

# *Les services à la personne dans les politiques européennes*

Octobre 2008



*Une étude réalisée par Aurelia CHAISE*



## Réseau Européen des Services à la Personne

Depuis 10 ans environ se développe en Europe un **secteur économique en pleine croissance**, celui des services à la personne. Ce secteur regroupe toute une série de services prestés à domicile :

- garde d'enfants et accompagnement scolaire,
- aide à la vie quotidienne (services de confort),
- aide aux personnes âgées,
- aide aux personnes dépendantes...

Ces services répondent à des **besoins sociaux émergents**, du fait notamment du vieillissement de la population et de l'augmentation du taux d'emploi des femmes. Dans plusieurs pays, des politiques ciblées en la matière ont également été développées par les pouvoirs publics, en réponse à cet enjeu d'importance. Au **niveau européen**, les institutions ont développé depuis les années 1990 un **intérêt progressif** pour la question. Elles sont à l'origine d'une révolution en cours du secteur, pouvant amener à des modifications importantes, à savoir la **libéralisation européenne des services**, dont les Services Sociaux d'Intérêt Général dont font partie les services à la personne.

A l'heure actuelle, ces services sont prestés par trois types d'acteurs : des acteurs publics, en particulier émanant des collectivités territoriales, des grandes entreprises privées à finalité lucrative et un troisième ensemble, celui des **entreprises et associations à finalité sociale**. Face à la tendance actuelle en Europe d'étendre les règles de concurrence et de diminuer l'investissement des pouvoirs publics dans un certain nombre de secteurs, dont celui des services aux personnes, **ces derniers ont décidé de se regrouper, pour être plus forts**, échanger des expériences et gagner en influence au niveau européen, de manière à garantir la qualité et le maintien de la dimension sociale des services rendus. Ainsi, des **réseaux nationaux** de structures de prestataires de services à la personne à finalité sociale telles que l'**UNA** ou **SERENA** du côté français, ou **la fondation Agrupacio Mutua** du côté espagnol, des **organismes européens** tels que le **think tank européen Pour la Solidarité, DIESIS** ou encore **le Pôle Européen des Fondations de l'économie sociale**, de même que des **centres de recherche** tels que le **CERISIS** (en Belgique) ou **le LEST** et **l'ORSEU** (en France), ont créé ensemble le premier Réseau européen des services à la personne à finalité sociale.

Ce réseau se propose de donner de **l'information** sur les services à la personne à finalité sociale à l'échelle européenne et sur la législation européenne, **relier** les acteurs de l'économie sociale entre eux, créer un **centre de ressources** pour rassembler des connaissances sur les questions liées aux services à la personne à finalité sociale, monter des **projets européens** mettant en valeur les expériences et réussites de chacun, **échanger les connaissances et pratiques** avec d'autres modèles nationaux, favoriser les échanges et stages de jeunes professionnels, être un outil de **représentation** et de **lobbying**.

Pour plus d'informations, vous pouvez contacter :  
Marine Boyer [m.boyer@una.fr](mailto:m.boyer@una.fr)  
Maud Candela [maud.candela@pourolsolidarite.eu](mailto:maud.candela@pourolsolidarite.eu)  
Denis Stokkink [denis.stokkink@pourolsolidarite.eu](mailto:denis.stokkink@pourolsolidarite.eu)



## SOMMAIRE

### **PARTIE I : Les Services à la personne dans la stratégie de l'achèvement du marché intérieur (1985-1993)**

#### *Introduction*

1. L'ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR : LIVRE BLANC DE LA COMMISSION A L'INTENTION DU CONSEIL EUROPEEN (MILAN, 28-29 JUIN 1985)
2. « CROISSANCE, COMPETITIVITE, EMPLOI » – LES DEFIS ET LES PISTES POUR ENTRER DANS LE XXIEME SIECLE : LE LIVRE BLANC DE 1993

#### *Conclusion*

### **PARTIE II : Les Services à la personne dans la redéfinition d'une stratégie pour l'emploi durant la décennie 1990**

#### *Introduction*

1. POLITIQUE SOCIALE EUROPEENNE, UNE VOIE A SUIVRE POUR L'UNION : LIVRE BLANC DE JUILLET 1994
2. SOMMET D'ESSEN DECEMBRE 1994, UNE STRATEGIE POUR L'EMPLOI
3. STRATEGIE DE LUXEMBOURG, LE SOMMET EUROPEEN SUR L'EMPLOI, 20-21 NOVEMBRE 1997

#### *Conclusion*

### **PARTIE III : Les débuts de la stratégie de Lisbonne dans les années 2000 : l'ébauche d'un cadre communautaires pour les services à la personne**

#### *Introduction*

1. LE REEXAMEN DE LA STRATEGIE DE LUXEMBOURG DANS LE CADRE DU CONSEIL EUROPEEN DE BARCELONE, MARS 2002
2. LIVRE VERT SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL, MAI 2003
3. LIVRE BLANC SUR LES SERVICE D'INTERET GENERAL, MAI 2004
4. LE FONDS SOCIAL EUROPEEN ET LES SERVICES A LA PERSONNE
5. OUTILS CREEES DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE EN FAVEUR DE LA POLITIQUE SOCIALE (COMPRENANT LES SSIG ET SAP)

#### *Conclusion*

### **PARTIE IV : La mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne : le tournant libéral**

#### *Introduction*

1. COMMUNICATION DE LA COMMISSION METTRE EN OEUVRE LE PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE, LES SERVICES SOCIAUX D'INTERET GENERAL DANS L'UNION EUROPEENNE 26/04/06
2. DIRECTIVE 2006/123/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 12 DECEMBRE 2006 RELATIVE AUX SERVICES DANS LE MARCHE INTERIEUR
3. COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LES SIG ET SSIG, 2007

#### *Conclusions*

## **CONCLUSIONS DE L'ETUDE**



# PARTIE I

## Les Services à la personne dans la stratégie de l'achèvement du marché intérieur (1985–1993)

### Résumé

Cette première partie 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 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. Cependant, 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 services ou 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 vise à établir la place des services à la personne dans la mise en œuvre du marché commun, au cours de la période couvrant les décennies 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'État 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.

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, dans une logique d'harmonisation.

#### 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 *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 liberté*<sup>1</sup> ».

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 en aucune manière à une traditionnelle opposition « biens » contre « services », mais les englobe au contraire en 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 rang*<sup>2</sup> ».

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 considéré comme : « *Une des principales conditions pour assurer un retour à la prospérité économique*<sup>3</sup> ».

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 longtemps*<sup>4</sup> ».

---

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

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

<sup>3</sup> *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 95.

<sup>4</sup> *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 95.

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 services*<sup>5</sup> ».

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 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 avantage*<sup>6</sup>. »

### 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 : « *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 intérieur*<sup>7</sup> ».

Enfin, une dernière catégorie apparaît, il s'agit des services dits audiovisuels. Ceux-ci ont un caractère de nouveauté, étant liés à l'essor des nouvelles technologies. Ils ont énormément à gagner de la mise en forme du marché commun, dans la mesure où : « *Ces services ne peuvent se développer pleinement que sur un marché vaste et libre de toute entrave*<sup>8</sup> ».

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*<sup>9</sup> ».

---

<sup>5</sup> *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 95.

<sup>6</sup> *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 98.

<sup>7</sup> *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 101.

<sup>8</sup> *Idem*, Deuxième partie, chapitre IV, paragraphe 113.

<sup>9</sup> *Idem*, Introduction, paragraphe 20.

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, COMPETITIVITE, EMPLOI » : LES DEFIS ET LES PISTES POUR ENTRER DANS LE XXIEME SIECLE : LE LIVRE BLANC DE 1993

### 2.1 *Contexte*

En juin 1993 le Conseil Européen s'est réuni 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 concernant les 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. *"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 chômeurs. 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 comme objectif, de ce fait, 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 solidarité<sup>10</sup> » 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 Les services locaux, ou comment concilier solidarité et création d'emplois

Le Livre Blanc met l'accent sur des « besoins en attente de satisfaction<sup>11</sup> » 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 :**

- 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 éléments :

- 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 généralement 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 nationales de services 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.

---

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

<sup>11</sup> *Idem.*

## 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 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 :

- 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.
- Le soutien 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 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 services*<sup>12</sup>.”

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.*”

## Conclusion

L'idée directrice du Livre Blanc pour l'emploi est donc de générer de l'emploi grâce à la croissance européenne. En particulier, le secteur des services est considéré comme extrêmement porteur. Les plus évoqués demeurent néanmoins les services audiovisuels, du fait de 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 vis-à-vis des 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 propose une perspective de dynamisation et de revalorisation du secteur de ces services locaux.

La seconde partie de la présente étude traite de la redéfinition européenne d'une stratégie pour l'emploi et de la place tenue par les services à la personne.

---

<sup>12</sup> *Idem*, partie III, chapitre 8.



## PARTIE II

# Les Services à la personne dans la redéfinition d'une stratégie pour l'emploi durant la décennie 1990

### Résumé

La décennie 1990 est plus marquée par une volonté de construire une Europe Sociale que celle des années 1980, durant lesquelles l'unification du marché intérieur a été mise à l'honneur. L'emploi devient alors une priorité. Dans cette optique, les services se voient reconsidérés et élevés au rang de pierres ajoutées à l'édifice de cette Europe en construction dont les objectifs prétendent dépasser la logique purement économique. C'est pourquoi les services à la personne tendent à prendre une autre dimension.

Dans le livre Blanc de juillet 1994 intitulé « Politique Sociale Européenne, Une voie à suivre pour l'Union », les services à la personne sont évoqués, relevant pour l'instant la plupart du temps des soins aux enfants et aux personnes âgées, de même que l'accueil des enfants dans des structures spécialisées.

Le sommet d'Essen de décembre 1994, quant à lui, marque le lancement d'une nouvelle stratégie pour l'emploi à travers les programmes pluriannuels (MAP).

Dans la stratégie de Luxembourg lancée en 1997, qui donnera naissance aux Stratégies Européennes pour l'Emploi (SEE), les services de proximités sont décrits comme la panacée en matière de création de nouveaux emplois locaux. Ceux-ci sont en effet présentés comme comblant des besoins encore non satisfaits et comme une solution pour le chômage de longue durée.

La Commission Européenne veut donc ériger une Europe sociale bâtie sur une stratégie de l'emploi permettant de lutter contre le chômage environnant. Le développement d'emplois basés sur les services de proximités ou à la personne apparaissent comme des facteurs d'enrichissement de cette Europe sociale.



## Introduction

Cette partie traite de la redéfinition de la politique d'emploi des années 1990, comprenant le Livre Blanc politique sociale européenne, une voie à suivre pour l'Union, le sommet d'Essen et enfin la stratégie de Luxembourg.

### 1. POLITIQUE SOCIALE EUROPENNE, UNE VOIE A SUIVRE POUR L'UNION : LE LIVRE BLANC DE JUILLET 1994

#### 1.1 Ligne directrice du Livre Blanc

L'emploi et la stratégie de l'emploi face au chômage en Europe sont le point de départ du Livre Blanc. Les politiques sociales européennes désirent en effet aller plus loin que la simple création d'emplois pour générer une Europe sociale : « *But social policy goes beyond employment. It affects people when they are at work but also when they are not –their family life, their health and their old age. It is clear that profound changes currently affecting our societies means that the complex interaction of policies that make up social policies will need to develop in new ways in the future*<sup>13</sup>. »

De fait, le Livre Blanc se propose de fournir un cadre à ces futures politiques sociales à venir : loi du travail, santé, sécurité, liberté de circulation et égalité de traitement hommes-femmes en sont les maîtres mots. Les acteurs proposés se composent principalement des États membres, partenaires sociaux, organisations volontaires et civiques, citoyens européens et corps internationaux, pour façonner le modèle social européen du XXIème siècle.

En outre, des domaines d'intervention de ces politiques sont énumérés, à savoir : « *The Union maximises its ability to generate and sustain jobs at other levels, particularly in the unskilled, semi-skilled and personal and local services fields*<sup>14</sup>. »

#### 1.2 Un instrument stratégique : le Fonds Social Européen

Dans ce contexte, les Fonds Structurels, mais surtout le Fonds Social Européen (FSE) apparaissent comme des instruments pertinents pour investir dans les ressources humaines. En effet, le Fonds Social se propose de lutter contre le chômage à long terme, l'exclusion du marché du travail tout en se concentrant en particulier sur les jeunes et les femmes, afin de favoriser l'égalité des chances de leur côté.

---

<sup>13</sup> Politique sociale européenne - Une voie à suivre pour l'Union - Livre blanc, préface.

<sup>14</sup> *Idem*, partie I-A, paragraphe 10.

### **Qu'est-ce que le FSE ?**

Créé en 1957, le Fonds social européen est le principal instrument financier de l'Union européenne qui investit dans le capital humain. Il soutient l'emploi et aide les personnes à parfaire leur formation et leurs compétences afin d'améliorer leurs perspectives professionnelles.

Les États membres et les régions élaborent leurs propres programmes opérationnels FSE afin de répondre aux besoins réels du terrain.

### **1.3 Services à la personne, du côté des femmes**

Le travail des femmes fait l'objet d'une partie du Livre Blanc. Celle-ci insiste sur leur situation précaire, leur tendance à travailler fréquemment à mi-temps, de même que sur la qualité moindre de l'emploi occupé. Les secteurs d'emplois occupés par les femmes recouvrent en effet très souvent les soins aux enfants, personnes âgées, les entreprises familiales ou les soins à domicile dispensés par les services locaux. Selon le Livre Blanc, toutes ces catégories relevant des services à la personne doivent donc faire l'objet d'une revalorisation : « *It will be necessary to reassess the value given to jobs traditionally performed by women jobs like childcare, care of elderly people work in family enterprises and care in the home local service*<sup>15</sup>. »

De fait plus de flexibilité doit également être introduite dans le travail de ces femmes mais également du côté des hommes : « *In addition, new forms of work organisation will tend to create more flexible jobs not only for women but also for men. Policies are necessary which will lead to both sexes taking advantage of the potential benefits of flexibility.* »

Toujours du côté de l'emploi féminin, il est également stipulé que face à l'augmentation du travail des femmes, des infrastructures de services de garderie et soins à l'enfant se doivent d'être développées afin de permettre l'épanouissement professionnel des deux sexes : « *Undertake an economic assessment both of the job-creation and reflationary potential of child and dependent-care infrastructures and services. This will include an assessment of the use of quantitative and qualitative targets for the improvement of childcare provision and the potential use of fiscal and financial instruments to improve these infrastructures and services. In the light of this assessment the Commission will make appropriate proposals*<sup>16</sup>. »

---

<sup>15</sup> *Idem*, partie V, paragraphe 6.

<sup>16</sup> *Idem*, partie V, paragraphe 12.

## 1.4 Services à la personne, du côté des soins

Face aux enjeux sociaux, il apparaît nécessaire de rendre les services de soins plus accessibles : « *One particular area for consideration is that of assisting Member States to respond to health issues such as increased access to services and facilities arising from improved mobility within the Union*<sup>17</sup> ».

**Le Livre Blanc paru en juillet 1994 et intitulé « Politique sociale européenne, une voie à suivre pour l'Union », conforte donc la volonté de la Commission de construire une Europe plus sociale, après l'intégration du marché unique, voire même d'ériger les fondations du futur modèle social européen du XXIème siècle.**

La stratégie de création d'emploi demeure la ligne de conduite principale des politiques sociales européennes. Par ailleurs, immigration, augmentation du travail des femmes et vieillissement de la population tendent à orienter les politiques sociales européennes de création d'emplois vers la professionnalisation du secteur des services, notamment des services à la personne. Ceux-ci relèvent pour l'instant la plupart du temps des soins aux enfants et aux personnes âgées, de même que l'accueil des enfants dans des structures spécialisées. Les services de confort, eux, ne sont pas évoqués dans la stratégie sociale de l'emploi menée par la Commission décrite par le Livre Blanc.

## 2. SOMMET D'ESSEN DECEMBRE 1994, UNE STRATEGIE POUR L'EMPLOI

### 2.1 Contexte

Le Conseil Européen s'est réuni en décembre 1994 lors du sommet d'Essen afin de définir une stratégie européenne commune dans le secteur de l'emploi. Cinq priorités ont été énoncées lors de ce sommet, à savoir :

- la promotion de l'investissement dans la formation professionnelle ;
- l'augmentation de l'intensité d'emploi de la croissance ;
- l'abaissement des coûts salariaux indirects ;
- l'accroissement de l'efficacité des politiques du marché du travail ;
- le renforcement des mesures en faveur des catégories particulièrement touchées par le chômage, comme les jeunes et les chômeurs de longue durée.

### 2.2 Conséquences du sommet

Suite à la définition de ces cinq priorités, la Commission a proposé en 1995 un cadre communautaire concernant l'analyse, la recherche et la coopération dans le domaine de l'emploi et du marché du travail.

---

<sup>17</sup> *Idem*, partie VII, paragraphe 7.

Par ailleurs, les États membres se sont engagés à transposer ces priorités énoncées dans des programmes pluriannuels. Ces propositions ont été adoptées par le Conseil en 1998.

***Ce sommet a donc donné naissance aux MAP (programmes pluri-annuels), essentiels dans la stratégie de Luxembourg à venir.***

### 3. STRATEGIE DE LUXEMBOURG, LE SOMMET EUROPEEN SUR L'EMPLOI, 20-21 NOVEMBRE 1997

#### 3.1 *Contexte*

Suite à ce qui avait été convenu à Amsterdam dans le courant de l'année 1997, à propos de la politique de l'emploi, les 20 et 21 novembre 1997, les chefs d'État ou de gouvernement des 15 États membres de l'UE et leurs ministres des Affaires étrangères se sont réunis à Luxembourg afin de débattre et de proposer des solutions face au défi majeur que représentait **l'emploi**. Il s'agissait en effet de trouver le moyen de créer davantage d'emplois, de qualité, pour lutter contre le chômage. Pour cela, le sommet devait aborder trois lignes directrices :

- Déterminer le degré de détermination de chaque État membre face au défi de l'emploi au niveau européen ;
- Comparer les bonnes pratiques existantes au niveau national ;
- Déterminer les futures lignes directrices de la politique de l'emploi européenne.

#### 3.2 *Synthèse du rapport conjoint sur l'emploi 1997*

Suite à ce sommet, un rapport conjoint sur l'emploi fut élaboré. Ce rapport commence par un exposé de la situation et des perspectives en matière d'emploi, avant d'aborder les réformes du marché du travail et de souligner les progrès réalisés dans la mise en œuvre des MAP (programmes pluri-annuels pour l'emploi), sur la base des rapports des États membres. Il évoque enfin les exemples de bonnes pratiques sélectionnés en fonction de leur applicabilité dans plusieurs États membres.

##### ***a. Contexte économique***

Le contexte économique dans le courant des années 1990 s'avère assez morose, du fait d'une mauvaise performance de l'économie de l'UE entre 1991 et 1996, avec un taux moyen de croissance réelle du PIB de 1,6% par an et une perte cumulée de 4,4 millions d'emplois. De ce fait, on a pu observer un ralentissement exacerbé par des crises monétaires reflétant la crédibilité insuffisante des politiques économiques et l'absence de coordination politique.

Néanmoins, on assiste à une légère reprise en 1994 avec une augmentation de l'emploi de 1%. Or, le contexte demeure fragile, lié aux turbulences des taux de change combinées au manque de crédibilité des politiques de certains États membres.

Par conséquent, les politiques économiques sont devenues plus orientées vers un accroissement stable et soutenu de la production, de l'investissement et de l'emploi. Leurs effets ont été renforcés par les avancées dans la réalisation du marché unique.

Les années suivantes semblent toutefois s'accompagner de progrès : « *Pour l'ensemble de la Communauté, on s'attend à ce que le rythme de l'expansion atteigne 2,4% en 1997 et même 2,8% en 1998. Cette accélération progressive de la croissance du PIB, supérieure à la tendance de la productivité du travail, entraîne une création nette d'emploi, à un rythme de 0,5% en 1997 et 0,9% en 1998, ce qui correspond à une augmentation cumulée de près de deux millions d'emplois*<sup>18</sup>. »

Or, tout le monde ne profite pas de ces créations d'emplois. Certains groupes demeurent fragiles, tels que les jeunes et les chômeurs de longue durée, d'où la nécessité de repenser la stratégie européenne de l'emploi : « *Dans ces conditions, la création d'emplois meilleurs et plus nombreux pour les citoyens d'Europe pourra aller de pair avec un renforcement de la justice sociale et un processus de croissance soutenable respectueux de l'environnement*<sup>19</sup>. »

#### ***b. Politiques de l'emploi et bonnes pratiques dans les États membres***

Cette vaste partie du rapport traite des politiques des États membres dans le cadre des MAP dans un premier temps, avant d'aborder 11 exemples de bonnes pratiques présentés par les gouvernements nationaux ; dans un deuxième temps, les politiques structurelles plus ciblées, identifiées au Conseil de Madrid<sup>20</sup> sont exposées :

- prévenir le chômage de longue durée ;
- contenir le chômage des jeunes et mettre en œuvre une véritable égalité des chances sur le marché du travail ;
- adapter la flexibilité aux changements structurels est exprimée ;
- enfin, quatrièmement, la stratégie de Luxembourg met l'accent sur **le rôle de plus en plus important de la dimension locale dans les politiques afin de promouvoir la création d'emplois dans de nouveaux services et dans le secteur de l'économie sociale, ainsi que dans les réformes destinées à mieux adapter les services de l'emploi aux besoins du marché du travail local.**

---

<sup>18</sup> Projet de la Commission concernant le RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI 1997, 2.

<sup>19</sup> *Idem*

<sup>20</sup> Le 16 décembre 1995, le Conseil européen de Madrid adopte une feuille de route pour l'introduction de la monnaie unique.

### 3.3 Les services à la personne dans la stratégie de Luxembourg

Suite à la stratégie d'emploi préconisée par le Conseil d'Essen en 1994<sup>21</sup>, la nécessité de créer des emplois en fonction des nouveaux besoins peut apparaître comme une solution : « *Le Conseil d'Essen a recommandé la promotion d'initiatives, en particulier au niveau régional et local, visant à créer des emplois qui répondent à des exigences nouvelles, par exemple dans les domaines de l'environnement, des services de proximité et des services sociaux. Il a été reconnu qu'il fallait, à cet effet, améliorer l'environnement légal, fiscal et financier concernant ces emplois et mobiliser tous les acteurs au niveau approprié*<sup>22</sup>. »

Renforcer l'emploi au niveau local est une des solutions proposées. De fait, de nombreux organismes décentralisés se sont créés dans cette optique. Ce sont les pays de l'Europe méridionale (Italie, Grèce, Portugal et Espagne) qui se sont montrés les plus actifs dans la création de ce type d'organisme.

**Selon la stratégie de Luxembourg, la création d'emplois dans les services de proximité serait un facteur d'aide à l'économie, au social et à l'environnement :** « *Les initiatives d'emploi au niveau local offrent de nouvelles possibilités d'emploi et permettent de répondre aux besoins nouveaux qui se manifestent en créant de nouvelles activités. Outre leur fonction directe sur le marché du travail, ces initiatives offrent souvent des avantages et des services sociaux et économiques au niveau local. Elles mobilisent les partenariats locaux et peuvent contribuer au renouveau économique, social et environnemental de la région et au développement de zones rurales ou urbaines*<sup>23</sup>. »

Face à ce secteur grandissant des services à la personne, la Commission se propose d'étudier les possibilités offertes à propos de l'emploi par l'économie sociale. Dans cette dynamique, des projets pilotes vont voir le jour ainsi que la diffusion d'informations, de même que le budget établi par le Parlement Européen tiendra compte de ce secteur en expansion. Par conséquent, un rapport sur le secteur local de l'emploi sera publié : « *Suite à la demande exprimée par le Conseil européen de Dublin, un rapport est en préparation concernant le potentiel qu'offre le développement local pour stimuler la croissance de l'emploi. Ce rapport se concentrera sur les bonnes pratiques et les expériences les plus réussies et s'intéressera tout particulièrement à la manière dont la coopération entre les pouvoirs publics, les entreprises rivées, les partenaires sociaux et les groupes locaux a débouché sur des initiatives répondant aux besoins des chômeurs*<sup>24</sup>. »

---

<sup>21</sup> Lors du Conseil européen d'Essen (9-10 décembre 1994), les Douze définissent notamment une stratégie de préadhésion pour préparer les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

<sup>22</sup> Projet de la Commission concernant le RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI 1997, 3.4.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

### ***Stratégie Européenne pour l'emploi (SEE) : Définition et chronologie***

Après le **sommet sur l'emploi du Luxembourg** de novembre 1997 et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Stratégie européenne pour l'emploi a été lancée. Depuis lors, la SEE a joué un rôle central dans la coordination des politiques de l'UE dans le but de créer davantage d'emplois et de meilleure qualité. Ce rôle a été mis en évidence à plusieurs occasions et la SEE est devenue un outil essentiel pour répondre à un des premiers soucis des citoyens européens.

10 ans après, les faits les plus marquants sont les suivants :

- Un nouveau titre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam
- Les mesures d'incitation pour l'emploi et programme PROGRESS
- La SEE : un acteur clé dans la stratégie de Lisbonne
- L'évaluation d'impact en 2002
- Le Task-force pour l'emploi
- La SEE pendant les élargissements 2004-2007
- Le nouvel élan de la stratégie de Lisbonne en 2005 et la SEE
- Le programme d'apprentissage mutuel
- L'observatoire européen de l'emploi
- La dimension locale de l'emploi
- La flexicurité : un nouveau regard sur la vie professionnelle

### ***3.4 Pactes territoriaux et projets pilotes***

La Commission a élaboré 90 projets pilotes destinés à devenir des pactes territoriaux. Plusieurs acteurs ont participé à la création de ces projets, à savoir des représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des salariés, des associations de citoyens, des représentants d'établissements d'enseignement et de formation et divers autres organismes, attestant de partenariats aussi bien au niveau régional que local. Ces pactes territoriaux financés par les fonds structurels <sup>25</sup> se proposent de couvrir 10% de la population de l'Union dans des zones où le taux de chômage se montre plus élevé que la moyenne nationale. Trois critères ont été dressés pour ces pactes :

- Les initiatives doivent provenir du local. De ce fait, l'approche de la base vers le sommet (bottom-up) est privilégiée.
- De larges partenariats doivent associer des acteurs aussi bien publics que privés.
- Un plan d'action doit être mis en place, comprenant une stratégie locale.

De ce fait, l'aide à la création d'entreprises se verra réellement privilégiée grâce à ces projets pilotes.

---

<sup>25</sup> Ces fonds comprennent [le Fonds européen pour le développement régional \(FEDER\)](#), [le Fonds social européen](#), [Fonds de Cohésion](#), [le Fonds européen d'orientation de la pêche \(IFOP\)](#), le Fonds Européen pour l'Orientation et la Garantie Agricole (FEOGA).

### 3.5 Le rôle de l'économie sociale dans la création d'emplois

L'économie sociale joue un rôle de taille dans la création d'emplois. Celle-ci permet en effet le développement d'emploi à finalité solidaire, comme le précise le rapport : « *Les rapports nationaux indiquent que l'exploitation des ressources offertes par l'économie sociale a également permis une nouvelle expansion d'initiatives pour les chômeurs les plus difficiles à placer. Il s'agit de création d'emplois dans des activités socialement utiles, qui ne sont généralement pas en concurrence avec les entreprises privées. Bien que ces emplois soient souvent temporaires, l'évaluation d'initiatives antérieures montre qu'ils peuvent avoir un effet plus positif que les programmes généraux traditionnels des pouvoirs publics.*<sup>26</sup> »

**Les services à la personne sont ainsi mis à l'honneur dans la mesure où ils permettent de combler des besoins qui n'ont pas encore été satisfaits par le marché du travail :** « *Plus récemment, des programmes limités de "marchés du travail intermédiaires" combinant des stages et une formation, proposés au niveau local dans des activités socialement utiles, ont donné davantage de résultats positifs. Ces programmes sont souvent mis en œuvre dans des secteurs où la demande n'est pas satisfaite. L'évaluation montre que les programmes de ce type qui offrent le plus de chances aux participants de trouver un emploi sont ceux proposant un environnement aussi proche que possible des emplois classiques, ceux qui comportent une formation axée sur un emploi et ceux qui sont organisés localement autour d'activités répondant à des besoins locaux (travaux ménagers, environnement, culture et aide sociale).*<sup>27</sup> »

### 3.6 Des services à la personne valorisés

Le rapport met en évidence une demande non négligeable de la part des usagers en ce qui concerne les services sociaux, qu'ils concernent les soins ou le confort : « **Promouvoir de nouveaux emplois dans des services aux ménages et des services sociaux nouveaux.** Certains États membres s'efforcent de développer le potentiel d'emploi des nouveaux secteurs de services dans l'économie pour répondre à une demande non satisfaite, par une réduction ciblée des coûts de travail, une simplification administrative et une structuration de la prestation des services. En France et en Belgique, l'emploi dans les services aux ménages a été encouragé par différentes méthodes, y compris les chèques-services et les réductions fiscales. En outre, le programme "Maribel social", en Belgique, prévoit une réduction forfaitaire de la cotisation patronale concernant la santé et la protection sociale, à condition que de nouveaux emplois soient créés (4.500 prévus pour 1997).<sup>28</sup> »

---

<sup>26</sup> Projet de la Commission concernant le RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI 1997, 3.4.

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

### ***L'exemple belge du Maribel social***

L'objectif du Maribel social se propose de promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand et ce par la création d'emplois supplémentaires dans l'optique de rencontrer les besoins du secteur non-marchand et d'augmenter ainsi la qualité des services. Le Maribel social repose sur le principe que les employeurs créent de nouveaux emplois financés par les réductions de cotisations patronales préalablement mutualisées au sein des Fonds sectoriels.

Face au succès des politiques nationales dans ce domaine-là, l'Europe manifeste la volonté que le secteur des services à la personne se développe dans toute l'Europe : « *Ces nouvelles sources d'emplois doivent être exploitées de manière beaucoup plus volontariste, notamment en ce qui concerne les services aux particuliers et à la collectivité et le secteur à but non lucratif. Les initiatives locales d'emploi et les pactes territoriaux associant tous les acteurs concernés au plan local, régional et national au sein d'une approche de large partenariat se sont avérés particulièrement efficaces. Les enseignements tirés de ces expériences réussies doivent faire l'objet d'une promotion dans le cadre d'une campagne plus vaste en faveur du développement local dans toute l'Europe.*<sup>29</sup> »

### ***3.7 Décentralisation : clé de voûte de l'essor des services à la personne***

**Le rapport insiste bien sur le fait que la décentralisation permet une gestion plus efficace du développement des services à la personne.** La décentralisation implique en effet une participation plus grande des acteurs locaux qui auraient peut être moins voix au chapitre dans une politique centralisée. De fait, la décentralisation se veut être la dynamique de services réellement efficaces : « *Cette décentralisation vise à assurer une meilleure accessibilité des mesures et des dispositions prises et leur adaptation aux besoins du marché du travail local. Cela suppose normalement la dévolution de la responsabilité de la formulation et de la mise en œuvre de politiques aux services locaux. En outre, la décentralisation s'est souvent accompagnée d'une participation plus étroite des partenaires sociaux et de groupes d'intérêt locaux à la recherche de solutions concrètes. La décentralisation devrait donner une grande impulsion à l'amélioration de l'efficacité des services publics de l'emploi pour trouver des emplois pour les personnes les plus difficiles à placer et pour répondre aux besoins des employeurs et des demandeurs d'emploi.*<sup>30</sup> »

Par conséquent l'Union Européenne approuve la décentralisation par l'intermédiaire du Fonds Social Européen. Les initiatives nationales dans ce domaine sont donc encouragées.

---

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

## Conclusion

Ainsi, dans la stratégie de Luxembourg, les services de proximités sont décrits comme la panacée en matière de création de nouveaux emplois locaux. Ceux-ci sont en effet présentés comme comblant des besoins encore non satisfaits et comme solution pour le chômage de longue durée.

Toutefois, la Commission Européenne ne manifeste pas encore une volonté évidente d'apporter un cadre communautaire quant à la gestion de ces services de proximité. Certes, le Fonds Social Européen soutient les initiatives nationales, mais les États membres ont encore quasiment carte blanche dans le développement et la mise en œuvre des services de proximité, à travers le processus de décentralisation notamment. Il faut attendre les années 2000 pour que s'exprime clairement la volonté de la Commission d'apporter un cadre communautaire à ce secteur.

La troisième partie de cette étude traite du tournant de la politique européenne dans la reconnaissance de certains types de services dans le cadre de la stratégie de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général auxquels appartiennent certains services à la personne.

## PARTIE III

# Les débuts de la stratégie de Lisbonne dans les années 2000 : l'ébauche d'un cadre communautaires pour les services à la personne

### Résumé

La seconde partie consacrée aux services à la personne dans les politiques européennes abordait la stratégie de Luxembourg mise en place en 1997 afin de booster la création d'emplois notamment à travers le renforcement d'emplois dans les services de proximité. Cette troisième partie fait état du début des années 2000, années marquées par un changement de stratégie. Ce changement s'exprime tout d'abord à travers la modification de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) qui se voit « simplifiée », tandis qu'un cadre communautaire pour les services dits d'intérêt général englobant dans une certaine mesure les services à la personne se dessine et s'affirme à travers la parution du Livre Vert, puis du Livre Blanc sur les Services d'intérêt général en 2003 et 2004.

La stratégie de Luxembourg de 1997 est en effet modifiée notamment par la volonté d'ouvrir les marchés des services publics.

Le Livre Vert des SIG de 2003 soulève également la question du manque de clarté dans les définitions usitées par la Commission au niveau des services d'intérêt général, services sociaux, services non économiques, mais également la question du flou des rôles des différents acteurs, aussi bien publics, que privés ou bénévoles.

Par ailleurs, les services à la personne sont évoqués dans le Livre Blanc uniquement sous la forme des services de santé, et non de confort, du fait qu'ils jouent un rôle dans la cohésion sociale. La Commission et les États membres se répartissent ainsi les tâches dans la gestion de ces services, les États définissant leurs fonctions, la Commission fournissant les instruments pertinents dans leur mise en application.

Enfin, les dernière parties font état des outils existant déjà (comme le FSE) ou créés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de leur rôle dans les services à la personne au niveau européen.



## Introduction

Le conseil Européen qui se réunit à Lisbonne le 24 mars 2000 va permettre le commencement de la stratégie de Lisbonne. Cette stratégie vise à faire de l'Union Européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, capable de croissance durable, tout en s'accompagnant d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

### 1. LE REEXAMEN DE LA STRATEGIE DE LUXEMBOURG DANS LE CADRE DU CONSEIL EUROPEEN DE BARCELONE, MARS 2002

#### 1.1 Contexte

La stratégie Européenne de l'emploi (SEE) lancée lors du processus de Luxembourg en 1997 est quelque peu modifiée dans le cadre du processus de Barcelone. Le programme complexe établi en 1997 se voit en effet simplifié. Nous allons tenter de voir les conséquences de ce tournant de la stratégie de Luxembourg sur l'emploi et plus particulièrement les services à la personne.

#### 1.2 Le réexamen de la stratégie de Luxembourg

Bien que la Commission soit satisfaite des résultats de la stratégie de Luxembourg, il convient de l'intégrer à présent dans le processus de Lisbonne lancé en 2000. Pour cela, il est nécessaire d'insister sur trois points essentiels :

- La simplification des lignes directrices,
- L'orientation de la stratégie en fonction de la date d'échéance de 2010 du processus de Lisbonne, en fixant 2006 comme date de révision de mi-parcours,
- Le renforcement du rôle des partenaires sociaux.

De ce fait, la stratégie générale est synthétisée de la manière suivante par les conclusions du Conseil Européen : « *La Stratégie européenne pour l'emploi révisée devrait mettre l'accent sur le relèvement du taux d'emploi en encourageant l'aptitude à l'emploi et en supprimant les obstacles ou les freins à l'acceptation d'un emploi et au maintien dans cet emploi, tout en maintenant des normes de protection élevées, propres au modèle social européen. Comme indiqué dans le rapport sur la participation de la population active, une interaction forte entre les partenaires sociaux et les autorités est nécessaire et il convient, en particulier, de mettre l'accent sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, sur la qualité du travail et sur l'égalité entre hommes et femmes.* <sup>31</sup> »

---

<sup>31</sup> Conclusions de la présidence, Conseil Européen, Barcelone mars 2002, paragraphe 31.

Concrètement, en matière d'emploi, cette stratégie générale devrait consister à :

- Alléger les pressions fiscales sur les bas salaires ;
- Adapter les prestations sociales de manière à ce que le chômeur soit incité à travailler ;
- Tenir compte des liens entre l'évolution des salaires et les conditions existant sur le marché du travail, afin de permettre aux salaires d'évoluer en fonction de l'évolution de la productivité et des différences de qualification ;
- Revoir la réglementation des contrats de travail du côté des États membres afin de pouvoir concilier sécurité et flexibilité ;
- **Encourager la participation des femmes à la vie active, pour ce faire, améliorer les services à la personne concernant les gardes d'enfants : « s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans<sup>32</sup> » ;**
- Inciter les personnes âgées à se retirer le plus tard possible de la vie active.

Par ailleurs, la volonté d'ouvrir les marchés des services publics est exprimée : « *L'intégration des réseaux européens et l'ouverture des marchés des services publics devra se faire en accordant toute l'importance voulue à la qualité de ces services. À cet égard, le Conseil européen souligne qu'il importe, tant pour les citoyens qu'aux fins de la cohésion territoriale et sociale, de garantir l'accès aux services d'intérêt économique général.*<sup>33</sup> »

### *1.3 Conclusions du Conseil sur les méthodes de travail à venir*

Le fait d'élaborer chaque année des lignes directrices pour les États membres comme le préconisait la stratégie de Luxembourg semble trop lourd pour le Conseil réuni à Barcelone. La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne semble donc la priorité numéro un et dans cette optique, l'harmonisation des politiques d'emplois avec les politiques économiques.

***La stratégie de Luxembourg de 1997 qui a mis en place la SEE (Stratégie Européenne pour l'Emploi) se voit donc simplifiée au bout de 5 ans. 1997 avait pourtant mis à l'honneur les services à la personne par la volonté visible de renforcer l'emploi au niveau local. La stratégie de Lisbonne donne donc l'orientation nouvelle et simplifiée de toutes les politiques européennes jusqu'en 2010.***

---

<sup>32 32</sup> *Idem*, paragraphe 32.

<sup>33</sup> *Idem*, paragraphe 42.

*Petit à petit, les services à la personne trouvent tout de même une ébauche de cadre communautaire, notamment par le biais des Livres Verts et Blancs sur les SIG parus respectivement en 2003 et 2004.*

## 2. LIVRE VERT SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL, MAI 2003

### ***Définition européenne des Services d'Intérêt Général (SIG)***

L'expression "services d'intérêt général" ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression "service d'intérêt économique général" qui est, elle, utilisée dans le Traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

### *2.1 Contexte*

Le débat sur les Services d'Intérêt Général apparaît en plein contexte de rédaction du Traité constitutionnel. Ceux-ci voient leur importance grandir car considérés comme appartenant à un système de valeurs communes au sein de l'Union Européenne. Ils ont en effet pour rôle : « *D'améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et lutter contre l'exclusion sociale et l'isolement*<sup>34</sup> ».

Selon la Commission Européenne, l'ouverture du marché aurait une incidence bénéfique sur l'épanouissement des services d'intérêt général, étant donné que davantage de citoyens ont pu en bénéficier dans toute l'Europe, notamment parmi les consommateurs aux revenus les plus faibles. De fait, le désengagement de l'État en faveur de la croissance du marché aurait permis la création de nouveaux emplois dans ce domaine.

Ainsi, à travers la préparation d'un Livre Vert sur le sujet, elle espère le rassemblement des principes énoncés sur les services d'intérêt général dans une directive- cadre ou un autre instrument.

### *2.2 Classement des services d'intérêt général*

Les SIG sont classés en trois catégories.

- les services d'intérêt économique général fournis par les grandes industries de réseau,
- les autres services d'intérêt économique général,
- les services non économiques et les services sans effet sur le commerce.

---

<sup>34</sup> Livre vert sur les Services d'intérêt général, introduction.

### 2.3 Législation et cadre européen des SIG

Ces services de la troisième catégorie ne sont pas régis par des directives européennes particulières. Or, ils ont tout de même pour cadre européen : « *Les directives applicables aux activités non économiques et aux activités qui n'exercent pas d'effet sur le commerce intracommunautaire, comme le principe fondamental de la non discrimination*<sup>35</sup>. »

Des limites demeurent car : « *La création d'un cadre sectoriel au niveau communautaire ne garantit pas l'accès de chacun à des services performants et de qualité dans l'ensemble de l'Union. Il appartient aux autorités compétentes des États membres de préciser et compléter les règles communautaires relatives aux obligations de service public et d'en contrôler l'application. La Commission peut par contre prendre des mesures spécifiques directes pour faire appliquer les règles communautaires dans les domaines de la concurrence et des aides d'État. Ceci peut donner l'impression d'un déséquilibre dans l'action communautaire qui pourrait finalement nuire à sa crédibilité*<sup>36</sup> »

La Commission tente tout de même de clarifier sa position dans la mesure où : « *Dans ce contexte, la Commission s'est engagée, lors du Conseil européen de Laeken, à trouver le meilleur instrument pour garantir le développement de services d'intérêt général de qualité dans l'Union européenne de façon strictement cohérente avec l'ensemble des politiques communautaires*<sup>37</sup>. »

Un instrument de cohésion est de fait nécessaire. Le risque d'un cadre européen serait de demeurer trop général, ne pouvant tenir compte de la réalité des services dans chacun des pays membres.

### 2.4 Distinction entre services économiques et non économiques

Une distinction est faite à ces deux niveaux, car ces services économiques et non économiques ne sont pas régis par les mêmes règles du traité. Le livre Vert précise : « *La liberté de fournir des services, le droit d'établissement, les règles relatives à la concurrence et aux aides d'État ne concernent, eux, que les activités économiques.*<sup>38</sup> »

De ce fait, il ne peut exister de marché concernant la fourniture de « *services particuliers au public* ». La solution serait donc un contrat entre entreprises et autorités publiques afin de pouvoir fournir ces services.

Cette distinction entre services économiques et non économiques ne va tout de même pas sans soulever quelques questions. Particulièrement du côté des services dits « non économiques »,

---

<sup>35</sup> *Idem*, introduction, paragraphe 32.

<sup>36</sup> *Idem*

<sup>37</sup> *Idem*, paragraphe 37

<sup>38</sup> *Idem*, paragraphe 43

leur énumération s'avère difficile, de même que le caractère de leur prestation : « *Comme la distinction n'est pas statique dans le temps, la Commission a souligné, dans son rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken, qu'il ne serait ni possible ni souhaitable d'établir a priori une liste définitive de tous les services d'intérêt général devant être considérés comme « non économiques»<sup>39</sup>* ».

Par conséquent, des inquiétudes s'installent quant au réel cadre d'évolution de la prestation de ces services : « *Bien que le caractère changeant et dynamique de cette distinction n'ait pas à ce jour engendré de problèmes dans la pratique de la Commission, il suscite des préoccupations, notamment parmi les fournisseurs de services non économiques, lesquels souhaitent obtenir une plus grande sécurité juridique quant à leur environnement réglementaire*<sup>40</sup>. »

En plus du cadre législatif peu défini de ces services non économique, d'autres questions d'ordre sociétal sont également soulevées, telles que les prérogatives de l'État dans les services à la personne, de même que la place de la société civile telles que les ONG, organisations caritatives, associations bénévoles et organisations humanitaires et leur rôle effectif. Doit-on trouver d'autres critères de définitions de ces services ? Faut-il clarifier les fonctions des organismes à but non lucratif dans leur prestation de services sociaux ?

***On peut en déduire que les services à la personne sont considérés comme appartenant aux services non économiques. Le Livre Vert soulève ainsi la question du manque de clarté dans les définitions usitées par la Commission au niveau des services d'intérêt général, services sociaux, services non économiques, mais également la question du flou des rôles des différents acteurs, aussi bien publics, que privés ou bénévoles. Bien entendu, suite à ce Livre Vert est paru le Livre Blanc sur les Services d'intérêt général afin de donner naissance à des décisions politiques et une politique européenne concertée.***

### 3. LIVRE BLANC SUR LES SERVICE D'INTERET GENERAL, MAI 2004

#### 3.1 Services d'intérêt général

Ceux-ci sont définis comme « *couvrant les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public*<sup>41</sup> ».

---

<sup>39</sup> *Idem*, paragraphe 45

<sup>40</sup> *Idem*, paragraphe 46

<sup>41</sup> [Livre blanc sur les services d'intérêt général](#), annexe I.

Le Livre Blanc est sorti dans le contexte des débats qu'avait occasionnés la parution du Livre Vert sur les services d'intérêt général. Ceux-ci sont en effet perçus comme les « *piliers du modèle européen de société*<sup>42</sup> ». La Commission se propose de ce fait de les rendre abordables à tous les citoyens et entreprises de l'Union, attestant ainsi de l'existence des services d'intérêt général en tant que valeur commune aux États membre de l'Union. Cependant, comme le Livre Vert l'a souligné, aucune volonté de voir une implication plus forte de la Commission dans la promotion et le support de ces services n'a été exprimée, cette dernière considérant son action comme suffisante.

Par ailleurs, subsidiarité et proximité doivent représenter les maître-mots de la mise en application de ces services.

Le Livre Vert avait en outre souligné la volonté d'une directive européenne cadre des services d'intérêt général. Or cette proposition n'a guère remporté de succès auprès du Parlement Européen et de certains États membres. De fait, cette proposition sera examinée ultérieurement, ainsi que le précise le Livre Blanc. **Il est cependant requis que la particularité de chaque service soit reconnue de même que la situation particulière à chaque État membre.**

### 3.2 *Du côté des services de santé*

Il est rappelé que les services de santé et les services sociaux sont centrés autour de la personne et jouent un rôle dans le renforcement de la cohésion sociale : « *Les services sociaux et de santé d'intérêt général sont centrés sur la personne, ils assurent aux citoyens la possibilité de bénéficier effectivement de leurs droits fondamentaux et d'un niveau élevé de protection sociale, et renforcent la cohésion sociale et territoriale*<sup>43</sup>. »

Ces services doivent, dans la stratégie de Lisbonne définie lors du Conseil européen en mars 2000, faire l'objet d'une modernisation afin de porter une meilleure réponse aux besoins évoluant des citoyens.

Concernant les missions et les financements de ces services, les compétences se partagent entre États et Institutions européennes. D'une part les fonctions de ces services se voient encadrées par les États membres, d'autre part, les institutions européennes interviennent sur les instruments de mise en œuvre et de financement de ces services. Par conséquent : « *Une reconnaissance claire de la distinction entre les missions et les instruments devrait favoriser une clarté accrue en vue de la modernisation de ces services dans un contexte marqué par l'évolution des besoins des usagers, tout en préservant leur singularité liée à des exigences particulières, notamment en matière de solidarité, de collaboration bénévole et d'insertion de groupes de personnes vulnérables*<sup>44</sup> ».

---

<sup>42</sup> *Idem*, Introduction, paragraphe 2.1.

<sup>43</sup> *Idem*, Chapitre 4, paragraphe 4.2.

<sup>44</sup> *Idem*

*Les services à la personne sont évoqués dans le Livre Blanc uniquement sous la forme des services de santé, et non de « confort », du fait qu'ils jouent un rôle dans la cohésion sociale. La Commission et les États membres se répartissent les tâches dans la gestion de ces services, les États définissant leurs fonctions, la Commission fournissant les instruments pertinents dans leur mise en application. Il demeure la volonté de moderniser également ces services, et ce dans l'optique de mieux répondre aux besoins des citoyens. Le FSE et les programmes financés attestent de la volonté européenne de donner un appui au développement des services à la personne.*

#### 4. LE FONDS SOCIAL EUROPEEN ET LES SERVICES A LA PERSONNE

##### 4.1 *Bref Historique*

Le Fonds Social Européen a été mis en place dès 1957, dans le cadre de la mise en œuvre du traité de Rome établissant la Communauté Economique Européenne. Sa mission principale était l'emploi et l'amélioration des perspectives des travailleurs. Le FSE répartit ainsi chaque année plus de 10 milliards d'euros entre les Etats membres dans des projets d'une durée moyenne de 7 années. Cela représente plus de 10% du budget total de l'Union Européenne. Face aux mutations au sein de la Communauté (Nouvelles compétences, nouvelles technologies de l'information et de la communication, mondialisation, problèmes d'insertion professionnelle des jeunes, vieillissement de la société), le rôle du FSE en vient par la même occasion à évoluer. La clé de voûte de la méthode de travail du FSE demeure le partenariat. C'est pourquoi tous les niveaux de coopération sont importants, allant du local au transnational, en passant par le transrégional.

##### 4.2 *Un acteur européen de taille dans les services à la personne*

Le FSE aide donc les personnes, en essayant notamment de concilier vie de famille et professionnelle. Les catégories les plus fragilisées, telles que les femmes, les personnes âgées ou les jeunes, bénéficient de ce fait d'une aide. Concernant les services proprement dits, le FSE participe également à leur modernisation selon les volontés de la Commission, en ciblant de fait les domaines d'actions suivants :

- pour les start-ups ;
- dans le domaine des services environnementaux ;
- pour réduire la bureaucratie et la paperasserie ;
- dans le domaine de la santé ;
- dans le domaine de la protection des consommateurs ;
- dans le domaine des normes alimentaires ;
- dans le domaine de l'emploi.

### 4.3 Bonnes pratiques dans les services à la personne impulsés par le FSE

#### **Projet « Office de l'enfance de l'Université de Vienne »<sup>45</sup>**

Dans les universités de Vienne en Autriche, 11% environ de la population estudiantine, soit 11 500 personnes, ont des obligations parentales, avec 5% environ de ces parents qui envisagent d'interrompre leurs études car ils ont beaucoup de difficultés à les concilier avec leurs obligations de garde d'enfants.

Le projet « office de l'enfance » a pu bénéficier à 2 500 enfants entre 2002 et 2005.

Fonctionnant sur un modèle flexible de crèche accessible à l'enfant jusqu'à 12 ans, le projet permet de concilier obligations parentales et vie professionnelle, offrant même des services de « nounou volantes » lors de manifestations universitaires.

L'idée est donc de continuer le projet une fois le financement du FSE terminé, voire même de lui donner de l'ampleur, tout en continuant à créer de l'emploi et générer des liens solidaires.

#### **Projet « Multiservices » à Herlev (Danemark)<sup>46</sup>**

Ce projet a un double objectif : aider les gens à retrouver un travail et combler la pénurie de personnel qualifié et souple. La population active du Danemark représente tout juste 56% de la population totale, ce qui a pour effet d'accroître la pression sur les ressources publiques et les besoins de services.

Ainsi, il s'agit d'un programme de formations personnalisées à l'intention des chômeurs qui ont du mal à entrer sur le marché du travail pour des raisons de santé ou d'aptitudes. En même temps, le personnel en place a la possibilité d'étendre ses compétences en assumant un rôle de 'formateur auxiliaire', en supervisant, formant et aidant chaque stagiaire en particulier. Ce projet est resté sous tutelle du FSE de 2002 à 2004.

Pour devenir formateur auxiliaire, le personnel suit une formation de base en techniques d'enseignement et en supervision. Mais il peut aussi suivre des cours relatifs à d'autres tâches de service dans le but de diversifier son travail. C'est ainsi qu'un concierge d'école pourrait par exemple assumer des tâches de cuisine de base ou d'entretien. De ce fait, la satisfaction professionnelle s'en trouve fortement accrue, ce qui contribue à améliorer l'image de l'industrie des services.

---

<sup>45</sup> Référence du projet : D11-AT3

<sup>46</sup> Référence du projet: D8-DK2

***Projet « ConVidas – Promouvoir la conciliation de la vie professionnelle et familiale » à Covilhã (Portugal) <sup>47</sup>***

A Covilhã, les femmes représentent près de la moitié de la main-d'œuvre. La région doit donc faire face à une demande élevée de structures flexibles de soutien familial, pour répondre aux besoins des employés qui ont des horaires irréguliers et sont relativement peu rémunérés.

Il régnait une réelle pénurie de systèmes de garde d'enfants de moins de trois ans accessibles, une absence quasi-totale d'activités encadrées pour les enfants pendant les congés et de longues listes d'attente dans les foyers pour personnes âgées. Par ailleurs, les entreprises semblaient peu sensibles à la problématique des services à la famille. Entre 2001 et 2004, le projet ConVidas, avec le soutien de EQUAL, a permis de soutenir les familles et d'améliorer la flexibilité des services.

**5. OUTILS CREEES DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE EN FAVEUR DE LA POLITIQUE SOCIALE (COMPRENANT LES SSIG ET SAP)**

***AGENDA SOCIAL***

L'Agenda social mis en place dans le cadre de la stratégie de Lisbonne en 2000 se propose de créer les conditions propices à une période de croissance élevée et non inflationniste, de créer des emplois et de favoriser la richesse, la prospérité et la cohésion sociale. Or, cet agenda a été modifié à mi-parcours, étant donné que les objectifs prévus pour 2005 n'étaient pas atteints. Il est supposé également que les objectifs prévus pour l'année 2010 auront également du mal à être totalement couverts.

Du côté des SSIG et des Services à la personne, le développement de leur cadre communautaire fait partie des objectifs de l'agenda social dans l'optique de cohésion sociale et d'emploi qualitatif.

---

<sup>47</sup> Référence du projet : E8-PT5

### ***METHODE OUVERTE DE COORDINATION (MOC)***

La méthode ouverte de coordination (MOC) a été créée en 2002 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne en tant qu'instrument, afin de répondre aux attentes de la politique de l'emploi et du processus de Luxembourg.

La MOC fournit un cadre de coopération inédit entre les États membres dans le but de faire converger les politiques nationales. C'est un outil non contraignant.

Les domaines couverts par la MOC sont l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation.

Celle-ci se base en partie sur :

- l'identification et la définition en commun d'objectifs à remplir (adoptés par le Conseil);
- des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices)
- le « benchmarking », c'est-à-dire la comparaison des performances des États membres et l'échange des meilleures pratiques ;

Concernant les SSIG et les Services de santé, la MOC s'attache à leur garantir un niveau élevé et durable.

### ***PROGRESS***

Le programme PROGRESS (Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité) a été mis en place, par la décision du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en 2006, en vue de mieux répondre au processus de Lisbonne. Ce programme regroupe les différentes activités communautaires en matière d'emploi et de solidarité sociale.

Ce programme est doté d'un budget de 658 millions d'euros pour la période 2007-2013.

PROGRESS soutient le développement et la mise en œuvre de politiques dans cinq domaines qui sont l'emploi, la protection sociale et l'intégration sociale (en coordination avec la MOC), les conditions de travail, la lutte contre la discrimination et la promotion de la diversité, ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes.

Dans le cadre des SSIG et des Services à la personne, PROGRESS lance des appels à proposition afin de soutenir des projets dans ce domaine.

## Conclusion

On a bien vu que la stratégie de Lisbonne tente de donner un cadre européen aux services à la personne à travers la délimitation des compétences de la Commission dans les services sociaux d'intérêt général, bien que ce cadre demeure encore assez flou et les modes d'application du droit communautaire incertains. L'année 2006 marque une réelle étape : il s'agit de la mise en place de la directive de libéralisation des services fort controversée.



## PARTIE IV

# La mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne : le tournant libéral

### Résumé

Cette quatrième partie de l'étude sur les services à la personne dans les politiques européennes aborde le tournant libéral des années 2006–2007. Au cours de cette période, la directive dite « Bolkestein » provoque remous et polémiques dans la mesure où les populations s'inquiètent, entre autres, de la préservation de la spécificité des services sociaux d'intérêt général (et donc de certains services à la personne).

Cette quatrième partie traite en premier lieu de la Communication de la Commission Européenne sur les SSIG dans l'Union Européenne datant du 26/04/06. Cette communication se propose de prendre en compte les spécificités des services sociaux au niveau européen dans un souci de modernisation. On note de ce fait une volonté croissante d'apporter un cadre communautaire dans la prestation de ces services. Les services à la personne sont évoqués, mais dans le cadre des services sociaux. De ce fait, tous ne sont pas encore pris en compte dans la législation communautaire, laissant encore une large marge de liberté aux États membres dans leur gestion.

La directive de décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ne concerne pas uniquement les services à la personne, toutefois, elle donne une des grandes orientations majeures de la stratégie de Lisbonne dans l'optique de pleine libéralisation des services au sein de l'Union.

Concernant la communication de la Commission sur les SIG et SSIG de 2007, celle-ci représente une étape cruciale dans la prise en compte des services sociaux au niveau communautaire, notamment des services à la personne. Ces services apparaissent en effet comme vecteurs de solidarité, de cohésion et de proximité au sein de l'Europe. Face au manque de clarté de certaines définitions et au manque d'information concernant les directives communautaires de ces services, l'Union se propose donc de fournir un cadre communautaire plus développé et informatif en attendant la pleine mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Les services à la personne demeurent tout de même dans la sphère des services sociaux, du fait que l'on ne prenne en compte que l'aspect médico-social. Or, les services de confort qui représentent une bonne part des services à la personne ne sont pas encore réellement soulevés.



## Introduction

Cette dernière partie aborde la mise en place de la « stratégie de Lisbonne », en étudiant notamment la directive mettant en œuvre le programme communautaire de Lisbonne, ainsi que la directive sur les services dans le marché intérieur.

### 1. COMMUNICATION DE LA COMMISSION : METTRE EN OEUVRE LE PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE, LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DANS L'UNION EUROPÉENNE 26/04/06

#### 1.1 Contexte

Cette communication a été publiée suite à la parution du Livre Blanc sur les services d'intérêt général (2004) et l'agenda social (2006–2010), avec pour but de mettre l'accent sur les particularités de ces services (qui comprennent bon nombre de services à la personne) et de clarifier leur cadre. En mars 2006, de son côté, le Conseil européen a exprimé la volonté d'une part de préserver le modèle social européen, d'autre part de rendre le marché intérieur des services pleinement opérationnel. De ce fait, la Commission a préféré ne pas inclure dans le champ d'application de la directive « *les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin* ». Le processus législatif est donc en attente de finalisation.

#### 1.2 Rappel des services sociaux

La communication se livre à un rappel de ce que comprennent les services dits sociaux en matière d'action et d'organismes.

D'une part, les services sociaux sous-entendent : « *Les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les risques fondamentaux de la vie, tels que ceux liés à la santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap*<sup>48</sup>. »

D'autre part, ils englobent certains services à la personne, comme le conforte la définition suivante fournie par la communication : « *Les autres services essentiels prestés directement à la personne. Ces services jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, ils apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. Ils englobent en premier lieu l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (telles que l'endettement, le chômage, la toxicomanie, la rupture familiale).*

---

<sup>48</sup> COMMUNICATION DE LA COMMISSION Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne SEC(2006) 516, 1.1.

*Deuxièmement, ils contiennent les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes et aux plus âgés. Troisièmement, font partie de ces services les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé. Quatrièmement, est également inclus le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés. Certains services peuvent évidemment englober chacune de ces quatre dimensions<sup>49</sup>. »*

### *1.3 Une nette volonté de modernisation*

Le secteur des services sociaux et services à la personne est en pleine expansion et apparaît comme facteur de croissance et d'emploi. La Commission affiche de ce fait une volonté claire de modernisation afin d'obtenir en Europe des services de qualité et d'efficacité en établissant des principes généraux, facteurs de modernité :

- l'introduction de méthodes de « benchmarking », de contrôles de qualité, l'implication des usagers dans la gestion,
- la décentralisation de l'organisation des services vers le niveau local ou régional,
- l'externalisation des tâches du secteur public vers le secteur privé, les autorités publiques se transformant alors en régulateurs, gardiens d'une « concurrence régulée » et d'une bonne organisation à l'échelon national, local ou régional,
- le développement de partenariats public privé et le recours à d'autres formes de financement complémentaires au financement public.

### *1.4 L'introduction du droit communautaire dans la gestion des services sociaux*

Les États membres demeurent libres de mener leur politique concernant les services sociaux. Toutefois, ils doivent faire preuve de transparence et tenir compte du droit communautaire s'il y a lieu de le faire (bien que les services à caractère économique soient plus concernés).

### *1.5 Une volonté de suivi de la part de la Commission Européenne*

Afin de conforter et de clarifier le cadre communautaire notamment du côté des services sociaux d'intérêt général, la Commission propose de fournir des communications régulières à ce sujet : « Afin d'améliorer la connaissance réciproque des opérateurs et de la Commission européenne sur les questions concernant l'application des règles communautaires au développement des services sociaux, et d'approfondir l'information mutuelle et l'échange entre opérateurs et institutions européennes, une procédure de suivi et de dialogue sous la **forme de rapports bisannuels** sera établie.

---

<sup>49</sup> *Idem.*

*Les rapports s'inscriront dans le cadre des autres initiatives communautaires soutenant la modernisation des services sociaux, notamment la méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociales.<sup>50</sup> »*

*Cette communication se propose de prendre en compte les spécificités des services sociaux au niveau européen dans un souci de modernisation. On note de ce fait une volonté croissante d'apporter un cadre communautaire dans la prestation de ces services. Les services à la personne sont évoqués, mais dans le cadre des services sociaux. De ce fait, tous ne sont pas encore pris en compte dans la législation communautaire, laissant encore une large marge de liberté aux États membres dans leur gestion.*

## 2. DIRECTIVE 2006/123/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 12 DÉCEMBRE 2006 RELATIVE AUX SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR

### 2.1 Contexte

Cette directive s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne qui vise à concevoir une politique permettant de supprimer les obstacles à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement des prestataires de services. Quatre objectifs principaux sont définis dans ce but. Il s'agit de :

- faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'UE ;
- renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs de ces services ;
- promouvoir la qualité des services ;
- établir une coopération administrative effective entre les États membres.

Cette directive se propose donc de façonner un cadre juridique général en faveur de l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services, la libre circulation des services, cherchant à favoriser dans le même temps un niveau de qualité élevé pour les services.

### 2.2 Les services dans le traité de Lisbonne

La directive rappelle quels articles du traité faisant allusion aux services :

**Article 14 paragraphe 2** : *le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des services est assurée.*

**Article 43** : *la liberté d'établissement est assurée.*

**Article 49** : *établit le droit à la prestation de services à l'intérieur de la Communauté.*

---

<sup>50</sup> *Idem*, 3.2

Selon la directive, en supprimant tout obstacle à l'échange de services, l'intégration entre les peuples européens ainsi que la promotion du progrès économique et social équilibré et durable se voient renforcés.

Par la suppression des obstacles aux échanges de services, les objectifs suivants sont visés : *« Promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie et la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres<sup>51</sup>. »*

L'idée serait de créer un marché des services régis par des lois concurrentielles afin de permettre l'épanouissement des Petites et Moyennes Entreprises hors de leurs frontières notamment et d'accroître leur compétitivité. Il s'agit en effet selon la directive de pallier les lourdeurs administratives et les incertitudes juridiques qui entourent de manière générale la prestation des services.

La création d'un marché intérieur des services hautement compétitif d'ici 2010 fait donc partie d'un des objectifs clés de la stratégie de Lisbonne : *« La suppression de ces obstacles, tout en garantissant un modèle social européen avancé, constitue une condition essentielle pour surmonter les difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne et relancer l'économie européenne, en particulier en termes d'emploi et d'investissement. Aussi est-il important de parvenir à créer un marché intérieur des services en veillant à préserver un équilibre entre l'ouverture du marché et la sauvegarde des services publics, des droits sociaux et des droits des consommateurs.<sup>52</sup> »*

### 2.3 Services exclus de la directive

Cette directive ne concerne pas tous les types de services. Certaines catégories se voient de ce fait exclues du marché intérieur européen des services telles que :

- les services non économiques d'intérêt général ;
- les services financiers (y inclus ceux ayant trait à la banque, crédit, assurance et réassurance, retraites professionnelles ou individuelles, titres, fonds d'investissements et aux paiements) ;
- les services de communications électroniques pour ce qui concerne les questions régies par les directives en la matière ;
- les services de transport, y inclus les services portuaires ;
- les services des agences de travail intérimaire ;
- **les services de soins de santé ;**

---

<sup>51</sup> DIRECTIVE 2006/123/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, paragraphe I.

<sup>52</sup> *Idem* paragraphe 4.

- les services audiovisuels ;
- les activités de jeux d'argent ;
- les activités liées à l'exercice de l'autorité publique ;
- **certains services sociaux (relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux personnes dans le besoin) ;**
- les services de sécurité privée ;
- les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics.

Cette directive ne vise donc que les services à contrepartie économique. Il ne s'agit pas d'un suivi du Livre Blanc sur les services d'intérêt général : *« La présente directive ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées.*

*Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive.<sup>53</sup> »*

*Cette directive donne donc une des orientations majeures de la stratégie de Lisbonne dans l'optique de pleine libéralisation des services au sein de l'Union, sachant que malgré les exclusions précédemment citées, la distinction entre activités économiques ou non économiques n'est pas forcément claire, ce qui implique une incertitude quant au traitement des services à la personne, de la même manière qu'il est établi que les SSIG peuvent être considérés soit comme des SIEG, soit comme des SIG à caractère non-économique.*

### 3. COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LES SIG ET SSIG, 2007

#### 3.1 Contexte

Une autre étape a été marquée par l'adoption d'un protocole sur les SIG annexé au traité de Lisbonne. Il s'agit en effet d'établir un cadre plus clair et mieux structuré dans ce domaine au niveau européen, face aux changements démographiques, sociétaux et familiaux au sein de l'Union.

---

<sup>53</sup> *Idem*, paragraphe 27.

Ainsi, après une décennie de débats sur l'instauration ou non d'un cadre législatif européen dans le secteur des services d'intérêt général, une solution commune dans la cohérence des politiques européennes ainsi que la sécurité juridique, s'est finalement profilée de manière consensuelle entre les États membres, cherchant à préserver les spécificités et diversités de tous.

### 3.2 Les États membres et les SIG

Le rôle de l'État dans la définition et la prise en charge de ces services est tout de même rappelé : « *Bien que leur étendue et leur organisation varient considérablement en fonction des histoires et des cultures de l'intervention publique, les services d'intérêt général peuvent être définis comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Il est dès lors essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général. Les autorités publiques peuvent décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non*<sup>54</sup>. »

La distinction entre services d'intérêt économique général et les services non économiques est reprise, mais il est également rappelé son ambiguïté et son manque de clarté, d'où la nécessité selon le communiqué d'éclaircir certains points.

« *La question de savoir comment distinguer entre services économiques et non économiques a été fréquemment soulevée. La réponse à cette question ne peut être donnée a priori et nécessite une analyse au cas par cas : la réalité de ces services est souvent spécifique et diffère grandement d'un État membre à l'autre, voire d'une autorité locale à l'autre ; les modalités de fourniture des services évoluent constamment, en réponse aux nouveaux développements économiques, sociaux et institutionnels, tels que la modification des exigences des consommateurs, les mutations technologiques, la modernisation des administrations publiques et le transfert de responsabilités au niveau local*<sup>55</sup> ».

De ce fait, selon la Communication de la commission, le meilleur moyen pour distinguer tous ces services s'appuie sur la nature de l'activité de services.

---

<sup>54</sup> **COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS-** Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen, introduction.

<sup>55</sup> *Idem.*

### 3.3 Distinction établie entre les acteurs sociaux depuis 2006 : mutuelles et services à la personne

En plus de la distinction entre services à caractère économique et non économique, il existe depuis 2006 une autre distinction, à savoir d'une part, ceux prestés par les mutuelles, régimes légaux et complémentaires, et d'autre part, les services à la personne : « *Bien qu'ils ne soient pas définis, la communication de 2006 en a identifié deux grands types : d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les principaux risques de la vie, tels que ceux liés à la santé, à la vieillesse, aux accidents du travail, au chômage, à la retraite et au handicap ; d'autre part, les autres services prestés directement à la personne, tels que les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi et de formation, le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont, en général, organisés au niveau local et fortement tributaire du financement public*<sup>56</sup> ».

Les services dits sociaux ont ainsi fait l'objet de la définition d'un cadre commun :

- « *il s'agit de **services à la personne**, conçus pour répondre aux **besoins vitaux de l'homme**, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable ;*
- *ils offrent une **protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises ;***
- *ils sont également fournis aux **familles**, dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus **jeunes** et aux plus **âgés** des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes **handicapées**, et de compenser d'éventuelles défaillances au sein des familles; ils constituent des **instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ;***
- *ils jouent un rôle de **prévention** et de **cohésion sociale**, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus ;*
- *ils contribuent à la **lutte contre la discrimination**, à l'**égalité des sexes**, à la **protection de la santé humaine**, à l'**amélioration du niveau et de la qualité de vie** ainsi qu'à la **garantie de l'égalité des chances pour tous**, renforçant ainsi la capacité des individus de participer pleinement à la société.*<sup>57</sup> »

---

<sup>56</sup> *Idem*

<sup>57</sup> *Idem*, 2.3 La situation particulière des services sociaux.

De fait, les services sociaux à la personne ont un cadre d'évolution différent et dépassent complètement la simple dichotomie entre services à caractère économique ou non économique. Tout d'abord, la relation va au-delà de la simple transaction entre fournisseur et consommateur, mais tendrait plutôt à être qualifiée de « **prestataire- bénéficiaire** ». Il s'agit en outre d'une **relation personnalisée** du fait que la prestation du service tient compte de la **diversité** des bénéficiaires. La **proximité** de ces services à la personne est également une de leur principale caractéristique, ceci pouvant être attribué aux traditions et coutumes locales. **L'égalité** se doit aussi d'être maintenue dans l'accès de la prestation de ces services. Concernant les fournisseurs, on retrouve souvent les pouvoirs publics, de même que les travailleurs bénévoles. Par conséquent ces « services sociaux à la personne » peuvent être considérés comme synonyme **d'inclusion, de cohésion et de solidarité**.

### *3.4 Modernisation des services sociaux à la personne*

Ces services dont nous avons tenté de définir les principales caractéristiques ci-dessus, à l'aide de la communication de la Commission Européenne sur les SIG, subissent tout de même actuellement des mutations, notamment dans leur distribution et leur financement. Effectivement, autorités publiques et bénévolat sont demeurés longtemps les prestataires principaux et légitimes de tels services. Or, face à l'évolution des besoins des citoyens et au vieillissement de la population, on assiste à des changements radicaux dans la manière d'organiser, de fournir et de financer les services à la personne.

### *3.5 L'inclusion croissante du droit communautaire dans la gestion des services sociaux*

Certaines activités menées par les prestataires de services sociaux à la personne appartiennent à la sphère économique, d'où l'ouverture à la concurrence par l'Union Européenne de la gestion de ces services. Cependant, de nombreux dysfonctionnements dus à un manque d'informations du côté des prestataires de services ont lieu, en particulier du côté des autorités locales et petits fournisseurs. **L'article 86 du TCE** demeure en effet plutôt méconnu, également les textes relatifs aux aides d'États adoptés suite à **l'arrêt Altmark**.

#### ***L'arrêt Altmark***

L'arrêt Altmark (juillet 2003) encadre l'attribution des aides d'État versées en compensation de la réalisation d'un service public par une entreprise privée. La Cour confirme que le droit communautaire ne s'oppose pas à la mise en place ou la subvention de services d'intérêt économique général, mais détermine des conditions de transparence qui doivent être remplies pour que les aides n'aient pas à être justifiées.

Les autorités publiques ont par conséquent un rôle à jouer dans la transmission d'informations au niveau local : « *L'autorité publique compétente doit attribuer au fournisseur de services un mandat clair concernant la gestion du service en cause. Il importe donc que les États membres veillent à ce qu'il soit effectivement procédé à l'adoption d'actes de mandatement correspondants pour tous les services d'intérêt économique général, y compris les services sociaux, afin d'offrir une sécurité juridique et une transparence adéquates aux citoyens.*<sup>58</sup> »

La Commission se propose donc de jouer un rôle dans la modernisation des services sociaux, tout en tentant de respecter le principe de subsidiarité, de même que le cadre défini par le traité de Lisbonne 2007 le définit également :

« Article premier

*Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment:*

- *le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;*
- *la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;*
- *un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.*

Article 2

*Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.*<sup>59</sup> »

### 3.5 Les résolutions de la Commission Européennes pour l'avenir

En attendant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission se fait fort d'établir trois principes à respecter à l'avenir concernant les services d'intérêt général, et ce, dans l'optique d'assurer clarté et information des cadres législatifs européens, notamment pour les prestataires de services :

- Fournir des orientations juridiques sur des questions transversales, avec la mise en place d'un service d'information en ligne,

---

<sup>58</sup> **COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS-** Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen, 2.3.

<sup>59</sup> Cette version n'est pas la version finale du traité de Lisbonne du fait qu'elle n'était pas encore disponible à l'époque de la parution de cette communication.

- Moderniser et développer les politiques sectorielles, particulièrement dans le domaine de l'énergie, des transports, des communications électroniques, des services postaux, des services de santé, des services sociaux,
- Suivi et évaluation.

Concernant les services sociaux à la personne, la Commission exprime la volonté de s'impliquer dans la qualité de prestation de ces services : « *La consultation sur les services sociaux a mis en exergue la nécessité de promouvoir plus systématiquement la **qualité** de ces derniers. Le **Fonds social européen** et le **FEDER** apportent déjà un soutien financier direct à un certain nombre de services. La **méthode ouverte de coordination** pour la protection sociale et l'inclusion sociale établit un cadre stratégique pour la poursuite des réformes et l'échange de bonnes pratiques. Sur la base de cette expérience, la Commission soutiendra l'élaboration, au sein du **Comité de la protection sociale**, d'un cadre communautaire facultatif pour la qualité donnant des orientations quant à la méthodologie à adopter pour définir, suivre et évaluer des normes de qualité. Par l'intermédiaire du programme **PROGRESS**, elle soutiendra, en outre, des initiatives transeuropéennes partant de la base, destinées à développer des normes de qualité non contraignantes et à renforcer l'échange d'expériences, et elle promouvra la formation des autorités publiques dans le domaine de la passation des marchés publics.<sup>60</sup> »*

Il existe à présent un consensus européen sur le fait qu'il est nécessaire d'instaurer un cadre communautaire dans la prestation des services d'intérêt général. La future stratégie de Lisbonne devrait tenter d'apporter les fondements de ce cadre communautaire.

Cette communication représente une étape cruciale dans la prise en compte des services sociaux au niveau communautaire, dont font partie les services à la personne. Ces services apparaissent en effet comme vecteurs de solidarité, de cohésion et de proximité au sein de l'Europe. Face au manque de clarté de certaines définitions et au manque d'information concernant les directives communautaires de ces services, l'Union se propose donc de fournir un cadre communautaire plus développé et informatif en attendant la pleine mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

---

<sup>60</sup> **COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS-** Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, 4.2.



## Conclusions de l'étude

Ainsi, on l'a vu, la prise en compte des services à la personne dans les politiques européennes a été progressive, avançant au rythme de l'intégration du marché commun. Si les années 2000 et la stratégie de Lisbonne ont constitué un tournant important, c'est surtout l'élaboration et le vote de la Directive services qui amorcent des changements majeurs au niveau européen. Ces changements, entamés en 2006, auront des conséquences aux niveaux national et local à partir de fin 2009, date limite accordée aux États membres pour transposer la Directive dans le droit national. Cependant, l'ampleur de ces changements et le risque que fait courir la libéralisation du secteur des services ne peuvent pas être mesurés à l'heure actuelle, de nombreuses questions des acteurs restant encore en suspens.

En particulier, malgré des demandes de clarification du Parlement européen, du Comité Économique et Social Européen et de nombreux acteurs du secteur, le traitement des Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) reste encore flou, sans garantie juridique claire permettant de savoir quels services seront considérés comme économiques ou non économiques, notamment dans le secteur des services à la personne et de quelle manière un certain nombre de règles devront être appliquées concrètement. Ces différents acteurs souhaiteraient que la Commission européenne prépare une Directive sectorielle sur le sujet, ce que cette dernière refuse de faire, considérant les outils d'accompagnement qu'elle a mis en place ces dernières années comme suffisamment efficaces pour dissiper les inquiétudes et incertitudes pouvant émerger. Cependant, comme l'a montré le deuxième forum européen sur les SSIG organisé en novembre 2008 à Paris, malgré tous les outils mis en place, des doutes demeurent, les acteurs craignant que la dimension d'intérêt général ne perde en importance face aux enjeux du marché, au détriment de la qualité des services fournis, qui ont une dimension de cohésion sociale extrêmement forte et importante pour les citoyens européens.