoulée. Le quotient ainsi obtenu est ensuite multiplié par l'indice des prix à la consommation applicable le 1^{er} janvier 2024.
Les montants calculés en vertu de l'alinéa 2 sont arrondis au multiple de 20 cents inférieur le plus proche. »

Le Conseil accueille positivement l'introduction d'une indexation automatique du prix du titre. Cela étant, il ne marque pas son accord sur la date de l'indice de l'année écoulée (1^{er} septembre) ni sur l'arrondi systématique à la baisse, ces deux éléments ayant un impact négatif sur le niveau d'indexation du prix du titre et donc sur l'évolution de la valeur d'échange du titre (somme du prix d'acquisition et de l'intervention régionale). Il demande, d'une part, que l'indice de l'année écoulée soit pris à la date la plus tardive possible avant la fin de l'année, d'autre part, que l'arrondi se fasse aux 10 cents les plus proches.

Sur la forme, il s'interroge quant à la rédaction de l'article 3 en ce qui concerne le calcul de l'indexation du prix d'acquisition du titre : ne faudrait-il pas multiplier ledit montant par l'indice des prix à la consommation (plutôt que le diviser), pour ensuite le diviser par l'indice initial de janvier 2024 (plutôt que le multiplier) ?

Par ailleurs, le CESE est favorable à la prise en compte de la date de prestation, plutôt que la date d'achat, pour déterminer la valeur d'échange du titre-service.

Enfin, il invite à adapter d'emblée les montants de l'intervention régionale fixés dans l'avant-projet d'arrêté, dans le cas où les prévisions envisageraient un dépassement de l'indice-pivot avant l'entrée en vigueur du texte.

3.2.4. Bien-être et santé des travailleuses

La loi fixe une série de conditions d'agrément (art.2, §2, al.1) et prévoit que des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée peuvent être fixées par arrêté (art.2, §2, al.3).

L'avant-projet d'arrêté remplace la condition d'agrément supplémentaire de l'art.2quater, §4, 4° « l'entreprise s'engage à ne pas faire prêter des travaux dans un environnement présentant des dangers et des risques inacceptables pour les travailleurs ou dans un environnement où les travailleurs risqueraient d'être victime d'abus ou de traitement discriminatoires » par

« l'entreprise limite les risques pour le travailleur en :

- a) ne faisant pas prêter des travaux dans un environnement qui présente des dangers ou des risques inacceptables ;
- b) ne faisant pas prêter des travaux dans un environnement où le travailleur risquerait d'être victime d'abus ou de traitement discriminatoire ;
- c) procédant à l'analyse des risques visée aux articles 1.2-2 et suivants du Code du bien-être au travail ;
- d) respectant les mesures relatives à la surveillance de la santé des travailleurs visées aux articles 1.4-1 et suivants du Code du bien-être au travail ».

Les **organisations syndicales** soutiennent l'insertion, dans les conditions d'agrément des entreprises Titres-services, de la réalisation de l'analyse des risques et du respect des mesures relatives à la surveillance de la santé des travailleuses prévues par le Code du bien-être au travail. Ces organisations préconisent de préciser dans l'arrêté que la fonction d'aide-ménagère est une « activité à risque défini » telle que visée par le Code, en raison notamment des contraintes à caractère ergonomique et des risques dus à l'exposition des agents chimiques. Ainsi l'ensemble des dispositions du Code relatives à la surveillance de la santé en fonction de l'activité à risque doivent être respectées : visite médicale à l'embauche, visite médicale après 12 mois, visite médicale tous les 2 ans, visites intermédiaires de la santé par des infirmiers sous la responsabilité du médecin du travail.

Les **organisations environnementales** estiment que les mesures proposées dans l'avant-projet d'arrêté laissent place à l'interprétation dans l'application de la surveillance de la santé des travailleuses. Dans un souci de simplicité et de lisibilité pour les employeurs, ces organisations suggèrent d'imposer purement et simplement une obligation de visite médicale annuelle ou bisannuelle.

Les **organisations patronales** appellent une fois de plus à respecter les compétences relevant de l'État fédéral et de la concertation sociale sectorielle. Elles rappellent que l'article 2, §2, m. de la loi du 20 juillet 2001 prévoit déjà parmi les conditions d'agrément que "m. l'entreprise respecte la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, le Code de bien-être au travail et la convention collective de travail n° 72 du 30 mars 1999 concernant la gestion de la prévention du stress occasionné par le travail et n'a pas été condamnée pour des faits de harcèlement ou de pratique discriminatoire ». Elles ajoutent que, si de nombreuses lacunes et infractions récurrentes ont été relevées par les inspecteurs sociaux du Contrôle du bien-être au travail³, aucune de celles-ci n'a fait l'objet d'un Pro Justicia transmis à la commission d'agrément wallonne et susceptible d'entraîner un retrait d'agrément. Ces organisations demandent l'application stricte du Code du bien-être au travail, selon les modalités exclusivement prévues par le Fédéral et sous le contrôle de l'inspection fédérale compétente, dont la réalisation d'une analyse de risque par chaque entreprise, la mise en œuvre d'un plan d'action suivi et contrôlé et le respect des mesures de surveillance de la santé. Ces organisations invitent à se référer aux multiples outils disponibles, matériel de sensibilisation et analyses réalisées par les administrations fédérales compétentes et les interlocuteurs sociaux sectoriels, notamment accessibles via la plateforme BeSWIC, Centre de connaissance belge sur le bien-être au travail, du SPF

³ Cf. Rapport final de la campagne nationale 2022 dans le secteur des titres-services, Contrôle du bien-être au travail, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, qui dispose d'une catégorie spécifique au secteur des titres-services.

3.2.5. Élargissement des activités autorisées dans le cadre des titres-services

Dans l'attente de l'organisation du groupe de travail annoncé, les **organisations syndicales, l'UNIPSO et le SNI** indiquent dès à présent leur opposition à l'élargissement des activités autorisées dans le cadre des titres-services à la garde et au transport d'enfants. Ces organisations soulignent les enjeux essentiels liés au maintien de la professionnalisation des métiers de la petite enfance et à la qualité des services, le risque de marchandisation accrue de ces activités et de dumping social, ainsi que les problèmes pratiques relatifs au respect de la réglementation du travail (durée de travail minimum, ...) et aux caractéristiques du système Titres-services lui-même (équivalence entre titre et heure prestée, modalités de contrôle, ...).

L'UWE et l'UCM accueillent favorablement toute démarche de réflexion sur l'avenir et la pérennisation du secteur des titres-services, notamment le champ des activités autorisées et la soutenabilité du métier d'aide-ménagère. Elles n'ont à ce stade pas d'opposition de principe à l'examen des possibilités d'élargissement du dispositif à la garde et au transport d'enfants.

3.2.6. Autres remarques

Obligation de commander un minimum de 10 titres

Le Conseil relève que l'obligation de commander un minimum de 10 titres-services est maintenue. Il suggère de supprimer cette obligation. La majorité des titres étant électroniques, le coût d'envoi postal ne justifie plus l'imposition de ce seuil d'achat. En outre, en cas de déménagement ou de compte à solder, une commande de moins de 10 titres peut s'avérer nécessaire.
