

Synthèse

Le système des titres-services permet à un particulier de payer, avec l'aide financière de l'État, un service de proximité effectué par un travailleur engagé par une entreprise agréée. Son but est d'encourager la création d'emplois tout en rencontrant les besoins du consommateur. Cette politique connaît un succès croissant, dont le coût est passé de 239,1 millions d'euros en 2005 à 884,1 millions d'euros en 2008. Le coût pour 2009 est évalué à près d'un milliard d'euros par l'Office national de l'emploi.

Pour garantir la création d'emplois nouveaux et de qualité, la loi impose diverses obligations aux entreprises agréées et aux utilisateurs. L'audit réalisé par la Cour des comptes a relevé des lacunes dans le contrôle du respect de ces obligations.

La Cour formule à cet égard plusieurs recommandations :

- Des échanges d'informations doivent être organisés entre l'Office national de sécurité sociale (ONSS), l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL), le SPF Emploi et l'Office national de l'emploi (Onem) afin d'assurer un meilleur contrôle des obligations administratives et sociales imposées aux entreprises agréées pour l'octroi et le maintien de l'agrément. La comparaison des données récoltées doit notamment garantir que chaque titre-services qui donne lieu à une intervention de l'État correspond bien à une activité réalisée par un travailleur titres-services déclaré comme tel et pour lequel des cotisations sociales sont payées à l'ONSS.
- Les obligations imposées aux entreprises agréées relatives à la nature des contrats conclus avec les travailleurs titres-services et à leur temps de travail doivent être contrôlées par l'Onem, en particulier pour les entreprises qui, au regard des statistiques annuelles de l'Onem, présentent des indices d'infraction.
- Des contrôles ciblés doivent être organisés pour vérifier que des titres-services ne sont pas utilisés dans les cas où la loi l'interdit : activités non autorisées, transformation d'emplois existants en emplois titres-services, sous-traitance, cumul avec certaines réductions de cotisations, etc. Les entreprises qui exercent l'activité titres-services en dehors du domicile des particuliers (repassage, transport,...) présentent des risques d'infraction plus élevés, qui justifient un contrôle plus intensif.
- Les entreprises qui ont une autre activité que celle des titres-services devraient être obligées de tenir une comptabilité distincte pour l'activité titres-services.

Par ailleurs, la valeur d'échange des titres-services, qui comprend le montant payé par l'utilisateur et l'intervention de l'État et est fixée au même niveau pour toutes les entreprises agréées, génère des marges bénéficiaires pour certaines entreprises et des difficultés financières pour d'autres. Les disparités constatées sont essentiellement liées aux aides publiques à l'emploi dont bénéficient les entreprises agréées. Le SPF Emploi devrait procéder à une évaluation régulière de la valeur d'échange du titre-services, fondée sur une analyse critique des structures de coûts des entreprises agréées et en prenant en compte les différentes aides publiques à l'emploi.

Les rapports d'évaluation de cette politique, que le ministre de l'Emploi est tenu de présenter annuellement depuis 2005, doivent mesurer notamment le nombre et la qualité des emplois créés. Cependant, aucun critère ne définit ce qui doit être considéré comme un emploi. Dans les faits, le nombre d'emplois créés estimé en 2007 (87.152) correspond à toutes les personnes qui ont transité par le système, quel que soit le nombre d'heures prestées dans l'année. Une part importante de ces emplois ne répond pas aux exigences de qualité et de durabilité fixées par la loi. Pour disposer d'un indicateur adapté aux objectifs fixés par la loi, des critères plus sélectifs devraient être établis par le SPF Emploi afin de définir la notion d'emploi créé dans le système.

L'évaluation de cette politique implique aussi d'en calculer le coût pour l'État, en tenant compte des effets retour à la fois pour la sécurité sociale (diminution des allocations de chômage et augmentation des cotisations) et pour les recettes fiscales (accroissement de l'impôt des personnes physiques, mais déductibilité fiscale des titres-services). Les carences relevées dans la tenue des données et dans les échanges d'information entre les diverses institutions de sécurité sociale affectent cependant la qualité du calcul réalisé à cet égard. L'ONSS et l'ONSS-APL devraient prendre des mesures pour obliger les employeurs agréés à leur fournir toutes les données relatives aux prestations des travailleurs titres-services afin de calculer, de façon plus précise, les effets retour.

Pour financer la politique des titres-services, le budget fédéral verse à la Gestion globale de la sécurité sociale, via le financement alternatif, un montant qui correspond aux charges supportées par l'Onem, diminuées des effets retour calculés au profit de la sécurité sociale. La Cour a constaté cependant que la totalité des cotisations sociales liées aux travailleurs titres-services est considérée dans ce calcul comme un effet retour positif, alors que les recettes supplémentaires que génèrent ces travailleurs ouvrent aussi le droit à des prestations accrues de sécurité sociale. De ce fait, la sécurité sociale ne dispose pas réellement de recettes supplémentaires pour couvrir ces prestations nouvelles. Elle a également relevé que les montants versés par l'État à la Gestion globale pour les années 2005 et 2006 n'ont pas été, à ce jour, régularisés en fonction des données actualisées de coût brut et d'effets retour.

Enfin, la loi prévoit que les titres-services sont émis chaque année dans la limite des crédits inscrits au budget de l'Onem. Depuis 2005, les dépenses ont systématiquement dépassé les crédits initiaux et des crédits complémentaires ont été nécessaires pour assurer la continuité du système. La Cour des comptes estime que l'intervention de l'État devrait être soumise à un encadrement budgétaire plus strict.

Pour garantir la viabilité financière du système, la Cour des comptes considère que l'évolution de la demande des utilisateurs, notamment en fonction du prix d'acquisition des titres-services et du prix courant de l'aide à domicile en dehors du système des titres-services, doit faire l'objet d'analyses prospectives régulières. Ces données permettraient d'ajuster annuellement le prix d'acquisition des titres-services pour mieux garantir que le nombre de titres échangés ne dépasse pas le nombre prévu lors de l'élaboration du budget.

Dans sa réponse, la ministre de l'Emploi déclare qu'un ensemble de mesures ont été prises, inspirées des recommandations de la Cour et visant une meilleure gestion ainsi qu'un contrôle renforcé du dispositif titre-services. Un groupe de travail réunissant les différents services d'inspection a été mis sur pied pour améliorer les échanges d'information et mieux cibler les contrôles. Par ailleurs, la ministre annonce qu'elle a demandé à la Banque nationale de Belgique d'analyser les comptes annuels des entreprises titres-services afin de disposer d'un outil permettant de déterminer la juste valeur d'échange des titres-services. Enfin, la ministre s'engage à prendre des mesures pour améliorer la qualité des contrats des travailleurs titres-services.