

Collection

Working paper

Pourquoi et comment l'Etat doit-il soutenir la demande de services à la personne ?

Fanny Cools

Septembre 2013

Avec le soutien de



L'Europe pour
les citoyens



Wallonie



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



RÉGION DE
BRUXELLES-
CAPITALE



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

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

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

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



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourlasolidarite.be

www.pourlasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

La Transition : un enjeu économique & social pour la Wallonie, Cahier n° 32, Mars 2013

Perspectives des instruments européens pour la réinsertion des détenus : quels moyens pour quels résultats ?, Cahier n° 31, Février 2013

Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 30, novembre 2012

L'intégration des Primo-arrivants en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 29, Juin 2011

Les emplois verts, nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe, Cahier n°28, mai 2012

Viellissement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Alimentation : circuits courts, circuits de proximité, Cahier n° 20, 2009

L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Construire des villes européennes durables, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Libéralisation des services et du secteur associatif, Cahier n° 9, 2007

Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques, Cahier n° 8, 2006

La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ? Cahier n° 7, 2006

Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise, Cahier n° 6, 2006

Ce working paper est une publication électronique qui peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

Sommaire

1. Introduction.....	6
2. L'objectif de développement économique.....	6
2.1 Le contexte européen de l'emploi dans le secteur des services à la personne.....	7
2.1.1 L'économie souterraine	7
2.1.2 La pénurie de main d'œuvre	9
2.1.3 Un secteur avec un potentiel important d'emplois	10
2.2 Un contexte qui favorise le développement de l'activité économique.....	11
2.3 La contrainte d'assurer un coût bas pour les finances publiques	11
3. La solvabilisation de la demande	13
3.1 Le contexte d'externalisation	13
3.2 L'intervention de l'Etat	14
3.2.1 L'enjeu du coût.....	15
3.2.2 Les différentes formes de financement.....	16
3.3 Quasi-marché et régulation tutélaire	17
3.4 La qualité de services selon le type de prestataire.....	21
3.5 Triangulation et emploi direct.....	24
4. Conclusion.....	27
5. Bibliographie	29

1. Introduction

Le contexte social et démographique européen actuel met en évidence que le vieillissement de la population est le facteur démographique qui a l'impact le plus important sur la demande de services à la personne. Dans les Etats qui bénéficient d'un système de soins développé, la prise en charge en institution résidentielle n'est plus le meilleur moyen de garantir une meilleure qualité de vie aux personnes âgées. Le domicile est de nos jours privilégié alors que le secteur des services à la personne n'est pas encore prêt à répondre à la demande des ménages dans la plupart des pays européens. En outre, d'autres facteurs sociaux, tels que l'augmentation de l'emploi des femmes et l'importance d'une bonne conciliation vie au travail et hors travail ont aussi un impact sur la demande. Le secteur des services à la personne a besoin de se structurer et de croître davantage s'il veut être capable de répondre aux besoins de la population et l'Etat a un rôle clé à jouer pour encourager le développement du secteur.¹

Ce working paper présente le cas du développement économique du secteur des services à la personne grâce à la création d'emploi, en utilisant une approche bien spécifique en politique économique connue sous la règle de Tinbergen. Selon cette règle, à **chaque objectif** de politique économique doit correspondre **un outil** de politique économique. Dans le cas qui nous occupe, l'objectif est de créer des emplois dans le secteur des services à la personne (SAP) ; et le moyen d'atteindre ce résultat est la solvabilisation de la demande. Subventionner la demande dans le secteur des SAP est actuellement en Europe la meilleure réponse au vieillissement de la population et d'autres changements sociétaux fondamentaux. Cela permet de créer de l'emploi et de l'activité économique qui résultent en une croissance économique du secteur. Ce working paper se concentre sur cet objectif en dressant une image globale du mécanisme de solvabilisation de la demande.

2. L'objectif de développement économique

Plusieurs éléments influencent le contexte économique actuel. Deux éléments pourraient plus particulièrement avoir des implications sur le développement économique et le PIB. D'une part, le vieillissement de la population est actuellement considéré par beaucoup comme un facteur qui pourrait engendrer un ralentissement la croissance économique. Ainsi, l'on estime que le PIB pourrait chuter de 10% d'ici 2020. D'autre part, les finances des Etats membres de l'Union européenne seront de plus en plus mis sous pression car ils devront faire face à un niveau élevé de dette publique, et dans le même temps tenter de répondre de manière adéquate et avec des moyens suffisants aux besoins croissants des personnes retraitées et dépendantes. Pour faire face à cette situation, les Etats membres devraient adapter leurs systèmes de protection sociale pour minimiser l'impact économique du vieillissement. L'Union européenne a déclaré que pour ce faire, elle devait dépasser les

¹ Pour plus d'information sur le contexte européen des services à la personne voir Cools Fanny, *Enjeux européens des services à la personne, Les déterminants de la demande*, Think Tank européen Pour la Solidarité, Collection Working Paper, Avril 2013.

objectifs établis dans la Stratégie de Lisbonne (taux d'emploi de 70%) et atteindre un taux d'emploi effectif de 75%, tel que déclaré dans la Stratégie Europe 2020.²

Néanmoins, le vieillissement de la population offre une opportunité de créer des emplois dans le secteur services à la personne (prise en charge de la dépendance). Le secteur des SAP représente aujourd'hui 3% des emplois en Europe. Mais une étude récente financée par la Commission européenne souligne que ce pourcentage augmentera dans les prochaines années en réponse au vieillissement de la population. La croissance de ce secteur prometteur permettra par conséquent de minimiser l'impact économique du vieillissement.³

2.1 Le contexte européen de l'emploi dans le secteur des services à la personne

En période de morosité économique, le secteur des services à la personne a prouvé son **potentiel important de création d'emploi non délocalisable**; emplois qui sont dès lors peu touchés par la mondialisation. Alors que les autorités publiques font face à des niveaux élevés de chômage à travers l'Europe, les institutions européennes, mais aussi les Etats membres, voient en ces services locaux, un secteur potentiel pour la création d'emploi pour les personnes les plus vulnérables de notre société. En outre, le secteur des services à la personne est devenu l'un des rares secteurs qui a **créé de l'emploi en temps de crise et de récession**.

Dans plusieurs pays de l'Europe occidentale, le taux de croissance des services à la personne est significativement plus important que le taux de croissance de l'emploi dans l'économie globale (à l'exception du Royaume-Uni).⁴ Au même moment, la demande de ces services continue d'augmenter dans tous les pays. D'après les projections, le besoin et donc la demande de services à la personne continueront d'augmenter dans les prochaines années. Lorsque l'on considère que ce même secteur fait actuellement face à une pénurie de main d'œuvre, combinée avec l'importance du marché au noir, il y a un **potentiel énorme de création d'emploi accompagné d'effets positifs sur le marché du travail** (par exemple, en termes de participation des femmes, de lutte contre le marché au noir, d'opportunités pour des travailleurs peu qualifiés, etc.). Des choix économiques et sociaux doivent à ce stade être pris : soit l'on persiste dans la situation actuelle en privilégiant la prestation de services non-déclarés, soit l'on tente de formaliser et réguler le secteur, ce qui aurait alors des conséquences importantes en termes de création d'emploi et d'entreprises.⁵

2.1.1 L'économie souterraine

² Think Tank européen Pour la Solidarité, *Les services à la personne en Europe: Regards croisés et approche européenne sur un enjeu d'avenir*, Janvier 2012.

³ *Ibidem*.

⁴ Farvaque Nicolas, Yonnet Jean-Pierre, *Job Creation in Innovative Relational Services. The Case for Services to Private Individuals in Europe*, ORSEU, 2006, p. 120

⁵ HM Government and Employers for Carers Summit: Supporting Carers to remain in Employment, London, 21 June 2012, Intervention de Werner Eichhorst, Deputy Director of Labor Policy, IZA - Institute for the Study of Labour, Germany.

La majorité des emplois occupés dans le secteur des SAP dans l'UE ne sont pas déclarés et sont par conséquent absorbés par l'économie souterraine. Le pourcentage de travailleurs non déclarés dans le secteur varie fortement d'un pays à l'autre, alors que jusqu'à présent, aucun Etat membre n'a réussi à entièrement éradiquer le phénomène. Le secteur déclaré des SAP offre pourtant une alternative plausible et légale pour lutter contre le marché au noir et transférer une partie des services dans l'économie formelle.

En raison de sa nature, il est cependant très difficile d'estimer l'étendue du phénomène dans l'UE, et peu de chercheurs s'y sont déjà risqué. Parmi ceux-ci, un rapport Eurobaromètre spécial intitulé « *Le travail au noir au sein de l'UE* » a été publié en 2007. Ainsi, 11% de la population européenne déclarent avoir eu recours à des services ou des biens provenant de l'économie souterraine. Parmi ceux-ci, 25% déclarent avoir payé pour des prestations relevant des services à la personne. Etant donné qu'il y a environ 410 millions d'individus âgés de plus de 15 ans en Europe, l'étude conclut que 45,1 million de personnes ont déjà eu recours à de l'emploi non-déclaré. De plus, le travail au noir ne correspondant pas souvent à un temps-plein, le nombre potentiel de travailleurs au noir pourrait en réalité approcher les 10 millions.

Toutefois, la Commission européenne pointe que les projections réalisées dans cet Eurobaromètre, pourraient en réalité sous-estimer la situation réelle. Par exemple, l'Allemagne et l'Italie ont les taux les plus élevés de travail non-déclaré dans le secteur des SAP en Europe, on considère en effet que 90 à 95% des services sont prestés informellement. Ce pourcentage inclut à la fois les travailleurs migrants en situation illégale et les aidants informels tels que la famille, le voisinage et les amis. Dans plusieurs pays, les modèles familialistes de prestation de services et de soins sont encore très ancrés dans les pratiques ; dans ce cas, les femmes sont supposées s'occuper des enfants et des personnes âgées, alors que les hommes travaillent pour subvenir aux besoins de leur famille. En Italie, en marge des familles, la plupart du travail domestique est réalisé par des migrants en situation irrégulière (connus sous le nom des *badanti*). Ce phénomène est tellement répandu qu'il est difficile de le quantifier de manière exacte. Leur nombre a pourtant été estimé entre 0,7 et 1 million de personnes, ce qui est bien plus élevé que le nombre actuel de travailleurs dans le secteur formel des SAP dans ce même pays.⁶

Ces estimations doivent être traitées avec précaution car elles sont davantage basées sur des déductions que sur des faits réels. Malgré cela, l'on peut affirmer que le phénomène ne diminue pas. Dans le secteur des SAP, cela peut s'expliquer en partie par le fait que le travail non déclaré compense **la pénurie de main d'œuvre dans l'économie formelle.**⁷

Le travail non déclaré constitue un des obstacles les plus importants au développement de l'emploi formel dans le secteur. Différentes méthodes et approches, que nous abordons par la suite, ont été développées pour contrer ce phénomène. Ces dernières devront constituer

⁶ Commission staff working document, 'Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery', SWD (2012) 95 final, 18 April 2012, p. 8.

⁷ Farvaque Nicolas *et al., op. cit.*, p. 169.

les fondements de toute réflexion des autorités publiques visant à encourager le développement des SAP. Le premier élément est la nécessaire professionnalisation du secteur. Etant donné que les personnes sont au cœur des services prestés, il est normal de constater qu'une grande qualité de services est exigée de la part des usagers de ces services qui touchent à leur bien-être et leur autonomie. La garantie de qualité peut notamment être assurée si l'on recourt à un prestataire de service légalement installé sur le territoire. Un second moyen pour améliorer l'attractivité des services déclarés serait de diminuer le coût de ces derniers, nous reviendrons sur cet élément par la suite. Enfin, encourager la régularisation des travailleurs opérant sur le marché au noir constitue également un moyen possible pour lutter contre ce phénomène : en intégrant le marché du travail, les travailleurs sont visibles, ils acquièrent une valeur économique et contribuent au PIB.⁸ Une combinaison de ces trois éléments semble constituer une réponse adéquate au problème et permettrait d'augmenter l'impact positif d'une politique publique de lutte contre le marché au noir.

2.1.2 La pénurie de main d'œuvre

Comme mentionné précédemment, en marge de la problématique occupée par le marché au noir, le secteur fait également face à une pénurie de main d'œuvre, particulièrement dans le champ de la petite enfance et des personnes âgées, qui touche tous les Etats membres, comme le relate une étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Selon cette étude, malgré un fort potentiel en termes de création d'emplois, la demande en services reste supérieure à l'offre tant humaine que financière mise à disposition. Selon le Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle (Cedefop), si l'on prévoit 20 millions de créations nettes d'emplois dans le secteur de la santé et du social, un déficit de 12 millions de salariés devrait également apparaître en parallèle.

Comment répondre aux problématiques de disponibilité et de qualité des ressources ? S'il n'existe pas de solution toute faite, là encore, la concertation des opérateurs, des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et des centres de formation est essentielle pour identifier les besoins et organiser la formation. Concernant la pénurie de main d'œuvre, le recours à une main d'œuvre immigrée est souvent évoqué.

Cette pénurie de main d'œuvre résulterait d'une évolution des offres de travail et du manque de personnels qualifiés pour répondre à ces offres. Cette pénurie se ferait fortement sentir dans le secteur de la santé et dans le secteur social et donc de l'aide à domicile. La pénurie attendue de personnel et l'insuffisance constatée des qualifications font partie des préoccupations premières des responsables des politiques de soins de longue durée des pays de l'OCDE. A leurs yeux, de meilleures conditions de travail et de meilleures rémunérations peuvent y remédier.⁹

⁸ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, p. 168.

⁹ Think Tank européen Pour la Solidarité, *Les services à la personne en Europe: Regards croisés et approche européenne sur un enjeu d'avenir*, Janvier 2012, p. 53.

2.1.3 Un secteur avec un potentiel important d'emplois

Lorsque l'on considère que le secteur des services à la personne s'appuie en grande partie sur le marché informel et qu'il fait face à une pénurie de main d'œuvre amplifiée par le phénomène du vieillissement de la population, il apparaît clairement que le potentiel de création d'emploi est significatif. Les SAP étaient ainsi déjà reconnus comme « *nouveau gisement d'emplois* » dans le **Livre blanc de la Commission européenne en 1993**. Dans son récent document de travail sur « *l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les services aux personnes et aux ménages* », La Commission souligne un nombre de caractéristiques intéressantes de l'emploi dans le secteur :

- « *Ils présentent un faible contenu importé (services fournis localement), d'où des pertes faibles en cas d'intervention des pouvoirs publics;*
- *Ce sont d'importants pourvoyeurs d'emplois, d'où un effet potentiellement important sur la création d'emplois en cas de soutien des pouvoirs publics;*
- *Le niveau de compétences techniques varie d'un service à l'autre (certains ne demandent aucune compétence particulière; d'autres, comme la prise en charge et la garde, exigent des compétences plus spécifiques), mais généralement ces services nécessitent un certain niveau de compétences numériques et de bonnes aptitudes relationnelles et sociales;*
- *La productivité dans certaines des tâches en question est faible, mais elle est susceptible d'augmenter indirectement si, grâce aux services aux personnes et aux ménages, les clients peuvent se consacrer davantage aux tâches associées à une plus grande productivité ».*¹⁰

Deux moyens peuvent être identifiés pour exploiter le potentiel d'emploi dans ce secteur : le premier est de **transférer les travailleurs qui offrent des services non-déclarés dans l'économie formelle**, leur permettant alors de bénéficier d'un vrai contrat de travail ; de contribuer et bénéficier de la sécurité sociale, tout en poussant les taux d'emploi à la hausse. Le second moyen est **d'encourager les travailleurs peu qualifiés**¹¹ à entrer sur le marché du travail, ce qui créerait de nouveaux emplois et augmenterait simultanément le taux d'emploi. Le système belge de titres-services a été créé sur base de ces deux objectifs. L'objectif premier de cet outil de politique publique, lancé en 2001, n'avait en effet pas pour but premier d'améliorer l'efficacité dans l'offre de services (une critique récurrente envers les services publics) mais bien de lutter contre le marché au noir et de créer un maximum de nouveaux emplois pour des personnes peu qualifiées.¹² Ces objectifs étaient clairement explicités dans le préambule de la loi belge instaurant ce système.¹³

¹⁰ Commission staff working document, *Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery*, SWD (2012) 95 final, 18 April 2012, pp. 4–5.

¹¹ Petrella Francesca, *Access to childcare services: the role of demand and supply-side policies*, [Population Research and Policy Review](#), vol. 30, no. 2, April 2011, pp. 174.

¹² Degrave Florence, Nyssens Marthe, *Care regimes on the move: comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany and Italy*, Centre Interdisciplinaire de Recherche Travail, Etat et Société, Université Catholique de Louvain, April 2012, p. 107.

¹³ Chambre des représentants de Belgique, *Projet de loi, visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité*, 1 June 2001, p. 5.

Par ailleurs, les services à la personne sont des emplois occupés majoritairement par des femmes, ils offrent donc des **opportunités pour celles qui souhaitent (ré)intégrer le marché du travail**. Les compétences relationnelles font partie des compétences requises pour ce type d'emploi, compétences dont les femmes disposent naturellement, particulièrement après avoir pris en charge leurs enfants ou s'être occupés de personnes âgées dans leur entourage. Dans le contexte de professionnalisation du secteur, ces qualités naturelles ne sont certainement pas suffisantes pour offrir des services de qualité mais sont tout de même un point de départ pour les femmes peu ou moyennement qualifiées qui souhaitent (ré)intégrer le marché du travail.¹⁴

2.2 Un contexte qui favorise le développement de l'activité économique

Les services sociaux et de santé représentent entre 5 et 13% du PIB de l'Union européenne, apportant à l'économie européenne une valeur ajoutée d'environ 800 milliards d'euros par an. De plus, c'est un domaine de l'économie à très forte densité de main d'œuvre, ce qui signifie que la main d'œuvre joue un rôle essentiel dans la prestation de services efficaces et de haute qualité.¹⁵

Ce marché a vécu une profonde transformation ces dernières décennies. Les Etats membres ont en effet assisté et contribué à un changement de méthode à la fois en termes de financement, et de gouvernance du secteur. Les services à la personne ont ainsi subi une transformation rapide, encourageant davantage de travailleurs à entrer sur le marché du travail.¹⁶ Pour poursuivre dans ce sens, le secteur des SAP qui a jusqu'à présent été largement informel, doit toutefois se professionnaliser et se structurer. A partir du moment où un secteur informel se professionnalise, son activité économique contribue à la croissance économique et est alors prise en compte dans le calcul du PIB.

La croissance du secteur peut également être expliquée par le fait que le pouvoir d'achat par personne a été multiplié par trois au sein de l'UE depuis les années 1970, avec des effets positifs sur la consommation et la demande de services. C'est pourquoi, le secteur des services à la personne bénéficie, actuellement, dans la plupart des pays, d'un soutien public qui vise à solvabiliser cette demande croissante permettant ainsi d'externaliser en partie le travail domestique.¹⁷

2.3 La contrainte d'assurer un coût bas pour les finances publiques

Dans une certaine mesure, la plupart des pays font face aux mêmes enjeux, parmi lesquels :

¹⁴ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁵ Think Tank européen Pour la Solidarité, *Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives*, mars 2011, p. 21.

¹⁶ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, pp. 16—20.

¹⁷ Think Tank européen Pour la Solidarité, *Les services à la personne en Europe: Regards croisés et approche européenne sur un enjeu d'avenir*, Janvier 2012, p. 8.

- Une demande et des besoins croissants de services destinés aux personnes âgées en raison du changement démographique ;
- Une demande et des besoins croissants de services de garde d'enfants en raison de l'augmentation du taux d'emploi des femmes ;
- Un besoin de nouveaux services qui répondent à ces bousclements sociétaux ;
- Une attente des citoyens de recevoir des services de haute qualité.

Les politiques publiques développées pour répondre à ces défis doivent toutefois faire face à une contrainte importante qui est celle du coût. Il y a ainsi une tension réelle entre le besoin de services de qualité et **le coût de la prestation de tels services, qui constitue probablement un des obstacles les plus importants au développement de ces services** (avec le marché au noir).¹⁸

En effet, dans le contexte de crise financière qui perdure, les pays européens ne peuvent pas se permettre d'effectuer des dépenses publiques importantes. L'Union est actuellement en train d'obliger ses Etats membres à simultanément réduire dette et déficits publics. Par conséquent, investir dans le secteur des SAP ne devrait pas constituer un coût tel qu'il empêcherait les Etats membres d'atteindre les obligations imposées par l'UE en matière de dette et déficit publics.

Se pose donc la question suivante : **comment pouvons-nous limiter le coût des politiques visant à développer le secteur des SAP ? Comment pouvons-nous assurer que le coût qui y sera consacré est acceptable pour les finances publiques ? Comment pouvons-nous assurer un retour sur investissement ?**

La réponse la plus convaincante à ces questions est liée aux effets-retours de telles politiques. En effet, s'il est vrai qu'une intervention publique représente un coût important pour le gouvernement, l'Etat perçoit un retour sur investissement conséquent grâce à une batterie d'effets-retours qui incluent notamment :

- Création de nouveaux emplois ;
- Accès au marché du travail pour les travailleurs peu et moyennement qualifiés pour lesquels le marché du travail offre des perspectives limitées ;
- Création de nouvelles entreprises et par conséquent de l'activité économique ;
- Création d'emplois indirects de management ;
- Revenus supplémentaires provenant des taxes payées par ces nouvelles entreprises ;
- Moins de distribution d'allocations de chômage ;
- Réduction des coûts sociaux liés au marché au noir ;
- Augmentation des contributions de sécurité sociale ;
- Croissance économique et augmentation du PIB.

En Belgique, ces effets-retours sont estimés à environ 45% du coût brut du système des titres-services. Cela signifie que l'Etat doit assumer 55% du coût brut. En outre, si l'on prend en considération d'autres effets-retours indirects, tels qu'une augmentation de l'impôt sur

¹⁸ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, p. 1.

les revenus des travailleurs, ou des revenus provenant de la TVA, *IDEA Consult* qui évalue annuellement le système, considère que le coût net varie entre 23 et 32% du coût brut.¹⁹

Les coûts nets doivent être également balancés avec d'autres politiques publiques visant à créer de l'emploi. En effet, le Bureau Fédéral du Plan a estimé que subventionner la demande avec pour créer de l'emploi était la politique la moins coûteuse en Belgique pour atteindre cet objectif.

Les autorités publiques doivent par conséquent, adopter une vision élargie pour saisir le coût réel d'un soutien de la demande. D'autant plus que les bénéfices collectifs du système tels que la réduction du chômage et la lutte contre le marché au noir sont reconnus.²⁰ Defourny et Nyssens déclarent ainsi que **pour internaliser de tels bénéfices collectifs, il est normal que l'Etat subsidie substantiellement la consommation de tels services.**²¹

3. La solvabilisation de la demande

Dans cette partie, nous abordons les mesures recommandées pour atteindre l'objectif de création d'emploi. Ces mesures y sont mises en contexte et explicitées en détail. Ce faisant, nous nous concentrons sur le concept de quasi-marché, concept au cœur de toute politique visant développer le marché des services à la personne.

3.1 Le contexte d'externalisation

Depuis des milliers d'années, nous sommes passés d'un monde de l'autoproduction à un monde basé sur les échanges et sur l'externalisation des activités vers des spécialistes. Cette transition a conduit à des progrès techniques ainsi qu'à une augmentation de notre productivité. Aujourd'hui, 70% des activités sont externalisées et il serait encore possible d'externaliser d'autres activités, telles que la garde d'enfants, l'aide aux personnes âgées, le ménage, etc. Actuellement, ces activités sont majoritairement prises en charge par les citoyens, les femmes, et dans une moindre mesure par des spécialistes. Il s'agit notamment d'activités domestiques. Il s'agit certainement d'un vaste secteur dont la caractéristique tient dans le fait que l'emploi représente 90% des budgets. Le prix réel n'est quasiment constitué que de coûts salariaux. Les activités sont rendues au niveau du domicile, ou à proximité de celui-ci. Il s'agit d'un secteur qui ne réalise pas (encore) de gains de productivité, et d'un travail qui nécessite des qualifications faibles ou moyennes. La conséquence directe réside dans le fait que ce sont des activités que l'on peut réaliser soi-même et auxquelles on ne souhaite affecter qu'une certaine part de son salaire. A cet égard, toutes les mesures

¹⁹ Gerard Maarten, Valsamis Daphné et Van der Beken Wim, *Septième évaluation du système des titres-services*, réalisée par IDEA Consult pour le Service Public Fédéral de l'Emploi, du Travail et du Dialogue social, 2011, p. 158.

²⁰ Chambre des représentants de Belgique, Projet de loi, visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, 1 June 2001, pp. 7–9.

²¹ Defourny Jacques, Henry Arnaud, Nassaut Stéphane and Nyssens Marthe, *Does the mission of providers matter on a quasi-market? The case of Belgian service voucher scheme*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81 no. 4, 2010, p. 591.

actuelles visent à réduire le coût du travail, de manière à rendre le prix acceptable pour le ménage.

La Commission européenne identifie trois formes que peut prendre l'offre de service. La première est le '*do it yourself*' modèle. D'après ce modèle, les services sont fournis de manière informelle au sein de la famille, du voisinage ou des amis. Dans cette configuration, on considère que les services représentent 3h de travail par jour au sein de la famille c'est-à-dire 125 millions d'équivalent temps-plein (ETP) à l'échelle de l'Europe. Le second modèle correspond aux services du marché au noir ; la Commission estime qu'ils représentent environ 17,5 millions d'ETP. Il est important de noter que le prix pratiqué sur le marché au noir est considéré comme le prix de référence c'est-à-dire le prix que les familles sont prêtes à payer pour externaliser le service. Le troisième modèle est l'externalisation. Dans ce cas, le service est presté par un acteur externe (travailleur ou entreprise) en échange d'une contrepartie financière. Ce modèle, qui correspond à 2,5 millions d'ETP, peut être subdivisé en trois catégories :

- Sans aide financière : les ménages sont prêts à payer environ le double du prix offert par l'économie souterraine par des solutions telles que le titre-service : c'est une solution adoptée par des personnes à très haut revenu mais toutefois marginale;
- Services sociaux via le soutien public à l'adresse de personnes qui présentent certaines difficultés (personnes âgées, personnes handicapées). Cette branche représente actuellement le cœur du marché traditionnel ;
- Dans certains pays, des mesures fiscales (telles que la déductibilité des titres-services) sont mises en place pour solvabiliser la demande de services. Ces mesures concernent davantage les classes moyennes.

La question qui se pose actuellement est de savoir si les familles pourront continuer à assumer ces tâches elles-mêmes. Les changements démographiques vont impliquer deux évolutions : un abaissement du nombre de personnes actives et une hausse du nombre de personnes dépendantes. Avec un taux d'emploi de 65 %, on peut actuellement consacrer 11h30 aux soins destinés à une personne dépendante. Avec un objectif de taux d'emploi de 75 % en 2050, on ne pourra plus consacrer que 6h30. En supposant que chaque travailleur européen externalise une heure de ses activités domestiques, on pourrait créer 5,5 millions ETP et donc lutter contre le chômage qui frôle les 10% en Europe, tout en conservant une source d'emplois pour des demandeurs d'emploi à faible ou moyenne qualification.²²

3.2 L'intervention de l'Etat

L'Etat est responsable d'assurer un certain niveau de bien-être à ses citoyens, ainsi la prestation de services sociaux et de soins aux personnes dépendantes et vulnérables fait partie de ses prérogatives. Les régimes nationaux de soins sont caractérisés par une dimension institutionnelle très forte car ils intègrent toutes les mesures prises par l'Etat pour

²² Commission staff working document, *Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery*, SWD (2012) 95 final, 18 April, 2012, pp. 11–13.

assurer le bien-être individuel de ses citoyens.²³ Depuis plusieurs années pourtant, l'on peut observer un déplacement de la prestation de ses services, l'Etat déléguant de plus en plus la prestation de ces services à des prestataires externes. C'est précisément cette démarche qui est à l'origine du phénomène d'externalisation. Le système qui prévalait autrefois était appelé **régulation tutélaire**.

“Traditionally, the state has been the main provider (through direct provision) or has delegated – sometimes partially – the provision of care services to non-profit organizations (‘associations’) entrusted with a public service mission under direct oversight from the state. In these configurations, the state is seen as a ‘tutor’ and ‘agent’ of the service user, in charge of protecting his/her interests, for instance by developing regulatory mechanisms (such as compulsory minimum standards) to guarantee the quality of the services provided.”²⁴

La régulation publique dans le champ des services à la personne a souvent été critiquée pour son inefficacité et son mode de gouvernance ce qui a eu pour conséquence, l'apparition de nouvelles modalités de régulation selon la doctrine du **nouveau management public**. Une série de réformes ont été introduites dans le secteur tel qu'une approche basée sur le client/utilisateur. Le quasi-marché a été introduit dans ce contexte dans l'objectif d'améliorer l'efficacité des services à la personne.²⁵

3.2.1 L'enjeu du coût

Les autorités publiques interviennent alors sur le marché des services à la personne d'une part, pour lutter contre le travail au noir et d'autre part, rendre les services plus accessibles. L'étendue de telles interventions varie en fonction des pays, certaines interventions visent spécifiquement les travaux ménagers comme c'est le cas en Belgique, tandis que d'autres soutiennent financièrement une large palette de services de soin comme c'est le cas en France. Pourtant, l'objectif de cette intervention étatique est identique : **il s'agit d'offrir à l'utilisateur un prix qui se rapproche du prix pratiqué sur le marché au noir**, de façon à l'encourager à recourir davantage à des services de l'économie formelle. L'intervention de l'Etat peut notamment prendre la forme d'une intervention directe sur le prix payé par les usagers. En Belgique, la solvabilisation de la demande se fait au travers du système de titres-services pour lesquels les utilisateurs ne payent qu'une partie du prix réel, le subside de l'Etat complétant le prix payé par l'utilisateur pour atteindre la valeur réel du titre-service.²⁶

²³ Degrave Florence, Nyssens Marthe, *op. cit.*, p. 16.

²⁴ *Ibid.*, p. 18.

²⁵ *Ibid.*, pp. 18–19.

²⁶ Commission staff working document, *Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery*, SWD (2012) 95 final, 18 April 2012, p. 9.

D'après l'évaluation annuelle du système belge de titres-services réalisée par IDEA Consult²⁷, les citoyens sont prêts à payer un travailleur au noir 8,59 € par heure pour des services ménagers alors que le prix d'un titre-service après réduction fiscale est de 5,25 € par heure. Sans cette réduction fiscale, il serait de 8,84 €. La valeur totale du titre s'élevant 22,03 €, et la différence étant comblée par l'Etat. La même étude a également démontré que l'utilisation de titres-services permet à certaines personnes d'augmenter leur temps de travail, tandis que les demandeurs d'emploi ont l'opportunité de (ré)intégrer le marché du travail.

Sans soutien public, l'emploi traditionnel dans le secteur des SAP est assez coûteux pour les familles. En outre, dans plusieurs pays européens, le marché légal des SAP est limité car un pourcentage important de services est presté sur le marché au noir par des travailleurs non déclarés. L'enjeu pour les politiques publiques est donc d'offrir un prix qui se rapproche le plus possible du prix sur marché au noir.²⁸ Depuis 2004, le système belge a vu plusieurs fois le prix final payé par l'utilisateur augmenter, toutefois, les évaluations annuelles ont montré que cela n'affectait pas outre mesure le volume de titres-services achetés par les ménages. Bien qu'il semble y avoir encore une marge de manœuvre quant au prix offert, une analyse poussée est nécessaire pour déterminer dans quelle mesure le prix peut continuer à augmenter sans impact négatif sur le système.

Etant donné la tension existante entre le besoin de professionnalisation du secteur et la contrainte d'offrir des services à un coût raisonnable, l'intervention de l'Etat est indispensable pour d'une part, encourager les travailleurs à opérer dans l'économie réelle, et d'autre part, assurer une plus grande qualité de services (les services sur le marché légal sont en effet davantage régulés).²⁹ De la même manière, les conditions de travail offertes par le marché légal devraient également encourager les travailleurs à régulariser leur situation.³⁰

3.2.2 Les différentes formes de financement

Jusqu'à la fin des années 80, l'Etat intervenait majoritairement pour soutenir l'offre via la fourniture directe de services ou l'octroi de subventions directes aux prestataires (régulation tutélaire). Dans le contexte de contrainte financière et dans l'objectif d'améliorer l'efficacité des financements publics, les autorités publiques interviennent de nos jours davantage pour encourager la demande. Les subventions sont alors directement adressées aux utilisateurs de services. L'objectif étant de ne pas bloquer les mécanismes traditionnels de marché. Ce phénomène, observé depuis une dizaine d'année dans le champ des services à la personne, est ce qu'on appelle le quasi-marché.³¹

²⁷ Gerard Maarten, Valsamis Daphné et Van der Beken Wim, *Septième évaluation du système des titres-services*, réalisée par IDEA Consult pour le Service Public Fédéral de l'Emploi, du Travail et du Dialogue social, 2011

²⁸ Think Tank européen Pour la Solidarité, Rencontres européennes des services à la personne, Bruxelles, 24 Janvier 2012, Intervention de Jean-François Lebrun, Conseiller à la Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales.

²⁹ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, p. 24

³⁰ *Ibid.*, p. 171—172.

³¹ Petrella Francesca, Richez-Battesti Nadine, *Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de care en Europe*, Pôle Sud, 2009/2, no. 31, pp. 35—36.

L'Etat intervient dans le secteur des services à la personne pour offrir des services de qualité et accessibles à tous les citoyens, tout en assurant la pérennité du système. Au lieu de fournir ces services directement, les autorités publiques tentent désormais d'encourager la fourniture de services par des prestataires privés, à but lucratif ou non. L'Etat peut également soutenir la demande en accordant des allocations aux personnes dépendantes et/ou aux familles ; c'est particulièrement le cas en France, Allemagne et Italie.³²

Dans ce contexte, l'ORSEU (Office de Recherche Sociale Européenne) a identifié différentes formes de financement public :

- Financement direct des prestataires de services ;
- Abattement sur les contributions de sécurité sociale que doivent payer les employeurs ;
- Paiement d'une partie des salaires par des subventions publiques ;
- Subventions aux organisations qui offrent un soutien logistique aux fournisseurs (centres de formation, de soutien à la gestion) ;
- Financement pour les utilisateurs via certains avantages ;
- Financement pour les utilisateurs via des abattements fiscaux ;
- Financement pour les utilisateurs via des chèques-services.³³

Il y a donc un changement clair dans la méthode de financement, caractérisé par un **déplacement du focus sur l'offre vers la demande**. Le secteur des SAP reste cependant principalement financé par des moyens publics.³⁴ **Pour assurer la pérennité du système, le fardeau financier doit toutefois être partagé entre l'Etat et l'utilisateur de service**. Ainsi, l'Etat prend en charge une partie de la responsabilité découlant des nouveaux besoins des familles.

Alors qu'une partie du financement est assuré par l'Etat, la gestion quotidienne de l'offre de services est assurée par une structure indépendante (dont l'objectif n'est pas nécessairement de faire du profit). Cette structure ne serait pas viable sans soutien public.³⁵ L'avantage d'un tel système réside dans le fait que l'Etat contrôle différents aspects du mécanisme, tels que le prix, la qualité, les accréditations, mais n'agit plus en tant que prestataire direct de services, comme cela reste le cas pour les services sociaux.

3.3 Quasi-marché et régulation tutélaire

La régularisation du travail non déclaré est un élément central dans notre analyse. Dans beaucoup de pays, les méthodes utilisées pour régulariser les travailleurs illégaux ont donné de bons résultats. En Belgique et en France, le nombre de travailleurs disponibles sur le

³² Commission staff working document, *Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery*, SWD (2012) 95 final, 18 April 2012, pp. 6–7.

³³ Farvaque Nicolas et al., *op. cit.*, p. 35–36.

³⁴ Think Tank européen Pour la Solidarité, *Rencontres européennes des services à la personne*, Bruxelles, 24 Janvier 2012, Intervention de Marthe Nyssens, Professeure et chercheuse à l'Université Catholique de Louvain.

³⁵ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, p. 71.

marché a augmenté après avoir adopté les lois sur les chèques-services, tout comme une amélioration des conditions de travail a été constatée. Si l'on prend en compte l'importance du phénomène du travail informel dans le secteur des SAP, les autorités publiques peuvent considérer intervenir dans le but d'encourager la fourniture de services dans l'économie formelle. Sans soutien public, recourir à ces services représenterait un coût trop important pour la majorité de la population et le marché ne serait pas en mesure de se développer.³⁶

Déléguer la prestation de services à des acteurs indépendants crée un nouveau marché qui ne pourrait fonctionner sans aide publique. Cette situation est précisément ce que l'on entend par 'quasi-marché'. Le tableau suivant illustre les différences entre la régulation tutélaire et le système de quasi-marché.

Tableau 1: L'évolution de la régulation publique dans le champ des SAP

	Tutelary regulation	Quasi-market regulation
Types of providers	Public and third sectors	All types (third, public, and for-profit sectors)
Competition	Limited	No restriction
Public financing	To the supply side	To the demand side (vouchers,...)
Example in Belgium	-Home care services for frail and elderly people - Work Integration Social Enterprises	Service voucher → develop both employment and personal services (at this stage, mainly housework), for all types of users

Source: CIRTES, Centre d'économie sociale Université de Liège, Relation of service and mission of provider in a quasi-market M. Nyssens (UCL) – J. Defourny (ULg) A. Henry (ULg), S. Nassaut (UCL).

Le concept de quasi-marché est caractérisé par une **séparation des rôles du financeur et du prestataire de service**. Dans la plupart des cas, l'Etat continue de fournir certains services mais n'est plus l'unique prestataire. Dans un quasi-marché, d'autres prestataires des secteurs lucratifs ou non sont en concurrence dans l'offre de services. Ce type de marché est caractérisé par la présence d'une pluralité d'acteurs offrant des services en partie financés par l'Etat. L'objectif est d'encourager les familles à se comporter comme des consommateurs traditionnels, bien qu'il ne s'agisse pas d'un marché traditionnel. La concurrence entre prestataires permet d'améliorer l'efficacité des services. Les familles peuvent exprimer leurs préférences en choisissant leur prestataire, obligeant ces derniers à se démarquer sur le plan de la qualité pour attirer des consommateurs. Le prix étant fixé par l'Etat, la concurrence s'effectuant à un autre niveau.³⁷

³⁶ Commission staff working document, *Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery*, SWD (2012) 95 final, 18 April 2012, p. 9.

³⁷ Degrave Florence, Nyssens Marthe, *op. cit.*, p. 18–19.

Marthe Nyssens identifie **deux caractéristiques principales du quasi-marché** :

1. L'Etat contribue au financement des services en question et les régule, mais la fourniture de ces services est ouverte à toutes sortes d'organisations : secteur public, tiers-secteur et organisations à but lucratif sont en concurrence sur le même marché.
2. Soit le consommateur reçoit une allocation directe (chèques, allocation d'un budget) qu'il utilise ensuite auprès d'un prestataire, soit l'allocation est attribuée à une tierce partie qui est en charge d'acheter ces services pour le consommateur.³⁸

D'après la Commission européenne, la concurrence entre les prestataires doit être perçue comme un moyen de réduire les coûts des soins et d'améliorer la qualité.³⁹ Bode, Gradin et Nyssens soulignent qu'il s'agit du point de départ du quasi-marché : **modèle de gouvernance façonné à la fois par une régulation et un financement publics dans une logique de concurrence.**⁴⁰

Bien que les scientifiques et chercheurs soient d'accord sur le concept de quasi-marché, ce dernier a été développé dans des objectifs et contextes différents à travers les Etats membres. Par exemple, au Royaume-Uni, les quasi-marchés ont remplacé la logique de centralisation dans laquelle l'Etat est responsable de la fourniture de services. Au contraire, en Italie, le quasi-marché a été introduit pour formaliser le secteur des services à la personne, marqué par une tradition très familialiste. De la même manière, l'introduction du quasi-marché en France et en Belgique n'a pas remplacé la régulation tutélaire ; les deux modèles coexistent dans le secteur des SAP comme l'illustre le tableau 2.⁴¹

Dans plusieurs pays européens, tels que la France, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni, le quasi-marché est le moyen le plus fréquent pour offrir des services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées. La recherche conduite par l'ORSEU et financée par la Commission démontre quels sont les avantages et inconvénients de tels marchés.

Avantages et inconvénient du quasi-marché :

Avantages

- Pour les consommateurs : liberté de choix mais limité par le nombre de places disponibles et l'existence d'une offre diversifiée.
- Pour l'Etat : il définit des standards de qualité et le montant du prix remboursé. Ce prix fixe permet de mieux maîtriser le budget social (bien que l'Etat ne puisse pas

³⁸ Nyssens Marthe, *Introduction to the special issue the development of quasi-market in domiciliary care: a European perspective*, Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 81, no. 4, 2010, p. 502.

³⁹ European Commission, *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care*, Memorandum of the Social Protection Committee, Brussels, 2005, p. 5.

⁴⁰ Bode Ingo, Gardin Laurent, and Nyssens Marthe, *Quasi-marketisation in domiciliary care: varied patterns similar problems?*, International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 31, p 223.

⁴¹ Nyssens Marthe, *op. cit.*, p. 504.

déterminer le montant remboursable *ex ante* puisque les services sont déclarés *a posteriori* par les consommateurs).

- Pour les prestataires : leur position est identique à celle d'un acteur économique sur un marché non subventionné. Cet aspect peut être à la fois un avantage et un inconvénient.

Inconvénients

- Le contrôle de la qualité est plus difficile tant qu'il n'y a pas de définition professionnelle et structurée des tâches et qualifications.
- Il y a un risque de dualisation de la société : tout le monde reçoit le remboursement des services de base, ce qui engendre des prix bas mais pour des services de moindre qualité pour les plus pauvres, et des prix élevés pour des services de meilleure qualité pour les plus riches.⁴²

Traditionnellement, le secteur des services sociaux est dominé par l'Etat, qui délègue la prestation de services au secteur de l'économie sociale via le mécanisme de régulation tutélaire. L'introduction du quasi-marché a par conséquent l'apparition d'une concurrence intense entre prestataires (et plus précisément entre les acteurs lucratifs et non lucratifs) avec des moyens financiers qui varient. Ces dix dernières années, le secteur des services à la personne a vu apparaître de nouveaux acteurs économiques, diversifiant ainsi l'offre de services mais entraînant des différences significatives dans la qualité des emplois et des services offerts.

Trois catégories d'acteurs sont présents dans le quasi-marché des services à la personne: le secteur public, lucratif et de l'économie sociale. Dans les secteurs publics et de l'économie sociale, les prestataires de services sont généralement guidés par une finalité sociale telle que l'inclusion des travailleurs peu qualifiés, ou l'offre de services aux personnes les plus vulnérables. L'objectif d'un quasi-marché dans ce secteur étant de développer de nouveaux services pour répondre aux nouveaux besoins de la population et créer de l'emploi, il n'est pas étonnant de se retrouver face à des prestataires à finalités différentes.⁴³ En Belgique, le marché est divisé de la façon suivante :

Tableau 2: Typologie des prestataires selon le secteur et la finalité en Belgique

⁴² Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, p. 44—45.

⁴³ Defourny Jacques *et al.*, *op. cit.*, p. 588.

	Third sector		Public sector		For-profit sector	
Mission	Work integration	Home care	Work integration	Home care	Profit	Profit
Providers	WISE	Home care services for frail and elderly people	Welfare local social services	Home care services for frail and elderly people	Temp. Work agencies	Firms
Regulation	Service voucher quasi-market					
	Tutelary	Tutelary		Tutelary		

Source: CIRTES, Centre d'économie sociale Université de Liège, Relation of service and mission of provider in a quasi-market M. Nyssens (UCL) - J. Defourny (ULg) A. Henry (ULg), S. Nassaut (UCL).

Ce tableau montre que tous types d'organisations opèrent dans le quasi-marché, bien que certains acteurs restent par ailleurs sous régulation tutélaire des autorités publiques, et reçoivent donc des moyens financiers supplémentaires, pour atteindre leur finalité sociale.⁴⁴

La littérature académique met en évidence divers arguments théoriques en faveur d'une régulation de type quasi-marché. Premièrement, le quasi-marché entraîne une réduction des coûts de prestation des services stimulée par la concurrence. Deuxièmement, ce type de configuration offre aux utilisateurs davantage de choix et permet aux prestataires de se spécialiser pour se focaliser sur certains aspects ou public-cibles des services à la personne. Enfin, cela conduit à plus de respect du critère d'équité.

Toutefois, pour fonctionner correctement, un quasi-marché doit satisfaire un certain nombre de critères notamment en termes de structure du marché (une présence suffisante d'acheteurs et de fournisseurs, l'absence de barrière à l'entrée, etc.) ; des coûts de transaction limités, et un accès facile à l'information (concernant la qualité de service fourni), pour lequel l'Etat a un rôle clé à jouer.⁴⁵

3.4 La qualité de services selon le type de prestataire

Plusieurs auteurs ont déjà abordé l'enjeu de la qualité de l'emploi et des services dans un contexte où des prestataires de nature diverse opèrent. En effet, selon leur finalité et le type de régulation à laquelle ils sont soumis, la qualité des services peut considérablement varier

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ Henry Arnaud, Nassaut Stéphane, Defourny Jacques, and Nyssens Marthe, *Economie plurielle et régulation publique: le quasi-marché des titres-services en Belgique*, Société et Avenir, Politique Scientifique Fédérale, pp. 13–14.

d'un prestataire à l'autre. Les conclusions de ces chercheurs sont synthétisées dans le tableau suivant.

Tableau 3: La qualité de services selon le type de prestataire

Typologie	Finalité	Qualité de service/de l'emploi
Secteur de l'intérim	Court terme, recherche du profit	<p><u>Qualité de services:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfaction du client au cœur d'une relation commerciale ; - Capacité d'adaptation aux besoins des utilisateurs ; - Pas de visite réalisée au domicile des utilisateurs pour évaluer leur profil, assurer que le lieu de travail est sécurisé, évaluer la charge de travail, etc. ; - Le prestataire est uniquement un intermédiaire administratif ; - Minimisation des coûts. <p><u>Qualité d'emploi :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Moins d'ETP, taux minimum d'occupation prévu par la loi (voir tableau 4) ; - Contrats de durée inférieure ; - Peu d'heures de travail (minimum prévu par la loi) - Emplois très flexibles, ce qui diminue leur qualité ; - Rotation rapide du personnel ; - Pas de respect des lois anti-discrimination ; - Moindres performances que dans les secteurs publics et de l'économie sociale ; - Pratiques similaires dans toutes les agences d'intérim.
Secteur lucratif	Recherche du profit	<p><u>Qualité de services:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfaction du client au cœur d'une relation commerciale ; - Davantage de visites réalisées au domicile de l'utilisateur avant la signature d'un contrat (33% en comparaison avec 0% dans secteur de l'intérim). <p><u>Qualité d'emploi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Moindres performances que dans les secteurs publics et de l'économie sociale ; - Grande variété des pratiques d'une société commerciale à l'autre. Toutes les sociétés ne sont pas uniquement guidées par la recherche du profit ; - Certaines PME ont des pratiques similaires

		à celles de l'économie sociale et du secteur public (telle que l'organisation de visites préalables au domicile).
Autorités publiques	Focus sur les familles vulnérables et les personnes âgées (en difficulté financière ou dépendantes). Solidarité locale, finalité sociale, accessibilité pour tous.	<p><u>Qualité de services:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 70% de visites au domicile de l'utilisateur ; - Evaluation du profil de l'utilisateur et de ses besoins ; - Evaluation écrite de la sécurité sur le lieu de travail, de la charge de travail, etc. <p><u>Qualité d'emploi :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrats à durée indéterminée et davantage d'heures de travail ; - Meilleur pourcentage d'ETP (voir tableau 4) ; - Satisfaction des travailleurs supérieure au secteur lucratif ; - Emplois de meilleure qualité (formations, sécurité, suivi, évaluation, déontologie) ; - Une des formes d'organisation les plus efficaces.
Entreprises d'insertion	Créer de l'emploi de long-terme ou intérimaire pour les travailleurs les plus désavantagés. Insertion professionnelle, finalité sociale, solidarité.	<p><u>Qualité de services:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 40% de visites au domicile de l'utilisateur ; - Evaluation du profil de l'utilisateur et de ses besoins ; <p><u>Qualité d'emploi :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Focus sur la qualité des emplois ; - Meilleure supervision, gestion et formation ; - Meilleur pourcentage d'ETP de tous les types prestataires (voir tableau 4) ; - Satisfaction des travailleurs supérieure au secteur lucratif ; - Bonne performance, mais toujours moindre que la qualité d'emploi et de services observée dans l'économie sociale et le secteur public.
Economie sociale	Focus sur les familles vulnérables et les personnes âgées (en difficulté financière ou dépendantes). Solidarité locale, finalité sociale, accessibilité pour tous.	<p><u>Qualité de services:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluation du profil de l'utilisateur et de ses besoins ; - Evaluation écrite de la sécurité sur le lieu de travail, de la charge de travail, etc. <p><u>Qualité d'emploi :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrats à durée indéterminée et davantage d'heures de travail ; - Emplois de meilleure qualité (formations, sécurité, suivi, évaluation, déontologie) ; - Satisfaction des travailleurs supérieure au

		secteur lucratif ; – Une des formes d'organisation les plus efficaces.
--	--	---

Source: Compilation d'information provenant de Defourny Jacques, *et al.*, *Does the mission of providers matter on a quasi-market? The case of Belgian service voucher scheme*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81, no. 4, 2010, pp. 583–610.

Les tableaux 2 et 3 montrent clairement que **la nature des organisations et la forme de régulation à laquelle elles sont soumises déterminent la qualité des services offerts**. De manière générale, les organisations à finalité sociale qui opèrent sur le quasi-marché tout en étant soumis à une régulation tutélaire, sont plus enclines à prendre en compte les besoins des travailleurs vulnérables et des usagers, ce qui conduit par conséquent à une meilleure qualité de service et d'emploi. Mais fournir des services de qualité à un prix, ce qui explique pourquoi les agences d'intérim qui cherchent à minimiser leurs coûts, offrent des services et des emplois de moindre qualité.⁴⁶

En conclusion, la finalité des prestataires et la forme de régulation influencent considérablement la qualité des services. Les entreprises d'insertion ainsi que l'économie sociale sont plus attentifs aux besoins de leurs travailleurs et des usagers. En outre, les services qu'ils fournissent bénéficient d'une meilleure supervision ce qui renforce la relation de triangulation entre l'organisation, le travailleur et l'utilisateur. Au contraire, les travailleurs des sociétés commerciales, et des agences d'intérim en particulier, sont soumis à une grande flexibilité d'emploi combinée à une sécurité de l'emploi très faible. Les emplois de ces secteurs ne correspondent donc pas au concept européen de 'flexicurité'. Minimiser les coûts et considérer les usagers comme des clients conduisent ainsi à une prestation de services de moindre qualité que dans le secteur public et de l'économie sociale.⁴⁷

3.5 Triangulation et emploi direct

Le système belge est conçu tel que les usagers qui recourent à des services doivent obligatoirement passer par un opérateur économique. La loi belge déclare en effet que les relations entre employeurs et travailleurs doivent être formalisées dans un contrat signé par les deux parties et que la fourniture de services doit être supervisée par une organisation faisant partie du secteur public, lucratif ou de l'économie sociale. Ainsi, avant de pouvoir bénéficier de services à la personne, les familles doivent choisir un prestataire de services qui emploie des travailleurs.⁴⁸ Le quasi-marché est ainsi caractérisé par une relation de triangulation entre l'opérateur économique, le travailleur et l'utilisateur. Cette triangulation doit être mise en évidence, en particulier en comparaison avec l'emploi direct (ou gré à gré).

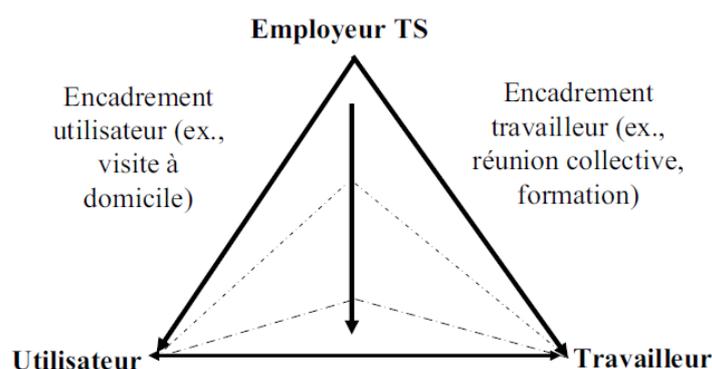
⁴⁶ Nyssens Marthe, Defourny Jacques, Henry Arnaud, Nassaut Stéphane, *Relation of service and mission of provider in a quasi-market*, CIRTES, Centre d'économie sociale Université de Liège.

⁴⁷ Defourny Jacques *et al.*, *op. cit.*, p. 606.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 592

La triangulation est donc au cœur du quasi-marché tel qu'il a été créé en Belgique pour solvabiliser la demande. En plus d'assurer une meilleure qualité de services, la triangulation encourage la création de nouvelles entreprises (à but lucratif ou non). L'emploi direct entre la famille et le travailleur n'est pas permis par la loi belge, contrairement à ce qui existe en France où les deux systèmes coexistent (emploi direct et triangulation). Il s'agissait à l'époque d'un choix délibéré des autorités belges qui souhaitaient assurer une qualité de service et d'emploi la meilleure qui soit. En outre, les prestataires belges de services doivent obtenir une accréditation délivrée par les autorités publiques, autorisant l'Etat à exercer une certaine forme de contrôle sur leurs activités, ce qui n'est pas envisageable dans une relation bilatérale d'emploi direct.⁴⁹ La triangulation a donc pour conséquence de contraindre les travailleurs du secteur de s'associer à une structure économique.

Dans un quasi-marché caractérisé par une pluralité d'acteurs et des asymétries d'informations, la relation de triangulation peut être considérée comme source de confiance pour les trois parties engagées dans le processus. Un tel système a un effet positif sur le service final offert à la famille ; il devrait donc être encouragé dans les autres pays européens qui tentent de régulariser le secteur. L'analyse de la qualité effectuée précédemment a démontré que les acteurs qui interviennent sur le marché n'accordent pas tous la même importance à cette relation triangulaire, ce qui entraîne des conséquences en termes de qualité de services et d'emploi. Alors que cette relation de triangulation est cruciale dans le fonctionnement des entreprises d'insertion et de l'économie sociale, car elle permet une meilleure supervision des travailleurs, elle est moins importante pour le secteur lucratif et en particulier les agences d'intérim. En effet, la commercialisation de la relation avec l'utilisateur et les résultats obtenus en termes de qualité d'emploi conduisent finalement à un aplatissement du triangle tel que l'illustre le schéma suivant :



Source: Defourny Jacques *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

« Lorsque le triangle s'aplatit, on se trouve dans une configuration qui tend vers l'emploi direct ou plutôt vers un mode de prestation «mandataire», dans lequel un employeur titre-service est avant tout chargé des formalités administratives (gestion des contrats, paiement des salaires, etc.) et de l'organisation du service, mais où il n'exerce que peu de

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 601—602

contrôle sur la relation de service tissée entre l'utilisateur et le travailleur. Dans ce cas de figure, l'utilisateur se trouve dans la position d'un «employeur de fait».^{50*}

Contrairement au système unique de triangulation en Belgique, le système français de services à la personne est caractérisé par trois différents modes de prestation des services :

Les services prestataires : l'équivalent de la triangulation entre l'autorité publique, l'employeur, le travailleur et l'utilisateur en Belgique. Ce système existe aussi en France mais n'est pas obligatoire et assez peu répandu.

Les services mandataires : système qui peut être classé entre les services prestataires et l'emploi direct. Dans ce système, les aidants reçoivent une certaine forme de soutien via une organisation (tâches administratives, planning, etc.) mais l'utilisateur est aussi l'employeur et non l'organisation en question.

L'emploi direct : système qui correspond au gré à gré. La relation entre le travailleur et l'utilisateur est bilatérale, il n'y a aucun intermédiaire. Ce modèle est majoritairement utilisé en France.

La coexistence des trois modèles a d'une part, un impact significatif en termes de qualité de l'emploi et d'autre part, pour conséquence de rendre le marché plus compliqué pour l'utilisateur qui doit analyser les différences entre les trois systèmes, y compris leur prix, et faire un choix en conséquence. Bien que les recherches aient montré que l'emploi direct n'offre pas la meilleure qualité de service et d'emploi, il est toujours très largement répandu en France même si la tendance s'inverse et que les services prestataires sont de plus en plus nombreux.⁵¹

Nous ne sommes pas en faveur de ce dernier modèle pour différentes raisons. Premièrement, dans une situation d'emploi direct, l'employeur est l'utilisateur final du service, il y a donc un intermédiaire en moins dans la relation. Les aspects administratifs deviennent alors une prérogative de l'utilisateur/employeur. Il y a certains risques liés à ces tâches. En effet, l'Etat français a déjà constaté un grand nombre d'erreurs dans les documents administratifs rentrés par les familles, ce qui a entraîné un certain nombre de problèmes financiers (les familles ont par exemple dû payer de très gros montants par la suite).

Deuxièmement, ce système n'encourage pas les travailleurs à se former puisque les familles ne sont pas prêtes à couvrir ce genre de coût supplémentaire, alors que l'on sait que la formation permet d'améliorer significativement la qualité du service rendu. L'absence de formation engendre également un risque en termes de sécurité de l'emploi et sécurité au travail.

Troisièmement, lorsque les travailleurs sont en incapacité de travail, leurs employeurs peuvent tout simplement chercher quelqu'un d'autre. La flexibilité pour l'employeur dans ce genre de situation conduit à diminuer davantage la sécurité de l'emploi. Une telle situation

⁵⁰ Defourny Jacques, Henry Arnaud, Nassaut Stéphane, and Nyssens Marthe, *Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service?*, Regards économiques, no. 69, April 2009, pp. 13—14.

⁵¹ Farvaque Nicolas *et al.*, *op. cit.*, pp.109—110.

n'est pas imaginable dans la relation de triangulation puisque l'employeur peut automatiquement offrir un autre travailleur de la même organisation à la famille.

Enfin, ce système n'entraîne pas de création d'entreprises comme c'est le cas en Belgique, ce qui a donc un effet moindre sur la croissance du secteur et sur la création d'emplois indirects (tels que les emplois de management).

La relation triangulaire semble donc le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de qualité d'emploi et de service via une *flexicurité* pour l'employeur et le travailleur. La triangulation a un impact positif direct en termes de création d'entreprises ; offre également une meilleure qualité de services grâce à la gestion et supervision des travailleurs ; de meilleurs contrats de travail à long-terme, avec des heures fixes et les bénéfices de la sécurité sociale. Elle encourage finalement le développement du quasi-marché et la concurrence entre prestataires ce qui pousse la qualité et l'efficacité à la hausse.

4. Conclusion

Ces dix dernières années, plusieurs pays européens ont introduit des nouveaux systèmes de financement pour les services à la personne. Ainsi, la régulation tutélaire a petit à petit été remplacée par des quasi-marchés où les organisations de nature diverse sont en concurrence et de plus en plus nombreuses à entrer sur le marché. Ce mouvement a généralement conduit à un développement du modèle acheteur-fournisseur qui se réfère à l'introduction de la contractualisation et de la concurrence dans un secteur qui était auparavant dominé par les services publics. Ces marchés, orientés vers la demande, ont pour objectif d'offrir plus de choix aux usagers, tout en leur donnant la possibilité d'acheter ces services à prix abordable. Pour ce faire, des subventions sont accordées aux familles et/ou aux prestataires. Enfin, ces marchés ont pour but de développer la demande tout en garantissant l'activité économique des fournisseurs existants, et en encourageant de nouveaux fournisseurs à entrer sur le marché.⁵²

Selon la Commission européenne, « *une extrapolation du système belge à l'Union tenant compte de la taille respective des deux populations (simple multiplication par 50) donne un coût net de 1,2 milliard d'euros pour 4 millions de nouveaux emplois dans le secteur des services de travaux ménagers. Si chaque personne actuellement active (215 000 000) externalise seulement 1 heure par semaine (contre les 2,5 heures que les citoyens européens adultes consacrent en moyenne aux tâches ménagères chaque jour, cela permettrait de créer près de 5,5 millions de nouveaux emplois.* »⁵³

Comme mentionné précédemment, il y a de nombreux effets-retours d'une telle politique en marge de la création d'emploi. Les plus importants sont les suivants :

⁵² Farvaque Nicolas et al., *op. cit.*, pp. 35—40.

⁵³ Commission staff working document, 'Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery', SWD (2012) 95 final, 18 April 2012, p. 14.

- Réduction des allocations de chômage et autres accordées aux personnes qui étaient demandeuses d'emploi avant de rentrer sur le marché du travail ;
- Augmentation des revenus provenant des taxes des personnes qui travaillaient auparavant de manière illégale ;
- Taxe directe prélevées sur les nouvelles entreprises.

Ces effets retours sont complémentaires avec des effets-retours sociaux qui ne peuvent être quantifiés en termes d'impact sur le PIB mais qui sont néanmoins importants dans le contexte actuel où les gouvernements ont tendance à couper dans les budgets sociaux. Parmi ceux-ci :

- Valeur ajoutée des travailleurs qui ont l'opportunité de travailler sous de vrais contrats de travail ;
- Usagers qui peuvent bénéficier d'aide à un coût raisonnable. Cela signifie aussi que les personnes âgées peuvent vivre plus longtemps à domicile. Selon l'étude de Marthe Nyssens⁵⁴, le coût des soins résidentiels est bien plus élevé ; le coût de rester à domicile peut atteindre 1000 €/mois alors que résider en institution de soin peut aller jusqu'à 2000 €/mois ;
- Effets sur la cohésion sociale et contribution au développement local ;⁵⁵
- Meilleure conciliation vie privée/vie professionnelle pour les familles et particulièrement pour les femmes qui s'occupaient des enfants, des personnes âgées et des tâches ménagères ;
- Réduction des inégalités de genre en créant des emplois pour des femmes ;
- Réintégration sur le marché de l'emploi.⁵⁶

Ce working paper avait pour objectif de présenter l'argument économique en faveur d'une intervention de l'Etat dans le secteur des services à la personne. Le but d'une telle politique publique est de créer de l'emploi et de l'activité économique tout en répondant aux besoins de la population. Dans le contexte de contrainte financière que l'Europe connaît actuellement, il est toutefois important que de telles politiques ne représentent pas un coût qui alourdirait considérablement les finances publiques. Cet argument a toutefois été facilement contourné en démontrant les externalités positives, ainsi que les effets-retours économiques et sociaux d'une telle politique, se basant sur les expériences belge et française. Soutenir financièrement la demande a donc été identifié comme un moyen approprié pour atteindre l'objectif de création d'emploi. Ce working paper a également permis d'identifier certains enjeux qui doivent être soulevés dans ce contexte, tels que la forme de financement public, le prix des services, la configuration du marché et l'enjeu transversal de la qualité.

⁵⁴ Degrave Florence, Nyssens Marthe, *op. cit.*, p. 251.

⁵⁵ Defourny Jacques *et al.*, *op. cit.*, p. 591.

⁵⁶ HM Government and Employers for Carers Summit: Supporting Carers to remain in Employment, London, 21 June 2012, Intervention de Denis Stokkink, Président du Think Tank européen Pour la Solidarité.

5. Bibliographie

Bode Ingo, Gardin Laurent, and Nyssens Marthe, *Quasi-marketisation in domiciliary care: varied patterns similar problems?*, International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 31.

Chambre des représentants de Belgique, *Projet de loi, visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité*, 1^{er} juin 2001.

Commission staff working document, 'Exploiting the employment potential of the personal and household services. Towards a job-rich recovery', SWD (2012) 95 final, 18 April 2012.

Cools Fanny, *Enjeux européens des services à la personne, Les déterminants de la demande*, Think Tank européen Pour la Solidarité, Collection Working Paper, Avril 2013.

Defourny Jacques, Henry Arnaud, Nassaut Stéphane, and Nyssens Marthe, *Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service?*, Regards économiques, no. 69, April 2009.

Defourny Jacques, Henry Arnaud, Nassaut Stéphane and Nyssens Marthe, *Does the mission of providers matter on a quasi-market? The case of Belgian service voucher scheme*, Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 81 no. 4, 2010.

Degrave Florence, Nyssens Marthe, *Care regimes on the move: comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany and Italy*, Centre Interdisciplinaire de Recherche Travail, Etat et Société, Université Catholique de Louvain, April 2012.

European Commission, *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care*, Memorandum of the Social Protection Committee, Brussels, 2005.

Gerard Maarten, Valsamis Daphné et Van der Beken Wim, *Septième évaluation du système des titres-services*, réalisée par IDEA Consult pour le Service Public Fédéral de l'Emploi, du Travail et du Dialogue social, 2011.

Farvaque Nicolas, Yonnet Jean-Pierre, *Job Creation in Innovative Relational Services. The Case for Services to Private Individuals in Europe*, ORSEU, 2006.

Henry Arnaud, Nassaut Stéphane, Defourny Jacques, and Nyssens Marthe, *Economie plurielle et régulation publique: le quasi-marché des titres-services en Belgique*, Société et Avenir, Politique Scientifique Fédérale.

Nyssens Marthe, *Introduction to the special issue the development of quasi-market in domiciliary care: a European perspective*, Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 81, no. 4, 2010, p. 502.

Nyssens Marthe, Defourny Jacques, Henry Arnaud, Nassaut Stéphane, *Relation of service and mission of provider in a quasi-market*, CIRTES, Centre d'économie sociale Université de Liège.

Petrella Francesca, Richez-Battesti Nadine, *Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de care en Europe*, Pôle Sud, 2009/2, no. 31.

Petrella Francesca, *Access to childcare services: the role of demand and supply-side policies*, [Population Research and Policy Review](#), vol. 30, no. 2, April 2011.

Think Tank européen Pour la Solidarité, *Les services à la personne en Europe: Regards croisés et approche européenne sur un enjeu d'avenir*, Janvier 2012.

Think Tank européen Pour la Solidarité, *Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives*, mars 2011.