

WORKING PAPER

Série Economie sociale

Services à la personne dans les Politiques européennes

*Dans la stratégie de
l'achèvement du
marché intérieur*

Novembre 2008

par auréLIA CHAISE


Solidarité
Think Tank européen
Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.be

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen ***Pour la Solidarité***

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.be

www.pouglasolidarite.be

LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

Europe, énergie et économie sociale, Série Développement durable et ville, n°15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12 (n°13 en version néerlandaise), 2007.

Sophie Heine, Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, Libéralisation des services et secteur associatif, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entrepreneuriat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Résumé

Ce tout premier volume de la série des « services à la personne dans les politiques européennes » traite des documents fondateurs du marché commun européen, à savoir le Livre Blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen de 1985 et le Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi, les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle » de 1993.

Ces deux Livres blancs n'évoquent pas a priori le thème des services à la personne de manière directe : cette thématique sera réellement soulevée lors des années 2000 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, lorsque paraîtront les livres Verts et Blancs consacrés aux Services sociaux d'intérêt général. Or, il nous a paru pertinent et important de rappeler le contexte de création du marché intérieur européen des biens et la place des services dans ce cadre, dans la mesure où, bien que mineurs dans les années 1980, les services seront appelés à suivre le même modèle dans le cadre de la libéralisation des services, notamment à travers la fameuse directive Bolkestein dont il sera question dans la partie 4 de la présente étude.

En premier lieu, le Livre Blanc de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur établit les bases du marché commun de 320 millions de consommateurs européens. Il y est question de services, mais « traditionnels », apparaissant en outre en tant que sous-catégorie de biens et dans le cadre d'une libéralisation conséquente. Or, la volonté de créer autre chose qu'une grande zone de libre-échange, une Europe plus « sociale » est tout de même exprimée en termes génériques, dans une certaine mesure.

En second lieu, L'idée directrice du Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi, les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle » est de faire en sorte que la croissance européenne génère des emplois. Les services sont mis à l'honneur dans leur rôle de créateur d'emplois. Or, ce Livre Blanc fait le constat que les services à la personne, désignés par le terme « services locaux », se voient boudés à cause de leur caractère perçu comme dévalorisant par la majorité de la population. Leur potentiel créateur d'emplois est tout de même déjà reconnu.

Introduction

Cette première partie tente d'établir la place des services à la personne dans la mise en œuvre du marché commun, au cours de la période couvrant les années 1980 et 1990. Deux Livres Blancs constituent les étapes majeures de cette partie : le Livre Blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen de 1985 et le Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi, les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle » de 1993.

1. L'achèvement du marché intérieur : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28–29 juin 1985)

1.1 Contexte

Dès 1982, les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis en Conseil européen à Copenhague se sont fixé comme premier objectif l'achèvement du marché intérieur. Cette volonté s'est confirmée à Fontainebleau en juin 1984, à Dublin en décembre 1984 et enfin à Bruxelles en mars 1985, lors des différentes rencontres.

En 1983, la Table ronde des industriels, sous l'égide de Pehr Gyllenhammar, un des dirigeants de Volvo et du commissaire européen pour l'industrie, Étienne Davignon, ont également mis l'accent sur cette nécessité de parvenir à la réalisation d'un marché commun s'appuyant sur la libération des échanges commerciaux, l'harmonisation fiscale, la standardisation des normes techniques et l'ouverture des marchés publics afin de donner forme à cette homogénéité.

1.2 1985 : l'élaboration du Livre Blanc sous la présidence de Jacques Delors

Jacques Delors exerce la présidence de la Commission dès janvier 1985. A partir de ce moment, les ébauches du Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur prennent forme sous la direction du Commissaire chargé du marché intérieur, Lord Cockfield. Il s'agit de proposer l'abolition totale des frontières physiques, techniques et fiscales en sept ans. Approuvé par la Commission, le Livre Blanc est soumis au Conseil le 14 juin 1985, puis approuvé par le Conseil européen de Milan les 28–29 juin 1985.

1.3 Le contenu du Livre Blanc

Le Livre Blanc se concentre avant tout sur la description de la mise en forme du marché commun. L'objectif principal de la réalisation de ce marché est de fusionner les dix, et presque douze, marchés nationaux de la Communauté, pour les transformer en un marché

unique comptant 320 millions de consommateurs ; le but étant de favoriser dans un second temps le dynamisme et la flexibilité du marché.

De ce fait, les trois éléments facteurs d'union du marché sont présentés dans le Livre Blanc sous trois volets différents : le premier est consacré à l'élimination des frontières physiques, le deuxième à la suppression des frontières techniques, et enfin le troisième traite de l'effacement des frontières fiscales.

1.4 Les services dans le Livre Blanc

Bien entendu, les services font également partie de la mise en commun du marché :

« Les auteurs du traité ont, dès l'origine toujours voulu la création d'un marché unique où les biens, les personnes, les services et les capitaux circuleraient en toute liberté¹ ».

La notion de « service » est évoquée dans le Livre Blanc, mais en tant que concept mineur par rapport à la catégorie des « biens ». Par ailleurs, le Livre Blanc ne se livre d'aucune manière à une traditionnelle opposition « biens » contre « services », mais les englobe au contraire dans une seule et même catégorie dans la mise en commun des marchés. Les barrières physiques ne doivent plus en effet entraver la circulation des biens, pas plus que celle des services.

« Les barrières qui entravent la libre prestation de services pourraient être vues comme une catégorie à part, mais elles s'apparentent en fait aux barrières techniques qui s'opposent à la libre circulation des biens, et il est donc plus rationnel de les considérer comme relevant d'une seule et même catégorie. Une telle démarche a en outre le mérite de dépasser la dichotomie traditionnelle des "biens" et des "services", qui a fini par faire reléguer les "services", vus comme une catégorie en quelque sorte mineure, au dernier rang² ».

Néanmoins, bien que d'une importance moindre par rapport aux biens, les services sont évoqués dans toute une section de la deuxième partie sur l'élimination des frontières techniques.

1.5 Quels types de services sont définis ?

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les services sont considérés comme partie intégrante du marché commun européen. L'établissement d'un marché commun des services est en effet

¹ L'achèvement du marché intérieur : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), Introduction, paragraphe 4.

² L'achèvement du marché intérieur : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), Introduction, paragraphe 13.

considéré comme : « Une des principales conditions pour assurer un retour à la prospérité économique³ ».

En outre, le Livre insiste bien sur la nouveauté de la prise de conscience de l'intérêt que représentent les services dans l'économie européenne :

« Le rôle et l'importance des services ont été sous-estimés pendant si longtemps⁴ ».

Depuis peu, les services prennent de l'importance du fait qu'ils sont assurés par des entités spécialisées dans l'offre de ces services :

« Il existe une tendance à créer des sociétés ou du moins des divisions spéciales pour assurer certains services⁵ ».

Cependant, la principale dichotomie usitée au début des années 1980 pour distinguer les différents types de services reste la distinction entre services « marchands » et « non marchands ». Il n'est donc encore en aucune manière question de services sociaux, voire même plus précisément services à la personne. On voit bien là que la prestation de services n'en est encore qu'à ses balbutiements, comme il le déplore le Livre Blanc :

« Bien que le principe de la libre prestation de services dans la Communauté soit directement applicable jusqu'à la fin de la période transitoire (comme la Cour de justice l'a indiqué dans l'arrêt Binsbergen), les entreprises et les particuliers n'ont pas encore réussi à en tirer pleinement avantage⁶. »

1.6 Les catégories de services

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, les services évoqués n'ont pas réellement de caractère social, mais ils s'avèrent à caractère « traditionnel » (banques, assurances et transports) ou « financiers ». De fait, la libéralisation de ces derniers représente une étape conséquente comme il est souligné :

« La libéralisation des services financiers, parallèlement à celle des mouvements de capitaux, représentera un pas important vers l'intégration financière européenne et l'approfondissement du marché intérieur⁷ ».

³ *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 95.

⁴ *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 95.

⁵ *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 95.

⁶ *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 98.

⁷ *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 101.

Enfin, une dernière catégorie apparaît, il s'agit des services dits « audiovisuels ». Ceux-ci ont un caractère de nouveauté, étant liés avec l'essor des « nouvelles technologies ». Ceux-ci ont énormément à gagner de la mise en forme du marché en commun, dans la mesure où :

« Cependant, ces services ne peuvent se développer pleinement que sur un marché vaste et libre de toute entrave ⁸ ».

Ainsi, le Livre Blanc de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur établit les bases du marché commun de 320 millions de consommateurs européens. Il y est question de services, mais « traditionnels », apparaissant en outre en tant que sous-catégorie de bien, et dans le cadre d'une libéralisation conséquente.

La volonté de créer autre chose qu'une grande zone de libre-échange, une Europe plus « sociale » est exprimée en termes génériques :

« Pour ce qui concerne les aspects sociaux, la Commission poursuivra le dialogue avec les gouvernements et les partenaires sociaux en vue de s'assurer que les opportunités offertes pour l'achèvement du marché intérieur soient accompagnées de mesures appropriées pour atteindre les objectifs de la Communauté en matière d'emploi et de sécurité sociale ⁹ ».

On peut considérer cette volonté de poursuivre le dialogue avec gouvernements et partenaires sociaux comme prémices à la mise en place de services sociaux, et plus particulièrement des services à la personne, comme le démontreront la publication d'autres Livres Blancs et Verts dans les deux décennies suivantes.

2. « Croissance, compétitivité, emploi » : les défis et les pistes pour entrer dans le XX^{ème} siècle. Le Livre Blanc de 1993

2.1 Contexte

En juin 1993 s'est réuni le Conseil Européen à Copenhague afin de définir la production à moyen terme d'un Livre Blanc sur la stratégie de croissance, de compétitivité et d'emploi. Cette décision a été prise suite à la concertation des chefs d'Etats se basant sur l'analyse du président de la Commission des faiblesses de l'économie européenne.

2.2 Pourquoi ce Livre Blanc ?

Un des facteurs principaux à l'origine de la publication du Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi » est le chômage.

⁸ *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 113.

⁹ *Idem*, Introduction, paragraphe 20.

“The one and only reason is unemployment. We are aware of its scale and of its consequences too.”

D'autres aspects tels que des changements en matière de technologie (la nouvelle révolution industrielle), de géopolitique (fin du communisme et émergence de nouveaux acteurs hautement compétitifs), de démographie (vieillesse de la population et transformations de la famille) et de finance (interdépendance des marchés) sont également à l'origine de la production de ce Livre Blanc qui se donne pour objectif de répondre aux nouveaux défis concernant aussi bien la croissance que la compétitivité ou l'emploi.

2.3 Les nouveaux défis du chômage

A l'époque de la publication de ce Livre Blanc, la Communauté compte 17 millions de sans-emplois. Trois types de chômage sont identifiés :

- le chômage cyclique (identifié comme une conséquence des ralentissements de la croissance),
- le chômage structurel (dû à la nouvelle division du travail),
- le chômage technique (attribué aux changements de la société industrielle).

Le Livre Blanc se doit donc, face à ces défis, de formuler de nouvelles opportunités d'emplois et de croissance et se fixe, de ce fait, comme objectif la création de 15 millions d'emplois pour la fin du XXème siècle.

2.4 « Solidarité » : maître-mot de la nouvelle économie européenne

Ce Livre Blanc se propose de développer des « mécanismes collectifs de solidarité¹⁰ » appelant à une solidarité plus active au sein de la Communauté. Il s'agirait de l'établissement d'un « pacte social Européen » au niveau de la création d'emplois notamment. Cette solidarité doit également s'exercer au niveau des générations pour pallier les bouleversements démographiques.

2.5 Services locaux ou comment concilier solidarité et création d'emplois

Le Livre Blanc met l'accent sur des « besoins en attente de satisfaction¹¹ » pouvant être attribués aux changements de styles de vie, l'augmentation du nombre de femmes qui travaillent, ainsi que les nouvelles aspirations de personnes du troisième et du quatrième âge.

Afin de combler ces nouvelles aspirations et de concilier création d'emplois avec solidarité, le Livre Blanc propose la création de « services locaux » à la personne :

¹⁰ Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle - Livre blanc, partie A.

¹¹ *Idem.*

- Aide à domicile pour les personnes âgées et handicapées concernant les soins médicaux, la préparation des repas ainsi que l'aide-ménagère ;
- Prise en charge de l'enfant scolarisé ou non scolarisé ;
- Assistance aux jeunes en difficulté avec l'aide scolaire, l'accès au sport et aux aides pour les plus défavorisés ;
- Mise en place de gardiens d'immeubles ;
- Facilitation de l'accès aux loisirs et activités culturelles en ajustant les horaires d'ouvertures, en baissant les prix, etc) ;
- Développement des commerces de proximité, locaux en milieu rural et en banlieue.

2.6 Obstacles à la création de tels services et emplois

Le Livre Blanc rappelle, à titre réaliste, que le développement et la création de tels services et emplois ne peut s'effectuer facilement, du fait de deux objections :

Du côté de la personne bénéficiant de ces services, ceux-ci impliquent un coût lié aux frais d'emplois.

Du côté de l'employé, il ne considère pas toujours d'un bon œil un tel emploi, le considérant souvent comme « dégradant » car souvent lié avec les services domestiques. En outre, il arrive souvent à l'employé de ne pas être déclaré.

Il est également rappelé que la création de tels emplois dépend en grande partie des structures de services nationales existant dans chaque pays, ainsi que du style de vie et des taxes en vigueur. Or, il est admis dans le Livre Blanc que 3 millions d'emplois pourraient être créés dans le cadre de ces services locaux, dans l'amélioration de la qualité de vie et de la protection de l'environnement.

2.7 Le besoin d'un cadre européen pour les services

Le Livre Blanc souligne la nécessité d'un cadre adapté pour le développement d'opportunités sur le nouveau marché. Il est rappelé que traditionnellement en Europe, certains secteurs relèvent traditionnellement des services non marchands ou des entités publiques. Il s'agirait donc de réformer les prestations de ces services, notamment en déchargeant le secteur public de la prestation de tels services, pour les rendre accessibles sur le marché. Un marché de tels services correspondrait mieux aux besoins des consommateurs qui pourraient en bénéficier à plus bas prix. Les principales catégories de services visées sont les soins de santé ainsi que les télécommunications.

2.8 La stratégie du Livre Blanc pour l'emploi

De nouveaux domaines dans le secteur de l'emploi se doivent d'être créés. Dans cette optique, le Livre Blanc insiste sur le rôle des Petites et Moyennes Entreprises dans la création de nouveaux emplois :

- Leur compétitivité se doit donc d'être renforcée sur le marché à travers l'amélioration de leur accès aux finances, aux sources d'information, au développement, de même qu'un support fourni par le nouveau Fond Social Européen.
- Les restrictions au développement de l'emploi doivent diminuer proportionnellement à la taille de l'entreprise.
- Le développement du travail des femmes est aussi fortement encouragé, c'est pourquoi une expansion du marché des services est envisagée, permettant aux femmes de devenir salariées.

Concernant le développement de nouvelles activités professionnelles, des modifications sont à prévoir, de par :

- Le développement des partenariats publics/privés pour plus de flexibilité, en particulier dans les domaines de l'environnement, énergie, transports, loisirs, art, sport et soins.
- L'encouragement des industries audiovisuelles.
- La mise en valeur du secteur de l'environnement.
- L'encouragement du développement du secteur des services à la personne dans le domaine des soins à domicile afin de professionnaliser le secteur.
- Le renforcement du rôle de l'économie locale et du développement de l'emploi à travers un processus de décentralisation des agences publiques supportée par une coordination au sein de la Communauté.
- La flexibilisation de la structure de l'emploi.

2.9 Les services locaux, créateurs d'emplois

Le secteur des services dans son potentiel est de fait perçu comme fortement porteur d'emplois du côté des catégories touchées par le chômage, tels que les jeunes ou les femmes et constitue donc le « secteur-clé » du Livre Blanc :

« Within all the above efforts aimed at disadvantaged groups, it is important to strengthen and focus the role of employment services¹². »

Par ailleurs, les services à la personne apparaissent d'autant plus porteurs de création d'emplois, dans la mesure où ils ciblent l'individu au niveau local, secteur privilégié par la nouvelle compétitivité et croissance :

« Public employment services should be encouraged to sharpen the guidance and placement services offered to the unemployed, targeting more effectively the individuals concerned at local level. »

¹² *Idem*, partie III, chapitre 8.

Conclusion

L'idée directrice du Livre Blanc est de transformer la croissance européenne en tant que génératrice d'emplois. Les services sont mis à l'honneur dans leur rôle de créateur d'emplois. Les plus évoqués demeurent néanmoins les services audiovisuels face à l'essor des nouvelles technologies, dont le développement et l'innovation continus apparaissent alors comme LE secteur « sûr » porteur d'emplois.

Or, les services sont également dépeints comme des liens de solidarité entre travailleurs et individus en besoin de ces services dans le cadre de ce que le Livre Blanc appelle « services locaux » que l'on peut considérer comme services à la personne. Le défi serait la professionnalisation de ce secteur afin d'obtenir un marché comprenant des prix compétitifs (pour qu'un maximum d'individus puisse en bénéficier) et une « revalorisation » de ce secteur en quelque sorte boudé par les travailleurs. Les services locaux sont en effet perçus comme synonyme de travail dévalorisant de par leurs aspects domestiques, de rémunération peu attractive et de manque d'encadrement légal (dans la mesure où les employés ne sont souvent pas déclarés par leur employeur). Le Livre Blanc se charge d'offrir une perspective de dynamisation et de revalorisation du secteur de ces services locaux.

Le second volume de notre étude traite de la redéfinition européenne d'une stratégie pour l'emploi et de la place tenue par les services à la personne.