

## CONFÉRENCE FINALE IMPact

### « POLICIES FOR PHS, AN AGENDA FOR IMPACT »

13 avril 2016

Comité économique et social européen, Bruxelles

Le projet **IMPact** est financé par le programme européen PROGRESS et coordonné par la Fédération européenne des Services à la personne (**EFSI**). Il a pour objectif d'aider les pouvoirs publics à améliorer leur évaluation et le suivi de l'emploi ainsi que les répercussions budgétaires du soutien aux offres de PHS. Sur le long terme, le projet a pour mission d'aider les pouvoirs publics à choisir et mettre en place des politiques qui garantissent un **accès abordable aux services à la personne (PHS)**. Il a débuté en octobre 2014 pour se terminer lors de la conférence du 13 avril 2016 à l'occasion de la présentation du document « Les politiques PHS – guide de mise en œuvre et de suivi ». (<http://goo.gl/eqUxIR>)

Pendant la conférence, les partenaires du projet ont présenté les différents aspects du guide et ont montré comment il pouvait **aider les pouvoirs publics à résoudre les problèmes** rencontrés lors de la mise en œuvre et la supervision de politiques de PHS. <http://goo.gl/4NK7VE>

## PROGRAMME ET INTERVENANTS

### Message de bienvenue

- Lucie STUDNICNA
- Nicholas COSTELLO
- Aurélie DECKER

### Les défis et problèmes relatifs aux PHS auxquels sont confrontés les pouvoirs publics

- Paul BURSTOW
- Jean-François LEBRUN
- Nathalie RENAUDIN

### Présentation du guide IMPact

1. Élaborer de nouvelles politiques de PHS
  - Mirjam ENGELE
  - Auke WITKAMP
2. Améliorer la mise en place et l'évaluation des politiques de PHS existantes
  - Daphné VALSAMIS

### Conclusions de Dirk JARRÉ

## MESSAGE DE BIENVENUE

La Commission consultative sur les mutations industrielles ne se limite pas à son sujet et s'intéresse aussi aux PHS, qui sont aujourd'hui un véritable secteur en Europe qui emploie **plus de 7 millions** de personnes dont 155 000 très récemment, c'est le deuxième secteur après les TIC. On estime que **5 millions de nouveaux emplois** pourraient être créés du fait, notamment, du **vieillissement** de la population et des **mutations des structures familiales**.

La Commission européenne a lancé plusieurs initiatives qui traitent de ce sujet ; l'important est de lutter contre le travail non déclaré. Les statistiques sont rares mais le pourcentage est très élevé par rapport aux autres secteurs, il est par exemple de 20 % en Italie et en Espagne, 50 % au Royaume-Uni, 30 % en France et en Belgique ou encore 15 % en Suède. L'UE va lancer une **plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré**. Il est essentiel d'impliquer les gouvernements, pour qui le travail non déclaré représente un important manque à gagner. Il est également nécessaire de s'intéresser de près à la **qualité des services**, le travail non déclaré n'apporte en effet ni protection sociale, ni de pension de retraite aux travailleurs. Cette plateforme décidera du programme d'action pour les deux années à venir.

En 2011, la convention 189 de l'organisation internationale du travail (OIT) sur les travailleuses et travailleurs domestiques a été ratifiée par six États membres (Allemagne, Belgique, Finlande, Italie, Irlande et Portugal) et la Commission européenne promeut sa mise en place pour les autres États membres ou tiers.

Suite au retrait de la proposition de la Commission datant de 2008 et visant à modifier la directive relative au congé maternité, la Commission a proposé une initiative « **nouveau départ** » visant à répondre de façon globale au problème de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Cette initiative passe par une consultation des interlocuteurs sociaux et de la population.

Dernier point démontrant l'importance des PHS, le président Jean-Claude Juncker a annoncé dans son discours sur l'état de l'Union qu'il avait l'intention de **renforcer le pilier européen des droits sociaux** pour qu'il tienne compte de l'évolution des réalités du monde du travail. Le pilier devrait compléter ce qui a déjà été réalisé en matière de protection des travailleurs dans l'Union européenne. Il s'agit d'avoir une Union plus intégrée qui fasse preuve de **convergence dans les systèmes de protection sociale** pour mieux **absorber les chocs économiques**. Il sera ainsi bientôt possible de voir les instruments de la Commission en la matière.

Ces éléments montrent que les PHS font partie d'un ensemble plus global et il reste possible de recourir à l'échange de bonnes pratiques pour pallier les faiblesses du secteur et répondre aux besoins de la population en mutation. Sans action des États membres, nous **risquons les carences et une sous-occupation de la population active**.

Les PHS représentent un secteur stratégique pour la Commission, qui a lancé l'appel à l'origine du projet IMPact. Pour la Commission, les PHS sont définies comme des activités qui contribuent au bien-être des personnes, à domicile. Il existe un grand nombre de sous-secteurs dédiés aux maladies, au handicap, au jardinage, au nettoyage, etc. La définition est reprise dans le rapport final IMPact.

Le secteur se trouve confronté à une **demande accrue**, liée à la démographie et aux défis socio-économiques. **Les règles du marché sont insuffisantes**, et les États membres font tous face aux

mêmes défis et obstacles : déficit de soutien public et prédominances des dispositions informelles notamment.

Ce guide a pour vocation d'aider les pouvoirs publics à prendre des mesures, de faire avancer la réflexion et d'améliorer les évaluations. Le projet a débuté en octobre 2014 et a réuni huit partenaires pendant 18 mois, l'EFSI en chef de file, accompagné de co-bénéficiaires.

## LES DÉFIS ET PROBLÈMES DES PHS AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES POUVOIRS PUBLICS

Selon les statistiques d'Eurofund, les Européens passent en moyenne 23 heures par semaine pour s'occuper de leurs enfants, 11 heures pour la cuisine et 8 heures pour les soins aux personnes âgées ou aux handicapés, moyenne supérieure aux résultats obtenus grâce à un rapide sondage auprès du public de la conférence finale. Cette moyenne cache de grandes disparités entre les États puisqu'**au Royaume-Uni et en Irlande ce sont plus de 30 heures qui sont consacrées aux enfants**. Se contenter de faire un constat de temps en temps ne suffit pas, il faut s'intéresser aux évolutions sur le long terme. Des solutions existent pour les parents, comme le travail en décalé pour s'occuper davantage des enfants. Les familles ont besoin de soutien car elles manifestent un véritable désir de concilier emploi et vie de famille.

Si l'on prend l'exemple de la France, en **externalisant par jour une minute par adulte**, de la famille vers l'extérieure, on **créerait 120 000 emplois**. Pourquoi est-il nécessaire que l'État intervienne ?

1. Par solidarité, notamment auprès des handicapés, personnes âgées et jeunes enfants.
2. Pour faciliter la liberté dans le choix des femmes à concilier vie professionnelle et familiale ;  
Les femmes font des études pour entrer et rester sur le marché de l'emploi ;
3. Pour permettre aux personnes âgées non-dépendantes de garder une plus grande autonomie.

Au-delà des pouvoirs publics, les entreprises ont également un rôle à jouer. En effet, les femmes continuent à effectuer 75 % des tâches ménagères, cela représente parfois l'équivalent d'un temps partiel, non rémunéré. Ce n'est pas uniquement un problème pour les femmes, mais pour tous les travailleurs. C'est à ce titre que **les entreprises doivent participer au débat**, notamment sur la question du **financement**. Les solutions existent : chèques emploi service ou chèques garderie. Logiquement, si les travailleurs sont plus disponibles, physiquement et mentalement, les entreprises peuvent aussi y trouver un intérêt. Cela leur permet :

1. De lutter contre ce que l'on appelle le « présentéisme » : être présent au travail, mais sans travailler pour son employeur, par exemple pour cause de préoccupations de garde d'enfant ;
2. D'augmenter la productivité et la croissance ;
3. D'encourager l'égalité entre les femmes et les hommes ;
4. De soutenir la création d'emploi dans les PHS mais aussi pour les parents qui retournent au travail ;
5. De faire monter le taux de fécondité, surtout avec l'aide d'autres politiques publiques ;

Au sein des PHS l'on distingue le **care** et le **non-care**. Le premier se consacre aux personnes qui ont des besoins spécifiques liés à leur état (les handicapés, les personnes âgées, les jeunes enfants, etc.) tandis que le second est divisé en plusieurs sous-secteurs dont les principaux sont la restauration, le nettoyage et l'entretien du domicile et jardin. Le **care** est développé en Europe mais sa situation pourrait être meilleure. En France, les premières mesures publiques de soutien au **care** datent de 1948. On a par la suite eu tendance à l'opposer au **non-care**, la Commission européenne fait la distinction dans certains documents alors qu'en France, depuis les années 90, les deux ont été fusionnés pour créer des emplois. Historiquement, dans beaucoup de pays, des activités de **care** sont soutenues par des activités non lucratives et on parle de les ouvrir au lucratif, ce qui n'est pas sans

créer des réticences. Pour M. Lebrun, cela est regrettable car il existe une véritable complémentarité *care/non-care* et lucratif/non-lucratif. Les associations, entreprises privées, travailleurs indépendants, salariés et syndicats sont réunis dans un comité de filière pour réfléchir conjointement à l'avenir du secteur. Il pourrait être intéressant de réunir les six grandes fédérations à l'échelon européen. La seule différence entre le *care* et le *non-care* réside en ce que le premier permet un accès universel à un service, tandis que le second se consacre à la lutte contre le travail non déclaré et la baisse des prix. Mais il n'y a pas de contradiction entre ces deux logiques puisque souvent les actions sont les mêmes. **Le guide permet** précisément d'alimenter le débat pour savoir **comment soutenir à la fois le *care* et le *non-care*.**

Le guide s'est basé sur 42 États, dont 19 membres de l'UE et, que ce soit en Amérique du Sud, en Asie ou en Europe centrale, on retrouve pour tous le même **cercle vicieux de la garde d'enfant**. C'est systématiquement un problème pour les femmes qui travaillent. En effet, lorsqu'elles sont mères et souhaitent ou doivent recommencer à travailler, elles ont besoin de structures d'accueil, publiques ou privées. Si les premières sont inexistantes et les secondes trop chères, elles doivent travailler davantage, renforçant leur besoin en garderie ou bien se tourner vers le secteur informel. Cela pose un véritable problème économique.

De nombreux efforts ont porté leurs fruits en matière de **travail non déclaré** : si dans les années 80 en France, 75 % des PHS étaient non déclarés, la part est aujourd'hui descendue à 25 %. Dans ce secteur, c'est le **prix du travail non déclaré qui fait référence**. Finalement ce prix c'est le salaire net du travailleur. Dans les États qui sont intervenus pour réguler le *non-care*, comme en France, on a fait cadeau au consommateur de la part prélevée par l'État. Pour le *care*, il arrive encore que le travail non déclaré soit trop cher. Même sans régulation des pouvoirs publics, le secteur des PHS continuera à se développer, sans les taxes. Un État a deux manières de regarder la situation : laisser faire, ou intervenir, c'est la seconde option qu'ont choisi l'OIT et la Commission européenne, mais aussi la France et la Belgique avec de bons résultats.

Il ne faudrait pas résumer la question des PHS au problème de leur **financement**, mais il ne faut pas pour autant occulter cette réalité. En France, il existe au moins 15 dispositifs visant à réduire le coût pour l'usager. Il est parfois possible de combiner trois ou cinq mesures dans **un processus très complexe et peu lisible**. Une bonne mesure économique se doit d'être simple. Certains de ces dispositifs consistent en des **crédits d'impôt** dont l'effet n'est perceptible qu'un an après le paiement des services. Tous les usagers n'ont pas la réserve financière nécessaire. Il faut également veiller à **l'équité**, pour que ceux qui ont moins de moyens soit mieux pris en charges que les plus aisés. En France ce secteur coûte 12 milliards d'euros mais l'État reçoit en retour des recettes de TVA, de cotisations pour un montant de 9 milliards. La différence ne représente plus que 3 milliards (dont 200 millions d'euros pour le *non-care*). Les chiffres ont leur importance pour bien comprendre l'importance du *care* sur le *non-care*.

Il y a un réel intérêt autour des PHS mais il y a un **problème d'évaluation des coûts**. Un des objectifs de ce guide était de tenter de dire qui doit et va payer pour des solutions qui existent déjà. Les besoins varient selon les États et il a fallu créer un outil utile à toutes les populations en montrant ce qui existe et ce qui peut être ajusté. Il y a un véritable **besoin d'évaluation du budget**. Comme il a été dit précédemment, **les coûts ne sont pas si exorbitants si tous participent**, notamment les

entreprises, mais aussi les usagers, les gouvernements et les associations. Le rapport veut augmenter la prise de conscience au sujet des PHS pour en faire une politique prioritaire.

## PRÉSENTATION DU GUIDE IMPACT

**Les PHS représentent un marché**, c'est un continuum avec plusieurs types de services différents dont la caractéristique la plus importante est **l'offre et la demande**.

Pour la **demande** les processus décisionnels sont différents selon les couches de populations. Certains vont se préoccuper des coûts et des gains, s'ils s'ajoutent. Les services ménagers sont censés faciliter la vie, leur accès doit donc également être aisé. Les usagers laissent des individus rentrer chez eux, cela les expose, il faut tenir compte du **paramètre confiance**.

Concernant **l'offre**, il y a **différents types de travailleurs** : indépendants, entreprises, avec des variations d'un sous marché à l'autre. Il y a une grande diversité et un **grand nombre de travailleurs migrants**, parfois en situation irrégulière, ce qui complique la situation.

Les pouvoirs publics peuvent agir comme intermédiaire, comme fournisseur, comme contrôleur de qualité ou encore comme régulateur. Dans de nombreux pays, ils passent des règles pour différentes parts de marché.

Les changements sociétaux évoqués s'accompagnent de **changements culturels** : comment percevons-nous l'externalisation des tâches ménagères ? C'est un marché très dynamique mais qui **manque de structure**, ce qui aboutit à un manque de transparence. Étant donné que l'offre et la demande ne se rencontrent pas, cela encourage le travail non déclaré. On estime qu'aujourd'hui 11 millions d'Européens ont recours à ce type de travail.

### Pourquoi faut-il alors mettre en place une politique de PHS ?

Pour trois raisons : leur **manque d'accessibilité** auprès d'une grande partie de la population, les **mauvaises conditions de travail** découlant du travail non déclaré et enfin le **niveau de qualité**, imprévisible pour les mêmes raisons.

La mise en place d'un projet PHS poursuit sept objectifs : la création d'emploi, dont découlent les autres objectifs que sont : la réduction du travail non déclaré et qui permet d'améliorer les conditions de travail, la structuration des financements, un meilleur accès aux services de garde et d'éducation de la petite enfance, aux soins de longue durée afin d'améliorer la situation des femmes sur le marché de l'emploi.

Voici les questions auxquelles il faut répondre pour la poursuite du projet :

1. Quels facteurs freinent le développement des activités de PHS ?
2. La demande de PHS est-elle potentiellement en croissance ?
3. Y a-t-il déjà suffisamment de travailleurs disponibles pour des activités de PHS ?
4. Existe-t-il des obstacles à l'externalisation des PHS ?
5. Y a-t-il un fort taux de travail non déclaré dans les PHS
6. La demande est-elle suffisante pour atteindre la quantité de PHS nécessaire à l'optimum social ? L'optimum social prend en compte toutes les externalités des PHS. Un PHS produit beaucoup d'externalités positives (création d'emploi, baisse du travail au noir) qui



ne sont pas forcément prises en compte par les usagers dans leur décision, mais que les dirigeants politiques peuvent prendre en considération.

#### 7. Des obstacles bloquent-ils le bon fonctionnement du secteur des PHS ?

##### **Comment améliorer les politiques qui existent déjà ?**

Certains pays ont déjà des politiques de PHS mais gagneraient à les améliorer. Comment évaluer les politiques existantes ? Le guide fournit des outils avec des indicateurs et des questions pour réfléchir aux politiques de PHS mais sans imposer des réponses, simplement des **recommandations**. Le guide évoque le financement des politiques et leur promotion. Il fournit une longue liste d'interventions pour soutenir les PHS. À la fois pour les pays qui ont déjà pris des mesures et ceux qui n'en ont pas. Par exemple : pour améliorer l'offre on peut soutenir la professionnalisation des activités. Pour améliorer l'accessibilité et couvrir la demande, on peut numériser les services pour faciliter les paiements.

Pour le financement, obstacle majeur, le guide s'attache à expliquer qu'il y a des méthodes alternatives. Les pouvoirs publics veulent mettre en place des mesures qui sont bien souvent transversales. C'est pour cela qu'il faut **identifier toutes les externalités** et dès le début, impliquer les autorités concernées.

Pour **fixer le prix** : il est essentiel d'identifier le prix du marché non-déclaré et d'être compétitif sur le marché formel avec un tarif équivalent ou inférieur, mais un prix qui soit équitable pour tous, même pour les ménages à foyers modérés.

Concernant la **professionnalisation**, il doit y avoir une amélioration des conditions pour une meilleure attractivité.

Pour **soutenir les mesures** mises en place, il est bon également de **communiquer** pour informer le plus grand nombre et **lutter contre l'acceptation du travail au noir** dans la société.

Le guide reprend un principe de triangulation : entreprises, usagers et travailleurs. Il recommande que les entreprises ou prestataires de service soient des intermédiaires pour éviter que les usagers ne soient eux-mêmes employeurs.

Le guide prévoit également des **recommandations** pour superviser ce système, des aspects davantage techniques. Le monitoring est essentiel, premièrement, pour évaluer l'efficacité des mesures, il faut lier les 7 objectifs identifiés. Pour chacun d'eux, il faut surveiller des indicateurs, à savoir :

- le nombre d'employé des PHS ;
- le nombre d'emplois créés ;
- le nombre des employés administratifs ;
- le profil des travailleurs de PHS (genre, nationalité, âge) ;
- le nombre de nouveaux travailleurs pour voir les évolutions du système ;
- le nombre de travailleurs qui quittent les PHS.

Il n'est pas aisé de récolter ces indicateurs car les statistiques n'existent pas forcément dans tous les pays. Le guide recommande de mettre en place des mécanismes pour **collecter les données**, dont des exemples sont présents dans le guide. Par exemple, afin de réduire le travail au noir, il est possible de comparer le travail non déclaré et celui déclaré en nombre de travailleurs, en demandant aux travailleurs s'ils ont par le passé travaillé de manière informelle.

Le guide évoque enfin les mesures de PHS qui peuvent avoir de multiples conséquences, notamment le **retour sur investissements** : en créant de nouveaux emplois, les décideurs augmentent les salaires, s'il y a plus d'emplois, il y a moins de chômage à verser.

## CONCLUSION

Spécialiste de PHS, Dirk Jarré a contribué à **mettre cette thématique sur le devant de la scène**. Il regrette le manque de discussion qui aurait permis de confronter les points de vue. Il revient sur la commission consultative sur les mutations industrielles qui est le résultat de la CECA. Il explique que nous sommes passés d'une industrie de biens matériels et solides à une **industrie du software**, du service. Les PHS sont une industrie, et cette idée a mis du temps à s'imposer. Il a fallu démontrer que comme pour l'industrie classique il faut des employés qualifiés et socialement liés.

M. Jarré regrette qu'il n'y ait pas davantage de décideurs d'autorités locales à la conférence finale et que le guide n'ait pas été **présenté à la société civile** en premier lieu. Cette thématique souffre selon lui d'un déficit d'attractivité.

Il revient sur l'importance des finances publiques, du système financier, du marché du travail et du droit des personnes servies. Les difficultés du secteur ont essentiellement été abordées du point de vue des pouvoirs publics, des prestataires de services, des entreprises qui fournissent ces services et des travailleurs. Mais pour ces derniers il y a un problème de perception quant à la reconnaissance de la profession, nous devons comprendre que ce ne sont **pas des travailleurs de seconde zone**, mais des personnes très qualifiées qui effectuent des tâches complexes. Elles ne sont pas seulement des femmes de ménage, mais également des personnes qui entrent dans l'intimité et dans la zone de confiance des usagers.

Il a été dit que l'État doit intervenir, par solidarité, certes mais aussi au nom du **droit des travailleurs et des personnes servies**. Il faut pour cela veiller à la qualité et au service. La qualité doit être définie par l'État, et gravée dans le marbre.

Les recommandations de monitoring sont essentiellement destinées aux pouvoirs publics locaux et régionaux. **Il faudrait aussi des recommandations pour les ONG et les citoyens**. Une évaluation de l'utilité de cet instrument est nécessaire. Cela peut aboutir à la création d'un successeur, dans plusieurs années, pour récolter les bonnes pratiques.

À l'avenir, les **technologies** joueront un rôle essentiel sur les PHS, elles peuvent être au service des PHS. Il ne s'agit pas uniquement de la télémédecine, mais bien de **l'intelligence artificielle**, d'une révolution numérique 4.0 ou 5.0 où l'on envisage une **combinaison des intelligences artificielles et humaines**.