
Les "vouchers" entre limites et forces

Une évaluation des titres-services en Belgique et des CESU en France dans le domaine des services à la personne

—
Anna Maria Sansoni

Working Paper 2009.06

Les "vouchers" entre limites et forces

Une évaluation des titres-services en Belgique et des CESU en France dans le domaine des services à la personne

—
Anna Maria Sansoni

Working Paper 2009.06
institut syndical européen

Anna Maria Sansoni est doctorante à l'Ecole Internationale de Doctorat en Droit des Relations de Travail, Fondation "Marco Biagi" – Adapt, Université de Modena et Reggio Emilia, annamaria.sansoni@unimore.it

Bruxelles, 2009

© Editeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression: Imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2009/10.574/14

ISSN 1994-4446 (version imprimée)

ISSN 1994-4454 (version électronique)

L'ETUI bénéficie du soutien financier de la Communauté européenne. La Communauté européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

1. Introduction	5
2. Le développement des services à la personne : les raisons et les objectifs.....	9
2.1. Les raisons.....	9
2.2. Les objectifs.....	12
3. Les raisons de l'utilisation des « vouchers » et les modalités de fonctionnement en Belgique et en France.....	15
3.1. Le cas belge.....	16
3.2. Le cas français.....	21
4. Les enjeux et les perspectives de développement	29
4.1. La viabilité financière.....	29
4.2. La qualité.....	31
4.3. Le positionnement dans l'économie.....	33
5. Conclusions.....	35
6. Annexes.....	39
7. Références bibliographiques.....	40
ETUI Discussion and Working Papers.....	43

1. Introduction*

L'expression "services à la personne" (SAP) est utilisée pour désigner les prestations de travail rendues au domicile ou dans l'environnement proche des particuliers. Elles se réalisent à la suite de la décision des ménages d'externaliser une série d'activités relatives à la sphère domestique et se caractérisent par un contact direct entre le particulier – c'est à dire l'utilisateur – et le prestataire de services.

Il s'agit d'une expression très large qui couvre une vaste palette de métiers et peut renvoyer, d'un côté, aux services de « prise en charge » des destinataires « fragiles » (c'est-à-dire, la garde des enfants et la prestation de soins aux personnes âgées et aux personnes dépendantes) et de l'autre, aux services "de confort", qui visent à faciliter la vie quotidienne grâce à l'externalisation des tâches domestiques (par exemple, les services d'aide-ménagère, la livraison des courses, la couture et le repassage, les petits travaux de jardinage, des petits bricolages et l'assistance informatique). Il est intéressant de remarquer d'emblée l'élément de proximité qui caractérise ces services. En effet, il s'agit d'activités non-délocalisables, qui doivent obligatoirement être effectuées auprès du bénéficiaire. C'est pour cela que, dans la littérature, on trouve aussi l'expression de "services de proximité", qui met l'accent sur le caractère « local » de ce type de services et sur l'importance du maillage territorial pour leur réalisation effective¹. Par conséquent, la croissance des SAP est strictement liée au développement de l'économie locale, comme l'affirmait déjà Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, publié par la Commission européenne en 1993.

Dans le présent rapport, l'auteure propose d'analyser les motivations liées au développement des SAP et le débat qui a eu lieu en Belgique et en France

* Ce rapport a été écrit en juillet 2008, suite à un stage de quatre mois effectué auprès de l'ETUI-REHS. L'auteure tient à remercier Maria Jepsen, Janine Leschke, Laurent Fraisse et Michele Tiraboschi pour leurs commentaires utiles et tous les acteurs, publics et privés, interviewés en Belgique et en France. Elle remercie tout spécialement Maarten Keune qui a suivi soigneusement et patiemment le développement de ce rapport.

1. Toutefois, quelques sources rappellent que le concept de services de proximité va au-delà des services de la vie quotidienne et s'étend aux services d'amélioration du cadre de vie jusqu'aux services culturels, de loisirs et aux services d'environnement (Conseil économique et social 2007); d'autres soulignent que ces services s'inscrivent dans une proximité à la fois objective, par leur ancrage dans un espace local, et subjective grâce à la dimension relationnelle qu'ils comportent (Lemaître 2003).

sur leur potentiel économique et social. Elle entend présenter en particulier une modalité spécifique de paiement des prestations rendues dans le domaine des SAP, c'est-à-dire les « vouchers », et les avantages et inconvénients qui y sont associés. À l'instar d'autres mesures et interventions publiques (comme les crédits et les abattements fiscaux), les « vouchers » ont été introduits principalement pour lutter contre le travail au noir, largement répandu dans le secteur des SAP.

L'intérêt de l'auteure pour cet outil vient du fait que, aussi notamment grâce à sa facilité d'utilisation, il pourrait se répandre dans d'autres pays, comme l'Italie, où un secteur régulier de SAP a du mal à s'imposer.

Bien qu'en Europe il y ait eu plusieurs expérimentations de « vouchers » dans le domaine des SAP (par exemple en Autriche pour le travail domestique et au Royaume-Uni pour la garde d'enfants), l'analyse comparative de ce rapport se limite à la Belgique et la France, qui sont les deux États européens à l'avant-garde dans leur utilisation. En effet, ils les ont introduits au cours des années 1990 et, après de nombreuses réformes, ils sont actuellement en train de s'interroger sur leur efficacité.

En partant de l'analyse du développement des SAP dans le cadre de la tertiarisation progressive de l'économie, le rapport cherche donc à évaluer les enjeux principaux associés à l'utilisation des « vouchers », également dans la perspective de leur transférabilité vers d'autres pays européens. L'État social belge et l'État social français appartiennent en effet à la même famille, c'est-à-dire celle du modèle continental, qui s'est caractérisé, surtout au cours de ces dernières années, par une réflexion autour des politiques familiales et par des tentatives de promouvoir une répartition plus équitable des tâches familiales (Esping Andersen 1990 et Hemerijck et al., 2006). En outre, il faut mettre en avant le fait que, dès les années 1970, la France et la Belgique ont été les premiers en Europe, juste après les pays scandinaves, à pourvoir à l'extension des services pour les familles, en particulier par des mesures en faveur de la garde d'enfants et des soins aux personnes âgées (Esping Andersen 1999). Il serait donc intéressant d'élargir l'analyse à d'autres pays, pour voir si un système de « vouchers » pourrait avoir le degré d'approbation nécessaire pour s'imposer dans des États au modèle social profondément différent, comme ceux de type libéral ou les États méditerranéens.

Le présent rapport se structure comme suit : le chapitre 2 passe en revue, dans le contexte de la tertiarisation de l'économie, les raisons les plus importantes qui peuvent expliquer le développement des SAP et énumère les objectifs socio-économiques que les pouvoirs publics y associent.

Le chapitre 3 propose, suite aux interviews réalisées par l'auteure, une analyse comparée de l'utilisation des « vouchers » en Belgique (titres-services) et en France (chèque emploi service universel – CESU). Après avoir examiné les principaux motifs qui peuvent expliquer le choix des « vouchers » par rapport à d'autres politiques et outils similaires, on passera leur histoire en revue et l'on décrira les principales caractéristiques des deux systèmes nationaux.

Le chapitre 4 envisage les enjeux économiques et sociaux les plus significatifs pour les deux pays : la viabilité financière; la qualité des emplois créés et des services rendus et enfin, le positionnement du secteur entre l'économie sociale d'une part et l'économie privée de l'autre.

Le chapitre 5 reprend les éléments « gagnants » des deux systèmes, dont il faudrait tenir compte dans le cas d'une expérimentation sur d'autres pays européens.

Le chapitre 6 présente un tableau relatif aux interviews réalisées et le chapitre 7 dresse pour terminer la liste des références bibliographiques.

2. Le développement des services à la personne : les raisons et les objectifs

Ce chapitre propose d'analyser d'un côté les causes socio-économiques qui contribuent à expliquer la demande croissante des SAP et de l'autre, les objectifs qui poussent les autorités publiques à soutenir leur croissance.

2.1. Les raisons

Avant de présenter les raisons principales de l'essor des SAP, il faut rappeler que dans le cadre de la macro-catégorie "services", les services à la personne présentent des éléments spécifiques par rapport aux autres sous-secteurs du même ensemble, puisqu'ils se déroulent au domicile ou dans l'environnement proche de l'utilisateur, qu'ils ne sont pas délocalisables et se basent sur une relation directe entre le consommateur et le prestataire du service. En outre, ils représentent un segment partiellement nouveau et difficile à comptabiliser en termes statistiques, puisque la même expression est utilisée à la fois pour les services aux particuliers (comme les services de ménage), qui ont émergé assez récemment, et pour les services relevant des soins aux destinataires « fragiles » qui, eux, existent depuis longtemps dans la plupart des pays européens (Jany Catrice 2008a, Jany Catrice 2008b et Gardin 2008).

Étant donné la spécificité des SAP, quelles raisons peut-on mettre en cause ? On peut en identifier quatre : 1) la tertiarisation progressive de l'économie; 2) la participation accrue des femmes sur le marché du travail; 3) le vieillissement de la population; 4) la réflexion sur leur potentiel économique et social.

2.1.1. La tertiarisation progressive de l'économie

En premier lieu, l'essor des SAP constitue un élément de la tertiarisation générale et progressive de l'économie qui caractérise largement les sociétés à forte industrialisation (OCDE 2000 et Dølvik 2001). En effet, il suffit de considérer quelques statistiques macro-économiques pour s'en rendre compte. Même s'il y a des différences significatives au niveau des États membres, le secteur des services contribue désormais pour plus de 70% du PIB dans l'UE27 et représente 70% des emplois dans l'UE27 (cf. Eurostat 2008 et Kemekliene et al.,

2007)². Le secteur des services intervient donc pour une grande partie dans la création de nouveaux emplois en Europe.

Or, compte tenu du fait que la macro-catégorie “services” est très large, il est clair que la création d’emplois diffère en fonction des sous-secteurs³. En ce qui concerne les SAP, ils sont compris dans les services du secteur privé ou social (quand le travailleur est engagé par une entreprise ou par un organisme social) et dans la catégorie « activités des ménages » (quand le particulier, qui bénéficie du service, emploie directement le travailleur).

Suite au passage d’une économie de biens et de marchandises à une économie de services, on observe une modification de la structure de la demande finale, qui se caractérise par une demande croissante en services, et en particulier en services de qualité. Dans le cas des SAP, elle présente une élasticité significative par rapport au revenu. Par conséquent, plus les revenus sont élevés, plus la part des revenus consacrés à l’achat de ce type de services l’est également (Kemekliene et al., 2007).

2.1.2. La participation accrue des femmes sur le marché du travail

Une deuxième explication de l’extension du secteur des SAP, fortement liée à la précédente, concerne la présence accrue des femmes sur le marché du travail. Il s’agit d’un phénomène très bien connu et qui concerne tous les pays européens depuis les années 1970. À ce propos, il suffit de rappeler que, sur un total de plus de 30 millions d’emplois créés dans les États européens depuis 1961, plus de 25 millions d’entre eux ont été pris par des femmes, et cela surtout dans le secteur des services (Cancedda 2001)⁴. La croissance de l’emploi féminin a été particulièrement impressionnante ces dix dernières années : en 1997, quand la Stratégie européenne pour l’emploi fut lancée, le taux d’emploi des femmes plafonnait à environ 51%; en 2007, il a atteint dans l’UE27, le chiffre de 58,3%. Compte tenu du fait que le taux d’emploi des hommes a quasi stagné pendant la même période, cela signifie que, sur un total de plus de 18 millions d’emplois créés au cours des dix dernières années, plus de 12 millions ont été pris par des femmes (Commission européenne 2007a).

Suite à la participation accrue des femmes, la nécessité de trouver le bon équilibre entre la vie professionnelle et familiale est devenue une question urgente, qui a stimulé l’externalisation de toute une série d’activités domestiques et de

2. Ces données statistiques se réfèrent à la catégorie “Services purs” de la NACE, c’est-à-dire les services du secteur privé, les services de l’administration publique et les “autres services” (éducation, santé, services personnels).

3. En 2005, par exemple, les services du secteur privé en Europe représentaient la moitié de l’emploi total dans les services contre environ 10% pour l’administration publique et environ un tiers du total.

4. Selon les données d’Eurostat, en 2007, dans l’UE27, presque le 82% des travailleuses avaient un emploi dans le secteur des services.

prise en charge qui, dans le passé, étaient presque exclusivement fournies par un travail féminin non rémunéré au sein du ménage (c'est-à-dire la mère de famille) ou par un travail rémunéré extérieur, mais irrégulier.

2.1.3. Le vieillissement de la population

À cela s'ajoute une autre cause concomitante, dont les conséquences ne seront complètement perceptibles que dans les années à venir : le vieillissement progressif, et jusqu'à présent ininterrompu, de la population européenne. Ce phénomène, qui d'une part découle des progrès de la médecine et de l'autre, est une conséquence de la diminution du taux de natalité, affecte la plupart des pays européens. Selon Eurostat, avec l'allongement de la durée de vie, l'Europe devrait compter en 2050 près de 50 millions de citoyens âgés de 80 ans et plus (contre 18 millions en 2004).

Le vieillissement de la population signifie bien évidemment une augmentation du nombre des personnes tributaires partiellement ou totalement des soins prodigués par des membres de leur famille ou des professionnels pour mener leur vie. Une conséquence directe est déjà aujourd'hui – mais le phénomène ne fera qu'augmenter avec le temps - la demande croissante de services d'assistance aux personnes âgées, et en particulier de services au domicile de l'utilisateur, compte tenu du fait que presque la totalité des citoyens européens (près de neuf sur dix) se disent plus favorables aux soins à domicile ou de proximité qu'aux soins en institution (Commission européenne 2008 et 2007b).

2.1.4. Réflexion sur le potentiel économique et social des SAP

Enfin, l'expansion des SAP s'insère dans la réflexion, menée au niveau politique, sur leur potentiel économique et social et de leur contribution à un nouveau modèle d'État social, de type actif. Cela démontre bien que l'émergence du secteur des SAP est également le résultat d'une construction socio-politique précise aussi et non le simple résultat d'évolutions socio-économiques.

À ce propos, il est utile de préciser les termes du débat en France et en Belgique. En France, la volonté politique d'investir dans ce secteur se base sur la conviction que les SAP, puisqu'ils se trouvent « à la croisée d'une multitude de tendances longues d'évolution de la société française » (Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale 2005, p. 7) ont un énorme potentiel et qu'il est donc avantageux d'y investir des ressources pour encourager l'émergence d'un nouveau marché, qui pourrait être un véritable moteur de croissance économique (Hontaas 2007 et 2006). La réflexion part de la constatation qu'en France le taux d'emploi est particulièrement faible dans les services et qu'ils peuvent donc représenter un gisement privilégié d'emplois. Les SAP, dans la mesure où ils sont capables de garantir une offre de qualité, pourraient satisfaire la demande croissante de services de qualité (Cahuc et Debonneuil 2004), si l'on se base sur l'accroissement du taux d'activité des femmes, sur

l'aspiration à un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, sur l'évolution démographique (vieillesse de la population et dynamisme relatif du taux de natalité) et sur l'augmentation du nombre de personnes devant faire face, seules, aux nécessités de la vie quotidienne (Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale 2005).

En Belgique, par contre, la réflexion sur l'expansion des services de proximité a été centrée sur l'idée qu'ils peuvent faire partie intégrante de l'essor d'un nouveau modèle d'État social de type "actif" (Vielle et al., 2005). Suite aux discussions sur la réforme de l'État social "providence", jugées inévitables à cause de la crise de son financement, de son efficacité et de sa légitimité (Cassiers et Lebeau 2005)⁵, on a importé en Belgique le concept britannique de « positive social state ». Il s'agit d'un nouveau type d'État social, marqué à la fois par le maintien d'un régime étendu de protection sociale et par la rupture avec l'attente passive d'une indemnisation par les citoyens affectés par les différents risques sociaux (Vielle et al., 2005). L'expression a été consacrée en 1999 par la volonté du gouvernement fédéral⁶ de réorganiser la politique économique et sociale selon les principes de l'État social actif, c'est-à-dire d'un État social qui, tout en assurant une protection sociale adéquate, vise à « augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société » (Vielle et al., 2005, p. 15). Dans ce contexte-là, les chèques ALE et les titres-services ont été introduits pour atteindre à la fois l'objectif de l'expansion des services de proximité et celui de l'activation des chômeurs, en particulier de longue durée (Conter 2005).

Après avoir analysé les raisons, il convient maintenant de se concentrer sur les objectifs associés à l'essor des SAP.

2.2. Les objectifs

Quelques-uns des objectifs liés au progrès du secteur des SAP en Belgique et en France ont déjà été anticipés. Dans ce sous-chapitre, il serait opportun de les présenter d'une manière plus approfondie, tout en rappelant que le choix d'utiliser les « vouchers » pour faciliter leur développement à l'exclusion d'autres outils, s'inscrit dans un moment d'inflexion des politiques qui visent à un financement de la demande de services, plutôt que de l'offre, ainsi qu'à la lutte contre le travail au noir dans la sphère des services aux particuliers pour favoriser l'insertion des chômeurs (Devetter et al. 2008). Cependant, si cela est très clair côté belge, c'est beaucoup plus ambigu en France où les « vouchers », cumulés aux mesures sociales de soutien aux personnes dépendantes,

5. La crise de financement découlerait d'une stagnation des recettes et d'une hausse des dépenses de l'État social; la crise d'efficacité consisterait en l'incapacité de résoudre le problème du chômage et de l'exclusion sociale; la crise de légitimité proviendrait du fait que l'État "providence" paraît se baser de plus en plus sur une logique d'assistance passive (Cassiers et Lebeau 2005).

6. Et en particulier du Ministre des Affaires sociales et des Pensions, M. Frank Vandenbroucke.

peuvent également être utilisés pour l'aide aux personnes fragiles (voir infra). On peut distinguer quatre objectifs principaux, corrélés entre eux : 1) la lutte contre le travail au noir et la création d'emplois réguliers; 2) la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale; 3) l'assistance aux destinataires "fragiles"; et enfin 4) l'activation des chômeurs, spécialement de ceux de longue durée. Il s'agit d'objectifs définis au niveau national, qui sont cependant réalisés au niveau régional et local, grâce à la participation d'acteurs publics et privés.

2.2.1. La lutte contre le travail au noir et la création d'emplois réguliers

L'objectif le plus souvent cité pour justifier l'appui politique au développement des SAP en Belgique et en France a sans doute été la lutte contre le travail au noir. Il est évidemment assez difficile de pouvoir disposer de données statistiques fiables sur l'étendue du travail au noir. Selon quelques auteurs, en Europe, entre 50 et 80% des "travailleuses domestiques" ne seraient pas déclarées (Puech 2006)⁷. Sans vouloir se plonger dans les statistiques, on relèvera surtout que l'étendue du travail au noir signifie, d'un côté, l'absence totale de droits sociaux pour les travailleurs et, de l'autre, des pertes économiques importantes (par exemple du point de vue des recettes fiscales et de la demande des biens et services) pour les finances publiques. C'est pour cela que les pouvoirs publics ont insisté, en Belgique comme en France, sur la nécessité de lutter contre le travail au noir et, par conséquent, de créer des emplois réguliers⁸. Toutefois, puisque la demande de SAP est élastique par rapport au prix, il paraît indispensable, au moins dans un premier temps, de prévoir une intervention publique active, qui vise à solvabiliser la demande, à rendre le coût du service déclaré inférieur au coût du travail au noir (ce qui se passe actuellement dans les deux cas nationaux), à soutenir l'émergence d'une offre de qualité et à simplifier l'accès au travail déclaré. Pour les pouvoirs publics, ce coût devrait avoir des effets de retour importants : une meilleure allocation des prestations sociales, une chute du chômage et davantage de recettes fiscales à mesure que des emplois réguliers sont créés.

2.2.2. La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

En ce qui concerne l'objectif de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, il découle de l'augmentation du taux d'emploi des femmes et, par conséquent, de la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre la sphère pro-

7. Selon les statistiques de l'INSEE, le taux de travail non déclaré est estimé à 60% en France pour la branche des SAP (Bentoglio 2005). En outre, plus de 2,8 millions de ménages français utiliseraient des prestations de services à la personne au noir (Caisse d'Épargne 2007).

8. Le Livre Blanc de la Commission européenne avait déjà reconnu, en 1993, les SAP comme des bassins potentiels de création d'emplois.

fessionnelle et la sphère privée, à partir du moment où le modèle traditionnel du male breadwinner n'est plus dominant. On a en effet déjà souligné que l'entrée des femmes sur le marché du travail a favorisé l'externalisation croissante d'une série de tâches traditionnellement accomplies par celles-ci, c'est-à-dire les travaux domestiques, la garde d'enfants et la prise en charge des personnes âgées et dépendantes.

2.2.3. L'assistance aux destinataires "fragiles"

Les SAP peuvent aider les publics "fragiles" (comme les enfants, les personnes âgées et les personnes dépendantes) dans la mesure où ils cherchent à les soulager dans l'exécution des tâches quotidiennes. Il faut bien préciser que si en Belgique les « vouchers » sont réservés aux services domestiques et "de confort", en France on peut également les utiliser aussi pour les services qui relevaient traditionnellement de l'assistance sociale et cela a fait objet de plusieurs critiques (voir infra).

2.2.4. L'activation des chômeurs

Enfin, dans le cas belge, le soutien aux SAP a été considéré un moyen d'encourager l'activation des chômeurs et de promouvoir leur réinsertion sur le marché du travail. Cette logique est bien visible dans le système des titres-services : afin de pousser les chômeurs à réintégrer le marché du travail, on leur permet de continuer à bénéficier des allocations, aussi longtemps qu'ils sont occupés à temps partiel comme travailleurs sous titres-services (Conter 2005 et Lefresne et Tuchsirer 2004).

3. Les raisons de l'utilisation des « vouchers » et les modalités de fonctionnement en Belgique et en France

Les « vouchers » constituent une modalité de paiement utilisée, aux États-Unis comme en Europe, dans plusieurs domaines de la politique publique, comme l'éducation et la formation, la garde d'enfants, l'assistance aux personnes âgées et dépendantes, les politiques de lutte contre la pauvreté (c'est le cas du programme Food Stamps inauguré au début des années 1960 aux États-Unis⁹) et les logements sociaux (Cave 2001 et Beltrametti 2004). En outre, au cours des dernières années, on a assisté à leur diffusion dans les relations de travail, sous forme de titres-repas (Beltrametti 2004).

Toutefois, comment peut-on expliquer le choix des « vouchers » par rapport à d'autres outils dans les différentes sphères citées et en particulier dans le secteur des SAP ? Et est-ce qu'il y a un lien avec les raisons et les objectifs rappelés pour expliquer le succès des SAP ?

Dans la littérature, deux raisons sont particulièrement mentionnées pour justifier leur choix : la simplification administrative dont bénéficient les utilisateurs et les travailleurs et la liberté de choix qu'ils garantissent aux utilisateurs (Beltrametti 2004).

Dans le domaine des SAP, la simplification administrative a été considérée comme particulièrement importante dans la réalisation de l'objectif de la lutte contre le travail au noir. Les « vouchers », en effet, ne présentent pas de lourdes formalités administratives à accomplir, puisque les utilisateurs doivent simplement les acheter et les verser aux travailleurs; ensuite, les cotisations sociales sont automatiquement calculées. Selon les autorités françaises et belges, ils pourraient donc se révéler une incitation significative à la régularisation du travail irrégulier, si l'on considère qu'un des obstacles à sa régularisation semble être les charges administratives imposées aux acteurs¹⁰.

9. Le but du programme public Food Stamps est l'amélioration de l'alimentation des personnes économiquement faibles. Les « vouchers » permettent l'achat de denrées alimentaires grâce au soutien du pouvoir d'achat des destinataires, choisis sur la base du revenu et de la composition du noyau familial (Beltrametti 2004 et Cave 2001).

10. Toutefois, la simplification administrative concerne essentiellement les utilisateurs et les travailleurs, et non les autorités publiques, appelées à réglementer l'émission des « vouchers » et à contrôler que leur utilisation est bien conforme aux dispositions normatives.

Par ailleurs, les « vouchers » représentent une modalité de transfert des ressources économiques garantissant une liberté de choix (au sujet de leur utilisation) à mi-chemin entre la liberté maximale offerte par la monnaie et la liberté minimale garantie par les prestations en nature (Beltrametti 2004). En effet, les utilisateurs ont la possibilité de choisir, pour le même service et selon leurs préférences individuelles, entre un éventail de distributeurs et de prestations et ils ne sont pas obligés d'accepter un service déjà "pre-confectionné" et choisi par les acteurs qui cofinancent ou effectuent la prestation. Cet argument a été très utilisé dans le cas français, où l'on a voulu souligner que l'intervention des pouvoirs publics dans la réglementation du marché des SAP ne limitait pas la liberté individuelle dans le choix des services et de leurs modalités de prestation.

De toute façon, même s'il y a un consensus sur la facilité d'utilisation des « vouchers », la liberté de choix est une question beaucoup plus controversée, puisqu'elle dépend largement de la connaissance des services offerts et du revenu des utilisateurs car seules certaines catégories de citoyens peuvent profiter des avantages fiscaux qui y sont associés. Cette question sera approfondie dans les sous-chapitres suivants, qui se concentrent sur l'analyse des systèmes nationaux, en partant d'un bref rappel historique et en continuant avec la description des modalités de fonctionnement, sur les acteurs impliqués et sur la présentation des données statistiques les plus significatives.

3.1. Le cas belge

Suite à un processus d'évaluation sur les potentialités de l'instauration d'un système de « vouchers », notamment dans le domaine du nettoyage à domicile, les titres-services ont été introduits à l'initiative du Gouvernement fédéral, qui voulait favoriser le développement des services de proximité pour créer des emplois et favoriser l'insertion des non-actifs (l'objectif initial était de créer 25.000 emplois supplémentaires pour la fin de 2007), lutter contre le travail au noir et favoriser une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale (cf. Plasman 1999, Leurs 2008 et les rapports d'évaluation d'IDEA Consult en 2005, 2006, 2007 et 2008)¹¹. Au-delà des titres-services, les SAP se structurent autour des centres publics d'action sociale (CPAS) et des services d'aide aux familles et aux personnes âgées (SAFPA), qui fournissent une aide aux personnes qui en ont besoin pour les différentes exigences de la vie quotidienne.

11. A propos de ce dernier objectif, depuis le 1er janvier 2006, les travailleuses indépendantes qui viennent d'accoucher ont droit à une aide à la maternité, qui prend la forme de 105 titres-services gratuits pour la réalisation des tâches domestiques, encaissables via leur caisse d'assurance sociale. Selon les données de l'ONEM, en décembre 2007, 4.187 travailleuses indépendantes étaient déjà inscrites pour bénéficier de cette aide à la maternité.

Instauré par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité¹², le système des titres-services est en vigueur depuis le 1er janvier 2004. A vrai dire, un système de titres-services avait été introduit dès 2003 dans les régions qui dans le nouveau système, peuvent étendre l'utilisation des titres-services à d'autres activités plus strictement de « prise en charge », comme la garde d'enfants, l'aide à domicile pour des personnes âgées et l'assistance aux malades¹³. En outre, il ne faut pas oublier qu'au niveau fédéral, un système de titres pour le paiement de prestations rendues dans le cadre de services de proximité avait déjà été créé en partenariat avec les Agences Locales pour l'Emploi (ALE). Ce système, bien que présentant d'importants éléments d'insertion sociale, s'est toutefois révélé être un véritable « piège à l'emploi » et il a progressivement été remplacé par le nouveau dispositif des titres-services¹⁴.

Les textes légaux précisent que le titre-service est un titre de paiement émis par une société émettrice¹⁵, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'État (revêtant une forme d'aide à la consommation) une prestation de travaux ou de services de proximité (c'est-à-dire des activités marchandes ou non marchandes qui concernent l'aide à domicile de nature ménagère) effectuée par une entreprise agréée. En outre, ils clarifient le champ d'application : les titres-services sont utilisables exclusivement pour les activités domestiques, effectuées au domicile ou à l'extérieur du domicile de l'utilisateur. La liste est donc assez limitée : le nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, y compris le raccommodage du linge à repasser, les petits travaux occasionnels de couture, la préparation de repas, les courses ménagères. La prise en charge des personnes dépendantes en est donc exclue, sauf pour le transport accompagné de personnes à mobilité réduite.

3.1.1. Les modalités de fonctionnement et les acteurs impliqués

Le système repose sur la corrélation entre cinq acteurs : la société émettrice, les utilisateurs, les employeurs, les travailleurs et l'État fédéral, qui assume le rôle de cofinanceur.

12. La loi du 20 juillet 2001 a été publiée au Moniteur Belge du 11/08/2001. Cf. aussi l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services (M.B. du 22/12/2001).

13. En Flandre, par exemple, on a autorisé l'utilisation des titres-services pour le paiement des frais de garderie.

14. Les chômeurs de longue durée étaient obligés de s'inscrire aux ALE qui, pour favoriser leur réinsertion, leur offraient quelques heures de travail pour de petits travaux de jardinage ou pour des activités domestiques. Il s'agissait simplement d'un complément de revenu, puisque les chômeurs gardaient leurs allocations de chômage, et pas d'un contrat de travail. Pour les heures prestées, les travailleurs étaient rémunérés par chèques (les chèques ALE), dont la valeur faciale était fixée par l'ALE de chaque commune (mais comprise en tout cas entre 4,95 et 7,45 euros).

15. Il s'agit de Sodexho depuis le 1er janvier 2007 (c'était Accor Services jusqu'au 31 décembre 2006).

Concrètement, chaque particulier domicilié en Belgique peut acheter des titres-services pour un maximum de 750 titres-services par année civile¹⁶. Le coût unitaire des titres-services, qui sont valables huit mois, est 7 euros. Cependant, la déductibilité fiscale forfaitaire de 30% ramène le prix des titres à 4,90 euros l'unité. De toute façon, l'avantage fiscal ne profite qu'aux revenus imposables et, par conséquent, certaines catégories comme les retraités en sont exclues (Vermer et al., 2007 et Service de lutte contre la pauvreté etc., 2007).

Après une inscription gratuite, l'utilisateur commande les titres-services (papiers ou électroniques) auprès de la société émettrice et se rend auprès d'une entreprise agréée pour fixer l'objet et la durée de la prestation de travail.

Les entreprises, qui constituent les employeurs des travailleurs titres-services, ne peuvent entrer dans le système qu'après avoir obtenu l'agrément de l'autorité fédérale. Cet agrément, accordé en principe pour une durée indéterminée, est subordonné au respect d'un certain nombre de conditions juridiques, administratives et financières, mais il ne prend pas en compte des critères liés à la qualité du service rendu. Plusieurs types d'entreprises peuvent être autorisés : les ALE, les agences d'intérim, d'autres entreprises commerciales privées, les entreprises d'insertion, les associations sans but lucratif, les communes, les centres publics d'action sociale, mais également les personnes physiques, en tant qu'employeurs indépendants.

On est donc face à une relation de travail triangulaire, assimilable à celle qui caractérise le travail intérimaire : l'employeur (l'entreprise agréée), l'utilisateur (le particulier qui bénéficie de la prestation) et le travailleur. Contrairement à ce qui se passe en France (voir infra), l'emploi direct n'est pas autorisé en Belgique et les utilisateurs sont donc obligés de s'adresser aux entreprises agréées pour bénéficier de prestations rétribuables par des titres-services.

Les travailleurs actifs dans le système sont liés par un véritable contrat de travail, appelé «contrat de travail titres-services», grâce auquel ils bénéficient des droits sociaux (par exemple droit aux congés, droit à la pension, assurance accident de travail). Il s'agit d'un contrat de travail ordinaire, à durée déterminée ou indéterminée, à temps plein ou à temps partiel. L'intention de signer ce type de contrat doit obligatoirement être arrêtée par écrit avant le début des activités. Conformément à l'objectif d'encourager l'insertion des chômeurs de longue durée, les emplois titres-services sont compatibles avec les diverses

16. Par contre, le plafond est fixé à un maximum de 2.000 titres-services par an pour l'utilisateur handicapé, l'utilisateur avec un enfant mineur reconnu comme personne handicapée, l'utilisateur âgé qui bénéficie d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées et l'utilisateur qui forme une famille monoparentale avec un ou plusieurs enfants à charge.

formes d'aide à l'emploi et les programmes d'activation¹⁷, grâce auxquels les employeurs bénéficient d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, et avec les allocations de garantie de revenus versées aux chômeurs.

En effet, les travailleurs titres-services sont répartis en deux catégories selon leur statut : ceux qui ont droit à une allocation (allocation de chômage, revenu d'intégration ou aide sociale financière) appartiennent à la catégorie A, alors que tous les autres font partie de la catégorie B. Aussi longtemps qu'ils sont occupés à temps partiel comme travailleurs titres-services, les travailleurs de catégorie A continuent à bénéficier de leur allocation, mais ils sont obligés d'accepter les heures de travail supplémentaires qui leur sont proposées. En outre, ils peuvent signer des contrats à durée déterminée successifs auprès d'un même employeur, pour une période ne dépassant pas six mois. A partir du septième mois, leur employeur doit leur proposer un contrat à durée indéterminée, qui doit dans tous les cas être au moins à mi-temps (pas moins de trois heures par jour).

Par contre, les travailleurs de catégorie B, qui ne reçoivent aucune indemnisation, choisissent la durée de leur travail selon leurs préférences et peuvent se porter candidats pour un nombre très limité d'heures de travail par semaine. L'objectif de l'insertion et de la création d'emplois est bien visible aussi dans ce cas-là : après trois mois, l'employeur est de toute façon obligé de leur proposer un contrat à durée indéterminée, mais toujours sans obligation de durée de travail minimale par jour ou par semaine¹⁸.

Enfin, il y a l'État fédéral qui cofinance chaque titre-service à concurrence de 13,50 euros. Le travailleur transmet les titres reçus par les utilisateurs à l'employeur, qui les remet à la société émettrice. Cette dernière verse ensuite la valeur du titre-service (7 euros) augmentée de l'intervention fédérale (13,50 euros) à l'entreprise agréée.

Le budget fédéral subventionne aussi le "Fonds de formation titres-services". Conçu pour garantir aux travailleurs un degré adéquat de formation, il est entré en vigueur au mois de juillet 2007 et permet aux entreprises de demander

17. Il s'agit en particulier des mesures Activa et Sine. Activa vise à faciliter le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée. Elle est accessible à tout employeur et entraîne une réduction temporaire des cotisations patronales et l'octroi d'une allocation de travail par l'ONEM. Sine favorise la réinsertion de chômeurs de longue durée dans le secteur de l'économie sociale d'insertion. Les aides prévues sont les mêmes mais, par rapport à Activa, sa durée est plus longue et peut même devenir indéterminée.

18. Dans les deux cas, l'obligation réside dans l'offre d'un contrat à durée indéterminée, pas forcément dans la stipulation de tel type de contrat. En outre, jusqu'à aujourd'hui, les autorités publiques ne disposaient pas des ressources nécessaires pour garantir un contrôle effectif sur le respect de telles dispositions. De plus, selon la plupart des acteurs interviewés, plusieurs entreprises recourraient à des subterfuges pour ne pas offrir de contrats à durée indéterminée : par exemple, en interrompant les contrats, afin de recommencer le calcul des 3 ou des 6 mois qui relèvent pour la loi, ou en convainquant les travailleurs de signer un document dans lequel ils acceptent d'avoir des contrats successifs à durée déterminée.

un remboursement partiel de leurs frais de formation, à condition que ces formations aient un lien avec l'activité exercée par le travailleur et qu'elles se réalisent sur le terrain, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise¹⁹. Il s'ajoute au "Fonds social des employeurs" qui consacre 0,25% de la masse salariale à des initiatives collectives de formation.

Enfin, il faut rappeler que les conditions de travail sont déterminées par la commission paritaire dont dépend le secteur d'activité des entreprises. En d'autres mots, si l'employeur exerce une activité autre que les titres-services, tout son personnel relève de la commission paritaire responsable pour cette activité-là. En revanche, s'il est seulement actif dans le domaine des titres-services, les travailleurs relèvent de la sous-commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou des services de proximité. Cette commission s'applique également aux agences intérimaires qui doivent disposer d'une section spécifique titres-services²⁰.

3.1.2. Quelques données sur la diffusion des titres-services

A partir de 2005, le Gouvernement fédéral a commandé une évaluation externe du système des titres-services²¹. Selon la dernière évaluation disponible (Peeters et al. 2008), on enregistre en 2007 1.942 entreprises agréées, dont 1.504 actives; 602.562 utilisateurs inscrits, dont 449.626 actifs, pour un total de 49,2 millions de chèques remboursés; 87.152 travailleurs au cours de l'année et 61.849 à la fin de l'année²², qui correspondent au moins à 27.335 équivalents temps plein sur base annuelle. Par rapport à l'objectif de l'activation, 9% des travailleurs étaient inactifs et 46% étaient auparavant au chômage, avec une durée de chômage moyenne de 3,8 ans.

Toutefois, c'est la croissance spectaculaire du système qui étonne : le nombre d'entreprises agréées continue à augmenter avec un taux de croissance d'en-

19. Sont notamment considérées comme ayant un lien avec la fonction exercée, les formations fondées sur : l'attitude, le savoir-faire avec des clients, l'ergonomie, un plan d'organisation efficace, la sécurité et l'hygiène, l'usage du néerlandais/français/allemand sur le lieu du travail. Le Fonds disposait d'un budget de 3.700.000 euros en 2007 et de 7.000.000 d'euros en 2008. Le remboursement est prévu en fonction de la part de chaque entreprise dans le marché des titres-services, sans tenir compte de la qualité des formations effectivement offertes. En juillet 2008, il n'y avait pas encore d'études d'évaluation sur le fonctionnement du Fonds.

20. En 2006, la sous-commission paritaire pour les services de proximité a négocié le premier accord de travail sectoriel. Il prévoit, par exemple, le remboursement des frais de déplacement par les employeurs et une prime de fin d'année de 4%. En 2007, elle a négocié une nouvelle convention collective de travail, qui autorise la création d'une délégation syndicale sur le lieu de travail à partir de vingt travailleurs.

21. Cf. les rapports d'évaluation édités par IDEA Consult dans la liste des références bibliographiques.

22. Cette discordance peut dépendre du fait qu'il y a des personnes qui ont abandonné le système mais également des travailleurs ayant des contrats à durée déterminée qui, au moment du second relevé (le 31/12/2007), n'étaient pas sous contrat.

viron 30%; le nombre d'utilisateurs inscrits s'est accru de 44% et celui de chèques remboursés de 53% durant la période 2006-2007; le nombre de travailleurs a augmenté de 40% au cours de l'année 2007. Cette diffusion a toutefois un coût considérable pour les caisses fédérales : le coût brut du système en 2007 a été évalué à 745,2 millions d'euros, alors que le coût net (qui tient compte des effets de retour suite à la création directe d'emploi) est estimé à 393,1 millions d'euros. La question de la viabilité financière, qui occupe un rôle de premier plan dans le débat belge sur les perspectives du système, est approfondie dans le chapitre 4.

3.2. Le cas français

Au début de 2006, le nouveau Chèque emploi service universel (CESU) a ralié et partiellement supplanté les mesures d'aide préexistantes aux personnes dépendantes, parmi lesquelles il faut au moins citer l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), la Prestation de compensation du handicap (PCH) et la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Le CESU est entré en vigueur à la suite de l'adoption du « Plan de développement des services à la personne » de février 2005²³ et de la Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (cf. chapitre IX du titre II du livre Ier du Code du travail). L'intervention de l'État part de l'idée que les SAP représentent un gisement important d'emplois réguliers (pouvant générer la création de 500.000 emplois en trois ans), mais que la création effective d'emplois réguliers réside dans l'organisation et la professionnalisation du secteur, qui tarde à s'accomplir²⁴. Par conséquent, l'État vise à soutenir le secteur à travers la solvabilisation de la demande et la structuration de l'offre, afin qu'il soit capable de satisfaire la demande sociale.

Les nouveautés les plus remarquables du Plan de 2005 sont au nombre de quatre : 1) la création du CESU qui a remplacé le Chèque emploi service (CES) et le Titre emploi service (TES), introduits au cours des années 1990 ; 2) l'élargissement du champ des activités entrant dans la définition de « services à la personne » ; 3) la constitution de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), chargée de coordonner la structuration du secteur ; 4) le soutien financier à la création d'enseignes nationales appelées à distribuer l'offre de

23. Le « Plan de développement des services à la personne » est connu aussi sous le nom du « Plan Borloo » du nom de M. Jean-Louis Borloo, à cette époque-là Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

24. L'Observatoire de la Caisse d'Épargne a évalué à 7 milliards d'euros le budget annuel des ménages consacré en 2006 aux SAP, hors dépenses liées à la dépendance. En outre, cet organisme a évalué la demande potentielle à 5 milliards d'euros supplémentaires (Caisse d'Épargne 2007).

services sur l'ensemble du territoire national, simplifier l'accès aux services et apporter des garanties en termes de qualité des services²⁵.

De manière semblable au cas belge, le CESU est donc une initiative nationale, qui s'appuie cependant sur les autorités régionales et locales pour sa réalisation, en particulier pour la réglementation de l'intervention des acteurs (voir infra).

Avant d'explorer le fonctionnement du CESU, il est utile de préciser que son champ d'application est bien plus large que celui des titres-services belges : outre les travaux domestiques, on a l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou dépendantes (à l'exception de soins relevant d'actes médicaux), la garde d'enfants (à domicile et hors-domicile), le soutien scolaire, les prestations de petits bricolages, les petits travaux de jardinage et un éventail de "nouveaux" services à la personne, où figurent par exemple l'assistance administrative et informatique, les soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes, les soins et promenades d'animaux domestiques ainsi que le gardiennage²⁶.

3.2.1. Les modalités de fonctionnement et les acteurs impliqués

Contrairement au cas belge où les « vouchers » sont simplement des titres de paiement, en France le CESU peut prendre la forme d'un chèque (CESU bancaire) ou d'un titre (CESU préfinancé), comme précisé par le rapport L1271-1 du Code du travail.

Il faut signaler que, puisque le CESU bancaire est un chèque, il doit être rempli par le particulier et n'a pas une valeur définie, contrairement au CESU préfinancé, qui a une valeur faciale fixée par le cofinancier. Dans ce cas, il est possible que, pour rémunérer le travailleur, l'utilisateur doive ajouter une partie au montant indiqué sur le titre.

Les encadrés ci-dessous donnent à penser que, contrairement à ce qui se passe en Belgique, en France l'emploi direct est autorisé et, il faut ajouter, prédominant. Toutefois, l'offre de prestations de services à la personne peut être réalisée selon deux autres modalités : le mode mandataire et le mode prestataire. Dans les trois cas, l'utilisateur peut s'adresser à une enseigne nationale en lui demandant de mobiliser son réseau d'affiliés pour orienter la demande vers la solution la plus adaptée à ses exigences.

25. Le soutien financier est conditionné à la réalisation d'un dossier comportant l'affichage de plusieurs objectifs : couverture nationale, qualité de l'enseigne et des services, viabilité économique, création effective d'emplois et degré de professionnalisation. Au mois de juillet 2008, on comptait vingt enseignes nationales.

26. Pour la liste complète, cf. l'art. D7231-1 du Code du travail (Partie réglementaire nouvelle, Septième partie, livre II, titre III).

Le CESU bancaire

Le CESU bancaire est le successeur du CES, qui avait été mis en place en 1993 pour simplifier les formalités relatives au recrutement et à la rémunération d'un salarié à domicile.

A travers un chéquier, achetable auprès des établissements bancaires signataires d'une convention avec l'État, le particulier peut déclarer des salariés occupant des emplois à domicile ou régler des prestations de services pour la garde d'un enfant de moins de six ans en dehors du domicile familial. Le chéquier comporte deux volets : le volet pour rémunérer le travailleur et le volet social, servant à déclarer le salarié au Centre national du CESU (CNESU). A réception de ce volet, les cotisations et contributions sociales (patronales et salariales) sont calculées et prélevées automatiquement sur le compte de l'employeur et le travailleur est donc en règle.

Pour les prestations ponctuelles, le CESU bancaire tient aussi lieu de contrat de travail. Par contre, au-delà de huit heures par semaine ou de quatre semaines consécutives dans l'année, l'utilisation du CESU ne dispense pas d'un contrat de travail écrit.

Le CESU préfinancé

Successeur du TES qui, introduit en 1996, n'avait pas généré le volume d'emplois attendus, le CESU préfinancé est financé (entièrement ou partiellement) par un large éventail d'acteurs. Emis sur support papier ou sous forme dématérialisée, il peut être financé par les employeurs à l'avantage de leurs salariés, d'une manière analogue à ce qui se passe avec les titres-restaurant²⁷, mais également par d'autres financeurs (collectivités territoriales, organismes sociaux, mutuelles, caisses de retraite, organismes de prévoyance et action sociale) à des bénéficiaires de prestations sociales dédiées aux SAP, y compris la garde d'enfants.

Les titres (fabriqués par des émetteurs habilités par l'État) sont utilisables pour le paiement des prestations de services à la personne délivrées soit par des organismes autorisés soit pour rémunérer un salarié en emploi direct. A réception des CESU, les contributions sociales sont calculées automatiquement.

Tant en mode mandataire qu'en mode prestataire, l'utilisateur s'adresse à un organisme agréé pour organiser l'exécution de la prestation. Il y a toutefois une nuance ; dans le premier cas, l'utilisateur reste l'employeur du travailleur, puisque l'organisme mandataire s'occupe simplement du recrutement et de la gestion administrative du travailleur. En revanche, dans la deuxième option, la structure prestataire est l'employeur de l'intervenant. Le rapport analyse

27. Il y a des acteurs qui ont lancé une véritable stratégie globale dans le secteur des SAP. A ce propos, il paraît utile de s'arrêter sur les exemples du Crédit Agricole et de La Poste. D'un côté, le Crédit Agricole émet le CESU bancaire et a créé une enseigne nationale (Mission Services) qui repose sur une plate-forme intégrée de services et de l'autre, La Poste a son enseigne nationale (Genius). Elle met en place le CESU bancaire et le CESU préfinancé (par la Banque Postale) et cofinance le CESU préfinancé pour ses employés pour l'utilisation dans trois domaines (enfance, habitat et dépendance). Au total, entre avril 2007 et avril 2008, on a enregistré à La Poste une croissance du 48% du nombre de CESU cofinancés, qui ont atteint un total de presque 20.000 unités.

plus en avant les enjeux liés à la prédominance de l'emploi direct. Ce qu'on voudrait souligner ici, c'est qu'une procédure d'agrément n'est prévue que pour les organismes qui interviennent en mode mandataire ou prestataire.

Suite au Plan de 2005, il existe deux types d'agrément : l'agrément simple et l'agrément qualité, délivrés au niveau départementale, qui se sont ajoutés à la procédure, actuellement facultative, de l'autorisation. L'agrément simple est suffisant pour la plupart des activités, à l'exception de celles destinées aux publics dits fragiles, et il est valable pour cinq ans sur tout le territoire; par contre, l'agrément qualité, plus exigeant, est requis pour les services destinés aux enfants de moins de trois ans, aux personnes de plus de 60 ans et aux personnes handicapées ou dépendantes et il n'est valable que dans le département dans lequel il est délivré. Pour obtenir l'agrément simple, l'organisme doit démontrer qu'il consacre l'ensemble de son activité à un ou plusieurs types de SAP, alors que l'agrément qualité porte sur la capacité de l'organisme demandeur d'assurer une prestation de qualité ainsi que sur l'affectation des moyens humains, matériels et financiers affectés, attribués à cette exigence. Après l'obtention des agréments, les organismes sont tenus d'envoyer régulièrement aux pouvoirs publics des éléments chiffrés concernant leurs activités, dont obligatoirement le rapport annuel d'activité, qui constitue une évaluation à la fois quantitative et qualitative du travail accompli.

En France, il n'existe pas de Fonds national pour la formation des travailleurs employés dans les SAP. Toutefois, les acteurs ont la possibilité de choisir entre différentes modalités de formation, qui peuvent même conduire à l'obtention de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE)²⁸. Par exemple, à l'initiative de l'employeur, un employé de maison peut bénéficier d'un ou plusieurs stages de formation professionnelle à concurrence de 40 heures par an maximum²⁹.

En ce qui concerne les conditions de travail, les travailleurs en emploi direct sont soumis à une des conventions des particuliers employeurs (Salariés du Particulier Employeur, Assistants Maternels du Particulier Employeur, Jardiniers et Jardiniers-Gardiens de Propriétés Privées). En outre, l'arrêté du 1er avril 2008 rend obligatoire pour tous les employeurs et tous les salariés compris dans son propre champ d'application l'Accord national professionnel du

28. Prévue par le Code du travail, la VAE permet de faire reconnaître son expérience (professionnelle ou non) afin d'obtenir un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle. Actuellement, 50% des certifications de la VAE concernent les SAP.

29. A ce propos, il faut remarquer le gros effort mené par la Fédération des Particuliers Employeurs (FEPEM), comme le montre la publication du «Catalogue Formation 2008 des Salariés du Particulier Employeur». Ce catalogue reconnaît plusieurs types de formation, aussi à distance, sur les techniques professionnelles, la garde d'enfants, l'accompagnement des adultes, âgés ou dépendants, et les personnes handicapées, la sensibilisation de l'intervenant au domicile, la gestion de l'activité professionnelle. Il faut aussi mentionner l'ISERP (Institut des services à la personne), qui réalise des formations pour les salariés des entreprises de services à la personne et également pour les créateurs d'entreprise, sous certaines conditions.

12 octobre 2007 relatif au champ d'application de la convention collective des services à la personne. Cet arrêté a pour effet d'étendre les dispositions de cet accord aux entreprises privées à but lucratif.

Côté rémunération, les particuliers employeurs ont le choix entre une déclaration dite "au réel" ou une déclaration "au forfait". Dans le premier cas, les cotisations sociales sont calculées sur la base du salaire réellement versé, alors que dans le second (nettement moins favorable pour les salariés) elles sont calculées sur la base du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) horaire, même si la rémunération est supérieure³⁰. Dans le cas de la modalité prestataire, l'employeur choisit le niveau de rémunération, qui dans tous les cas ne peut pas être inférieur au SMIC.

Afin d'encourager l'entrée des acteurs dans le système, d'importants avantages fiscaux et sociaux ont été prévus. En premier lieu, les utilisateurs bénéficient d'une réduction ou d'un crédit d'impôt sur le revenu de 50% sur les sommes versées au titre des SAP, avec un plafond qui dépend de la situation du foyer³¹. Il faut toutefois signaler que ces avantages s'appliquent aux seules personnes actives, ce qui fait que les retraités n'y ont pas accès.

En outre, les particuliers qui choisissent l'emploi direct ont droit à un allègement des charges patronales, qui devient une exonération partielle ou totale pour les personnes âgées ou dépendantes de plus de 60 ans. Si par contre, ils demandent à un organisme agréé de fournir le service, un taux de TVA réduit (5,5%) s'applique.

Les organismes prestataires sont exonérés des cotisations patronales de sécurité sociale pour tous leurs salariés, y compris l'encadrement, pour un montant correspondant aux cotisations au niveau du SMIC. En outre, ils bénéficient, pour les salariés travaillant auprès des personnes dépendantes ou de plus de 70 ans, d'une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit leur niveau de salaire.

De leur côté, les entreprises qui cofinancent le CESU bénéficient d'un crédit d'impôt sur les bénéfices de 25% des aides versées, plafonné à 500.000 euros par an. En outre, la part du CESU financée par l'entreprise n'est pas soumise aux cotisations sociales (dans la limite d'un plafond annuel de 1.830 euros par

30. Un décret daté du 27 juin 2008 fixe le SMIC horaire brut à 8,71 euros pour 2008.

31. Jusqu'en 2007, la réduction d'impôt ne concernait que les foyers acquittant l'impôt sur le revenu (alors que 57% des foyers fiscaux ne sont pas dans ce cas), et ce dans la limite du montant de l'impôt dû. Par contre, le crédit d'impôt, introduit à partir de la déclaration de revenus de 2007, concerne les ménages les plus modestes qui travaillent ou qui recherchent un emploi. Le crédit d'impôt est toutefois ouvert, sous réserve des conditions d'activité, pour les sommes versées pour des services effectués à la résidence d'un ascendant. En ce qui concerne le plafond, depuis 2005 il est fixé à 12.000 euros, mais il est porté à 13.500 euros par foyer avec un enfant à charge, 15.000 euros par foyer avec plusieurs enfants et 20.000 pour les personnes dépendantes.

salarié). Enfin, étant donné les aides versées des dépenses déductibles, elles réduisent la charge fiscale de l'entreprise³².

3.2.2. Quelques données sur la diffusion des CESU

Selon le rapport d'activité 2007 de l'ANSP, le secteur des SAP est en pleine expansion : 1.925.400 salariés en 2007 (contre 1.649.400 en 2005 et 1.765.400 en 2006) et 128.000 emplois créés en 2007, soit une croissance de 24% par rapport à 2006, ce qui fait qu'un emploi sur trois créé en 2007 l'a été dans le secteur des SAP. Si on se réfère à l'Équivalent Temps Plein (ETP), entre 2005 et 2007 près d'un emploi sur six a été créé dans les SAP. Le nombre de créations d'emplois en ETP s'élèverait à 46.000 en 2007, à comparer à 33.000 en 2006 et 42.000 en 2005. En 2007, le secteur totalisait 863.000 ETP.

En ce qui concerne le CESU bancaire, au troisième trimestre de 2007, on enregistrait 1.404.754 particuliers employeurs pour un total de 251.293.240 heures déclarées de janvier à septembre 2007, alors qu'en 2006, les six émetteurs habilités de CESU préfinancé ont émis au total près de 12 millions de titres (11,7 millions), pour un montant total de 168 millions d'euros.

Plus de 85% des salariés, assistantes maternelles incluses, sont employés par les particuliers employeurs, tant sous le mode de l'emploi direct, très largement majoritaire, que sous le mode mandataire. Et pourtant, l'emploi prestataire, représentant 14% des salariés, progresse depuis 2005 près de deux fois plus vite que la moyenne du secteur. Selon les données de l'ANSP, on enregistre en outre une augmentation du nombre des organismes agréés, qui étaient au nombre de 10.288 en février 2007 et 12.398 à la fin de 2007.

Enfin, le Plan de 2005 a chiffré l'impact du Plan sur les finances publiques (qui dérive de l'allègement des charges, de l'amélioration des droits sociaux des salariés, des avantages fiscaux, des actions menées par l'Agence nationale et des actions de développement de la VAE) à 407,8 millions d'euros en 2006, 480,2 en 2007 et 512,1 en 2008.

32. Selon les estimations du CERC, pour les entreprises il y a intérêt à distribuer du pouvoir d'achat au salarié sous forme de versement de CESU préfinancé plutôt que de salaire : le rapport des coûts est de 1,7 (10,2 euros en cas de versement de salaire, 6 euros en cas de versement de CESU préfinancé). Elles sont donc incitées à développer ce mode de rémunération salariale. À l'inverse, pour l'État, le coût est plus important avec la procédure du CESU préfinancé (CERC 2008). Selon les données recueillies par l'ANSP, le taux de cofinancement moyen du CESU préfinancé est équivalent à 30% de la valeur faciale.

Table 1 L'utilisation des « vouchers » en Belgique et en France dans le domaine des SAP

	Dénomination	Les activités autorisées	Les modalités de prestation des services	Réglementation pour l'entrée des entreprises dans le système	Les avantages fiscaux et sociaux	Les conventions collectives	La formation
Belgique	Titres-services	Activités domestiques effectuées au domicile ou à l'extérieur du domicile de l'utilisateur. Transport accompagné de personnes à mobilité réduite.	Uniquement à travers des entreprises agréées.	OUI Agrément.	Utilisateurs : déduction fiscale forfaitaire de 30%. Travailleurs : droits sociaux. Entreprises : cumul des titres-services avec les mesures d'aide à l'emploi.	Sous-commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité ou commission paritaire dont dépend le secteur d'activité de l'employeur.	Fonds de formation. Fonds social des employeurs.
France	Chèque emploi service universel (CESU)	Activités domestiques, assistance aux personnes âgées, handicapées ou dépendantes (à l'exception des soins relevant d'actes médicaux), garde d'enfants, soutien scolaire, prestations de petit bricolage et petits travaux de jardinage, assistance administrative et informatique, soins esthétiques à domicile pour les personnes dépendantes, soins et promenades d'animaux domestiques et gardiennage.	Emploi direct ; modalité mandataire ; modalité prestataire.	OUI Agrément simple. Agrément qualité. Autorisation (facultative).	Utilisateurs : réduction ou crédit d'impôt sur le revenu de 50%. Allègement des charges patronales ou réduction de la TVA. Travailleurs : droits sociaux. Organismes prestataires : exonération partielle ou totale des cotisations patronales. Organismes cofinanceurs : crédit d'impôt sur les bénéfices de 25%. Exonération partielle des cotisations sociales.	Emploi direct : Conventions des Particuliers Employeurs. Modalité prestataire : Accord national professionnel du 12 octobre 2007.	VAE Stages de formation professionnelle.

4. Les enjeux et les perspectives de développement

A la suite de l'analyse de l'utilisation des « vouchers » en Belgique et en France, on peut mettre en lumière les principaux enjeux pour les deux cas. A cet effet, les interviews des acteurs impliqués dans les deux systèmes vont pouvoir être intensément impliquées (à ce propos, cf. l'Annexe pour connaître le profil des acteurs rencontrés). Les discussions entretenues ont permis en effet de mieux saisir les avantages et les inconvénients, les potentialités et les tensions qui caractérisent les deux systèmes.

Les trois enjeux qui apparaissent les plus significatifs ont été repérés, ils sont étroitement interconnectés : 1) en premier lieu, la viabilité financière, compte tenu du fait que les « vouchers » bénéficient d'une importante intervention publique de soutien ; 2) en deuxième lieu, la qualité, interprétée sous deux aspects, celui de la qualité des emplois et celui de la qualité des services rendus ; 3) enfin, la position plus floue qui existe d'une part entre l'économie sociale et les finalités des politiques sociales et de l'autre l'économie privée et sa logique mercantiliste de l'autre.

4.1. La viabilité financière

Il s'agit d'une question centrale en Belgique, où d'un côté, les coûts associés au système et de l'autre, les potentialités d'élargissement à d'autres activités (telles que la garde d'enfants et le jardinage) ont poussé les autorités fédérales à commander un audit financier (PricewaterhouseCoopers 2007). Selon cet audit, 22,5% des organismes agréés sont d'ores et déjà dans une situation financière délicate et la survie de certains types d'entreprises (comme les entreprises d'insertion) dépend fortement du cumul des aides à l'emploi, dont les premières échéances en 2008 (quatre ans après les plus anciens engagements) risquent de générer une très forte rotation des travailleurs. Cette analyse s'accompagne d'ailleurs d'une évaluation encore imprécise des coûts nets du système.

La situation est partiellement différente en France, où les avantages fiscaux sont cumulables avec le financement public des prestations sociales pour lesquelles il est désormais possible d'utiliser les « vouchers » (c'est le cas de l'APA). Si d'un côté on reconnaît que ces prestations sont exposées à des risques de viabilité financière, compte tenu du budget limité des pouvoirs publics locaux qui en sont à l'origine, de l'autre, il y a une volonté politique explicite de soutien au développement des SAP à travers l'utilisation des « vouchers ».

En tout cas, il faut préciser que ce sont les coûts nets qui doivent être pris en considération pour évaluer la viabilité financière. Par conséquent, il faudrait se concentrer sur la création d'emplois directe et indirecte (diminution des indemnités, accroissement des bénéfices des cotisations sociales et des bénéfices des impôts des personnes physiques) et sur d'autres effets de retour (par exemple l'accroissement des recettes des impôts des sociétés et des recettes de la TVA et les avantages sociaux liés à la régularisation du travail au noir) pour évaluer la charge pour les finances publiques. Toutefois, la question de la viabilité financière est complexe et ne se limite pas à cela. En effet, il faut la considérer aussi du point de vue des acteurs impliqués et des marges financières qui peuvent leur permettre de rester dans le système et, par exemple, de prévoir des actions de formation et d'accompagnement pour les employés. L'analyse de PricewaterhouseCoopers a bien mis en relief que, dans le cas belge, ces marges dépendent à la fois du cofinancement public et des aides à l'emploi et qu'elles diffèrent fortement entre les différents types d'entreprises. En France, les marges sont liées aux avantages fiscaux et à l'allègement des cotisations patronales.

Pour trouver une réponse à une question aussi complexe, il serait donc en premier lieu indispensable de procéder à une analyse claire de l'impact budgétaire net pour les pouvoirs publics, qui identifie avec précision la trajectoire professionnelle des travailleurs (Vermer et al. 2007). A la suite de cette analyse, plusieurs voies seraient envisageables : dans le cas belge, on pourrait lier les subsides à des critères de qualité (par exemple, le nombre de contrats à durée indéterminée conclus ou les types de formations offertes par les entreprises agréées), ce qui pourrait par ailleurs constituer aussi une aide financière pour une série d'organismes en difficulté financière. En outre, pour faire face aux coûts, il serait intéressant de reporter une partie des coûts sur les entreprises privées, en introduisant, au moins à titre expérimental fondé sur l'exemple français, des « vouchers » cofinancés par les employeurs. On pourrait également imaginer une augmentation du prix des titres après l'utilisation d'une certaine quantité, calculée sur base annuelle.

Dans le cas français, on pourrait en outre envisager une modulation des avantages fiscaux et sociaux selon le type d'activité demandée (en distinguant, par exemple, entre les services de prise en charge des services « de confort ») et par extension des avantages fiscaux permis par la modalité prestataire par rapport à ceux qui sont associés à l'emploi direct.

En tout cas, dans les deux systèmes, la recherche d'un meilleur équilibre financier devrait tenir aussi compte de la question de l'équité sociale, puisqu'actuellement ce sont les personnes et les ménages relativement aisés qui bénéficient le plus des avantages fiscaux prévus par la loi, alors que certaines catégories en sont exclues. On pourrait donc imaginer des mesures d'incitation fiscale et sociale qui seraient modulées selon le revenu des bénéficiaires et qui seraient plus favorables aux faibles revenus.

4.2. La qualité

La question des coûts est d'ailleurs extrêmement liée au deuxième enjeu, c'est-à-dire celui de la qualité. En effet, en partant de la considération que le système des « vouchers » est coûteux pour les finances publiques, il est légitime de se poser la question de savoir si le soutien public ne doit pas dépendre d'une évaluation de la qualité des emplois et des services rendus et moduler selon la hiérarchie des besoins. A ce propos, il faudrait se concentrer sur la vulnérabilité des personnes aidées et des travailleurs en insertion professionnelle.

Même si l'on ne peut pas généraliser à outrance, compte tenu des différentes activités qui sont comprises dans le domaine des SAP, la littérature est plutôt unanime sur la relative mauvaise qualité des emplois créés. Cette évaluation se fonde sur le constat d'une large prévalence d'emplois à temps très partiel, à faible rémunération, peu reconnus et poussant les travailleurs dans une situation d'isolement par rapport aux autres employés dans le même secteur. En outre, on souligne que le nombre de femmes employées dans ce secteur est largement dominant et cela entraîne donc le risque de création d'un système à deux facettes qui, d'un côté garantit à certaines femmes un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, mais de l'autre « emprisonne » celles qui les remplacent dans des emplois répétitifs et de maigre qualité (CERC 2008 et Windenbank 2007). Enfin, il s'agit, surtout en ce qui concerne les emplois de ménages, de travailleuses pas (voire très peu) qualifiées³³.

En effet, les données sont claires. En Belgique, selon les rapports d'évaluation d'IDEA Consult, en 2006, les travailleurs titres-services ont presté une moyenne d'heures comprise entre 16 et 21 heures par semaine. De plus, en 2006, 48.745 contrats à durée indéterminée et 656.905 contrats à durée déterminée ont été conclus, dont 620.838 par des agences d'intérim³⁴. En ce qui concerne la rémunération, si nous nous basons sur les heures prestées et la masse salariale des travailleurs titres-services déclarés à l'ONSS et l'ONSS APL, on arrive à un salaire horaire brut moyen de 9,28 euros pour l'année 2006. Par rapport au problème de l'isolement des travailleurs, par contre, les acteurs sociaux ont négocié le droit d'installer une délégation syndicale à partir de 20 travailleurs et d'organiser des élections sociales à partir de 50 travailleurs. Enfin, sur les 61.759 travailleurs titres-services dénombrés en 2006, on ne compte que 1.012 hommes, soit 1,6% de la totalité des travailleurs (IDEA Consult 2007).

33. En France, en 2004, 70% des femmes de ménage employées chez des particuliers n'avaient aucun diplôme (ou seulement le certificat d'études) contre 21% de la population salariée totale et 95% avaient un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat, contre 57% de la population salariée (Puech 2006).

34. Comme en 2006, les travailleurs enregistrés étaient au nombre de 61.759, dont 21.908 employés par des agences d'intérim, le nombre très élevé de contrats à durée déterminée peut s'expliquer par l'offre de contrats (successifs) à durée déterminée, comme des contrats d'un jour ou d'une semaine. Ce subterfuge permet aussi d'échapper à l'obligation de proposer un contrat à durée indéterminée après 3 ou 6 mois de contrats successifs.

Dans le cas français, vue la prédominance de l'emploi direct, il est plutôt difficile d'avoir des données fiables sur la durée du travail. En effet, environ la moitié des salariés cumulent plusieurs employeurs; c'est le cas notamment pour les aides à domicile et les femmes de ménage (CERC 2008). Ce que est sûr, c'est que le temps partiel est dominant (70% pour les employés de maison et les aides à domicile), que les contrats à durée indéterminée à temps plein ne représentent que 19% des employés de maison et 23% des aides à domicile (Devetter 2008) et que les femmes sont largement majoritaires.

Selon les sources de l'Acos, plus les employés ont d'employeurs, moins le volume horaire hebdomadaire cumulé est élevé. Cela signifie que les situations de multi employeurs tendent à multiplier les emplois partiels (Jany Catrice 2008a). En moyenne, la durée du travail devrait être de plus de 15 heures par semaine (selon les données de l'ANSP). Côté rémunération, elle est en moyenne très proche du SMIC. Toutefois, il faut rappeler que les travailleurs bénéficient souvent de droits sociaux réduits, en cas de déclaration "au forfait" qui, en 2005, a été choisie dans le 68% des cas (Chol 2007).

La prédominance de l'emploi direct contribue aussi à placer les salariés dans une situation d'isolement dans laquelle il leur est impossible de s'exprimer ou d'avoir un contrôlé syndicale sur les conditions de travail. Or, même si on peut reconnaître qu'au moins dans certains cas, l'emploi direct peut apparaître comme « un moindre mal » face à des organismes prestataires qui paraissent parfois incapables d'apporter une plus-value (Croff 2007), il est clair que l'individualisation de la relation du travail qu'il engendre présente plusieurs risques en termes de qualité des emplois et des services rendus.

Cela nous permet d'aborder la deuxième dimension de la qualité, c'est-à-dire la qualité du service. Compte tenu que, dans la plupart des cas, en Belgique comme en France, l'entrée des organismes agréés dans le système n'est pas soumise à des critères de qualité du service offert et que l'emploi direct échappe à tout contrôle, il est légitime de s'interroger sur les modalités susceptibles de garantir un service de meilleure qualité.

D'un côté, on pourrait admettre que la logique de marché et la concurrence jouent leur rôle ; de l'autre côté, il paraît important de protéger les publics « fragiles ». Cela se justifie particulièrement si l'on considère le soutien financier alloué par les autorités publiques dans les deux systèmes. En effet, pareil engagement public est-il justifiable s'il ne s'accompagne pas de préoccupations pour la qualité des emplois et des services rendus ? A ce propos, il est souhaitable qu'au-delà de l'attention consacrée à la création d'emplois (qui représente le volet quantitatif), qui serait probablement prioritaire dans une première phase, on accorde une attention accrue au qualitatif. Dans ce but, la clé d'un développement véritable et équitable des SAP semble être la professionnalisation du secteur et des structures qui y opèrent ainsi que l'amélioration de l'image sociale de ces métiers, même lorsque cela engendre des coûts plus élevés pour les utilisateurs (CERC 2008).

En quoi consiste donc cette professionnalisation ? Elle suppose à la fois une formation initiale ciblée et des actions de formation continue des salariés. En outre, l'option d'instaurer une procédure de certification pour garantir une meilleure qualité des organismes agréés semble particulièrement fructueuse et devrait être davantage encouragée et soutenue par les pouvoirs publics³⁵.

4.3. Le positionnement dans l'économie

Le dernier enjeu concerne la position encore floue de l'utilisation des « vouchers » (et plus généralement du développement des SAP) entre les politiques d'assistance sociale et les finalités de l'économie sociale d'un côté et la logique mercantiliste de l'économie privée de l'autre. En effet, les services de prise en charge sont traditionnellement caractérisés par une connotation sociale, ce que confirme aussi le fait que le service était rendu surtout par des organismes publics ou de l'économie sociale. Par contre, les emplois domestiques tendaient à être exercés par les ménages eux-mêmes ou accomplis au noir et relevaient donc de la sphère privée.

Toutefois, le nouveau discours politique sur le rôle des SAP pour le développement économique et pour la création d'emplois remet en question ce positionnement traditionnel. L'introduction d'une logique de concurrence et l'entrée d'acteurs privés sur le marché constituent en effet un changement considérable, qui, associés à d'autres facteurs comme la faible structuration du secteur, pourrait entraîner le risque d'une simplification excessive et d'une marchandisation des services de prise en charge.

Le positionnement est particulièrement flou en France, où il semble qu'une logique d'indifférenciation des services, des publics et des modes d'intervention ait prévalu ces dernières années (Devetter et al., 2008). Cela est dû également à la forte pression sur les objectifs quantitatifs et sur la possibilité d'utiliser les « vouchers » pour les services les plus disparates et aussi pour les services de prise en charge et d'assistance aux personnes « fragiles », qui relevaient de la compétence des organismes sociaux.

En Belgique, par contre, une logique d'activation et d'insertion sociale semble encore dominer comme le démontre l'option d'avoir établi un véritable contrat de travail qui doit obligatoirement se transformer en un contrat à durée indéterminée, même si dans les faits, cet objectif n'a pas été complètement réalisé.

En somme, si aujourd'hui, dans le cas des SAP, la frontière entre économie sociale et économie privée est moins nette, l'acteur public, qui intervient si

35. Cette option avait déjà été proposée dans le rapport du Commissariat général du plan (Bentoglio 2005). Actuellement, en France, il existe deux organismes certificateurs actifs dans les SAP (cf. le site web de l'ANSP).

lourdement, devrait faire un choix précis et déterminé en faveur de la qualité des emplois et des services. Cela paraît en effet le seul moyen pour éviter une concurrence vers le bas et un risque de dumping également dans ce secteur.

5. Conclusions

Ce rapport a eu pour objectif de présenter le développement des services à la personne et d'analyser l'utilisation des « vouchers » dans le contexte belge et dans le contexte français, en les situant dans le cadre de la tertiarisation graduelle de l'économie. On a vu qu'il y avait des raisons économiques et sociales qui poussent à l'essor des SAP, dont la tertiarisation de l'économie, la participation des femmes au marché du travail et le vieillissement de la population européenne. On a souligné aussi que le développement des SAP contribuait à d'importants objectifs, comme la création d'emplois réguliers, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'assistance aux bénéficiaires « fragiles » et la mise au travail des chômeurs. En outre, et bien que le cas de ces deux nations présentent des différences remarquables, il y a des enjeux communs en termes de viabilité financière, de qualité des emplois et des services et de positionnement des SAP dans l'économie.

Avant de proposer notre évaluation et de souligner les éléments les plus prometteurs des deux systèmes, il faudrait rappeler une fois encore que les « vouchers » sont simplement un outil qui peut être utilisé dans plusieurs domaines politiques. Cela signifie que leur évaluation, quelle qu'elle soit, doit être insérée dans le cadre du secteur où ils sont employés.

Quel jugement peut-on donc formuler sur leur fonctionnement en Belgique et en France ?

Dans les deux cas, on a assisté à une incontestable création d'emplois réguliers, même s'il y a une différence considérable entre le nombre d'emplois créés et leurs équivalents temps plein, en raison de la faible durée du travail de ces nouveaux emplois. Dans ce but, la simplification administrative et la facilité d'utilisation que les « vouchers » garantissent a sans doute joué un rôle important, même s'il n'est pas sûr que ces caractéristiques soient entièrement compatibles avec l'objectif qualitatif. Quoi qu'il en soit, ce sont les avantages fiscaux et sociaux qui ont probablement poussé le plus les acteurs à entrer dans le système.

Par conséquent, il serait très intéressant de mener une recherche « sur le terrain » (également du côté des utilisateurs) pour comprendre si les « vouchers » ont vraiment une valeur ajoutée et innovatrice par rapport à d'autres mesures possibles de simplification administrative et de maintien de la liberté de choix et qui soient également avantageuses du point de vue fiscal.

Par rapport à la création d'emplois réguliers, la qualité des emplois paraît sans doute plus controversée, même si il serait certainement souhaitable que les actions menées dans les deux cas pour encourager la structuration du secteur aient aussi avoir des effets positifs en termes de qualité.

Pour conclure, nous nous concentrons ici sur les éléments les plus intéressants dans les deux systèmes qui méritent de retenir l'attention dans la perspective d'une possible transférabilité des « vouchers » vers d'autres pays européens.

Ce qui paraît particulièrement significatif dans le cas belge, c'est la création d'un système dans lequel les rapports de travail sont réglementés d'une façon analogue à celle du travail intérimaire. Nous avons souligné que l'utilisation des « vouchers » était soumise à la condition de s'adresser à des organismes agréés qui assument la responsabilité pleine et entière d'employeurs et que l'emploi direct n'était pas autorisé. Le choix de lier les « vouchers » à des organismes agréés par les autorités fédérales a permis de mieux structurer le système et de rendre aussi plus facile l'évaluation de la politique menée, grâce à un repérage plus rapide et plus fiable des données concernant l'extension du système et de ses caractéristiques.

En outre, le poids accordé à l'idée de l'activation et de la réinsertion sur le marché du travail démontre bien par exemple, dans le cas belge, que l'attention aux groupes défavorisés accompagne l'objectif de la création d'emplois réguliers. A ce propos, le classement des travailleurs en deux catégories, l'interdiction de proposer des contrats inférieurs à un mi-temps aux allocataires sociaux et l'obligation de proposer des contrats à durée indéterminée mettent l'accent sur ces thématiques. Cependant, on a aussi mis en lumière que la présence d'organismes agréés ne suffisait pas pour garantir ni des emplois et des services de qualité, ni le respect des règles juridiques. Par conséquent, il semble important de rendre les exigences plus rigoureuses du point de vue de la qualité et de renforcer les contrôles sur les employeurs, afin qu'ils se conforment aux prescriptions légales.

En ce qui concerne le système français, l'élément qui nous semble le plus remarquable est la longue et ample réflexion que l'on a eue sur le potentiel économique et social des SAP et la planification institutionnelle du nouveau secteur (Ferrera 2008). Les « vouchers », de leur côté, ont été considérés un outil facile à utiliser pour réaliser ce potentiel. De toute façon, il y a deux autres caractéristiques qui impressionnent favorablement l'observateur étranger : d'un côté, les efforts de structuration du système, dont les enseignes nationales constituent un très clair exemple; de l'autre côté, le rôle de cofinanceurs reconnu à une multitude d'acteurs, dont les entreprises privées.

Les enseignes ont, jusqu'à aujourd'hui, fait l'objet de vives critiques et on les a accusées d'être éloignées des domaines où les services à la personne sont effectivement réalisés. Cependant, avant d'exprimer un jugement aussi tranché, il faudrait admettre que la mise en place et le succès sur le marché de ces nouveaux sujets requièrent forcément du temps et que ce processus pourrait être plus rapide si on y apportait des modifications, discutées avec les acteurs

sociaux, visant à les rapprocher des acteurs sur le terrain. Si elles étaient bien agencées, les enseignes pourraient constituer un important facteur de structuration en vue d'augmenter le recours aux structures prestataires, où les salariés peuvent bénéficier, au moins potentiellement, de plus de droits par rapport à l'emploi direct, et elles pourraient contribuer à une meilleure qualité des emplois et des services rendus. A ce propos, par exemple, il faut rappeler qu'elles font signer une charte de qualité aux structures auxquelles elles donnent leur référence (CERC 2008). Associé à une procédure d'agrément plus efficace, cet élément pourrait représenter une contribution remarquable à la qualité globale du système.

En ce qui concerne le cofinancement des « vouchers » par une pluralité d'acteurs, il s'agit d'un élément significatif à deux titres. En premier lieu, il paraît très intéressant dans la perspective d'une meilleure gestion des ressources humaines et de fidélisation des salariés. Les « vouchers » peuvent en effet être proposés comme outil de simplification de la vie quotidienne. Grâce à eux, les employeurs peuvent jouer un rôle de premier plan pour garantir une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et fidéliser leurs employés, en leur facilitant l'accès à des services pour lesquels il y a une demande croissante.

En second lieu, la participation de plusieurs acteurs au financement des « vouchers » permet de mieux distribuer le poids financier du système. Si un mécanisme analogue était introduit dans le cas belge, il pourrait résoudre, au moins partiellement, la question de la viabilité financière du système des titres-services.

Par conséquent, dans la perspective de l'introduction des « vouchers » dans d'autres pays européens, il faudrait bien réfléchir sur les éléments qui viennent d'être énumérés, tout en rappelant que l'outil des « vouchers » ne devrait pas être séparé de deux éléments d'analyse : d'un côté, une réflexion sérieuse sur les conditions de développement des services à la personne et sur leur rôle dans la société, et de l'autre, un débat approfondi sur le renouvellement auquel le droit du travail est confronté pour être à la hauteur de la réglementation d'un secteur qui, traditionnellement ancré dans le droit de la famille, est devenu récemment l'objet des pouvoirs publics (Biagi et Tiraboschi 2002 et Confédération européenne des syndicats 2005).

6. Annexes

Les acteurs rencontrés en Belgique : leur fonction et structure d'appartenance

Chercheur	Université Catholique de Louvain
Conseiller juridique	ACV-CSC
Fonctionnaires	SPF Emploi, Travail et Concertation sociale - Direction générale de l'Emploi et du Marché du Travail
Députée fédérale	ECOLO
Fonctionnaire	Federgon
Chercheur	Institut Wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

Les acteurs rencontrés en France : leur fonction et structure d'appartenance

Consultante responsable	Brigitte Croff Conseil et Associés
Professeur	Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE) Centre national de recherche scientifique (CNRS)
Fonctionnaires	Fepem
Fonctionnaire	OCDE
Conseillères	CGT
Un dirigeant et des cadres	La Poste – Direction des activités sociales
Professeur	CNRS/Centre d'Economie de la Sorbonne Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Économiste	Crédit Agricole S.A.
Un dirigeant et une consultante	Agence Nationale des Services à la Personne

Références bibliographiques

- Beltrametti, L. (2004) *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Bologna : Il Mulino.
- Bentoglio, G. (2005) *Développer l'offre de services à la personne*, Cahier du Plan, No 4, Paris : Commissariat général du Plan.
- Biagi, M. et M. Tiraboschi (2002) « Creating new markets and new jobs : the personal services sector. Problems and perspectives from an Italian point of view », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 18(3), 315-28.
- Cahuc, P. et M. Debonneuil (2004) « Productivité et emploi dans le tertiaire », Les Rapports du Conseil d'analyse économique, No 49, Paris : La Documentation Française.
- Cancedda, A. (2001) *Employment in household services*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities
- Cassiers, I. et E. Lebeau (2005) « De l'État providence à l'Etat social actif. Quels changements de régulation sous-jacents ? », in Vielle, P., P. Pochet et I. Cassiers (dir.), *L'état social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles : P.I.E. - Peter Lang, 93-120.
- Cave, M. (2001) « Voucher programmes and their role in distributing public services », *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), 59-88.
- Chol, A. (2007) « Les services à la personne en 2005 : poussée des entreprises privées », *Premières Informations Premières Synthèses*, No. 20.1, Paris : DARES.
- Commission européenne (1993) *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle*. Livre blanc. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 160 p.
- Commission européenne (2007a) *Employment in Europe 2007*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission européenne (2007b) *Health and long-term care in the European Union. Special Eurobarometer 283*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission européenne (2008) *Long-term care in the European Union*, Bruxelles.
- Confédération européenne des syndicats (2005) *Sortir de l'ombre. Organiser et protéger les travailleurs domestiques en Europe. Le rôle des syndicats*, Bruxelles : CES.
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale - CERC (2008) *Les services à la personne*, Paris : La Documentation Française.
- Conseil Économique et Social (2007) *Le développement des services à la personne. Rapport présenté par M. Yves Vérollet*, Paris : Conseil Économique et Social.
- Conter, B. (2005) « Agences locales pour l'emploi et Titres-services. Entre développement des services et activation », in Vielle, P., P. Pochet et I. Cassiers, *L'état social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles : P.I.E. – Peter Lang, 257-78.
- Croff, B. (2007) « La GRH demeure une question cruciale », *Développements*, no. 45, 3-7.
- Devetter, F. X. (2008) « La qualité des emplois dans les services à la personne », in Devetter, F. X., L. Fraisse, L. Gardin, M. F. Gounouf Jany-Catrice F. et T. Ribault, *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES, Paris, 96-142.
- Dølvik, J. E. (2001) *At your service ? Comparative perspectives on employment and labour relations in the European private sector services*, Bruxelles : P.I.E. – Peter Lang.

- Esping Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Esping Andersen, G. (1999) *Social foundations of postindustrial economies*, New York : Oxford University Press.
- Eurostat (2008) *Europe in figures. Eurostat yearbook 2008*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Ferrera, M. (2008) *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano : Mondadori.
- Gardin, L. (2008) « Quelle évolution des modes de régulation ? », in Devetter, F. X., L. Fraisse, L. Gardin, M. F. Gounouf, F. Jany-Catrice et T. Ribault, *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES, Paris, 263-301.
- Hemerijck, A., M. Keune et M. Rhodes (2006) « European welfare states : diversity, challenges and reforms », in Heywood, P. M., E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmerier (dir.), *Developments in European politics*, New York : Palgrave Macmillan, 259-79.
- Hontaas, E. (2006) « Les conditions d'émergence d'un nouveau marché », *Horizons Bancaires*, No 330, 57-67.
- Hontaas, E. (2007) « Les services à la personne en France : un secteur méconnu, mais porteur », *Problèmes économiques*, No 2.914, 39-41.
- Idea Consult (2005) *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité. Rapport final*, Bruxelles : Service public fédéral Emploi Travail et Concertation Sociale – Direction générale Emploi et marché du travail.
- Idea Consult (2006) *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005. Rapport final*, Bruxelles : Service public fédéral Emploi Travail et Concertation Sociale – Direction générale Emploi et marché du travail.
- Idea Consult (2007) *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006. Rapport final*, Bruxelles : Service public fédéral Emploi Travail et Concertation Sociale – Direction générale Emploi et marché du travail.
- Idea Consult (2008) *Évaluation du régime des titres-services pour le services et emplois de proximité 2007. Résumé*, Bruxelles : Service public fédéral Emploi Travail et Concertation Sociale – Direction générale Emploi et marché du travail.
- Jany-Catrice, F. (2008a) « Offre et demande de services à la personne : chiffres, catégories et discours », in Devetter, F. X., L. Fraisse, L. Gardin, M. F. Gounouf, F. Jany-Catrice et T. Ribault (dir.), *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES, Paris, 16-54.
- Jany-Catrice, F. (2008b) « Les services à la personne : niveaux et évolutions », in Devetter, F. X., L. Fraisse, L. Gardin, M. F. Gounouf, F. Jany-Catrice et T. Ribault (dir.), *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES, Paris, 55-95.
- Kemekliene, G., H. Connolly, M. Keune, et A. Watt (2007) *L'emploi dans les services en Europe. Aujourd'hui et demain*. Rapport 104, Bruxelles : ETUI-REHS.
- Lefresne, F. et C. Tuchsirer (2004) « Activation policies and employment norms : the situation in France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, the Netherlands, UK) », in Serrano Pascual, A. (dir.), *Are activation policies converging in Europe ?*, *The European Employment Strategy*, Brussels : ETUI, 253-91.
- Lemaître, J. (2003) *Services de proximité : bien plus qu'un emploi. Témoignages*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.
- Leurs, A. (2008) *L'emploi dans le cadre des titres-services*, Bruxelles.

- Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale – Mission de développement des services à la personne (2005) *Plan de développement des services à la personne pour la constitution d'un pôle d'excellence nationale dans le secteur des services à la personne*, Paris : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
- Observatoire Caisse d'Épargne (2007) *L'Observatoire Caisse d'Épargne 2006. Services à la personne : modes de vie, modes d'emploi*, Paris : Caisse Nationale des Caisses d'Épargne.
- OCDE (2000) « L'emploi dans l'économie des services : nouveau bilan », in *Perspectives de l'emploi*, Paris : OCDE, 85–136.
- Plasman R., M. Jepsen et M. Shungu (1999) *Évaluation du système des chèques-services, Rapport intermédiaire*, Bruxelles : Ministère de l'Emploi et du travail, Cabinet de la Ministre.
- PricewaterhouseCoopers (2007) *Audit financier du système des titres-services pour les emplois et services de proximité*, Bruxelles : Service public fédéral Emploi Travail et Concertation Sociale – Direction générale Emploi et marché du travail.
- Puech, I. (2006) *Les trajectoires d'emplois des femmes de ménage travaillant chez des particuliers en France et en Belgique : vers la définition d'un marché du travail domestique*, Communication au colloque organisé par le Clersé « Travail, emploi, formation : quelle égalité entre les femmes et les hommes ? », 23–24 novembre 2006.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Centre pour l'égalité de chances et la lutte contre le racisme (2007) « Les titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle », in *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, 91–111.
- Vermer, M. C., S. Nassaut et M. Nyssens (2007) « Le titre-service, un état de la situation », *Regards Économiques*, No 50, 20–25.
- Vielle, P., P. Pochet et I. Cassiers (dir.) (2005) *L'état social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles : P.I.E. – Peter Lang.
- Windebank, J. (2007) « Outsourcing women's domestic labour : the Chèque Emploi – Service Universel in France », *Journal of European Social Policy*, 17(3), 257–70.

ETUI Discussion and Working Papers

Anna Maria Sansoni

Limits and potential of the use of vouchers for personal services. An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France

WP 2009.06 (EN, FR)

Andrew Watt, with the collaboration of Mariya Nikolova

A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis

WP 2009.05 (EN, FR)

Béla Galgóczi, Janine Leschke and Andrew Watt

Intra-EU labour migration: flows, effects and policy responses

WP 2009.03

Christophe Degryse and Philippe Pochet

Paradigm shift: social justice as a prerequisite for sustainable development

WP 2009.02 (EN, FR)

Vera Glassner and Béla Galgóczi

Plant-level responses to the economic crisis in Europe

WP 2009.01

Janine Leschke and Andrew Watt

Job quality in Europe

WP 2008.07

Magdalena Bernaciak

Labour cooperation or labour conflict in the enlarged EU? Trade union responses to the rise of the automotive industry in Central-Eastern Europe

WP 2008.06

François Rycx, Ilan Tojerow and Daphné Valsamis

Wage differentials across sectors in Europe: an east–west comparison

WP 2008.05

Maarten Keune

Between innovation and ambiguity – The role of flexicurity in labour market analysis and policy making

WP 2008.04

Janine Leschke and Andrew Watt, with Mairéad Finn

Putting a number on job quality? Constructing a European Job Quality Index

WP 2008.03

Marton Kovács
How do trade unions interact with the European Parliament?
WP 2008.02

Maarten Keune
EU enlargement and social standards: exporting the European Social Model?
WP 2008.01

Reiner Hoffmann and Otto Jacobi
Bridging gaps – Strengthening Social Europe
WP 2007.04 (EN, DE)

Béla Galgóczi, Maarten Keune and Andrew Watt
Relocation: Challenges for European trade unions
WP 2007.03

Thomas Blanke and Jürgen Hoffmann
Towards a European Social Model – Preconditions, difficulties and prospects of a European social policy
WP 2007.02

Maarten Keune and Maria Jepsen
Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity
WP 2007.01

Pragma Consulting
Acquis Communautaire related to pensions
DP 2005.02

Béla Galgóczi, Maarten Keune and Andrew Watt
Relocation: Challenges for European trade unions
DP 2005.01

Mariachiara Esposito and David Mum
Pension funds in the European debate and within the multilevel decision-making of the European Union
DWP 2004.02.02

Malene Nordestgaard and Judith Kirton-Darling
Corporate Social Responsibility within the European sectoral social dialogue
DWP 2004.01.01

Ces publications peuvent être téléchargées gratuitement sur notre site internet <http://www.etui-rehs.org/research/publications>

**European
Trade Union Institute**

Bd du Roi Albert II, 5
1210 Brussels
Belgium

Tel.: +32 (0)2 224 04 70
Fax: +32 (0)2 224 05 02
etui@etui.org
www.etui.org