



IMPact

LES POLITIQUES EN MATIERE DE PHS – GUIDE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI



Co-funded by the
PROGRESS Programme of
the European Union

*This publication is supported by the European Union Programme
for Employment and Social Solidarity -PROGRESS (2007-2013).*

This programme is implemented by the European Commission.

*It was established to financially support the implementation of the objectives of
the European Union in the employment, social affairs and equal opportunities area,
and thereby contribute to the achievement of the Europe2020Strategy goals in these fields.
The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of
appropriate and effective employment and social legislation and policies
across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.*

For more information see: <http://ec.europa.eu/progress>

*The information contained in this publication does not necessarily reflect
the position or opinion of the European Commission.*

Avertissement

*Le présent document relève de la seule responsabilité de son auteur et la Commission n'est nullement
responsable de l'utilisation de ces informations qu'il contient.*

PRÉFACE

par Madame la Commissaire Marianne Thyssen



Personal and household services cover a broad range of activities that contribute to the wellbeing of families and individuals. Their importance is accentuated in the light of population ageing and the need to increase female participation in the labour market. Personal and household services facilitate the independent living of elderly or dependent persons. But they also are an important avenue to employment and job creation and a means to achieving a better work life balance.

This is why, over the years, the European Commission has stressed the importance and has supported Member States to develop a comprehensive policy framework to support personal and household services.

This report provides a valuable contribution to the public debate by presenting an analytical framework exploring the cost- effectiveness of public support for this sector. A key point is that after taking into account the direct and indirect revenues, well designed policies can have a net cost close to zero. Hence, the essence of this report is to allow Member States to analyse the effectiveness and efficiency of their policies – and also the absence of such policies – in support of this sector.

However, beyond cost-effectiveness, more attention needs to be paid in ensuring decent and good quality employment in the sector, and in promoting the quality of services and the potential for productivity gains in these services. Indeed, much more needs to be done at national level to get the high percentage of undeclared workers in the sector into formal work. The role of the authorities in ensuring access for disadvantaged users should also be addressed. I am pleased that further work is being done on these issues.

I am convinced that sharing good practice, analysis and experience is essential to properly address these issues and to be able to harness the potential of this sector, both in terms of job creation and in response to future needs that population change will bring. To this end, the development of strong partnerships between public administrations, civil society organizations, academia and other stakeholders is instrumental, as well as their active involvement in this debate.

*Marianne Thyssen
Commissioner for Employment,
Social Affairs, Skills and Labour Mobility*

Table des matières

Résumé	5
Chapitre 1 Introduction	8
1.1 Objectif du projet	8
1.2 Qu'entend-on par « PHS » ?	9
1.3 La demande sociétale accrue de PHS fait naître de nouveaux défis	10
1.4 Les PHS doivent dès lors être considérés comme une priorité politique d'un point de vue économique et sociétal	12
1.5 Objet et structure du guide	15
Chapitre 2 Dans quel cadre les PHS sont-ils proposés ?	18
2.1 Introduction	18
2.2 Les principales caractéristiques des PHS	19
2.3 Un secteur à fort potentiel de croissance et de création d'emplois	25
2.4 L'absence de politiques d'appui entrave la croissance du secteur	26
2.5 Comprendre la logique de l'intervention publique sur le marché des PHS	28
Chapitre 3 Quels sont les objectifs possibles des politiques en matière de PHS ?	31
3.1 Introduction	31
3.2 Contexte permettant de déterminer et/ou de justifier les objectifs choisis	31
3.3 La liste des principaux objectifs	32
3.4 Un outil permettant d'identifier les besoins et les objectifs possibles de la politique	40
Chapitre 4 Quels types de mesures de soutien aux PHS existe-il ?	44
4.1 Introduction	44
4.2 Les différents types d'interventions et les mesures connexes	44
4.3 Les outils en matière de mécanismes de réduction des prix	52
4.4 Un outil permettant d'identifier les types de mesures à mettre en œuvre	53
4.5 Le financement des mesures de soutien aux PHS	58
Chapitre 5 Comment surveiller les politiques en matière de PHS ?	60
5.1 Introduction	60
5.2 Un outil permettant d'évaluer l'efficacité des mesures	60
5.3. Estimation du coût net des mesures	66
Chapitre 6 Recommandations stratégiques	71
6.1 Introduction	71
6.2 Recommandations stratégiques étape par étape	71
<i>Annexe 1 - Glossaire</i>	75
<i>Annexe 2 - Bibliographie</i>	78

Résumé

LE PROJET

Le projet européen «*Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services*» (IMPact) a été lancé en 2014 avec un objectif ambitieux: créer un Guide européen commun et complet destiné à aider les États membres à améliorer l'évaluation et le suivi des effets macro-économiques de leurs mesures en faveur des PHS. Le projet abordait par conséquent les questions suivantes dans une perspective *ex ante* et *ex post*: la création d'emplois, le transfert de l'économie non déclarée à l'économie formelle, la création nette d'emplois, la durabilité/le niveau optimal d'investissement public et le retour sur investissement, autant d'éléments que la Commission européenne considérait en 2012 comme les principaux pièges dans toute démarche de suivi des politiques axées sur les secteurs des PHS. À long terme, le projet a pour objectif d'aider les pouvoirs publics à définir les politiques qui répondent au mieux à leurs besoins et à leurs objectifs.

Le projet a été cofinancé par le programme PROGRESS de l'Union européenne et mis en œuvre par huit partenaires de projet: la Fédération européenne des services à la personne (EFSI – le coordinateur du projet), Censis, IDEA Consult, Oxford Research, Research Institute for Labour and Social Affairs (RILSA), Panteia B.V., Pour la Solidarité et Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA). Pour de plus amples informations sur les membres du consortium, veuillez consulter le site Web: www.impact-phs.eu.

LE CONTEXTE STRATÉGIQUE

Depuis quelques décennies, on observe une croissance des services aux personnes et aux ménages (PHS), de même qu'un intérêt grandissant pour ces activités dans le chef des décideurs. Les PHS désignent «*un large éventail d'activités qui contribuent au bien-être des familles et des personnes à domicile: garde d'enfants, prise en charge à long terme des personnes âgées et des personnes handicapées, ménage, cours de soutien, bricolage, jardinage, assistance informatique, etc.*» (Commission européenne, 2012).

Même si les services aux personnes et aux ménages emploient 7,3 millions de personnes dans l'Union européenne, les évolutions sociétales actuelles, comme l'évolution des structures familiales, le vieillissement de la population et la baisse du nombre de personnes dans le cercle familial susceptibles d'aider leurs proches, font que les PHS revêtent une importance de plus en plus grande. Les PHS améliorent la qualité de vie des personnes âgées et dépendantes et permettent aux travailleurs (et surtout aux femmes) de concilier vie professionnelle et vie privée.

Reste que lorsqu'ils souhaitent accéder aux services aux personnes et aux ménages, les citoyens de l'Union rencontrent de nombreux obstacles qui limitent les options disponibles et comportent de sérieux inconvénients. L'absence d'offre structurée et de qualité limite les choix qui s'offrent à eux dans leur vie privée, notamment en ce qui concerne les services d'assistance. Les citoyens peuvent recourir à des services privés, mais ceux-ci sont relativement chers et inabornables pour la plupart lorsqu'aucune mesure d'incitation n'est proposée par l'État. Voilà pourquoi l'alternative la plus prisée à côté du recours aux PHS professionnels reste l'économie non déclarée.

La prévalence de l'économie non déclarée dans la prestation de services de ce type est synonyme de pertes économiques pour le budget public, de conditions de travail précaires (revenus incertains, absence d'accès à la sécurité sociale ou aux droits à la pension, etc.), et illustre l'absence de reconnaissance de la valeur et des qualifications nécessaires pour s'acquitter d'activités de PHS. Dans ce contexte, une large majorité de citoyens de l'Union n'a accès qu'à des PHS de piètre qualité.

Les PHS doivent dès lors être considérés comme une priorité politique d'un point de vue économique et sociétal. De nombreuses possibilités existent pour créer un environnement positif afin d'assurer leur mise en œuvre, comme la demande élevée. Les PHS ont de nombreux effets positifs pour la société dans son ensemble: réduction travail non déclaré et du chômage, renforcement de la cohésion sociale (pour les utilisateurs comme pour les travailleurs), amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et réintégration plus aisée sur le marché de l'emploi.

ÉLABORATION ET CONTENU DU GUIDE

Les recherches théoriques et factuelles menées par les partenaires du projet ont abouti à l'élaboration du présent Guide de mise en œuvre et de suivi des politiques en matière de PHS. Nous avons d'abord effectué une analyse basée sur les méthodologies et les résultats des études nationales et européennes existantes afin d'identifier et de définir les critères et indicateurs d'évaluation et de suivi permettant d'évaluer les politiques en faveur des PHS. Ces critères et indicateurs ont été rassemblés dans un ensemble d'évaluation et leur pertinence de même que leur disponibilité ont été vérifiées dans trois pays (Belgique, France et Suède).

Nous nous sommes servis des résultats de cette phase de test pour mettre au point un Guide pratique, qui permettra aux États membres de l'EU-28 de procéder à une évaluation *ex ante* ou *ex post* de l'impact sur l'emploi et en matière budgétaire de leurs mesures destinées à promouvoir la prestation formelle de PHS.

Tout au long du projet, le consortium a profité de l'expérience et de l'expertise d'un Conseil consultatif, composé d'experts et de fonctionnaires nationaux travaillant sur les politiques en matière de PHS dans huit pays d'Europe (Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni et Suède). Ses membres ont directement contribué au projet en faisant part des différents besoins et attentes, de même que des problèmes rencontrés par les bénéficiaires ultimes de ce projet, à savoir les pouvoirs publics, les décideurs nationaux et les représentants de la société civile.

Le Guide contient dès lors des données théoriques, des descriptions de politiques et des outils analytiques en faveur de la mise en œuvre de mesures de soutien aux PHS. Il est disponible dans deux formats: version papier et en ligne. La version papier donne un aperçu complet de l'ensemble des informations rassemblées et des outils analytiques produits, tandis que la version en ligne du Guide permet au visiteur de sélectionner son profil (qu'il souhaite évaluer une politique existante ou en définir une nouvelle) et d'accéder directement à l'information.

Les informations sont présentées au moyen de questions générales: dans quel cadre les PHS sont-ils proposés? Quels sont les objectifs possibles des politiques en matière de PHS? Quels sont les différents types de mesures stratégiques en faveur des PHS? Comment suivre les politiques en matière de PHS? Ces questions abordent les problématiques et les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics ou toute autre partie prenante qui tente de mieux comprendre les motivations et les objectifs de toute politique en faveur des PHS.

RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

Pour terminer, le Guide donne un aperçu complet des principales composantes des politiques en matière de PHS aux différents stades de leur évolution. Il contient dès lors quelques recommandations, que les pouvoirs publics sont invités à prendre en considération lorsqu'ils s'apprentent à mettre en œuvre ou à redéfinir une politique en faveur des PHS. Ces recommandations sont résumées ci-dessous, dans le cadre de sept grandes étapes:

- ▶ **Étape 1: le cadre de mise en œuvre de la politique.** L'ensemble des parties prenantes doivent participer à la conception de la politique et les pouvoirs publics doivent privilégier les structures à long terme, générales et, idéalement, permanentes.
- ▶ **Étape 2: comprendre le contexte et préciser les objectifs de la politique.** Une analyse des indicateurs clés doit être réalisée en vue d'obtenir un diagnostic précis des besoins, et des objectifs stratégiques officiels doivent être sélectionnés sur la base de ce diagnostic.
- ▶ **Étape 3: définir la portée de la politique.** Les pouvoirs publics doivent définir l'utilisateur et les groupes de travailleurs cibles, ainsi que l'objet des services au vu du contexte et des objectifs.
- ▶ **Étape 4: définir la politique.** Plusieurs mesures doivent être envisagées afin de s'assurer que la politique appliquée pourra promouvoir tant la demande que l'offre et faire coïncider les deux. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les prix sur le marché officiel soient compétitifs par rapport à ceux du marché du travail non déclaré, à ce que l'égalité d'accès soit garantie et à ce que leur politique soit durable à long terme. Enfin, il y a lieu de promouvoir la professionnalisation et l'attrait des emplois dans les PHS en améliorant les conditions de travail et d'emploi. À cet égard, une triangulation du système doit être envisagée.

- ▶ **Étape 5: financer la politique.** Les pouvoirs publics doivent définir les instruments stratégiques en fonction du budget disponible et à cet égard, toutes les formes de financement doivent être envisagées dans un souci de réduction des dépenses budgétaires.
- ▶ **Étape 6: promouvoir la politique.** Les pouvoirs publics doivent communiquer et mieux faire connaître les mesures appliquées et lutter contre l'acceptation sociale de l'économie non déclarée.
- ▶ **Étape 7: suivre la politique.** Un système permettant d'évaluer et de suivre l'efficacité de la mesure (au regard des coûts) doit être mis en place immédiatement. Ce système doit prendre en considération l'ensemble des retombées positives de la politique.

Chapitre premier: Introduction

1.1 Objectif du projet

En 1993, la Commission européenne a érigé les services aux personnes et aux ménages (PHS) en **secteur économique stratégique**. Elle définit ces services comme «*un large éventail d'activités qui contribuent au bien-être des familles et des personnes à domicile: garde d'enfants, prise en charge à long terme des personnes âgées et des personnes handicapées, ménage, cours de soutien, bricolage, jardinage, assistance informatique, etc.*» La Commission européenne considère par ailleurs que les services aux personnes et aux ménages contribuent à augmenter «*la compétitivité, (à créer) des sources importantes de croissance et d'emplois, et (à répondre) aux besoins économiques et sociaux*» (Commission européenne, 2012).

En effet, malgré une **demande en hausse** liée aux défis démographiques et socioéconomiques, le développement des services aux personnes et aux ménages rencontre de nombreux obstacles, tant au niveau de la demande (coût élevé de ces services, barrières culturelles empêchant certains de confier les tâches ménagères à des tiers, etc.) que de l'offre (absence d'offre structurée de services et de systèmes de garantie de la qualité, pénurie de main-d'œuvre, etc.). Par conséquent, les règles du marché traditionnelles n'étant pas suffisantes pour assurer le développement formel des PHS, le secteur est «*soit laissé au marché du travail non déclaré, soit financé par les pouvoirs publics, ce qui coûte cher*» (Commission européenne, 1993).

Au fil des ans, plusieurs pays d'Europe ont **adopté des mesures** qui facilitent la prestation formelle de ces services. Compte tenu de la crise économique et financière actuelle, leur coût est critiqué et certaines d'entre elles ont été remises en question et modifiées récemment malgré leurs effets positifs pour la société. Il apparaît que le coût budgétaire des mesures en faveur des PHS est le principal obstacle à la poursuite de ces politiques et à l'adoption de nouvelles mesures. Cependant, la plupart du temps, les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment connaissance des dépenses en faveur des PHS ou des retombées positives de ces mesures. Leur vision est limitée à une évaluation du coût total, et ils ne prennent pas en considération les retombées positives directes (baisse des allocations, nouvelles recettes grâce à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales, etc.) et indirectes (nouvelles recettes grâce à l'impôt sur le revenu des sociétés, création d'emplois grâce au recrutement de personnel auxiliaire, nouvelle consommation, etc.) et les nombreux effets externes positifs sur le plan social (meilleure inclusion sociale, amélioration de l'équilibre vie professionnelle/vie privée, etc.).

Dans le document de travail des services de la Commission de 2012 sur les services aux personnes et aux ménages, la Commission européenne souligne non seulement la nécessité d'une réflexion commune sur les défis de la mise en œuvre des politiques en matière de PHS, mais aussi la nécessité d'évaluer le rapport coûts-avantages. Il existe en effet de nombreuses mesures potentielles en faveur des PHS, qui peuvent répondre à différents objectifs de politique publique. La plupart du temps, elles ne sont pas regroupées dans un cadre unique et cohérent, et elles sont souvent mises en œuvre séparément, année après année, ce qui complique encore la tâche de l'État lorsqu'il s'agit d'obtenir un aperçu général et complet de ces mesures. Ce manque de cohérence pose plusieurs problèmes lorsqu'il s'agit d'évaluer les retombées positives des mesures d'appui, ce qui complique la collecte de données, notamment compte tenu du fait que l'autorité publique qui investit dans les services aux personnes et aux ménages et celle qui perçoit les avantages sont en général deux entités différentes.

Voilà pourquoi le projet IMPact a été lancé, dans le but de créer un **guide européen commun et exhaustif** conçu pour aider les États membres dans l'élaboration de mesures de soutien aux PHS et améliorer l'évaluation et le suivi de leurs effets macroéconomiques. L'objectif à plus long terme est de les aider à définir les politiques qui répondent au mieux à leurs besoins et objectifs. Lancé en octobre 2014, le projet, coordonné par la Fédération européenne des services à la personne (EFSI, une *organisation qui opère à l'échelle de l'Union*) a duré 18 mois et réuni les partenaires suivants:

- ▶ Censis (*Italie*)
- ▶ IDEA Consult (*Belgique*)
- ▶ Oxford Research (*Suède*)
- ▶ Research Institute for Labour and Social Affairs (RILSA, *République tchèque*)
- ▶ Panteia B.V. (*Pays-Bas*)
- ▶ Pour la Solidarité (*une organisation basée dans l'Union*)
- ▶ Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA, *Espagne*)

1.2 Qu'entend-on par «PHS»?

Dans un document de travail de ses services de 2012, la Commission européenne définit les services aux personnes et aux ménages (PHS) comme des services couvrant un large éventail d'activités qui contribuent au bien-être des familles et des personnes à domicile: garde d'enfants, prise en charge à long terme des personnes âgées et des personnes handicapées, ménage, cours de soutien, bricolage, jardinage, assistance informatique, etc.

Cette définition englobe **à la fois des activités d'assistance et de garde et d'autres types d'activités**. Dans un autre document, la Commission européenne (2011) donne la définition suivante des «services aux personnes»: «*ces services regroupent l'ensemble des services qui contribuent au bien-être général du citoyen: services de garde (garde d'enfants, aide à domicile, prise en charge des personnes âgées, etc.), ménage, cours de soutien, bricolage (électricité, jardinage, etc.) et maintenance (assistance administrative et informatique)*».

Dans son rapport de 2001 sur «L'emploi dans les services aux ménages», la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) les définit comme «*tous les services offerts par des organisations publiques ou privées, ou par le secteur tertiaire, qui remplacent des tâches qui étaient jusque-là réalisées au sein du ménage de façon non rémunérée par des tâches rémunérées (sous forme de travail salarié ou indépendant). Sont par conséquent concernés l'ensemble des services prestés au sein et en dehors de la maison, tant qu'ils sont destinés à venir en aide aux membres du ménage*» (Cancedda, 2001). Le rapport épinglait cinq sous-secteurs dans le domaine des services aux ménages: garde d'enfants, prise en charge des personnes âgées, ménage (nettoyage de la maison, du linge de maison, des vêtements, etc.), restauration, entretien de l'habitation et jardinage.

Dans le présent projet, nous avons décidé d'utiliser la définition des PHS donnée par la Commission en 2012 et de prendre en considération tant les services d'aide aux ménages que les services d'assistance et de garde. Nous nous sommes basés sur l'idée que les services d'assistance et de garde étaient offerts à des personnes (dépendantes) ayant des besoins particuliers (prise en charge à long terme de personnes âgées, services d'assistance aux personnes handicapées, services de garde d'enfants), tandis que les services d'aide aux ménages sont destinés à améliorer le bien-être de leurs bénéficiaires. Nous abordons les types de services suivants dans le guide:

- ▶ Ménage (*aide aux ménages*)
- ▶ Cuisine (*aide aux ménages*)
- ▶ Repassage (*aide aux ménages*)
- ▶ Bricolage (*aide aux ménages*)
- ▶ Jardinage (*aide aux ménages*)
- ▶ Entretien (*aide aux ménages*)
- ▶ Cours de soutien (*aide aux ménages*)
- ▶ Prise en charge des personnes âgées (*services d'assistance et de garde*)
- ▶ Prise en charge des personnes handicapées (*services d'assistance et de garde*)
- ▶ Garde d'enfants (*services d'assistance et de garde*)

Il est important de noter qu'un même service (par ex., le ménage) peut être considéré comme faisant partie des services d'assistance en général offerts à une personne dépendante ou peut être offert à des personnes non dépendantes dans un autre objectif socioéconomique (faciliter l'intégration des femmes sur le marché de l'emploi, contribuer à mieux concilier vie professionnelle et vie privée, réduire les problèmes de santé mentale et les risques psychosociaux, etc.) (Orseu, 2013). La situation du bénéficiaire du service aux personnes est dès lors importante et peut contribuer à définir la nature du service. Il est par conséquent difficile de distinguer les activités d'assistance et de garde des autres types d'activités.

Même si les services d'assistance et de garde et les services d'aide aux ménages ont des objectifs et des effets différents et sont en général organisés différemment dans certains pays¹, les deux types de services peuvent être appuyés par le même

¹Les services d'assistance et de garde sont considérés comme des politiques sociales et ont pour objectif de faciliter la prise en charge des personnes dépendantes, des enfants, etc. Dans beaucoup de pays, ces services sont évalués par des organismes publics. Les services d'aide aux ménages, en revanche, sont considérés comme relevant des politiques pour l'emploi et visent à créer de nouveaux emplois, à motiver les demandeurs d'emploi et à lutter contre le travail non déclaré, à améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, etc.

type de mesure. De plus, en dépit de l'objectif social des services d'assistance et de garde, ce type de services représente aussi un réservoir important de nouveaux emplois et a des retombées positives considérables pour les pouvoirs publics.

Il est toutefois important d'établir la distinction entre les deux types de services, leurs effets pouvant être différents. Il est également important de garder présent à l'esprit que les deux types de services peuvent aussi créer des types d'emplois différents. Par exemple, certains emplois dans les services d'assistance et de garde exigent des travailleurs qualifiés et des compétences très spécifiques.

1.3 La demande sociétale accrue de PHS fait naître de nouveaux défis

À l'heure actuelle, on compte **7,3 millions de travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages** à l'échelle de l'Union européenne. Avec plus de 155 000 nouveaux emplois créés entre 2011 et 2013 en Europe, les PHS représentent le deuxième secteur d'emploi à la croissance la plus rapide, derrière les TIC (Commission européenne, 2015).

En effet, les évolutions que connaît actuellement la société rendent les services aux personnes et aux ménages de plus en plus essentiels. Compte tenu de l'**évolution des structures familiales** (augmentation du taux d'emploi des femmes, augmentation du nombre de familles monoparentales, etc.), les familles ont plus de mal à faire face aux tâches de la vie quotidienne. Les citoyens de l'Union européenne passent en moyenne 23 heures chaque semaine à s'occuper de leurs enfants et 8 heures à s'occuper de personnes âgées ou handicapées, ainsi que 11 heures supplémentaires à cuisiner et à faire le ménage, selon Eurofound. On ne peut ignorer l'impact des tâches ménagères sur l'équilibre vie professionnelle/vie privée, a fortiori lorsque l'on sait que 53 % des travailleurs dans l'Union ont déclaré en 2011 qu'ils étaient trop fatigués en rentrant chez eux pour effectuer des tâches ménagères devant être réalisées plusieurs fois par mois.

Par ailleurs, le vieillissement sans précédent et généralisé de nos sociétés entraîne une hausse de la demande de services d'aide aux ménages et d'assistance. Entre 2010 et 2030, le nombre d'Européens âgés de 65 à 79 ans augmentera de 36 %, et ceux âgés de 80 ans ou plus, de 57 % (Commission européenne, 2011a). À l'heure actuelle, les personnes âgées qui souhaitent rester plus longtemps chez elles peuvent le faire en partie grâce à l'aide informelle dont elles bénéficient de la part de leurs proches et de travailleurs non déclarés. C'est ainsi qu'à l'échelle européenne, environ 80 % des heures de garde et d'assistance sont prestées par des aidants informels, principalement des femmes âgées de 45 ans ou plus (Eurofound, 2015). Certains de ces aidants aident leurs proches par choix, mais d'autres y sont contraints et sont obligés de réduire leurs heures de travail voire, dans certains cas, de se retirer du marché du travail pour répondre aux besoins de leurs proches. À long terme, cette situation n'est ni tenable, ni socialement ou économiquement acceptable.

Le nombre de personnes dans le cercle familial susceptibles d'aider leurs proches devrait baisser d'ici 2050 parallèlement à la réduction de la population en âge de travailler (Colombo, 2015). Il est par conséquent indispensable de développer les services aux personnes et aux ménages si l'on veut permettre aux personnes âgées de rester plus longtemps chez elles et aux aidants proches, d'accéder à un éventail de services d'aide à domicile à des prix abordables, qui leur permettraient de concilier leurs obligations à l'égard de leurs proches avec leur vie professionnelle et familiale.

Les PHS améliorent par conséquent la qualité de vie des personnes âgées et à charge et permettent aux travailleurs (et surtout aux femmes) de concilier vie professionnelle et vie privée. Les citoyens peuvent décider de recourir à ces services de façon régulière ou seulement dans des circonstances exceptionnelles. Les citoyens de l'Union sont cependant parfois confrontés à de nombreux obstacles lorsqu'ils veulent accéder à un ou plusieurs services aux personnes et aux ménages, ce qui réduit les options disponibles et donne lieu à de graves inconvénients.

- ▶ Les PHS sont dépourvus d'offre structurée et de qualité, ce qui **limite les choix qui s'offrent aux citoyens européens** dans leur vie privée, notamment en ce qui concerne les services d'assistance. Cela peut avoir des conséquences sur les comportements des couples, qui décident parfois de ne pas avoir d'enfants ou d'en avoir moins. Les personnes qui s'occupent de leurs proches peuvent aussi être amenées à renoncer à un déménagement, afin de rester dans la même ville que leurs proches dépendants... Ces décisions d'ordre privé peuvent avoir des répercussions sur la société dans son ensemble. Elles ont des incidences sur la démographie locale, renforcent encore la tendance au vieillissement de la population et entraînent des problèmes économiques. Une autre possibilité pour les personnes qui viennent en aide à leurs proches consiste à **arrêter de travailler** ou à opter pour un **travail à temps partiel**. La plupart du temps, ce sont plus souvent les femmes que les hommes qui prennent ce type de décision, ce qui a des conséquences extrêmement négatives en termes d'égalité des genres et d'inclusion sociale. Il convient de noter qu'après l'arrivée de chaque enfant, les mères travaillent 12 % de moins, et près de la moitié des femmes inactives dans l'Union le sont pour des raisons familiales (Parlement européen, 2013). Dans le même ordre d'idées, 7 % des femmes déclarent s'occuper chaque jour d'un parent âgé ou handicapé, contre 4 % à peine des hommes (Eurofound, 2012).
- ▶ Les citoyens de l'Union peuvent recourir à des services privés (comme des crèches privées, des maisons de retraite privées, des services d'aide ménagère privés, etc.), mais ceux-ci sont relativement **chers et inabordable pour la plupart**. Les citoyens de l'Union peuvent dès lors renoncer à recourir aux PHS ou décider de travailler plus, plus tard ou – dans le cas des couples – à des heures différentes pour pouvoir faire appel à des services privés pour s'occuper de leurs proches dépendants. Ils sacrifient ainsi leur bien-être et leur temps libre pour s'assurer de disposer des moyens économiques nécessaires pour accéder à des services de qualité de ce type. Cette solution est néanmoins rarement utilisée dans les familles à faibles revenus, étant donné qu'elle donne naissance à d'autres besoins pour les personnes qui viennent en aide à leurs proches et qui passent dès lors moins de temps à la maison: les services aux ménages sont aussi de plus en plus nécessaires pour permettre au travailleur de s'occuper de ses proches. Qui plus est, cette solution met à rude épreuve les travailleurs isolés (comme les parents célibataires, ou les enfants uniques qui s'occupent de leurs proches âgés), qui doivent assumer seuls le fardeau qui consiste à s'occuper des personnes dépendantes. Rares sont les options qui existent dans ce cas, et celles qui existent effectivement ont des conséquences très négatives pour le travailleur sur le plan de sa carrière et de ses finances.

Voilà pourquoi l'alternative la plus prisée à côté du recours aux PHS professionnels est le recours à **l'économie non déclarée**. La dernière enquête Eurobaromètre (Commission européenne, 2013) indique qu'environ 7 millions d'Européens achètent des services d'aide ménagère sur le marché non déclaré, que 2,3 millions achètent des services de garde d'enfants à domicile et 1,4 million, des services d'assistance pour un proche dépendant ou âgé. En 2010, la part de travail non déclaré sur le marché des services aux personnes s'élevait à 70 % en Italie et en Espagne, à 50 % au Royaume-Uni, à 45 % en Allemagne, à 40 % aux Pays-Bas, à 30 % en France et en Belgique et à 15 % en Suède (DGCIS, 2011). Ces projections sont sans doute en deçà de la situation réelle.

La prévalence de l'économie non déclarée dans le secteur est extrêmement dommageable pour l'État, les travailleurs et les utilisateurs. Sa persistance peut s'expliquer par une forte tension sur le marché entre le désir d'améliorer le professionnalisme et la volonté de l'utilisateur d'obtenir le service à un prix abordable, sans parler de l'insuffisance de l'offre formelle. Sa prédominance crée des problèmes à différents niveaux:

- ▶ **Au niveau économique:** toute intervention de l'État visant à favoriser la prestation formelle des PHS engendrerait des recettes supplémentaires pour les finances publiques. À l'inverse, une absence d'intervention produit une perte économique considérable pour les finances publiques. Par conséquent, la prévalence du travail non déclaré est extrêmement dommageable pour les finances publiques. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le secteur est caractérisé par une composante emploi importante et par le fait que *«sans intervention des pouvoirs publics, l'emploi formel dans les services aux personnes et aux ménages est relativement coûteux pour la majorité de la population et le marché formel de services de ce type est relativement limité»* (Commission européenne, 2012). Le coût de l'absence d'intervention de l'État dans ce secteur est énorme: une comparaison entre le coût d'un demandeur d'emploi et celui d'un travailleur équivalent temps plein dans le secteur indique que l'inertie de l'État a un impact économique plus important pour les finances publiques que le coût généré par les mesures en faveur des PHS (EFSI, 2013).

- ▶ **Au niveau des conditions de travail:** au niveau individuel des travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages, le fait que leur travail ne soit pas formel est synonyme de conditions de travail précaires (revenus incertains, absence d'accès à la sécurité sociale ou aux droits à la pension, etc.), et illustre l'absence de reconnaissance de sa valeur et des qualifications nécessaires. En effet, les emplois dans les services aux personnes et aux ménages exigent un certain nombre de compétences techniques (comme des règles d'hygiène, l'utilisation de produits, la capacité à s'occuper de personnes vulnérables et l'élimination des risques professionnels) et de compétences interpersonnelles (comme la discrétion, la confiance, l'autonomie et l'adaptation aux besoins des utilisateurs). Les travailleurs non déclarés dans les services aux personnes et aux ménages ne bénéficient par ailleurs d'aucune formation en vue d'acquies ces compétences. Ils ne connaissent pas non plus la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail. C'est dès lors leur propre sécurité qui est en danger lorsqu'ils sont au travail (manipulation de produits dangereux, risque de chute, etc.), tout comme la sécurité de toute personne dépendante dont ils devraient s'occuper.
- ▶ **Au niveau qualitatif:** la qualité des PHS est en grande partie déterminée par les conditions de travail des travailleurs et leurs qualifications. La qualité du service dépend par ailleurs de la disponibilité des services, de la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins des utilisateurs, de l'organisation de leur prestation et de la qualité de la réglementation en place. Bien évidemment, dans un contexte où la plupart des PHS sont offerts sur le marché non déclaré, ceux-ci sont de mauvaise qualité et les utilisateurs ne bénéficient d'aucune garantie.

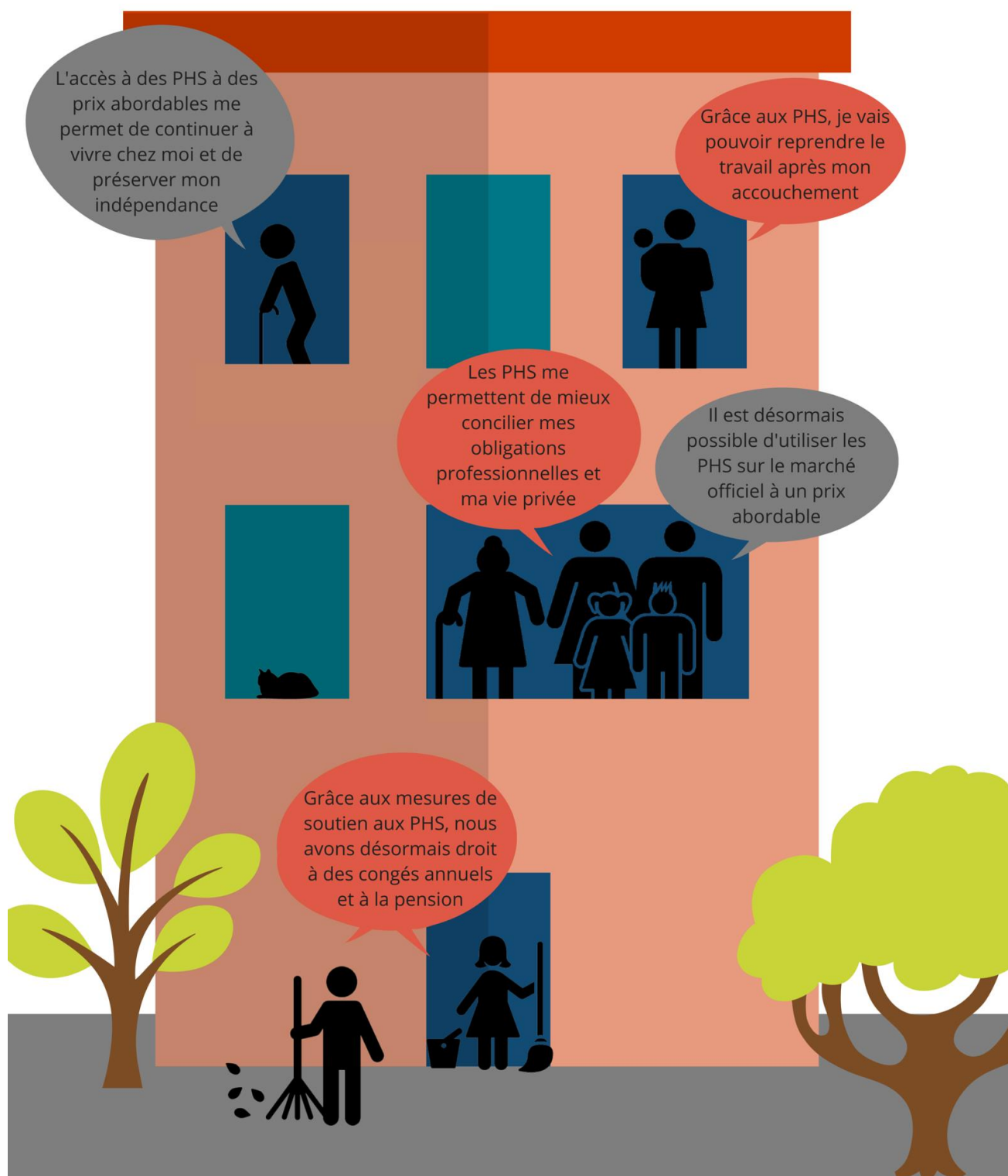
1.4. Les PHS doivent dès lors être considérés comme une priorité politique d'un point de vue économique et sociétal

Compte tenu des différents éléments contextuels mentionnés plus haut, le contexte général des PHS peut sembler très défavorable. Des possibilités existent néanmoins pour créer un environnement positif pour assurer la bonne mise en œuvre des PHS. Comme indiqué, la demande est plus importante que l'offre formelle et abordable. Les services aux personnes et aux ménages ont de nombreux effets positifs collectifs pour la société dans son ensemble, comme la réduction du travail non déclaré et du chômage, le renforcement de la cohésion sociale (pour les utilisateurs comme pour les travailleurs), l'amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et la promotion de la réintégration sur le marché de l'emploi. Voilà pourquoi *«pour profiter de ces bienfaits collectifs, il est logique que l'État subventionne considérablement la consommation de ces services»* (Defourny, 2010). Par conséquent, les principaux effets positifs de l'aide publique sont les suivants:

- ▶ **Lutte contre le travail non déclaré:** la Commission indique que *«(c)ompte tenu de l'ampleur du travail non déclaré dans le secteur des services aux personnes et aux ménages, les pouvoirs publics peuvent envisager d'intervenir en vue de favoriser l'offre de services de ce type dans l'économie formelle»*. Les pouvoirs publics doivent appuyer les mesures destinées à faire passer ces services de l'économie non déclarée à l'économie formelle, ainsi qu'à produire de nouvelles recettes fiscales pour l'État grâce à la création d'emplois et aux économies dans les dépenses publiques (par ex., réduction des allocations de chômage, hausse des recettes fiscales). C'est par ailleurs un moyen de créer des possibilités d'emploi pour les personnes relativement peu qualifiées, notamment en ce qui concerne les services de travaux ménagers, qui ne nécessite qu'un niveau relativement faible d'investissement public, en encourageant la prestation de services de travaux ménagers dans le cadre de l'économie formelle plutôt que de l'économie informelle.
- ▶ **Création d'emplois (en particulier pour les femmes):** depuis quelques années, les PHS sont le deuxième secteur d'emploi à connaître la croissance la plus rapide dans l'Union européenne, derrière les TIC. En avril 2012, la Commission estimait que le potentiel de création d'emplois du secteur des PHS s'élevait à 5,5 millions d'emplois. Le développement des PHS pourrait dès lors faciliter la réalisation des objectifs définis dans le cadre d'Europe 2020 en matière d'emploi. Plusieurs expériences menées dans les États membres de l'Union pour aider le secteur se sont avérées efficaces. À cet égard, 450 000 emplois ont été créés en France depuis 2005. En Belgique, les titres-services, un système de chèques, ont permis la création de 149 800 nouveaux emplois entre 2004 et 2012. Les PHS créent des emplois non délocalisables pour les chômeurs de longue durée et les personnes peu qualifiées, ainsi que pour les travailleurs migrants. Ils favorisent également la participation des femmes au marché du travail et l'inclusion sociale, en leur fournissant directement un emploi (en moyenne, 90 % des travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages sont des femmes).

- ▶ **Amélioration des conditions de travail et de l'attrait du secteur:** le fait de donner un caractère formel aux PHS est aussi une manière d'appliquer un statut dans le cadre de conventions collectives, un statut qui confère les mêmes droits que ceux octroyés aux autres travailleurs visés par le droit du travail en général, comme les filets de sécurité sociale et les droits aux allocations de chômage, à la pension, au congé de maternité, aux congés, etc. La formalisation est le premier pas indispensable vers la reconnaissance sociale de la valeur de ces services et des travailleurs qui les prestent. C'est, par conséquent, un moyen de motiver les travailleurs, de les retenir et de rendre le secteur plus attractif, ce qui se fait ensuite sentir dans la qualité des services offerts.
- ▶ **Amélioration de la professionnalisation:** les emplois dans les services aux personnes et aux ménages exigent un certain nombre de compétences techniques et interpersonnelles, qui sont actuellement sous-évaluées dans nos sociétés. On considère généralement que les emplois dans les PHS concernent principalement des femmes et que ces emplois ne nécessitent aucune formation. La professionnalisation du secteur pourrait prendre la forme d'une première formation ciblée, suivie de formations continues pour le personnel. La formation continue est particulièrement importante car elle contribue à lutter contre l'isolement des travailleurs, a fortiori lorsque l'on sait que bon nombre d'entre eux travaillent chez des particuliers. Enfin, la professionnalisation favorise la structuration du secteur, elle augmente la valeur accordée au travail et améliore la reconnaissance des travailleurs, tout en sensibilisant les utilisateurs à l'intérêt d'acheter ces services sur le marché formel.
- ▶ **Amélioration de la qualité des services:** parce que les travailleurs du secteur possèdent les compétences nécessaires, profitent de bonnes conditions de travail et font l'objet de contrôles qualité axés sur les prestataires de services, organisés par le pouvoir public compétent.
- ▶ **Attraction/rétention des femmes sur le marché du travail:** en présence d'un secteur des PHS bien établi, les femmes sont moins tentées d'arrêter de travailler (ou d'opter pour un emploi à temps partiel) lorsqu'elles ont un ou plusieurs parent(s) à charge. La possibilité de confier leurs tâches personnelles et ménagères à un tiers devient une solution pour celles qui ne souhaitent pas assumer cette responsabilité seules, lorsque les services deviennent abordables, notamment grâce à l'introduction de mesures publiques visant à venir en aide au secteur. Une étude fait apparaître qu'en Suède, pour chaque heure de services ménagers achetée, les femmes mariées (de 25 à 55 ans) gagnent 1,8 heure, dont 60 % est consacré à un travail rémunéré (Halldén, 2014). L'achat de PHS augmente par conséquent la participation des femmes au marché du travail.
- ▶ **Amélioration du bien-être grâce à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée:** le fait de pouvoir externaliser davantage de tâches ménagères à domicile et la garde des enfants et des personnes âgées est un moyen d'améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. L'accessibilité et le prix des services d'assistance sont aussi une condition préalable importante au renforcement de la participation des femmes au marché du travail.
- ▶ **Amélioration de l'égalité hommes-femmes:** en offrant directement un emploi aux femmes et en leur donnant accès à des services qui leur permettent de concilier plus facilement leur vie professionnelle et leur vie privée, les PHS favorisent l'inclusion des femmes sur le marché du travail. Ils offrent également des solutions en vue d'une meilleure répartition des travaux ménagers et des obligations en termes de prise en charge (enfants, etc.) entre les hommes et les femmes.
- ▶ **Amélioration de la croissance et de la productivité des entreprises:** en améliorant la motivation des travailleurs grâce à l'amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, les entreprises peuvent réduire l'absentéisme et le présentéisme. Qui plus est, le fait d'encourager la prestation formelle des PHS favorise la création de nouvelles entreprises. À cet égard, l'intervention de l'État en Belgique, en France et en Suède a eu un effet positif sur la création et/ou la croissance, respectivement, de 1065, 8300 et 13 500 PME.
- ▶ **Renforcement de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté:** notamment pour les migrants, les femmes et la population active peu qualifiée, qui représentent la majorité des travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages. Cependant, les mesures de soutien aux PHS contribuent également à l'inclusion sociale des personnes les plus dépendantes dans la société. C'est particulièrement vrai pour les enfants, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants étant considérés comme un moyen efficace de rompre le cycle du handicap social, en particulier la pauvreté.
- ▶ **Promotion de la croissance de la population:** étant donné que les PHS réduisent le stress et les contraintes associés à la garde d'enfants, un meilleur accès à ces services peut influencer les décisions des couples qui hésitent à agrandir la famille.

Les interventions publiques en faveur des PHS répondent à la demande de la société car...



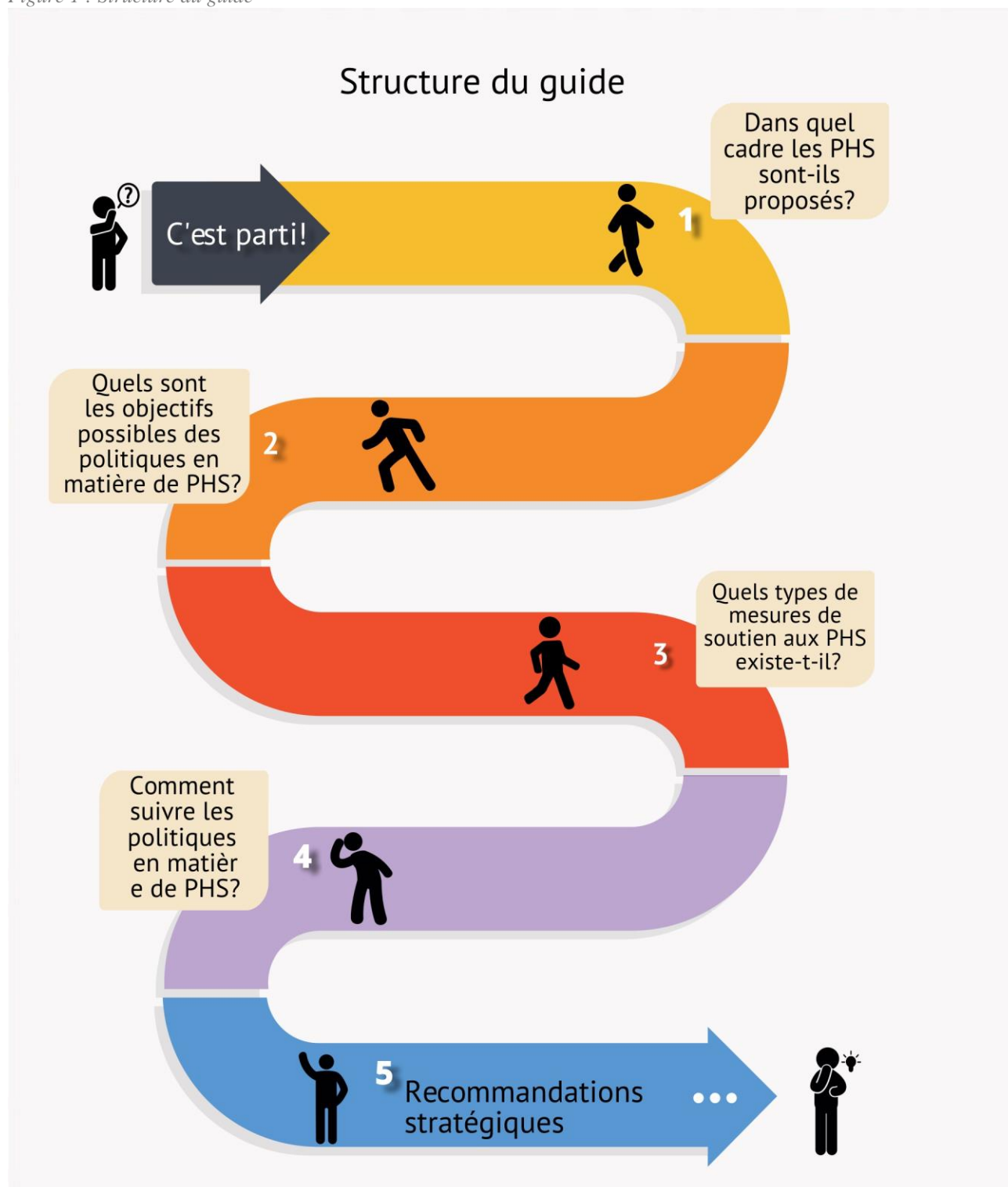
1.5 Objet et structure du guide

Le guide a pour but d'aider les pouvoirs publics à **définir des mesures de soutien aux PHS et à suivre leurs effets sur l'emploi et le budget**, mais aussi de les aider à **évaluer les politiques actuelles** et à **en définir de nouvelles**. À cet égard, ce guide peut s'avérer intéressant non seulement pour les pouvoirs publics, mais aussi pour d'autres parties prenantes (comme des ONG et des fédérations) concernées par le processus d'application des politiques en matière de PHS.

Sur cette question, le guide contient différents types d'informations faciles à retrouver: le contexte théorique, les outils analytiques, des éléments d'appréciation découlant de politiques existantes en matière de PHS et des recommandations stratégiques. Le guide invite le lecteur à réfléchir aux politiques en matière de PHS dans le cadre de cinq réalités essentielles sur le terrain, ainsi qu'aux caractéristiques de ces politiques en ce qui concerne leur adoption, leur suivi et leur évaluation. Chacune de ces étapes représente un chapitre du document.

- ▶ Dans quel cadre les PHS sont-ils proposés?
- ▶ Quels sont les objectifs possibles des politiques en matière de PHS?
- ▶ Quels types de mesures de soutien aux PHS existe-t-il?
- ▶ Comment suivre les politiques en matière de PHS?
- ▶ Recommandations stratégiques.

Figure 1 : Structure du guide



Le **chapitre 2** analyse le contexte ou le cadre général des PHS. Au premier point, nous passons en revue les caractéristiques de la demande, de l'offre, des services et des pouvoirs publics dans le domaine des PHS. Au deuxième point, nous présentons les évolutions récentes dans la demande et l'offre de PHS et expliquons le besoin accru de PHS. Enfin, au troisième point, nous verrons qu'il n'est pas possible de développer tout le potentiel du secteur des PHS en l'absence de politiques d'appui. Dans cette partie, nous expliquons la logique de l'intervention publique dans le secteur des PHS.

Après cette explication de la nécessité de mettre en place des mesures de soutien aux PHS, le **troisième chapitre** s'intéresse aux différents objectifs visés par ces mesures stratégiques dans les différents contextes nationaux concernés. Dans ce chapitre, nous décrivons les objectifs visés par les politiques en faveur des PHS sur la base d'une analyse (théorique) du cadre des PHS et de ses effets sur la société, ainsi que d'une analyse des mesures de soutien aux PHS déjà appliquées dans différents pays de l'Union. Le premier point présente les principaux indicateurs qui permettent d'établir un bref diagnostic du contexte national/régional. Au deuxième point, nous présentons les principaux objectifs que peuvent viser les politiques. Pour terminer, nous proposons un outil analytique permettant d'identifier les besoins et les objectifs possibles de ces politiques.

Le **chapitre 4** présente le contexte théorique des différents types de politiques en matière de PHS qui peuvent être mis en œuvre. Ce chapitre présente les options possibles pour les pouvoirs publics nationaux. Pour chaque mesure, nous proposons un aperçu complet des avantages et des inconvénients en termes d'égalité, de qualité des services et de l'emploi, de structuration du marché et de contraintes budgétaires. Dans ce chapitre, nous présentons également des outils analytiques permettant d'orienter les autorités nationales au moment de sélectionner les mesures appropriées.

Le but du **chapitre 5** est de fournir aux États membres des informations utiles concernant l'évaluation de leurs mesures de soutien aux PHS. Nous nous intéresserons d'abord au suivi et à l'évaluation des mesures par rapport à leurs objectifs. Au dernier point, nous nous pencherons sur l'évaluation des mesures par rapport à leurs conséquences budgétaires.

Enfin, pour conclure, le **chapitre 6** présente quelques recommandations stratégiques clés pour les pouvoirs publics qui envisagent de mettre en œuvre/redéfinir une politique en faveur des PHS. Ces recommandations sont relativement générales, dans la mesure où les différentes caractéristiques bien précises des systèmes doivent être définies en fonction du contexte local/national, des objectifs, etc., et qu'il n'est pas possible de les définir sans connaître suffisamment ces contextes et ces objectifs.

D'un bout à l'autre du guide, les informations théoriques s'accompagnent d'éléments d'appréciation issus des politiques existantes en matière de PHS, et notamment de celles appliquées dans les huit États membres (Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) qui ont été étudiés de près dans le cadre de la première phase du projet. De plus amples informations sur ces pays sont proposées sur le [site du projet](#).

Chapitre 2: Dans quel cadre les PHS sont-ils proposés?

2.1 Introduction

Ce chapitre a pour but d'analyser le contexte ou le cadre général des PHS. Au premier point, nous passons en revue les caractéristiques de la demande, de l'offre, des services et des pouvoirs publics dans le domaine des PHS. Au deuxième point, nous présentons les évolutions récentes dans la demande et l'offre de PHS et expliquons le besoin accru de PHS. Enfin, au troisième point, nous verrons qu'il n'est pas possible de développer tout le potentiel du secteur des PHS en l'absence de politiques d'appui. Pour terminer, nous expliquons la logique de l'intervention publique dans le secteur des PHS. La figure ci-dessous résume la structure du chapitre et présente quelques observations essentielles.

Figure 2 : La logique du recours aux PHS



2.2 Les principales caractéristiques des PHS

2.2.1 La demande

- Les utilisateurs de PHS

La demande se compose de différents types d'utilisateurs, qui peuvent être, par exemple, d'âge variable (comme de jeunes parents qui ont besoin de faire garder leur enfant ou des personnes âgées) et qui peuvent avoir un statut différent (personnes actives, employées ou à la retraite). Il convient de noter que le fait de cibler un groupe d'utilisateurs donné est souvent lié au type de services. D'une manière générale, les principaux groupes d'utilisateurs possibles sont les suivants:

- ▶ La population active;
- ▶ Les personnes âgées;
- ▶ Les personnes dépendantes;
- ▶ Les parents, en particulier les femmes désireuses de réintégrer le marché du travail ou d'y accroître leur participation.

- Le choix des ménages de recourir aux PHS: le processus décisionnel individuel

Dans la théorie économique, le **processus décisionnel individuel** explique le choix des ménages de recourir aux PHS (théorie de la production des ménages de Becker; 1965). Cette théorie énonce que les ménages répartissent leur temps entre travail rémunéré, travail domestique et loisirs. La répartition du temps entre ces trois types d'activités sera déterminée par la valeur de chaque activité. S'il est relativement simple d'évaluer la valeur du travail rémunéré (il suffit d'observer les salaires sur le marché de l'emploi), il est plus difficile d'en faire de même avec les activités domestiques et les loisirs. Plusieurs options sont proposées dans la littérature:

- ▶ La première méthode utilisée pour estimer la valeur du travail domestique est celle issue de la **théorie du coût d'opportunité**. Cette théorie se fonde sur l'idée que lorsqu'un individu choisit d'entreprendre un travail non rémunéré, comme des activités domestiques ou des loisirs, il renonce à la possibilité de consacrer ce temps à un travail rémunéré. Cette personne renonce par conséquent au salaire associé à cette activité.
- ▶ La deuxième approche est celle du **coût de remplacement**, qui consiste à attribuer un taux de rémunération pour des services de main-d'œuvre que le ménage pourrait acheter pour effectuer des travaux ménagers.

En théorie, le **ménage effectuera lui-même les activités domestiques lorsque le coût d'opportunité ou de remplacement de ces activités est inférieur à celui de l'externalisation des PHS sur le marché officiel ou le marché non déclaré**. En ce qui concerne le marché officiel, le ménage externalisera les PHS lorsque son salaire (horaire) net est supérieur au prix de l'externalisation des PHS, qui est globalement équivalent au salaire brut du travailleur dans les services aux personnes et aux ménages (qui est supérieur à son salaire net compte tenu des impôts). S'agissant du marché non déclaré, la comparaison se fera sur la base du salaire net du travailleur, compte tenu de l'absence d'impôts. Le prix fixé pour les PHS est par conséquent un élément essentiel pour déterminer la quantité de PHS offerts sur le marché non déclaré comme sur le marché officiel.

Cette théorie peut cependant être nuancée par le fait que dans la pratique, nombreux sont les ménages qui préfèrent s'acquitter eux-mêmes des tâches ménagères, en particulier en ce qui concerne les tâches de garde et d'assistance. Outre le prix, il existe **quantité d'autres paramètres** qui sont pris en compte dans les décisions du ménage (Orseu, 2013), comme:

- ▶ Les barrières culturelles/l'acceptabilité sociale limitée de l'externalisation des PHS dans certains pays;
- ▶ La difficulté à accepter la présence d'un inconnu chez soi;
- ▶ La difficulté à assumer le rôle d'employeur;
- ▶ La difficulté d'accès aux services (fardeau administratif, situation géographique, etc.).

Par ailleurs, la demande de certains PHS est plus élastique quant au prix que d'autres, selon leur degré de nécessité (par exemple, des études indiquent que le ménage est moins élastique quant au prix que le repassage).

2.2.2 L'offre

- *Le groupe cible des travailleurs*

Les PHS peuvent cibler différents groupes de travailleurs. Les principaux types de groupes cibles sont les suivants:

- ▶ Les personnes peu qualifiées
- ▶ Les femmes
- ▶ Les migrants
- ▶ Les chômeurs de longue durée

- *Les prestations formelles par opposition aux prestations non déclarées*

Premièrement, les services peuvent être offerts **par des prestataires de services officiels ou par des travailleurs non déclarés**. Comme nous le verrons de plus près dans la partie suivante, le recours aux prestataires de services non déclarés a des conséquences négatives considérables pour la société (comme les pertes fiscales).

- *Différents types de prestataires de services (officiels)*

Sur le marché officiel, le type de prestataires de services autorisés à offrir des PHS peut lui aussi varier. On distingue les types suivants:

- ▶ Les organisations publiques (ou celles liées à des pouvoirs publics);
- ▶ Les organisations privées et à but non lucratif;
- ▶ Les indépendants;
- ▶ Les utilisateurs qui emploient directement les travailleurs.

- *Différents types de concurrence entre les prestataires de services*

On distingue également les **types de rapports compétitifs** suivants entre les prestataires de services:

- ▶ **La concurrence ouverte:** le mode de concurrence classique, où toutes les parties admissibles ou responsables sont en droit de rivaliser. Dans ce cas, il est intéressant de prendre en considération les différentes formes d'aide disponibles au niveau de l'offre afin d'assurer la neutralité aux niveaux fiscal et du cadre réglementaire vis-à-vis des différents types de prestataires.
- ▶ **Le quasi-marché:** dans les «quasi-marchés», tant l'offre que la demande sont fondamentalement différentes de ce qui se passe sur le marché conventionnel. Les théoriciens définissent les quasi-marchés sur la base de certains critères qui les distinguent des marchés classiques. Ces critères comprennent le fait que:
 - ▷ Les quasi-marchés sont établis et maintenus par le secteur public.
 - ▷ Les services produits sur les quasi-marchés ont habituellement pour objectif la rentabilité et le bien-être collectifs.
 - ▷ Le secteur public est généralement celui qui souscrit au service, qui le réglemente et qui l'achète.
 - ▷ Il peut y avoir différents types de producteurs dans les quasi-marchés, qui rivalisent entre eux (des organisations à but lucratif ou non, du secteur public ou du secteur privé).
 - ▷ L'utilisateur du service ne paie normalement pas le service au point de consommation; l'argent transite entre l'acheteur (secteur public) et le prestataire.
- ▶ **La situation de monopole:** situation dans laquelle une entreprise ou un groupe uniques détiennent l'ensemble ou presque du marché pour un type de produit ou de service donné. Par définition, le monopole est caractérisé par une absence de concurrence, ce qui se traduit souvent par des prix élevés et des produits de moins bonne qualité.

- *La présence potentielle d'intermédiaires et les formes de relations de travail*

Enfin, un autre aspect important de l'offre concerne la **présence (ou non) d'intermédiaires entre les utilisateurs et les travailleurs**. Cet aspect a des conséquences importantes, notamment sur le modèle d'emploi dans les PHS. D'une manière générale, on distingue deux modèles d'emploi différents en ce qui concerne la prestation de services:

- ▶ D'une part, **les travailleurs qui sont directement recrutés par des particuliers ou des ménages** pour effectuer des tâches domestiques chez eux. Cet emploi direct est caractérisé par une relation bilatérale entre l'utilisateur (qui est aussi l'employeur) et le travailleur. Dans cette forme de relation de travail, la qualité du travail réalisé par les travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages est soumise à un contrôle moins strict. Cette forme de travail est aussi généralement considérée comme un travail de «domestique» et peut être mal vue d'une certaine manière par la société.
- ▶ D'autre part, **les travailleurs qui sont employés par une organisation** (privée ou publique, à but lucratif ou non). Il s'agit d'une forme d'emploi soumise à un intermédiaire ou triangulaire, dans le cadre de laquelle le travailleur est employé par une entreprise qui vend ses services sur le marché ou par une organisation qui fournit le service (comme une organisation publique). Le bénéficiaire du service se contente pour sa part d'acheter ce service sur le marché ou de profiter du service offert par des entités publiques. Dans cette forme de travail, les organisations sont les employeurs des travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages. La qualité des emplois et des services de PHS est soumise à un contrôle plus strict. Ce système allège le fardeau administratif des utilisateurs et réduit les problèmes liés à la désapprobation sociale engendrée par le fait d'engager quelqu'un pour réaliser des travaux domestiques de même que certaines barrières culturelles associées à l'externalisation des travaux domestiques.

2.2.3 Les services

- *Les types de services*

Les PHS englobent les types de services suivants:

- ▶ Ménage (*aide aux ménages*)
- ▶ Cuisine (*aide aux ménages*)
- ▶ Repassage (*aide aux ménages*)
- ▶ Bricolage (*aide aux ménages*)
- ▶ Jardinage (*aide aux ménages*)
- ▶ Entretien (*aide aux ménages*)
- ▶ Cours de soutien (*aide aux ménages*)
- ▶ Prise en charge des personnes âgées (*services d'assistance et de garde*)
- ▶ Prise en charge des personnes handicapées (*services d'assistance et de garde*)
- ▶ Garde d'enfants (*services d'assistance et de garde*)

- *Principales caractéristiques des services*

Les PHS ne sont pas des produits standard, étant donné qu'ils présentent des **caractéristiques particulières** qui expliquent, comme nous le verrons dans la partie qui suit, pourquoi des politiques d'appui peuvent s'avérer nécessaires sur le marché.

- ▶ Les PHS présentent un **contenu en importation limité** (les activités sont produites localement), ce qui suppose une perte d'importation limitée en cas d'intervention de l'État. Par ailleurs, les emplois dans le secteur des PHS sont des emplois locaux, qui ne peuvent être délocalisés à l'étranger, ce qui veut dire qu'ils sont susceptibles de réduire le chômage à long terme;
- ▶ Les PHS présentent un **contenu de main-d'œuvre important**, ce qui veut dire qu'ils peuvent avoir des effets considérables sur la création d'emplois en cas d'aide publique;

- ▶ Des **niveaux variables d'exigences en matière de compétences techniques** (le «bricolage» est possible dans certains domaines, mais des compétences plus pointues sont parfois nécessaires, comme dans le cas des services de garde et d'assistance), mais en général, un niveau minimum de compétences et de bonnes aptitudes relationnelles et sociales sont demandés;
- ▶ **Faible productivité** dans certaines des tâches concernées, mais les possibilités de productivité indirecte augmentent lorsque les PHS permettent à leurs utilisateurs de se concentrer davantage sur leur propre travail;
- ▶ Compte tenu de leur nature particulière (services réalisés au domicile, jusque-là «prestés» par les ménages eux-mêmes et externalisés depuis peu seulement), le recours à certains services peut être entravé par les **barrières culturelles**.

Ces caractéristiques sont importantes pour comprendre pourquoi des mesures sont nécessaires pour appuyer les PHS (voir plus loin).

Tableau 7: Aperçu des principaux services offerts par les mesures de soutien aux PHS dans huit cas nationaux

	Aide aux ménages							Services d'assistance et de garde			Autres
	Ménage	Cuisine	Repassage	Bricolage	Jardinage	Entretien	Cours de soutien	Prise en charge des personnes âgées	Prise en charge des personnes handicapées	Garde d'enfants	
Belgique Système de titres-services	✓	✓	✓						Uniquement le transport de personnes handicapées		Services de courses
Finlande Crédit d'impôt pour aide à domicile	✓		✓		✓	✓		✓		✓	Installation et maintenance de technologies de l'information et de la communication
France CESU	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Italie Aspasia Plus								✓			
Pays-Bas Services à domicile	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Espagne Loi sur la prise en charge de la dépendance	✓	✓	✓					✓	✓		Système d'alerte personnelle; centres de jour pour adultes; services de garde en établissement
Suède RUT & ROT avdrag	✓	✓	✓	✓	✓	✓				Garde d'enfants uniquement	
Royaume-Uni Chèques-service										✓	



*Guide de mise en œuvre et de suivi des politiques en
matière de PHS*

de l'employeur pour la garde d'enfants											
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

2.2.4 Les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer dans la définition du cadre général des PHS. Comme nous l'expliquerons dans les paragraphes qui suivent, il est difficile de développer les activités de PHS en l'absence d'aide des pouvoirs publics.

Ceux-ci ont par conséquent un rôle déterminant à jouer, premièrement, dans l'identification des mesures de soutien aux PHS nécessaires et, deuxièmement, dans l'introduction et le financement de ces mesures. À côté de ce rôle essentiel consistant à appuyer et à financer les mesures de soutien aux PHS, les pouvoirs publics peuvent aussi jouer un rôle différent. On peut citer, entre autres, les rôles possibles suivants, en fonction de la mesure de soutien aux PHS sélectionnée:

- ▶ Intermédiaire, chargé de faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande (voir, par exemple, le «plan Borloo» en France et la création d'agences nationales chargées de rapprocher la demande et l'offre);
- ▶ Contrôleur qualité: les pouvoirs publics peuvent offrir des garanties pour la qualité des services offerts par les fournisseurs, par exemple, en leur accordant des agréments sous certaines conditions;
- ▶ Contrôle du système (en effectuant des évaluations du système, etc.).

Ces fonctions peuvent être assurées par un ministère donné (par exemple, ceux en charge de l'emploi, de la santé ou des finances), mais les PHS peuvent aussi avoir des retombées positives importantes pour d'autres ministères.

2.3 Un secteur à fort potentiel de croissance et de création d'emplois

Les PHS présentent plusieurs caractéristiques intéressantes du **point de vue de la politique de l'emploi**: le secteur présente un fort potentiel de création d'emplois. Parallèlement à cela, il apparaît que l'augmentation actuelle de **l'offre et de la demande potentielles** de PHS, comme nous le verrons plus loin, pourrait assurer la pérennité de cette création d'emplois.

Dans la plupart des pays d'Europe, la **demande potentielle de PHS a considérablement augmenté** sous l'effet de plusieurs évolutions:

- ▶ **L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail** depuis les années 70. Compte tenu de la participation accrue des femmes au marché de l'emploi, il y a lieu de rechercher un nouvel équilibre entre vie professionnelle et vie privée, maintenant que le modèle de la femme au foyer n'est plus la norme dans la société. Par conséquent, toutes les tâches domestiques et familiales qui étaient autrefois presque exclusivement réalisées par une main-d'œuvre féminine non rémunérée au sein du foyer sont à présent confiées à des prestataires extérieurs.
- ▶ **Le vieillissement de la population**. Ce phénomène, attribuable, d'une part, au progrès médical et, d'autre part, à une baisse des taux de natalité, touche la plupart des pays d'Europe. Il a naturellement conduit à une augmentation du nombre de personnes partiellement ou entièrement à charge de leurs proches ou d'aidants professionnels.
- ▶ Le besoin croissant de PHS s'explique aussi par d'autres phénomènes, comme **l'évolution de la composition des ménages** (familles monoparentales, part de ménages bi-actifs), qui a entraîné une réduction du nombre d'aidants potentiels au sein du cercle familial, et la **hausse du niveau de vie**, qui provoque une augmentation de la demande de services aux personnes au sein de la classe moyenne.

Du **côté de l'offre**, certaines évolutions peuvent provoquer **une augmentation de la réserve potentielle de travailleurs** disponibles pour s'acquitter des PHS. Pour que cette augmentation se concrétise, plusieurs conditions préalables doivent cependant être remplies (comme des mesures d'incitation visant à formaliser le travail non déclaré sur le marché officiel et des conditions de travail intéressantes).

- ▶ Premièrement, les **taux de chômage** sont élevés pour le moment dans l'EU-28. En ce qui concerne précisément le taux de chômage selon le niveau d'instruction, il apparaît que le taux de chômage chez les travailleurs peu qualifiés, notamment, a augmenté ces dix dernières années: il était de 17,7 % en 2014, soit une hausse de 7,2 points de pourcentage par rapport au taux de 2003.²
- ▶ **Les inégalités économiques transnationales et la migration** — et notamment la hausse considérable de la migration féminine — expliquent également la croissance de la réserve de travailleurs potentiels susceptibles de s'acquitter de PHS.
- ▶ **L'importance de l'industrie manufacturière dans l'économie européenne est en baisse** au profit des services. Cette évolution contribue elle aussi à l'augmentation de la réserve de travailleurs (peu qualifiés) disposés à s'acquitter des PHS.
- ▶ Enfin, les investisseurs se rendent de plus en plus compte de la **rentabilité potentielle du secteur** sous l'influence, essentiellement, de l'économie des seniors. Face à cette évolution, le secteur (ou du moins certains de ses sous-secteurs, comme les soins aux personnes âgées ou la puériculture) pourrait attirer des capitaux dans les années qui viennent.

2.4 L'absence de politiques d'appui entrave la croissance du secteur

La croissance des activités de PHS formelles peut avoir un certain nombre d'**effets positifs sur la société**. De plus, la **demande potentielle de PHS et la main-d'œuvre potentielle dans le secteur** sont élevées et ne cessent d'augmenter.

Plusieurs obstacles entravent cependant la croissance des activités de PHS et supposent qu'en l'absence de politiques d'appui, il n'est pas possible de développer suffisamment ou efficacement les activités de PHS formelles. Plus précisément, en l'absence de politiques d'appui, la quantité de **PHS formels serait trop faible et leur coût, trop élevé**.

Si des politiques d'appui sont nécessaires, c'est essentiellement pour les raisons suivantes:

- ▶ La concurrence déloyale que représente le travail non déclaré;
- ▶ La demande des ménages est en deçà de son potentiel;
- ▶ Les effets positifs externes ne sont pas pris en considération — la demande des ménages est inférieure à la demande sociale;
- ▶ Plusieurs obstacles du côté de l'offre.
 - *La concurrence déloyale que représente le travail non déclaré*

En l'absence de politiques d'appui, de nombreuses activités de PHS seraient réalisées sur le marché du travail non déclaré. Cela s'explique essentiellement par le **coût inférieur de la main-d'œuvre non déclarée** par rapport à celui des services déclarés (en l'absence de politiques d'appui), mais aussi en raison des normes sociales dans certains pays (l'acceptabilité sociale de la main-d'œuvre non déclarée). Le secteur est en effet caractérisé par un **contenu de main-d'œuvre élevé** (le prix payé pour les services se compose presque entièrement du salaire des travailleurs), ce qui veut dire que la prestation formelle de PHS est, en termes relatifs, nettement plus coûteuse (en prenant en considération les impôts, etc.) que la prestation non déclarée.

La prestation de PHS sur le marché du travail non déclaré au lieu du marché officiel a **plusieurs implications négatives évidentes** pour tous les acteurs du marché. L'existence d'un marché du travail non déclaré suppose, d'une part, l'absence de droits à la sécurité sociale pour les travailleurs en question et, d'autre part, des pertes économiques pour les finances publiques. Pour les pouvoirs publics, le travail non déclaré représente une perte dans les cotisations sociales et dans le paiement de l'impôt, et pour les travailleurs non déclarés, cette situation est souvent synonyme de mauvaises conditions de travail et d'absence de sécurité sociale et de droits à la pension.

- *La demande des ménages est en deçà de son potentiel*

² Voir <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00066&plugin=1>.

Comme indiqué dans la partie qui précède, plusieurs évolutions ont tendance à accroître le besoin de PHS. **Plusieurs obstacles** sont néanmoins présents, qui expliquent pourquoi les ménages ne font pas davantage appel à des prestataires de services formels:

- ▶ En l'absence de politiques d'appui, **le prix** sur le marché officiel est parfois trop élevé pour les consommateurs, surtout lorsque l'on sait que les ménages ne prennent pas en considération les effets positifs externes (voir point suivant) liés à leur recours aux PHS.
- ▶ Dans certains pays, il existe des **barrières culturelles** qui entravent l'externalisation des travaux domestiques. Par exemple, l'externalisation des PHS est parfois quelque chose de mal accepté socialement, ou les ménages peuvent avoir du mal à accepter chez eux un inconnu.
- ▶ L'**accessibilité de ces services** peut également poser problème. Il peut en effet arriver que les prestataires de services soient rares dans certains pays et/ou qu'ils ne soient pas répartis équitablement à l'échelle du territoire national, ce qui peut entraver l'accès à ces services pour certains ménages.
- ▶ Une autre difficulté concerne la question de la qualité non observée, de l'**incertitude de la qualité** et de l'absence de garantie de qualité. En effet, les ménages évitent parfois de recourir à ces services lorsque le système formel ne garantit pas un certain niveau de qualité et de fiabilité des services offerts.
- ▶ La dernière entrave concerne la difficulté à **assumer le rôle d'employeur**. En effet, comme l'indiquent Gregson et Lowe (1994), employer une femme de ménage n'est pas une «*pratique sociale assumée, automatique ou acceptée*» (Orseu, 2013).
 - *Les effets positifs externes ne sont pas pris en considération — la demande des ménages est inférieure à la demande sociale*

Lorsqu'un ménage décide d'externaliser des PHS, il ne prend pas en considération les effets positifs externes qu'ont ces services pour les tiers; il se contente de comparer ce que cela lui coûte et ce que cela lui rapporte. Dans ce contexte, la **quantité socialement optimale**, qui désigne la demande qui serait optimale compte tenu des différents effets positifs externes des PHS, est supérieure à la quantité optimale pour les ménages.

Nous indiquons ci-dessous certains des **effets positifs externes (ou retombées positives)** engendrés pour l'économie lorsque quelqu'un confie des PHS à un prestataire de services, mais qui ne sont pas pris en considération par les ménages lorsqu'ils envisagent d'externaliser les PHS (pour une liste complète des retombées positives, voir chapitre 5):

- ▶ Le fait de confier des PHS à des prestataires de l'économie formelle aura des effets positifs tant pour le travailleur (revenus, etc.) que pour la société dans son ensemble (baisse du chômage, augmentation des recettes fiscales provenant de l'entreprise qui emploie le travailleur, etc.).
- ▶ L'utilisateur qui externalise les PHS peut augmenter son temps de travail ou réintégrer le marché de l'emploi. Pour la société dans son ensemble, cela peut se traduire par une hausse des recettes fiscales, une augmentation de la productivité pour l'employeur de l'utilisateur, etc.
- ▶ Les bienfaits des PHS (services de garde et d'assistance) sur la santé de l'utilisateur peuvent entraîner une baisse des dépenses médicales à charge de l'État.
- ▶ L'éducation et l'accueil des jeunes enfants favorisent la réussite scolaire, le développement social des enfants d'origine défavorisée et l'inclusion sociale. À long terme, ces effets sont également positifs pour la société dans son ensemble (moins de pauvreté, meilleure productivité, etc.).
 - *Les obstacles du côté de l'offre*

À côté des obstacles mentionnés plus haut du côté de la demande, il existe aussi des obstacles du côté de l'offre, qui supposent qu'un marché privé dépourvu de politiques d'appui se traduirait par une prestation non optimale des services. L'absence de politiques d'appui entraînerait, notamment, les **faiblesses** suivantes:

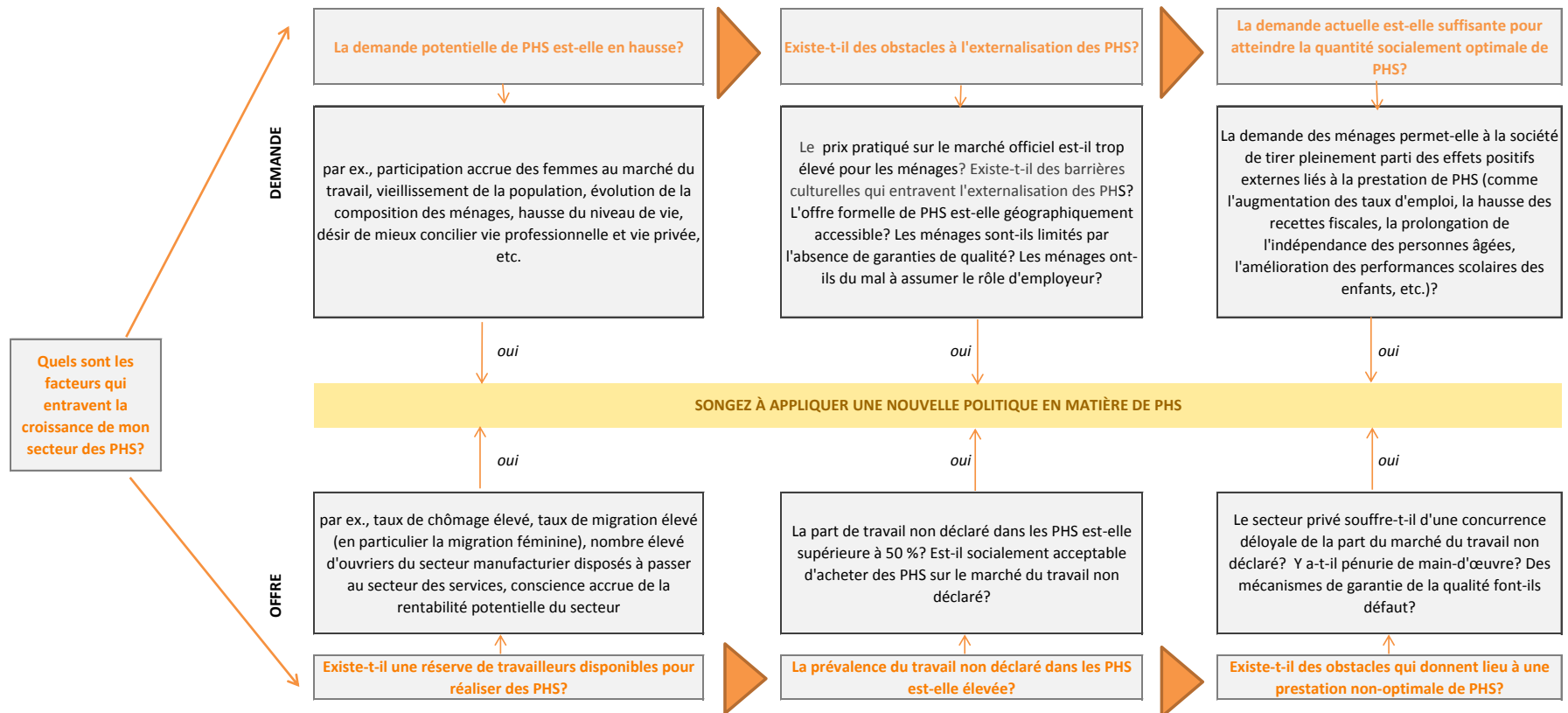
- ▶ **La concurrence déloyale suscitée par la main-d'œuvre non déclarée** réduirait la rentabilité du secteur privé et entraînerait un manque d'investissement du secteur privé (ce qui nuirait à l'innovation, par exemple);
- ▶ **Pénuries de main-d'œuvre** possibles compte tenu des compétences requises. Plus précisément, certains services dans le domaine des PHS (comme les services de garde et d'assistance) exigent des compétences particulières. La demande croissante de services de ce type pourrait entraîner une pénurie de main-d'œuvre;

- ▶ Absence de **systèmes de garantie de la qualité** (il convient toutefois de noter que le marché privé peut proposer une garantie de ce type, lorsque c'est dans son intérêt, en l'absence de politiques d'appui).

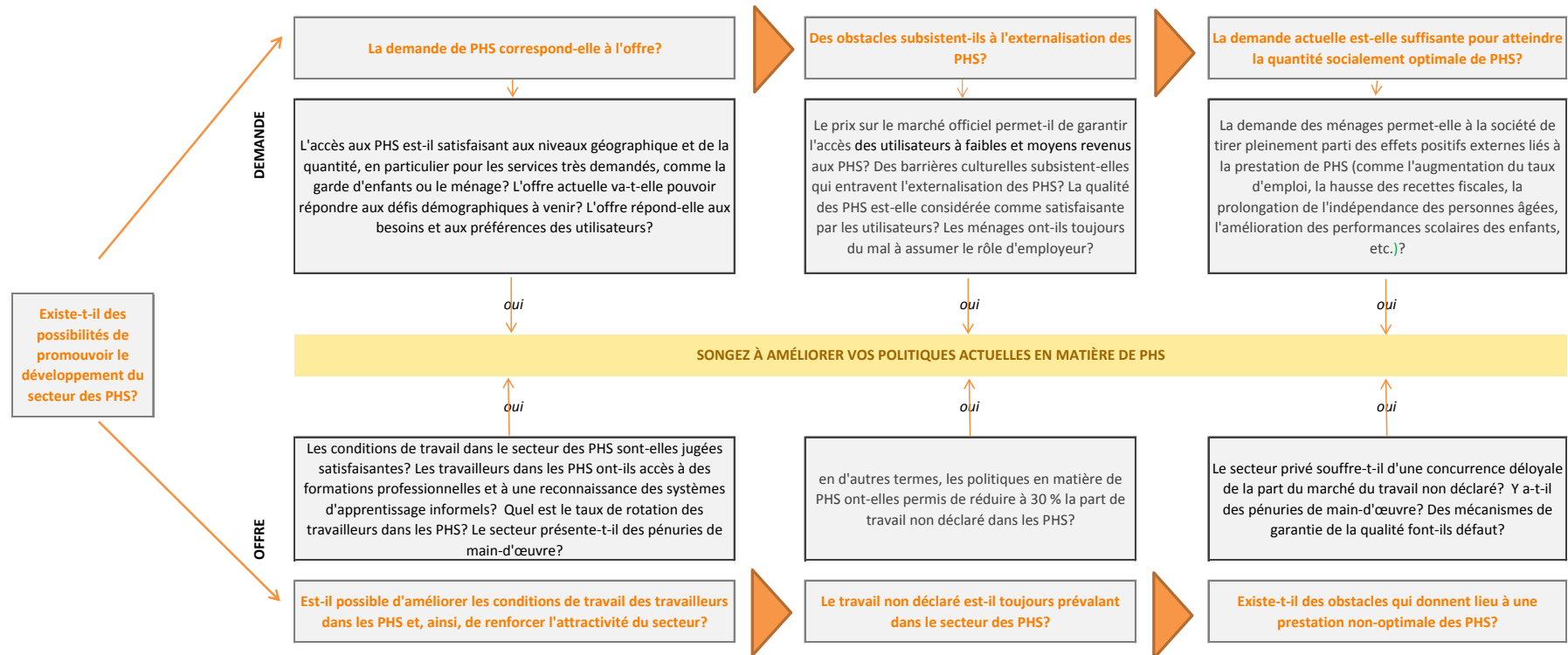
2.5 Comprendre la logique de l'intervention publique dans les activités de PHS

Après les informations théoriques qui précèdent, deux graphiques – qui mentionnent une série de questions à aborder – ont été produits en vue d'aider les pouvoirs publics nationaux/locaux à se faire une idée des raisons pour lesquelles leur marché des PHS n'est pas et nécessite une intervention de l'État ou une intensification de cette intervention afin de promouvoir les activités de PHS. Le premier graphique est destiné aux pouvoirs publics qui souhaitent définir une nouvelle politique en matière de PHS et le second, à ceux qui cherchent à évaluer une politique de ce type existante.

Graphique 1: Comprendre la logique de l'intervention publique dans les activités de PHS dans les pays qui cherchent à définir une nouvelle politique



Graphique 2: Comprendre la logique de l'intervention publique dans les activités de PHS dans les pays qui cherchent à évaluer une politique existante en matière de PHS



Chapitre 3: Quels sont les objectifs possibles des politiques en matière de PHS?

3.1 Introduction

En assurant le développement des PHS, les politiques d'appui pourraient avoir plusieurs effets positifs pour la société dans son ensemble. Selon le contexte national/local, la mesure de soutien aux PHS doit comporter au moins un objectif officiel. Dans ce chapitre, nous décrivons les objectifs visés par les politiques en faveur des PHS au moyen d'une analyse (théorique) du cadre des PHS et de ses effets sur la société, ainsi que d'une analyse des mesures de soutien aux PHS déjà appliquées par les États membres. Ce chapitre est structuré comme suit:

- ▶ Le premier point présente les **principaux indicateurs** qui permettent d'établir un bref diagnostic du contexte national/régional;
- ▶ Au deuxième point, nous présentons les **principaux objectifs** que peuvent viser les politiques.
- ▶ Au dernier point, nous proposons un outil analytique permettant **d'identifier les besoins et les objectifs possibles de la politique**.

3.2 Contexte permettant de déterminer et/ou de justifier les objectifs choisis

Les objectifs officiels de la politique doivent être définis en fonction du contexte local/national et motivés par celui-ci. Plus précisément, la situation d'une région ou d'un pays donnés en termes d'emploi et sur le plan social peut aider à déterminer et à justifier les objectifs sélectionnés. Nous présentons ci-dessous certains indicateurs essentiels qui permettent d'obtenir des informations déterminantes sur le contexte du pays/de la région.

- ▶ L'existence d'un marché du travail non déclaré (voir données de l'[Eurobaromètre](#)):
 - ▷ La part du travail non déclaré;
 - ▷ Le prix des PHS non déclarés;
- ▶ La situation du chômage (voir données [Eurostat](#)):
 - ▷ Le taux de chômage (par niveau de qualification);
- ▶ L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et les besoins en PHS de la population selon sa structure (voir données [Eurostat](#)):
 - ▷ Le taux d'activité des femmes;
 - ▷ Le taux de fécondité;
 - ▷ La part de services aux personnes et de travaux ménagers réalisée par les femmes (par opposition aux hommes) à domicile;
 - ▷ Le rapport de dépendance;
 - ▷ Le pourcentage de familles monoparentales;
 - ▷ La part de ménages bi-actifs;
- ▶ Les caractéristiques du marché officiel actuel:
 - ▷ La part de PHS formels avant l'introduction de la mesure;
 - ▷ Le coût des services formels de garde d'enfants et de prise en charge des personnes âgées ([données EU-SILC](#))

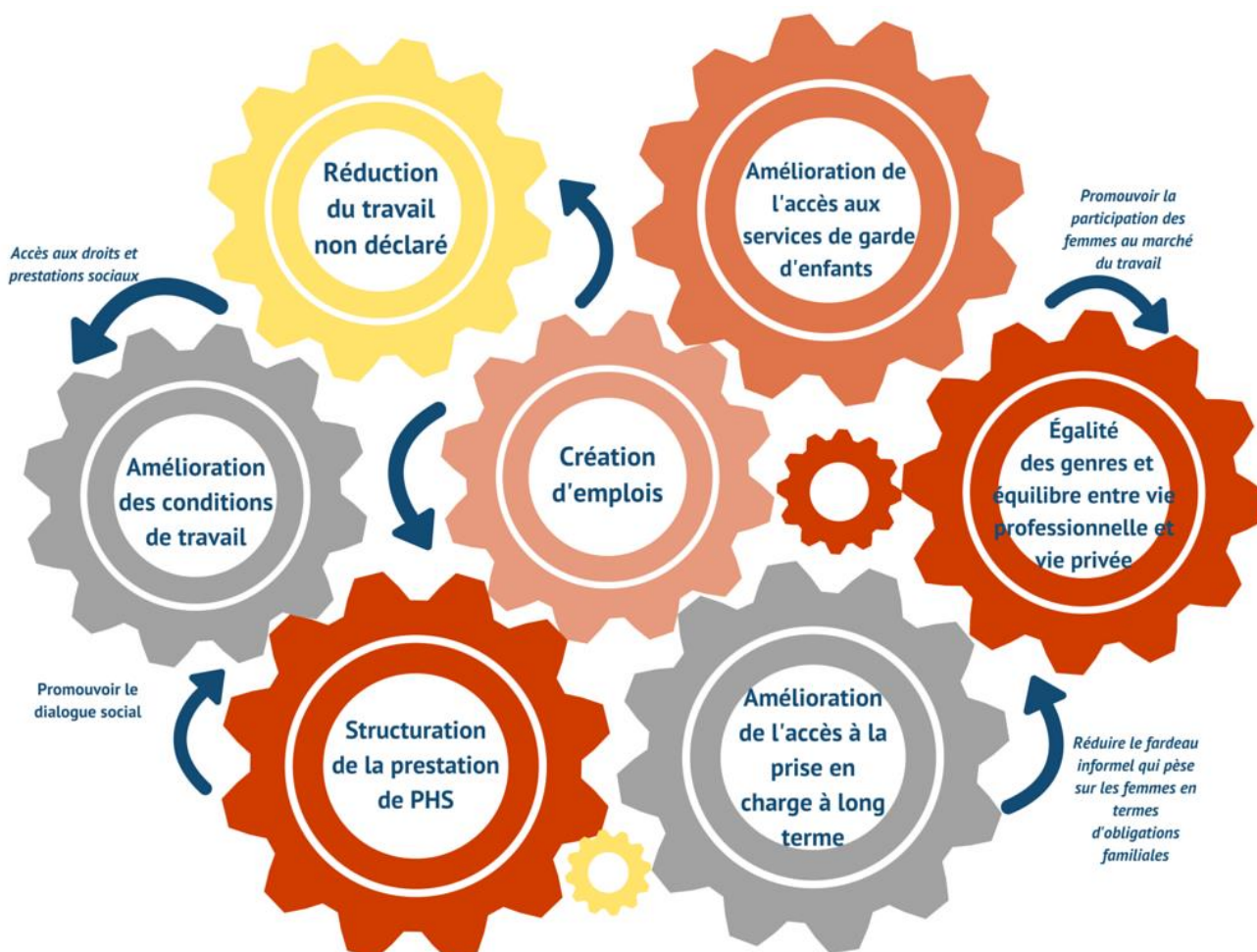
3.3 La liste des principaux objectifs

Les principaux objectifs des politiques de soutien aux PHS peuvent être rangés dans quatre grandes catégories:

- ▶ Emploi;
- ▶ Inclusion sociale — politique sociale;
- ▶ Égalité des genres et équilibre travail/vie privée;
- ▶ Conditions de travail.

La figure ci-dessous illustre l'interconnexion qui existe entre les objectifs et l'influence positive qu'ils peuvent avoir les uns sur les autres.

Figure 3: Aperçu des objectifs des politiques en faveur des PHS



3.3.1 Objectifs liés à l'emploi

► Objectif 1: création d'emplois

Les mesures de soutien aux PHS ont des effets considérables sur l'emploi compte tenu des **emplois qui sont directement créés** pour réaliser les activités de PHS **et indirectement créés** en vue d'aiguiller les travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages, mais aussi parce qu'elles permettent aux utilisateurs des PHS de **réintégrer le marché de l'emploi** ou d'augmenter leur temps de travail. Ces effets se traduisent par une forte baisse du chômage à long terme et par une hausse de l'emploi de certains groupes cibles, comme les personnes peu qualifiées et les femmes — des résultats qui cadrent particulièrement bien avec la stratégie Europe 2020. Les données et les chiffres d'Eurostat indiquent qu'en 2014, 7,3 millions de travailleurs offraient des services aux personnes et aux ménages (sur la base des codes NACE 88 et 97) dans l'EU-28 (Commission européenne, 2015). Ces données doivent être prises avec prudence, les services aux personnes et aux ménages pouvant englober des activités qui sont rangées dans d'autres secteurs de la NACE. En ce qui concerne la création d'emplois, il apparaît que, selon l'édition 2014 du «European Jobs Monitor» d'Eurofound, entre 2011 et 2013, le secteur des PHS a employé 81 192 travailleurs supplémentaires dans les services de soins personnels et 74 518 dans les services aux personnes. Le secteur des PHS est par conséquent le deuxième secteur d'emploi à la croissance la plus rapide, derrière les TIC, une croissance qui ne devrait pas baisser de sitôt. La Commission (2012) indique en effet que le potentiel de création d'emplois dans le secteur des PHS est estimé à 5,5 millions de nouveaux emplois dans les années qui viennent.




En **Belgique**, l'un des principaux objectifs du système de titres-services lancé en 2004 était la création d'emplois. C'est ainsi qu'en 2013, le système employait 160 793 personnes, ce qui représentait 4,2 % de l'emploi en Belgique (IDEA Consult, 2013). Il en va de même en ce qui concerne le système de déduction fiscale appliqué en **Suède** (RUT), qui — selon certaines estimations — a entraîné la création d'environ 15 000 emplois entre 2007 et 2011 (Konjunkturinstitutet, 2011).

► Objectif 2: réduction du travail non déclaré

L'une des principales caractéristiques du secteur des PHS est le fait qu'une **grande partie de ses services sont réalisés de manière informelle par des travailleurs non déclarés**. Cela s'explique essentiellement par le contenu de main-d'œuvre élevé qui caractérise le secteur (le prix payé pour les services se compose presque entièrement du salaire des travailleurs), ce qui veut dire que la prestation formelle de PHS est, en termes relatifs, nettement plus coûteuse (en prenant en considération les impôts, etc.) que la prestation non déclarée. Pour les pouvoirs publics, le travail non déclaré représente une perte dans les cotisations sociales et dans le paiement de l'impôt, une situation qui, pour les travailleurs non déclarés, est souvent synonyme de mauvaises conditions de travail et d'absence de sécurité sociale.


Les données indiquent que par rapport aux autres secteurs, les PHS sont particulièrement exposés au travail non déclaré. Les résultats de l'Eurobaromètre spécial (n° 402, publié en 2014) sur «Le travail non déclaré dans l'UE» indiquent que 11 % de la population de l'EU-27 reconnaissait avoir acheté des biens ou des services en rapport avec le travail non déclaré. Parmi ces personnes, 15 % des acheteurs déclaraient avoir acheté des services ménagers (jardinage, ménage, garde d'enfants et prise en charge de personnes âgées, etc.) et 7 %, des services aux personnes (coiffure, enseignement privé, etc.). Si l'on en croit les chiffres du précédent Eurobaromètre sur le travail non déclaré (2007) et compte tenu du fait que les travailleurs non déclarés ne travaillent généralement pas à temps plein, on estime que le nombre potentiel de travailleurs non déclarés dans les services ménagers s'élevait à environ un million de personnes³. Comme l'indique la Commission (2012), ces estimations sont relativement prudentes compte tenu du degré de sous-déclaration qui caractérise les enquêtes sur le travail non déclaré. Les résultats de la DGCIS (2011) indiquent que dans les pays où aucune politique en faveur des PHS n'est appliquée, les services non déclarés représentent environ 70 % des transactions, contre 30 % dans les pays où des mesures d'appui sont appliquées.

³Voir Commission européenne (2012), document de travail des services de la Commission sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les services aux personnes et aux ménages, SWD (2012) 95 final.

 En **France**, le travail non déclaré dans le secteur domestique est passé de 40 % en 2005 à 30 % en 2011 grâce à différentes mesures d'incitation d'ordre fiscal et administratif (Wyman O., 2013). En **Finlande**, la part du travail non déclaré est passée de 60 % à environ 25 % dans les services domestiques à la suite de l'introduction du crédit d'impôt pour aide à domicile.

► **Objectif 3: promotion et croissance des activités de PHS**

La hausse de l'emploi dans les prestations de PHS formelles est sans doute le signe d'une hausse du nombre d'entreprises et/ou de transactions dans les PHS. Si certains prestataires existaient déjà avant l'adoption des mesures de soutien aux PHS, celles-ci vont leur permettre d'étendre leurs activités, tout en encourageant l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché. La création de nouvelles entreprises a des conséquences directes sur la **création d'emplois indirects** (personnel administratif, etc.), ainsi que sur les recettes fiscales de l'État. L'essor du secteur formel peut aussi faciliter la **professionnalisation des services** (formations, etc.) et contribuer à améliorer les **conditions de travail et d'emploi des travailleurs** (qui offraient auparavant des PHS non déclarés), comme nous le verrons plus loin.

 Par exemple, en **France**, l'essor du secteur (augmentation du nombre d'entreprises et/ou de leur taille, professionnalisation des entreprises, etc.) était l'un des principaux objectifs du «plan Borloo», qui visait notamment à encourager l'offre de services en facilitant la procédure d'agrément, etc. C'est ainsi qu'en 2012, 28 600 organisations étaient actives dans le secteur des PHS, ce qui représente une hausse de 12 % par rapport à 2011. Le plan visait aussi à professionnaliser le secteur, notamment en développant des structures intermédiaires chargées de faciliter la relation entre la demande et l'offre et de garantir la qualité des prestataires de services ayant obtenu leur agrément.

3.3.2 Objectifs sociaux des mesures de soutien aux PHS — l'inclusion sociale

► **Objectif 4: amélioration de l'accès aux services de garde d'enfants (y compris l'éducation et l'accueil des jeunes enfants)**

Compte tenu de l'augmentation de la participation des femmes sur le marché du travail, la demande de services de garde d'enfants augmente elle aussi du côté des ménages. À cet égard, les objectifs de Barcelone indiquaient que d'ici 2010, des structures devaient être mises en place pour accueillir au moins 90 % des enfants dont l'âge de situe entre 3 ans et l'âge d'aller à l'école, ainsi qu'au moins 33 % des enfants de moins de 3 ans.

La prestation de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité et à prix abordables joue un rôle essentiel dans le développement et le bien-être des enfants. Comme l'indique Guerin (2013), l'éducation et l'accueil des jeunes enfants améliore les résultats scolaires et permet de lutter contre les inégalités dont sont victimes les enfants dès le plus jeune âge, ce qui produit des retours sur investissement considérables à long terme. Ces résultats cadrent avec l'objectif défini dans le cadre d'Europe 2020 relatif à l'inclusion sociale et à la réduction de la pauvreté.

Comme l'indique la Commission (2014), l'éducation et l'accueil des jeunes enfants réduisent également l'abandon scolaire. De plus, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants permettent d'améliorer l'accès des parents à l'emploi et, partant, à des revenus suffisants. Si l'accès à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (et à des services de garde d'enfants en général) abordables est essentiel, il apparaît néanmoins que dans plusieurs pays, quelques améliorations s'imposent pour pouvoir tirer pleinement parti du potentiel de ces services.

Dans certains pays, les PHS prennent aussi en considération les étapes ultérieures de l'éducation, en prévoyant des cours de soutien. Ces services peuvent par conséquent entraîner une amélioration directe des résultats scolaires des bénéficiaires. En outre, les services de travaux ménagers peuvent aussi contribuer indirectement à l'amélioration des résultats scolaires des enfants, étant donné que le recours aux PHS permet à certains parents d'avoir plus de temps libre à consacrer à leurs enfants, notamment pour les devoirs scolaires. Enfin, plusieurs études soulignent que les services de garde d'enfants ont un impact sur la participation des femmes au marché du travail.

Entre les années 80 et 2007, la hausse de 0,2 point de pourcentage dans la couverture des services de garde d'enfants a produit une hausse de 2,8 % des taux de participation des femmes au marché du travail (Thévenon, 2013). C'est également l'idée présentée dans une étude de 2013 de la Chambre autrichienne du travail, qui proposait un cercle vertueux en matière d'intervention publique dans les services de garde d'enfants. Le calcul du modèle part du principe qu'un investissement par le gouvernement fédéral de 100 millions d'euros par an dans les services de garde d'enfants conjugué à un investissement du même ordre par les *Länder* (en plus des coûts constants) créera entre 30 000 (scénario le plus pessimiste) et 45 000 (scénario le plus optimiste) nouveaux emplois. Il s'agira d'emplois directs dans les services de garde d'enfants, mais aussi dans des secteurs voisins. Ces chiffres comprennent également les parents qui se lancent dans un emploi rémunéré. La Chambre fédérale autrichienne du travail estime que les recettes directes générées par la hausse des taux d'emploi et les économies réalisées dans les allocations de chômage devraient, dans tous les scénarios, dépasser le coût des mesures d'appui après quatre ans. En outre, «une fois les investissements dans la construction réalisés, les bénéfices pourraient dépasser les coûts de 14 à 168 millions d'euros».



Le programme de chèques-service de l'employeur pour la garde d'enfants appliqué au **Royaume-Uni** a permis à environ 700 000 familles de s'offrir des services de garde d'enfants depuis 2005. Parmi les utilisateurs de ces chèques, 83 % sont des contribuables soumis à l'impôt au taux de base, et la majorité sont des travailleurs manuels et non qualifiés.

► **Objectif 5: amélioration de l'accès à la prise en charge des personnes âgées/prise en charge à long terme/prise en charge des personnes handicapées**

Compte tenu de leurs capacités physiques diminuées, les personnes âgées présentent des besoins importants en termes de PHS (allant de l'aide domestique aux services de garde et d'assistance). À l'heure actuelle, les services de garde et d'assistance pour les personnes âgées sont parfois trop onéreux pour certaines personnes. À cet égard, des mesures de soutien aux PHS pourraient aider les personnes âgées à s'offrir ces services et, partant, leur permettre de rester chez elles plus longtemps au lieu de devoir s'installer dans une maison de repos. Il a été démontré que la «désinstitutionnalisation» de la prise en charge des personnes âgées (c'est-à-dire la tendance à réduire la prise en charge en institution au profit d'une prise en charge à domicile/de proximité) présentait plusieurs avantages en termes de résultats, de bien-être, etc. De plus, la prise en charge à domicile n'est pas forcément plus coûteuse que les soins en institution (elle peut même être moins chère), comme indiqué, par exemple, dans OCDE (2011).

Il en va de même en ce qui concerne les personnes handicapées, qui peuvent elles aussi avoir besoin de PHS. Des PHS abordables et de qualité pourraient leur permettre de rester indépendantes.



La **loi espagnole sur la prise en charge de la dépendance**, adoptée en 2006, vise à garantir un accès comparable aux services de prise en charge à long terme pour les personnes qui ne sont pas en mesure de mener une existence indépendante en raison d'une maladie, d'un handicap ou de l'âge. En novembre 2014, on comptait 729 313 bénéficiaires d'allocations effectives et 167 869 personnes en attente d'allocations, ce qui correspond à une baisse de 45,13 % par rapport à janvier 2012.


3.2.3 Égalité des genres et équilibre travail/vie privée

► **Objectif 6: égalité des genres et amélioration de l'équilibre travail/vie privée pour les utilisateurs**

Compte tenu de l'augmentation des taux d'activité chez les femmes, des mesures s'imposent pour améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Dans la plupart des pays, les femmes assument encore la plus grande part des «travaux ménagers», faute de répartition équitable des tâches au sein du ménage. Cette tendance ressort clairement des résultats d'Eurofound (2012a), qui indiquent qu'en ce qui concerne le temps consacré à des activités autres que le travail rémunéré, les différences entre les hommes et les femmes sont frappantes, en particulier en ce qui concerne les travaux ménagers et, dans une moindre mesure, la garde des enfants. L'égalité des genres n'est par conséquent pas respectée dans ce domaine et les conséquences pour les femmes sont multiples et visibles à long terme (risque accru de vulnérabilité et de pauvreté, niveaux de revenus et pouvoir d'achat inférieurs, écarts dans les pensions, etc.).

Selon un rapport récent du McKinsey Global Institute (2015), si chaque pays parvenait à réaliser les mêmes progrès en matière de parité que son voisin qui enregistre les améliorations les plus rapides dans ce domaine, le PIB mondial pourrait augmenter de 12 000 milliards de dollars US d'ici 2025. Le rapport indique également que «la plus faible représentation des femmes sur le marché du travail tranche avec leur plus grande représentation dans les tâches non rémunérées. Au niveau mondial, 75 pour cent des tâches familiales non rémunérées sont réalisées par des femmes, en ce compris les tâches essentielles qui assurent le bon fonctionnement du ménage, comme la garde des enfants, la prise en charge des personnes âgées et le ménage. Cette contribution n'est toutefois pas comptabilisée dans les mesures traditionnelles du PIB. En nous fondant sur des hypothèses prudentes, nous estimons que les activités non rémunérées réalisées par les femmes de nos jours représentent pas moins de 10 000 milliards de dollars de résultat par an, soit environ 13 % du PIB mondial».

D'une manière générale, tant pour les hommes que pour les femmes, les mesures de soutien aux PHS permettent de mieux concilier travail et vie privée, en facilitant l'externalisation d'une partie des travaux ménagers. À cet égard, la prestation de PHS est d'une importance capitale. Outre le fait qu'ils améliorent l'équilibre vie professionnelle/vie privée, les PHS permettent aussi aux utilisateurs (en particulier les femmes) de faire plus d'heures au travail, voire de réintégrer le marché de l'emploi. Les PHS peuvent dès lors améliorer l'égalité des genres en matière d'accès à l'emploi. D'une manière générale, tant pour les hommes que pour les femmes, les PHS peuvent par conséquent avoir une influence considérable sur l'emploi des utilisateurs. Il est toutefois important de noter que cette influence n'est pertinente que dans le cas des ménages qui ne recouraient pas au préalable aux PHS, même dans l'économie non déclarée.

 En **Belgique**, 18 % des utilisateurs de titres-services déclarent que la principale raison qui les a amenés à participer au système est l'amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. En effet, le temps gagné grâce à l'externalisation des tâches domestiques est essentiellement consacré à la famille (23 %), à d'autres tâches domestiques (22 %), aux loisirs (20 %) et au repos/à la santé (17 %) (IDEA Consult). En **Suède**, pour chaque heure de services ménagers achetée dans le cadre du système RUT de déduction fiscale, les femmes mariées (de 25 à 55 ans) gagnent 1,8 heure, dont 60 % est consacré à un travail rémunéré (Halldén, 2014).

3.2.4 Conditions de travail

► **Objectif 7: amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les PHS**

L'introduction de mesures de soutien aux PHS a une influence considérable sur la réduction du travail non déclaré et, partant, sur l'amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages.

Comme l'indique la Commission (2015), plusieurs rapports soulignent la nécessité d'améliorer les conditions de travail et la professionnalisation, conformément à la Convention de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques, qui encourage et impose le travail décent dans ce secteur. Eurofound (Cancedda, 2001) indique que les conditions de travail varient considérablement d'un sous-secteur des PHS à l'autre, puisque certains types d'emplois et de cadres de travail offrent des conditions de travail décentes et d'autres pas. La Fondation souligne notamment les problèmes suivants:

- Salaires insuffisants dans les emplois liés aux services ménagers;
- Niveaux insuffisants de protection pour les indépendants dans le secteur des services ménagers et exposition importante, dès lors, au risque de stress physique et mental;
- Le travail à temps partiel est très fréquent;
- Les travailleurs considèrent le travail à temps partiel et les faibles salaires qui y sont associés comme une contrainte plutôt que comme un choix;
- En général, le travail dans les services de travaux ménagers (en particulier les services aux personnes) est satisfaisant et gratifiant pour les travailleurs plus motivés;

- ▶ L'aspect qu'ils apprécient le plus est la possibilité que leur offre ce travail de nouer des liens enrichissants, de venir en aide à des personnes dans le besoin et d'utiliser leur propre créativité.

L'évolution future du secteur des PHS sera en grande partie déterminée par l'amélioration effective des conditions de travail, celles-ci étant déterminantes pour la création d'emplois dans les PHS. Des améliorations s'imposent en effet afin d'améliorer l'attrait du secteur pour les travailleurs et de renforcer leur rétention dans le secteur.



Le projet européen [4Quality!](#) a effectué une analyse de la qualité de l'emploi dans les secteurs des services de soins personnels et des services ménagers dans onze États membres de l'Union (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni et Suède). Cette analyse donne un aperçu de la situation dans ces pays et épingle les bonnes pratiques identifiées dans le domaine des conditions de travail et du développement des compétences.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principaux objectifs de certaines mesures de soutien aux PHS mises en œuvre dans huit cas nationaux. Pour de plus amples informations, veuillez consulter la description complète de ces mesures sur le [site du projet](#).

Tableau 1: Aperçu des principaux objectifs des mesures de soutien aux PHS dans huit cas nationaux

	Objectifs liés à l'emploi			Objectifs sociaux		Objectifs liés à l'égalité des genres et à l'équilibre travail/vie privée	Objectifs liés aux conditions de travail
	1 - Création d'emplois	2 – Réduction du travail non déclaré	3 – Promotion et/ou croissance du secteur et des activités de PHS	4 - Amélioration de l'accès à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants	5 - Amélioration de l'accès à la prise en charge à long terme	6 – Égalité des genres et amélioration de l'équilibre travail/vie privée pour les utilisateurs	7 – Amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les PHS
Belgique Système de titres-services	✓	✓				✓	
Finlande Crédit d'impôt pour aide à domicile		✓					
France CESU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Italie Aspasia Plus		✓					✓
Pays-Bas Services à domicile		✓					
Espagne Loi sur la prise en charge de la dépendance					✓	✓	✓
Suède RUT & ROT avdrag	✓	✓	✓				



IMPact

Guide de mise en œuvre et de suivi des politiques en matière de PHS

Royaume-Uni Chèques-service de l'employeur pour la garde d'enfants				✓		✓	
--	--	--	--	---	--	---	--

3.4 Un outil permettant d'identifier les besoins et les objectifs possibles de la politique

Cette partie a pour but d'aider les organismes publics à comprendre leur contexte et à identifier les objectifs possibles des éventuelles mesures de soutien aux PHS. Le tableau ci-dessous rassemble les questions à aborder au moment d'évaluer la pertinence des objectifs éventuels des mesures de soutien aux PHS compte tenu de la situation nationale/locale. Les réponses à ces questions permettront aux organismes publics de déterminer si l'un des objectifs standard des PHS est approprié compte tenu de la situation concernée. Les organismes publics sont invités à sélectionner le(s) objectif(s) principal(aux) de la politique en faveur des PHS sur la base de ces questions.

Plus précisément, le tableau contient deux types d'informations:

- ▶ Premièrement, il présente les **principales questions à aborder lorsqu'il s'agit de déterminer si un objectif donné est adapté** compte tenu de la situation locale. Comme indiqué dans le tableau, ces questions prennent en considération tant les besoins que le potentiel. Le potentiel indique si les objectifs peuvent effectivement être atteints en théorie compte tenu du contexte, ou si des objectifs supplémentaires devront être poursuivis en parallèle pour atteindre l'objectif initial.
- ▶ Le tableau mentionne ensuite quelques **implications en ce qui concerne les objectifs potentiels**, en fonction des réponses données par les organismes publics.

Tableau 2: Identification des principaux objectifs possibles

Questions à aborder	Implications
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel de création d'emplois dans mon pays/ma région? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Quel est le taux de chômage? ▷ Quel est le taux de chômage des différents groupes par: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau d'instruction (par ex., personnes peu qualifiées)? ▪ Genre (par ex., les femmes)? ▪ Durée du chômage (par ex., de longue durée)? ▶ Existe-t-il un potentiel de création d'emplois sous l'effet de la mise en œuvre de mesures de soutien aux PHS dans mon pays/ma région? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Existe-t-il une demande potentielle de PHS formels? Sous quelles conditions cette demande sera-t-elle effective? ▷ La qualité actuelle des emplois dans le secteur des PHS est-elle suffisante ou une amélioration des conditions de travail s'impose-t-elle également afin d'attirer les travailleurs? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lorsque le taux de chômage est considéré comme trop élevé et que les organismes publics estiment possible de le réduire grâce aux PHS, la création d'emplois pourra être intégrée parmi les objectifs principaux de la mesure. ▶ De plus, lorsque certains groupes déterminés sont plus particulièrement touchés par des taux de chômage élevés, il y a lieu d'envisager de cibler la création d'emplois sur ces groupes (comme les femmes, les personnes peu instruites, etc.). ▶ Pour faire de la création d'emplois un objectif explicite, il convient de s'assurer que cet objectif est effectivement réalisable. À cet égard, l'organisme public veillera, lors de la mise en œuvre des mesures pertinentes, à ce que les prestataires de PHS encouragent effectivement la création d'emplois et aient les moyens de le faire. Dans le cas contraire, la promotion des activités de PHS pourra elle aussi être considérée comme un objectif explicite de la mesure.

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel de réduire le travail non déclaré dans les PHS dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Existe-t-il un marché du travail non déclaré de grande envergure dans le secteur des PHS? Quelle est la part des PHS non déclarés dans l'ensemble des PHS proposés? ▷ La prestation de services non déclarés est-elle à l'origine de pertes fiscales importantes et/ou menace-t-elle les conditions de travail/la protection sociale des travailleurs? ▷ Quel est le prix des services proposés sur le marché du travail non déclaré dans le secteur des PHS? Le prix des PHS sur le marché du travail non déclaré est-il très éloigné du prix proposé sur le marché officiel? ▷ De quelle manière le marché du travail non déclaré est-il perçu dans votre pays (acceptabilité sociale, etc.)? ▶ Est-il possible de réduire effectivement le marché des PHS non déclarés en appliquant des mesures de soutien aux PHS dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Pensez-vous qu'une réduction du prix pourrait effectivement contribuer à lutter contre le marché des services non déclarés ou d'autres mesures s'imposent-elles également (communication, etc.)? ▷ Pensez-vous qu'il soit possible de faire évoluer les habitudes sociales? ▷ Pensez-vous que l'offre formelle soit suffisamment bien développée pour prendre en charge des services jusque-là offerts dans le cadre du travail non déclaré? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dans l'hypothèse où le marché du travail non déclaré serait jugé trop important (par sa taille) ou trop préjudiciable (pertes fiscales, conditions de travail), sa réduction serait un objectif pertinent pour autant qu'il soit effectivement réalisable. ▶ La réduction du marché du travail non déclaré peut en effet faire partie des objectifs à partir du moment où les mécanismes identifiés sont capables de le combattre.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel de créer et/ou d'encourager les activités de PHS dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Quel est le nombre actuel de prestataires de PHS? Quel est le taux de croissance (annuel) du nombre de prestataires de PHS (formels)? ▷ Quel est le profil des actuels prestataires de PHS (entreprises privées, etc.)? ▷ Qui sont les actuels utilisateurs de ces services (profil, etc.)? ▷ Les services sont-ils accessibles (répartis dans l'ensemble du pays)? ▷ Que pensez-vous de la charge administrative qui pèse sur la demande et l'offre de services (documents à remplir, paiements, etc.)? ▷ Quel est le prix des services? Y a-t-il une grande différence entre le prix de ces services et celui de ceux offerts sur le marché du travail non déclaré? Les services sont-ils abordables? ▷ Les services sont-ils de bonne qualité? Les utilisateurs sont-ils satisfaits des services? ▷ Que pensez-vous du niveau de professionnalisation des services (formations, etc.)? ▶ Est-il possible d'encourager/de créer des activités de PHS en appliquant des mesures de soutien aux PHS dans mon pays? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lorsque les réponses à ces questions indiquent que les entreprises sont peu nombreuses, que la qualité n'est pas au rendez-vous, etc., c'est le signe que des activités de PHS doivent être créées/appuyées. ▶ L'objectif relatif à la création/promotion d'activités de PHS est pertinent lorsqu'une demande potentielle existe. Il est par conséquent important de déterminer si cette demande potentielle existe.

<ul style="list-style-type: none"> ▷ Pensez-vous que le marché puisse accueillir de nouveaux acteurs/des améliorations (en d'autres termes, qu'il ne soit pas trop développé, en ce sens qu'il comprendrait déjà suffisamment de prestataires de services pour répondre à la demande actuelle)? ▷ Pensez-vous que la demande potentielle soit suffisamment importante pour permettre l'entrée sur le marché de nouvelles organisations? 	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel d'améliorer l'accès aux services de garde d'enfants dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Quel est le taux d'activité des femmes? ▷ Le taux de scolarisation des enfants (réalisation des objectifs de Barcelone)? ▷ Quel est le prix des services de garde d'enfants? ▷ Les services de garde d'enfants sont-ils accessibles? ▷ Quel est le niveau de qualité des services de garde d'enfants? ▷ Observe-t-on des inégalités significatives (en termes de revenus, de rendement scolaire, etc.) en fonction des revenus/du niveau d'instruction des parents? 	<p>Lorsque les réponses à ces questions indiquent d'une manière générale que les services/infrastructures de garde d'enfants actuels ne répondent pas aux besoins, l'amélioration de l'accessibilité de ces services pourra être considérée comme un objectif de la mesure.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel d'améliorer l'accès aux services de prise en charge des personnes âgées/handicapées/prise en charge à long terme dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Quel est le taux de dépendance? ▷ À quoi ressemble la structure des âges actuelle et future de la population? ▷ Quels sont les prix des différents services de prise en charge à long terme? ▷ Les services de prise en charge des personnes âgées/des personnes handicapées sont-ils accessibles? ▷ L'actuel système de prise en charge à long terme est-il durable (en termes de financement) compte tenu de la structure des âges actuelle de la population? ▷ Quel est le niveau de qualité des services de prise en charge des personnes âgées/des personnes handicapées? ▷ Quels types de services sont-ils proposés? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lorsque les réponses à ces questions indiquent d'une manière générale que les services de prise en charge des personnes âgées/des personnes handicapées actuels ne répondent pas aux besoins, l'amélioration de l'accessibilité de ces services pourra être considérée comme un objectif de la mesure.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel d'améliorer l'égalité des genres et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les utilisateurs dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Dans quelle mesure les ménages sont-ils satisfaits de leur équilibre entre vie professionnelle et vie privée? ▷ Quelle est la raison principale à l'origine de l'inactivité des femmes? ▷ Quelle est la part de travaux ménagers réalisée par les femmes (par opposition aux hommes) à domicile? ▷ Quelle est la part des ménages monoparentaux? ▷ Quelle est la part des ménages bi-actifs? ▶ Est-il possible d'améliorer effectivement l'égalité des genres et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en appliquant des mesures de soutien aux PHS dans mon pays? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lorsque les résultats en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée sont particulièrement alarmants, que le taux d'inactivité des femmes est particulièrement élevé et/ou que la structure des ménages est telle que les parents ont du mal à concilier vie professionnelle et vie privée, cette question pourra tout à fait faire partie des objectifs. ▶ Lorsque l'on envisage d'améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée grâce à la mise en œuvre de PHS, il convient de veiller à ce que l'offre de PHS soit suffisante pour répondre à la hausse

<ul style="list-style-type: none"> ▷ Est-il possible que l'offre réponde à terme à la demande des utilisateurs? 	<p>potentielle de la demande de PHS.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Existe-t-il un besoin potentiel d'améliorer les conditions de travail des travailleurs dans les PHS dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Existe-t-il un marché du travail non déclaré de grande envergure dans le secteur des PHS? ▷ Quel est le niveau de qualité des emplois dans les PHS sur le marché officiel? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salaires, temps de travail, protection, statut, formations, etc. ▪ Quel est le taux de rotation du personnel dans le secteur? ▪ Les emplois dans les PHS sont-ils attractifs (par rapport à d'autres types d'emplois)? ▪ Les travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages ont-ils accès à des représentants (par le biais de syndicats)? ▪ Les travailleurs dans les services aux personnes et aux ménages ont-ils accès à des formations? ▶ Est-il possible d'améliorer les conditions de travail en appliquant des mesures de soutien aux PHS dans mon pays? <ul style="list-style-type: none"> ▷ La structure actuelle du marché des PHS produit-elle des améliorations dans les conditions de travail ou est-il nécessaire de revoir cette structure? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les réponses à ces questions permettront de déterminer s'il est nécessaire d'améliorer les conditions de travail et d'emploi des travailleurs dans les PHS: en présence d'un marché du travail non déclaré de grande envergure et/ou d'un manque de professionnalisation et d'emplois de qualité sur le marché officiel, cet objectif peut s'avérer pertinent. Comme expliqué plus haut, la qualité des emplois dans le secteur des PHS est indispensable à la croissance du secteur tout comme à l'amélioration de son attractivité. ▶ Une fois le besoin d'améliorer les conditions de travail épinglé, il convient d'évaluer la faisabilité de cet objectif dans le cadre/système actuel. En cas de faisabilité nulle, un remaniement complet du secteur doit être envisagé (triangulation, etc. – voir plus loin).

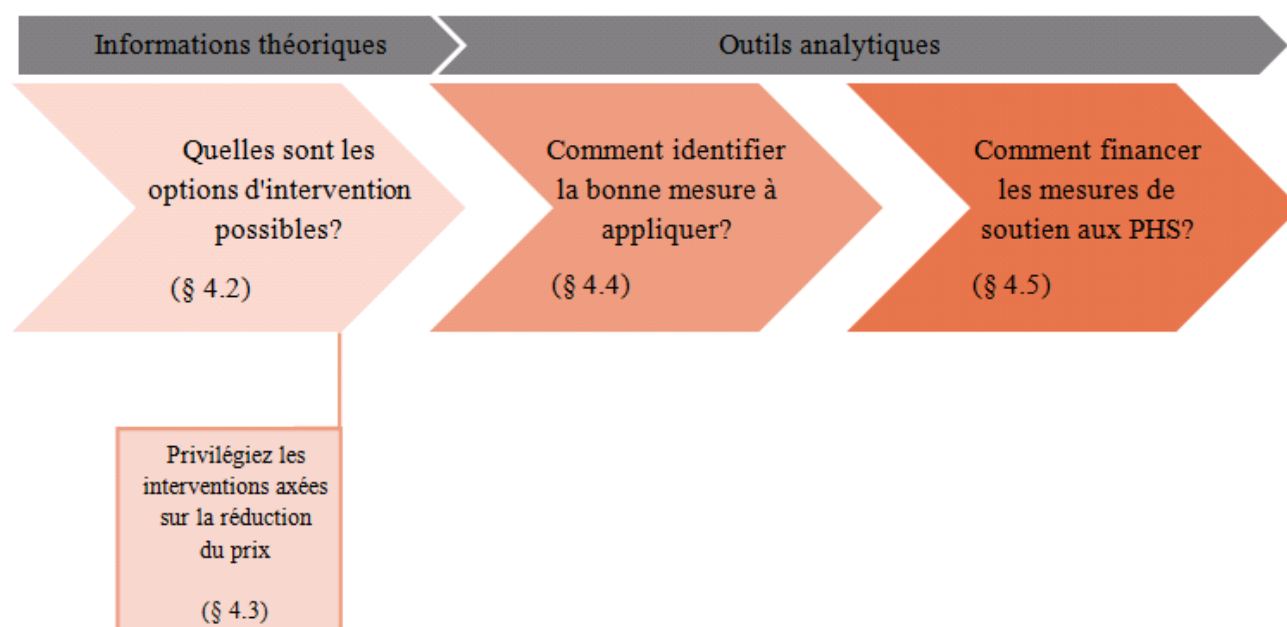
Chapitre 4: Quels types de mesures de soutien aux PHS existe-t-il?

4.1 Introduction

Ce chapitre présente le contexte théorique des différents types de politiques en matière de PHS qui peuvent être mis en œuvre. Nous y présentons les différentes options possibles pour les organismes publics. Pour chaque aspect présenté ci-dessous, nous proposons un aperçu complet des avantages et des inconvénients des politiques en termes d'équité, de qualité des services et de l'emploi, de structuration du marché et de contraintes budgétaires.

Dans les points qui suivent, nous présentons des outils analytiques permettant de faciliter la tâche des autorités nationales au moment de sélectionner les mesures appropriées.

La figure ci-dessous résume la structure de cette partie du document.



4.2 Les différents types d'interventions et les mesures connexes

En l'absence de politiques d'appui, une part considérable des activités de PHS seraient réalisées sur le marché du travail non déclaré. Lorsqu'un pays envisage d'introduire une politique d'appui, la première décision importante à prendre consiste à sélectionner le(s) principal(aux) type(s) d'intervention à mettre en œuvre. Celui/ceux-ci peu(ven)t être lié(s) aux objectifs principaux de la mesure. En fonction de cette sélection, des mesures connexes spécifiques pourront être choisies.

Les mesures sélectionnées cibleront plus particulièrement la demande et/ou l'offre sur le marché. Cependant, même si les premiers effets directs des mesures se font sentir d'un côté seulement du marché, l'autre côté peut aussi parfois profiter d'effets indirects. Historiquement, les politiques axées sur les activités de garde et d'assistance avaient tendance à privilégier une approche basée sur l'offre (importance relativement grande des compétences, assurance qualité), tandis que les autres privilégiaient une approche basée sur la demande. Il apparaît cependant que les politiques comprennent souvent des interventions à la fois axées sur l'offre et sur la demande (comme les titres-services en Belgique, par exemple).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu général des principaux types d'interventions pouvant être sélectionnés, ainsi que des mesures et objectifs connexes possibles. Le tableau 4 donne davantage de détails sur les politiques en matière de PHS effectivement appliquées dans huit États membres.

Tableau 3: Aperçu des types d'interventions possibles et des mesures connexes par type d'objectif

Types d'interventions	Mesures possibles	Principaux types d'objectifs
Réduction des prix pour les utilisateurs	Déduction/exonération fiscale	Objectif 1: création d'emplois Objectif 2: réduction du travail non déclaré Objectifs 4 et 5: amélioration de l'accès aux services de garde d'enfants et de prise en charge des personnes âgées Objectif 6: égalité des genres et équilibre entre vie professionnelle et vie privée
	Système du tiers payant (l'utilisateur bénéficie de l'intervention de façon anticipée ou au moment de l'achat)	
	Subventions sociales, offertes au moyen de versements comptant ou assimilables; bons d'achat de l'aide sociale; prestations en nature	
	Aide financière de l'employeur de l'utilisateur	
	Promotion/ouverture de la concurrence	
Réduction des coûts pour les prestataires	Subventions en faveur des fournisseurs	Objectif 3: promotion/croissance des activités de PHS
	Réduction des taux de TVA	
	Exonération des cotisations patronales	
Renforcement de l'attractivité des PHS formels (en plus de la qualité et du prix)	Campagnes de communication visant à sensibiliser l'opinion publique au caractère illégal et aux risques du travail non déclaré	Objectif 2: réduction du travail non déclaré
	Campagnes de communication visant à promouvoir le système formel	
Amélioration de la qualité des services	Agrément	Objectif 7: amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les PHS
	Normes	
	Obligations en termes de formations	
Amélioration de l'offre de services	Nouvelle réglementation en matière d'emploi (par ex., nouveau statut professionnel)	Objectif 3: promotion/croissance des activités de PHS Objectif 7: amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les PHS
	Professionnalisation: formations, conditions de travail, reconnaissance des compétences	
	Politique indirecte: politiques d'immigration	
Amélioration de l'accessibilité et du	Ouverture à la concurrence (pour permettre l'entrée de nouveaux acteurs)	Objectif 3: promotion/croissance des activités de PHS

<p>rapprochement de l'offre et de la demande</p>	<p>Numérisation du système (facilitation des transactions en ligne entre les utilisateurs et les prestataires de services)</p>	
--	--	--

- **Réduction des prix pour les utilisateurs**

Ce type d'intervention peut être appliqué au moyen de plusieurs mesures. Un premier ensemble de mesures s'appuie sur des mécanismes de réduction directe des prix, qui se traduisent par une réduction de la valeur *prima facie* du service. Le prix fixé par le prestataire de services, qui couvre l'ensemble de ses frais, est par conséquent différent de celui payé par l'utilisateur qui profite de l'intervention axée sur la demande. En étant axées sur le consommateur, ces mesures ont l'avantage de ne pas interférer avec la manière dont l'offre est structurée et renforcent la concurrence entre les prestataires de services. Par ailleurs, les interventions axées sur la demande peuvent être fixes (aides forfaitaires) ou adaptées aux revenus et/ou aux besoins des utilisateurs afin d'assurer un accès plus équitable à ces services. Différents instruments sont proposés.

- ▶ **La déduction fiscale.** Il est important de noter que dans le cadre de la déductibilité fiscale, l'utilisateur achète d'abord les PHS au plein tarif. Cette façon de procéder implique deux choses:
 - ▷ L'avantage économique est moins tangible pour les utilisateurs potentiels et, dès lors, moins attractif,
 - ▷ Le système peut décourager les personnes à faibles revenus ou celles qui ne paient pas d'impôts. En fonction de la nature de l'avantage fiscal, cette mesure peut même prévoir un avantage proportionnel aux revenus du ménage. Cependant, la nature non redistributive de l'avantage fiscal peut être surmontée en introduisant un crédit d'impôt en espèces pour les personnes dont l'impôt est nul ou trop faible pour profiter pleinement de l'avantage fiscal.

Une autre difficulté rencontrée par les personnes à faibles revenus concerne les problèmes potentiels de liquidités lorsque les ménages de ce type ne reçoivent pas les aides en faveur des PHS de façon anticipée. Enfin, les «effets d'aubaine» (qui viennent du fait que certaines personnes bénéficient d'un avantage fiscal alors qu'elles auraient de toute façon acheté les PHS, indépendamment des déductions fiscales proposées) doivent bien être pris en considération. À cet égard, il est important de communiquer et de réfléchir à la valeur des plafonds (par exemple, le nombre maximum de PHS achetés donnant droit à des déductions fiscales).

- ▶ L'introduction d'un système de **tiers payant** afin de faire en sorte que certaines aides axées sur la demande ou sur l'offre (en particulier les transferts fiscaux) puissent être reçues de façon anticipée ou au moment de l'achat.
- ▶ **Les subventions sociales** appliquées essentiellement dans le cadre de politiques d'aide sociale. Leur efficacité est étroitement liée au niveau de restriction concernant ce qui peut être acheté et/ou les personnes qui peuvent être engagées. Elles peuvent être offertes au moyen d'un versement comptant au profit du bénéficiaire, en distribuant des bons d'achat de l'aide sociale permettant d'accéder aux PHS ou en attribuant un «forfait heures» de PHS.
- ▶ **L'aide financière offerte par l'employeur de l'utilisateur.** L'introduction d'une mesure (comme la déduction fiscale pour l'employeur, la réduction des cotisations sociales et la distribution de chèques-services, entre autres) peut faciliter l'accès aux PHS grâce à l'aide financière offerte par l'employeur de l'utilisateur. Cette façon de faire peut dès lors contribuer au développement du secteur des PHS tout en allégeant le fardeau pour le budget de l'État. Ce mécanisme de financement innovant, qui peut aussi combiner plusieurs sources de financement, émanant à la fois du secteur public et du secteur privé, est particulièrement intéressant dans l'actuel climat d'austérité économique.



En **France** et au **Royaume-Uni**, dans le cadre, respectivement, du CESU préfinancé par l'employeur et du chèque-service pour la garde d'enfants, les employeurs ont la possibilité d'accorder à leurs salariés un avantage non monétaire ou un sacrifice salarial leur donnant accès à des PHS (limités aux services de garde d'enfants au Royaume-Uni). Dans les deux cas, les employeurs bénéficient d'une exonération des cotisations sociales et de déductions fiscales.

À côté des mécanismes de réduction directe des prix pour l'utilisateur, d'autres mesures peuvent permettre de réduire le prix des services de manière indirecte:

- ▶ **Ouverture/promotion de la concurrence** sur le marché et gestion de la pluralité des prestataires (à but lucratif, à but non lucratif, publics). Le fait de proposer un éventail de prestataires permet de répondre à une demande de services variée. Il convient de noter que la coexistence de différents types de prestataires (à but lucratif, à but non lucratif et publics) peut être encouragée de diverses manières, par exemple, par des facilités de paiement pour les associations et des niveaux d'imposition harmonisés à l'échelle des prestataires.



Encadré 1. Mesures de déduction fiscale en Finlande, en France et en Suède

Finlande: le «*kotitalousvähennys*», un crédit d'impôt pour aide ménagère, consiste à accorder aux utilisateurs une déduction fiscale/un crédit d'impôt pouvant aller jusqu'à 2400 € par an par personne (4800 €) pour toute dépense de plus de 100 € consacrée à l'achat de services de travaux ménagers (ménage, jardinage, rénovation et bricolage, installation et maintenance de technologies de l'information et de la communication à domicile) et de services de prise en charge de personnes âgées ou de garde d'enfants à domicile. La mesure couvre soit 45 % des dépenses lorsque les services sont achetés auprès d'une organisation, soit 15 % du salaire et 100 % des cotisations sociales de l'employeur lorsque l'utilisateur emploie directement le travailleur. Seuls sont admissibles les utilisateurs qui ne bénéficient pas déjà de l'aide de politiques sociales.

France: les utilisateurs de PHS peuvent bénéficier d'une déduction fiscale ou d'un crédit d'impôt lorsqu'ils emploient un travailleur dans les PHS ou qu'ils achètent des services auprès d'un organisme agréé. Les incitants fiscaux s'élèvent à 50 % du coût et sont plafonnés à 12 000 € par foyer fiscal, ce qui se traduit par un crédit réel de 6000 €. Le plafond est augmenté de 1500 € (avec un maximum de 15 000 €) par enfant à charge et membre du ménage à charge de plus de 65 ans. Lorsqu'un membre du ménage est titulaire d'une carte d'invalidité, le plafond est fixé à 20 000 €.

Suède: le *RUT-avdrag* (déduction fiscale pour services aux ménages) s'élève à 50 % des coûts de main-d'œuvre et est plafonné à environ 50 000 SEK (5450 €), ce qui équivaut à une déduction fiscale maximale de 25 000 SEK (2715 €) par personne et par an. Les personnes de plus de 65 ans bénéficient d'un plafond plus élevé, fixé à 100 000 SEK (10 900 €). La Suède a ceci de particulier qu'elle applique un système dans lequel l'utilisateur profite directement de la déduction fiscale, alors que le prestataire s'adresse directement à l'administration fiscale pour obtenir le remboursement des 50 % restants.

- **Réduction des coûts pour les prestataires**

Afin de développer l'offre dans le secteur, l'une des interventions possibles consiste à réduire le coût pour les prestataires de PHS. Ce type d'intervention est axé sur l'offre et peut se concrétiser par plusieurs types de mesures, comme:

- ▶ **Des subventions** accordées aux prestataires, sous forme d'intervention financière directe des organismes publics. C'est le cas en **Belgique**, par exemple, où les entreprises agréées bénéficient d'une intervention de l'État s'élevant à 13,54 € ou 12,54 € par heure en plus des 8,50 € ou 9,50 € payés par les utilisateurs.
- ▶ **Des exonérations des cotisations patronales**, qui sont aussi une forme d'aide financière directe aux entreprises. Cette mesure consiste à réduire les cotisations sociales que les employeurs sont tenus de payer pour leurs salariés. C'est le cas en **France**, où les associations agréées qui proposent des services de prise en charge bénéficient d'une aide implicite de l'État sous forme d'exonérations partielles ou totales des cotisations sociales, ce qui réduit considérablement le coût de leur main-d'œuvre.

- ▶ **Une réduction des taux de TVA**, qui est une forme d'aide financière indirecte accordée aux entreprises, qui réduisent le prix imposé aux utilisateurs. C'est le cas en *France*, où les services de travaux ménagers bénéficient d'un taux de TVA réduit de 10 % depuis 2013 (5,5 % auparavant).

- *Renforcement de l'attractivité des PHS formels (en plus de la qualité et du prix)*

Lorsque le marché du travail non déclaré est socialement accepté ou que l'existence du système formel n'est pas suffisamment connue de la population, il est sage d'envisager l'application de mesures destinées à renforcer l'attractivité du secteur des PHS formels (en plus de la qualité et du prix). Deux types de mesures sont particulièrement pertinents:

- ▶ **Les campagnes de communication** destinées à sensibiliser l'opinion publique au caractère illégal et aux risques du travail non déclaré. Il convient également de souligner les responsabilités et les obligations des employeurs dans les PHS afin de s'assurer qu'ils comprennent ce qu'ils risquent ou ce qui les attend s'ils continuent à faire appel au travail non déclaré.
- ▶ **Les campagnes de communication** destinées à promouvoir le système formel.

- *Amélioration de la qualité des services*

Afin de renforcer l'attractivité et la professionnalisation du secteur, il est également possible d'améliorer la qualité des services et du cadre formel pour les prestataires de PHS. Plusieurs mesures (mécanismes de contrôle qualité) peuvent être adoptées afin de garantir la réalisation de l'amélioration:

- ▶ **Agrément.** Une autorité nationale peut être chargée de la délivrance des agréments sur la base de critères bien définis et, ainsi, améliorer la qualité des services.



En *Suède*, les autorités locales sont tenues de définir et d'appliquer des mesures ou des indicateurs de la qualité dans les services de prise en charge des personnes âgées.

- ▶ **Normes.** En outre, la définition de normes et leur contrôle peut aussi permettre de garantir le respect de certains critères de qualité.



Aux *Pays-Bas*, la Fondation pour l'harmonisation du contrôle qualité dans les services de soins de santé et de bien-être (HKZ) adopte des normes liées aux soins à domicile et aux services sociaux. Les prestataires qui respectent ces normes bénéficient d'une certification, valable trois ans. Récemment, l'**organe allemand de normalisation** (DIN) a mis au point des normes concernant les informations, les conseils et les services de placement que doivent offrir au minimum les prestataires de PHS. La définition d'un deuxième ensemble de normes portant sur la prestation proprement dite de PHS est prévue pour le second semestre 2016.

- ▶ **Formations.** Pour terminer, l'imposition de formations peut aussi favoriser l'amélioration de la qualité des services.



En *Belgique*, il est obligatoire pour toute agence de titres-services relevant de la sous-commission paritaire 322.01 d'offrir chaque année une formation professionnelle qui s'étende au total sur 11 heures de travail au moins par travailleur (le nombre total d'heures par agence peut être utilisé sans distinction entre les travailleurs) et pour chaque nouveau travailleur.

Ces mesures sont de nature à améliorer la confiance des utilisateurs potentiels et à stimuler la demande. Par ailleurs, en ce qui concerne l'égalité, il est important d'adopter une réglementation qui garantisse la même qualité de service pour chacun.

- *Amélioration de l'offre de services*

À côté de la réduction des prix et de la formalisation du cadre pour les prestataires, il est également important de stimuler l'emploi sur le marché officiel. Plusieurs mesures peuvent être introduites pour améliorer les possibilités d'emploi dans le secteur des PHS:

- ▶ **Nouvelle réglementation en matière d'emploi.** Faciliter le recrutement et améliorer l'attractivité du travail dans les PHS (sécurité de l'emploi) en accordant des statuts adaptés aux travailleurs.



L'Espagne a adopté un décret royal en 2011 qui modifie les relations de travail des travailleurs domestiques. Cette mesure visait à améliorer les conditions de travail dans le secteur en les rapprochant le plus possible de celles des autres travailleurs.

- ▶ **Professionnalisation** (formations, conditions de travail, reconnaissance des compétences, etc.). Ce facteur est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'appuyer des politiques principalement destinées à créer des emplois, à promouvoir l'emploi et à réduire le travail non déclaré.
- ▶ **Promouvoir indirectement le travail dans les PHS.** Cette mesure peut par exemple concerner les politiques d'immigration, d'une importance capitale dans tous ces pays d'Europe où les prestataires de services informels d'origine immigrée représentent l'essentiel de l'offre.



Depuis 2002, l'Italie a régularisé à trois reprises le statut des migrants en situation irrégulière employés comme travailleurs domestiques et auxiliaires de vie. Ils sont ainsi plus de 550 000 à avoir obtenu un permis de travail dans ce cadre.

- *Amélioration de l'accessibilité et du rapprochement de l'offre et de la demande*

Pour terminer, une autre forme possible d'aide de la part des organismes publics consiste à faciliter l'accès aux services pour les utilisateurs, de même que les interactions entre la demande et l'offre, mais aussi à veiller à ce que les objectifs prévus soient réalisables. Cette aide peut prendre la forme de plusieurs mesures, décrites ci-dessous:

- ▶ **L'ouverture/la promotion de la concurrence** est un moyen d'augmenter le nombre d'acteurs et d'améliorer l'accès aux services pour les utilisateurs.
- ▶ **La numérisation** des tâches administratives et/ou des mesures de réduction potentielle des prix peut être un moyen efficace d'aider les utilisateurs à acheter des services sur le marché officiel et d'améliorer la qualité de la gestion, entre autres avantages.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales mesures de soutien aux PHS mentionnées dans les études de cas axées sur huit pays.

Tableau 4: Aperçu des principales mesures de soutien aux PHS dans huit cas nationaux

		Belgique Système de titres-services	Finlande Crédit d'impôt pour aide à domicile	France CESU	Italie Aspasia Plus	Pays-Bas Services à domicile	Espagne Loi sur la prise en charge de la dépendance	Suède RUT & ROT avdrag	Royaume-Uni Chèques-service de l'employeur pour la garde d'enfants
Réduction des prix pour les utilisateurs	Déduction/exonération fiscale	✓	✓	✓				✓	
	Système de tiers payant							✓	
	Subventions sociales				✓		✓		
	Aide financière de l'employeur de l'utilisateur			✓					✓
	Promotion/ouverture de la concurrence	✓		✓			✓	✓	✓
Amélioration de la qualité	Agrément	✓		✓ services de prise en charge à long terme uniquement					✓
	Normes			✓ services de prise en charge à long terme uniquement			✓		✓
	Obligations en termes de formations	✓		✓ services de prise en	✓		✓		✓

				charge à long terme uniquement					
Renforcement de l'attractivité des PHS formels	Sensibilisation de l'opinion publique au caractère illégal et aux dangers du travail non déclaré								
	Campagne de promotion du système formel				✓				
Réductions des coûts (prestataires)	Subventions en faveur des fournisseurs	✓							
	Réduction des taux de TVA			✓					
	Exonération des cotisations patronales		✓	✓	✓	✓			✓
Facilitation/promotion de l'emploi	Nouvelle réglementation en matière d'emploi	✓				✓			
	Professionnalisation				✓				
	Politique indirecte								
Amélioration de l'accessibilité et du rapprochement de l'offre et de la demande	Ouverture à la concurrence	✓		✓				✓	
	Numérisation	partiellement		partiellement	partiellement				

4.3 Outils en matière de mécanismes de réduction des prix

Dans le cadre des interventions dans le domaine de la réduction des prix, il est possible de recourir à des outils qui permettent à l'utilisateur d'accéder aux PHS afin de faciliter la mise en œuvre de différents types de mesures. Il convient de noter que ces outils peuvent être complémentaires et être utilisés simultanément afin d'assurer la bonne mise en place des politiques en matière de PHS:

- ▶ **Versements comptant:** les organismes publics peuvent accorder à certains citoyens (sur la base de critères bien définis: âge, nombre d'enfants, revenus, niveau de dépendance, etc.) de l'argent pour leur permettre d'accéder aux PHS (essentiellement des services d'assistance). Les outils de ce type, qui servent avant tout à transférer des subventions sociales, ne garantissent pas la transparence dans l'usage final qui est fait de cette forme d'aide. Certains obstacles ont ainsi été épinglés, comme l'absence d'informations à jour et exactes sur la prestation de services disponible et le transfert de responsabilité à l'utilisateur, des obstacles qui posent problème en ce qui concerne les mécanismes de prestation de service traditionnels et l'expertise professionnelle.
- ▶ **Prestations en nature (ou prestations directes):** particulièrement importantes dans le cas des PHS accordés dans le cadre de politiques publiques en faveur de la prise en charge à long terme, de la prise en charge des personnes handicapées et de la garde d'enfants. Cette aide ne peut être utilisée que dans le cadre de la prestation d'un type de service spécifique. Depuis quelque temps, les prestations en nature sont abandonnées au profit de mécanismes directs de réduction des prix afin de promouvoir la prestation de PHS et de limiter les coûts (moins de formalités administratives et externalisation du «coût de transaction» lié à l'organisation des prestations en nature).
- ▶ **Programmes de chèques:** les chèques (qu'il s'agisse de chèques papier, de cartes ou de chèques électroniques) permettent aux personnes d'accéder à des services prédéterminés. Les bénéficiaires les échangent auprès de prestataires de services définis, qui sont ensuite remboursés grâce à une procédure simple. Les chèques sont une alternative aux aides en nature ou en espèces traditionnelles. La création d'un système général de chèques est particulièrement pertinente en ce qui concerne les PHS, car cela permettrait d'améliorer la visibilité de ces activités et de faciliter l'emploi formel (ainsi que les tâches administratives). Ces systèmes de chèques sont adaptés à d'autres types de mesures qui appuient les politiques. En effet:
 - ▷ Les citoyens peuvent y accéder directement;
 - ▷ Ils peuvent être distribués par les employeurs;
 - ▷ Ils peuvent être distribués par les organismes publics.

Le tableau ci-dessous résume les caractéristiques des outils.

Tableau 5: Caractéristiques des différents types d'outils

	Comptant	Chèques	Nature (ou prestation directe)
Universel (libre utilisation)	✓		
Transparent		✓	✓
Facilite la collecte de données, le suivi et l'évaluation		✓	
Donne accès à des prestataires spécifiques		✓	✓

Permet à l'utilisateur de choisir	✓	✓ (au sein d'un réseau de prestataires)	
Garantit que les fonds parviennent à destination		✓	✓
Adaptable à différentes modalités (mobile, électronique, carte, papier)		✓	

Compte tenu des caractéristiques mentionnées plus haut, il est important de souligner que ces outils peuvent être plus ou moins adaptés à la mise en œuvre des mesures de réduction des prix disponibles. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la pertinence des outils pour les différentes mesures de réduction des prix.

Tableau 6: Pertinence des différents types d'outils pour les mesures

	Comptant	Chèques	Nature
Déduction fiscale	✓	✓	
Subventions sociales	✓	✓	✓
Aide financière de l'employeur de l'utilisateur		✓	✓
Promotion/ouverture de la concurrence	✓	✓	✓

4.4 Un outil permettant d'identifier les types de mesures à mettre en œuvre

Dans cette partie, nous donnons quelques conseils pour sélectionner les types de mesures à mettre en œuvre. Il est important de noter que l'identification des mesures pertinentes variera selon le contexte et l'objectif de chaque pays/région. À cet égard, nous ne proposons pas de réponse toute prête quant à la politique idéale à mettre en œuvre dans une région donnée; l'idée est plutôt d'aider les décideurs à ne négliger aucun aspect important au moment de la définition d'une politique donnée, en procédant étape par étape, et à prendre en considération les implications de ces aspects.

Tableau 8: Outil permettant d'identifier les types de mesures à mettre en œuvre étape par étape

Principaux aspects à analyser	Questions à aborder	Implications
Étape 1: les objectifs de la mesure		
<i>Se référer à l'outil d'identification des principaux objectifs possibles au point 4.</i>		
Étape 2: l'objet de la mesure		
Quel doit être l'objet de la mesure (qui/quels sont les travailleurs, les utilisateurs, les activités ciblés)?	Est-ce que je veux toucher un groupe de travailleurs particulier (dans la croissance de l'emploi)?	La réponse à cette question aidera à déterminer si la mesure doit présenter ou non des caractéristiques particulières en fonction des types de travailleurs. Par exemple, une réduction de l'impôt des sociétés ne peut être autorisée que pour certains types de travailleurs (les chômeurs de longue durée).
	Est-ce que je veux toucher un groupe d'utilisateurs particulier?	Le décideur qui souhaite toucher un groupe d'utilisateurs particulier devra prévoir une intervention ciblée axée sur la demande (par ex., des subventions sociales destinées aux ménages à faibles revenus).
	Quels sont les types d'activités que doit couvrir la mesure?	Cet aspect sera étroitement lié à l'objectif principal de la mesure. Lorsque l'on envisage une mesure axée sur un type de service donné seulement (par ex., la garde d'enfants), cela doit être pris en considération lors de la définition de la politique. Par exemple, en ce qui concerne les enfants, la professionnalisation sera très importante, tout comme le caractère économiquement abordable (lutte contre l'inégalité). Des mesures tant axées sur la demande que sur l'offre peuvent par conséquent être envisagées.
Étape 3: le type d'intervention de la mesure		
Dois-je réduire le prix pour les utilisateurs?	Le marché officiel est-il actuellement abordable, y compris pour les revenus plus faibles?	Dans la négative, la réduction des prix pourrait faire partie des objectifs principaux. Plusieurs mesures doivent être envisagées, mais l'accent doit être mis sur l'équité. Plus précisément, la politique doit prendre en considération le fait qu'une intervention s'impose pour les ménages aux revenus plus faibles: à cet égard, la déduction fiscale ne peut, à elle seule, susciter une augmentation significative de la demande pour les revenus plus faibles. Elle doit être accompagnée d'autres formes d'aide, qui font en sorte que le prix direct des services soit accessible pour les personnes aux revenus plus faibles. Les effets d'aubaine doivent également être pris en considération: l'intervention doit effectivement aider les personnes aux revenus plus faibles à accéder aux services et pas seulement permettre aux gens de bénéficier de subventions/déductions fiscales pour acheter des services qu'ils auraient de toute façon achetés.
	La demande est-elle élastique quant au prix?	Dans la négative, le prix ne variera pas beaucoup en fonction de la demande. On peut alors envisager d'améliorer la qualité, de réduire la charge administrative, etc.
	Le marché du travail non déclaré est-il attrayant pour les utilisateurs (prix)?	Dans l'affirmative, il convient d'envisager d'appliquer des mesures visant à réduire les prix sur le marché officiel (interventions axées sur la demande et/ou sur l'offre) et des mesures visant à lutter contre l'acceptabilité sociale du travail non déclaré (voir plus loin).

<p>Dois-je réduire les coûts pour les prestataires de services?</p>	<p>Les coûts de production des PHS sont-ils tels que la production de ces services ne serait pas rentable pour les prestataires de services ou que les services seraient proposés à un prix trop élevé?</p>	<p>Dans l'affirmative, on peut envisager d'intervenir du côté de l'offre en appliquant des mesures destinées à réduire le coût de prestation des services. Ces mesures peuvent être axées plus particulièrement sur les coûts de la main-d'œuvre, qui représentent l'essentiel des coûts des services.</p>
<p>Dois-je appliquer des mesures visant à améliorer la qualité dans le secteur des PHS?</p>	<p>Le marché du travail non déclaré est-il attrayant pour les utilisateurs (qualité)?</p>	<p>Lorsque la différence entre la qualité proposée sur le marché du travail non déclaré et celle proposée sur le marché officiel n'est pas suffisamment importante, des mesures visant à améliorer la qualité sur le marché officiel peuvent s'avérer nécessaires.</p>
	<p>Le marché officiel actuel propose-t-il une qualité/professionnalisation suffisante pour promouvoir sa croissance?</p>	<p>Dans la négative, on peut envisager la mise en place d'une certification et de formations. À cet égard, un système basé sur une triangulation (où les travailleurs dans les PHS sont employés par des organisations au lieu d'être directement employés par les utilisateurs) peut faciliter la professionnalisation du marché.</p>
<p>Indépendamment du prix et de la qualité, dois-je rendre le marché officiel plus attrayant, relativement parlant?</p>	<p>Le marché du travail non déclaré est-il socialement accepté?</p>	<p>Lorsque le travail non déclaré est largement accepté par la société, une réduction du prix des services formels n'est pas toujours suffisante. Les décideurs doivent alors envisager d'organiser des campagnes de communication afin de sensibiliser l'opinion publique au caractère illégal et aux risques du travail non déclaré. Il convient également de souligner les responsabilités et les obligations des employeurs dans les PHS afin de s'assurer qu'ils comprennent ce qu'ils risquent ou ce qui les attend en s'appuyant sur l'économie non déclarée.</p>
	<p>L'existence du système formel est-elle suffisamment connue de la population?</p>	<p>Dans la négative, des campagnes de communication doivent être envisagées en vue de promouvoir le système formel.</p>
	<p>Les transactions sur le marché officiel sont-elles suffisamment simples (par rapport au marché du travail non déclaré)?</p>	<p>Dans la négative, il convient d'envisager une simplification du système et une réduction, par exemple, de la charge administrative qui pèse sur les utilisateurs.</p>
<p>Dois-je faciliter/promouvoir l'emploi dans le secteur des PHS?</p>	<p>Les prestataires de PHS ont-ils du mal à recruter des travailleurs dans les PHS?</p>	<p>Dans l'affirmative, on peut envisager de mettre en œuvre des politiques qui facilitent l'emploi auprès de prestataires de PHS (nouvelle réglementation en matière d'emploi, etc.).</p>
	<p>Les emplois déclarés sont-ils suffisamment attractifs pour assurer la croissance du secteur?</p>	<p>Dans la négative, on peut envisager la mise en place de systèmes destinés à améliorer la professionnalisation et les conditions de travail. À cet égard, des triangulations (par opposition à l'emploi direct auprès des utilisateurs) peuvent faciliter l'amélioration des conditions de travail, l'organisation de formations, etc. On peut aussi envisager de mettre en place des statuts particuliers pour les travailleurs, qui leur garantissent une sécurité de l'emploi suffisante, tout en offrant une flexibilité suffisante à l'employeur. Ce cadre sera, dans l'idéal, défini en coordination avec les partenaires sociaux.</p>
<p>Dois-je améliorer l'accessibilité et/ou</p>	<p>Les prestataires de services sont-ils facilement accessibles</p>	<p>Dans la négative, la politique devra prendre en considération la nécessité d'ouvrir le marché à la concurrence, de faciliter l'accès</p>

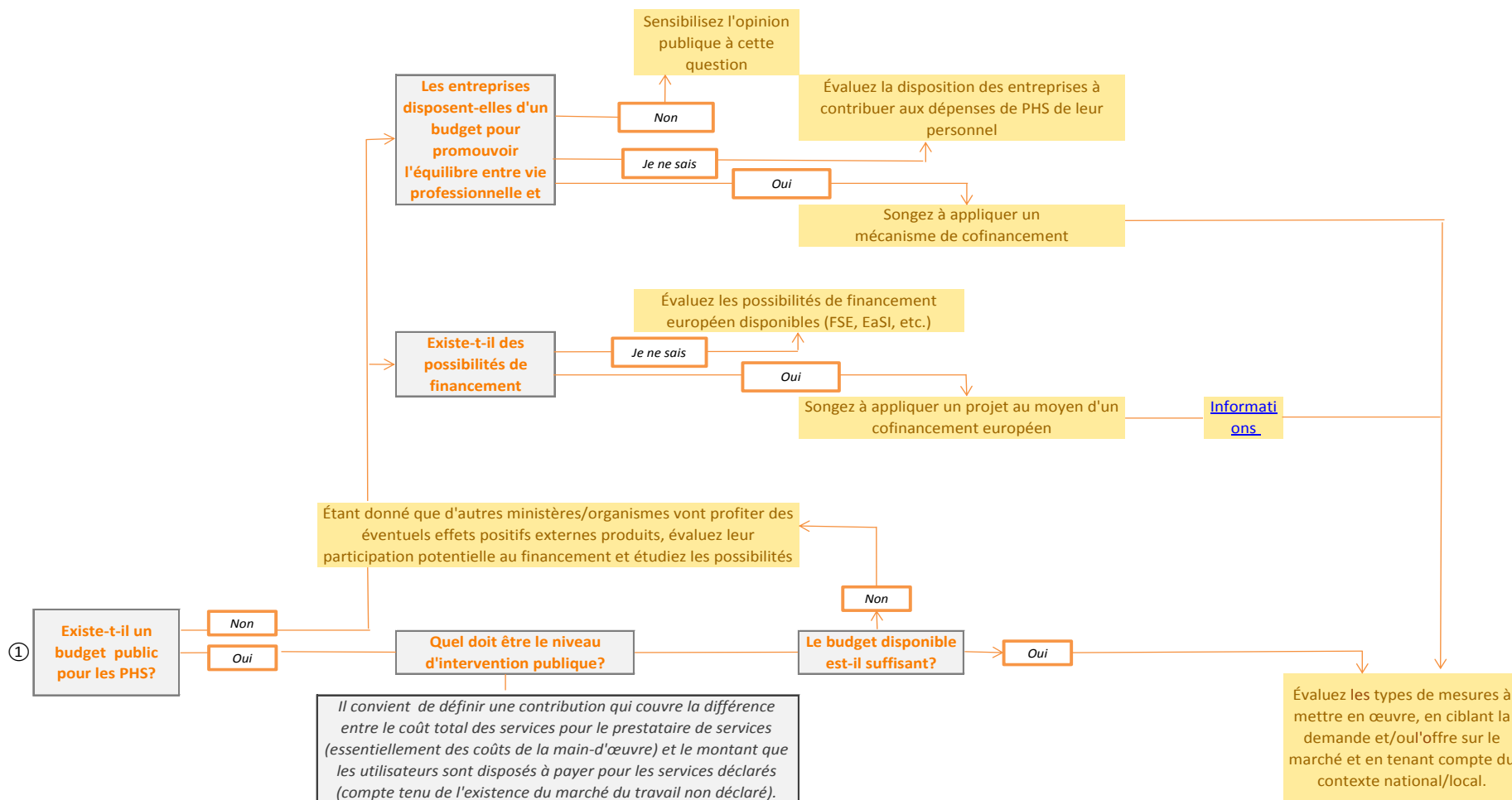
promouvoir le rapprochement de l'offre et de la demande?	(géographiquement)?	aux agréments, etc.
	La demande correspond-elle à l'offre?	Dans la négative, il se peut que plusieurs obstacles existent qui empêchent le rapprochement de la demande et de l'offre (par ex., offre pas facilement accessible, rapprochement entre la demande et l'offre non centralisé, procédures compliquées lorsqu'il s'agit d'accéder aux services, etc.). De ce point de vue, on peut envisager de simplifier les procédures, par exemple, par la numérisation du système ou l'introduction d'un système général de chèques.
Étape 4: la réduction des prix et le système du tiers payant		
Quel outil utiliser pour mettre en œuvre une politique de réduction des prix?	Les différents aspects de la politique souhaitée supposent-ils qu'il serait plus efficace de l'appliquer au moyen de paiements comptant, en nature ou au moyen d'un système de chèques?	En fonction des mesures sélectionnées (déduction fiscale, présence d'intermédiaires, etc.) et du contexte national, on pourra envisager les différents types d'outils. Plusieurs outils peuvent aussi être combinés dans une même intervention.
Quel doit être le prix des PHS?	Quel est le prix moyen sur le marché du travail non déclaré par rapport au prix de la prestation de services formelle?	Lorsque le prix moyen sur le marché du travail non déclaré est trop faible, une réduction du prix officiel peut s'avérer nécessaire. Cela peut se faire par des mécanismes de réduction des prix (demande), comme des subventions, des déductions fiscales, etc., mais ces mesures peuvent aussi être complétées par des interventions du côté de l'offre afin de réduire les prix et d'améliorer la qualité (par ex., on peut envisager d'ouvrir le marché à la concurrence ou de proposer des agréments en vue d'assurer une qualité suffisante). Il est important de veiller à ce que le prix de la prestation formelle soit compétitif par rapport à celui pratiqué sur le marché du travail non déclaré.
Étape 5: caractéristiques spécifiques de la mesure de soutien aux PHS		
Quel type de prestataires de services dois-je promouvoir?	Compte tenu des besoins en termes, notamment, d'accessibilité et de durabilité, doit-on encourager l'intégration d'entreprises privées et doit-on ouvrir le secteur à la concurrence?	En fonction des objectifs et du contexte, on pourra envisager d'ouvrir le marché à plusieurs organisations (qu'elles soient privées à but lucratif, privées à but non lucratif ou publiques) afin d'élargir le marché, de réduire le coût pour l'État, etc. Les organismes publics pourront continuer à jouer un rôle essentiel (octroi des agréments, etc.) afin d'assurer la qualité des services.
Quel type de relation de travail dois-je promouvoir?	Compte tenu des besoins, en termes, notamment, de qualité des services et de conditions de travail, dois-je encourager des relations de travail basées sur une forme triangulaire d'emploi plutôt que des relations bilatérales, ou plutôt les deux (en laissant le choix au bénéficiaire)?	En fonction des objectifs et du contexte, on peut déterminer le type de relation qui correspond le mieux aux attentes. Il est aussi possible de faire coexister les deux types de relations, comme c'est le cas en France et en Finlande.
Quel doit être le rôle de l'organisme public?	Dans quels aspects bien précis du système l'organisme national doit-il intervenir?	En fonction des réponses données aux questions précédentes, on aura une meilleure idée du rôle possible de l'organisme national. Plus précisément, celui-ci pourra assumer les fonctions suivantes: prestation directe de services, intermédiaire entre les organisations

		privées et les utilisateurs en vue de répondre à la demande, contrôleur de la qualité, surveillance du système. Le rôle de l'organisme national dépendra des objectifs, du contexte et du budget disponible. Il convient de souligner que la prestation directe des services peut s'avérer coûteuse et qu'un rôle d'intermédiaire entraînera des dépenses moindres pour l'organisme national.
Étape 6: financement de la mesure		
À combien doit s'élever le budget disponible et investi potentiel?	Quel doit être le niveau d'intervention publique dans les PHS?	Il convient de définir une contribution qui couvre la différence entre le coût total des services pour le prestataire de services (qui se compose essentiellement des coûts de la main-d'œuvre) et le montant que les utilisateurs sont disposés à payer pour les services déclarés (compte tenu de l'existence du marché du travail non déclaré). Il convient également de prendre en considération la durabilité du financement de la mesure, tout comme ses éventuelles retombées positives.
	En fonction des types de mesures nécessaires, pensez-vous disposer d'un budget suffisant?	On peut envisager les différentes possibilités de «cofinancement»: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Participation d'entreprises privées afin de réduire les coûts de fonctionnement; ▶ UE (dans le cadre de fonds tels que le FSE); ▶ D'autres ministères, étant donné que leurs activités seront aussi touchées par les mesures.

4.5 Le financement des mesures de soutien aux PHS

Dans cette partie, nous donnons un aperçu des différentes sources de financement disponibles pour les mesures de soutien aux PHS. L'arbre de décision ci-dessous vise par conséquent à aider les organismes publics à obtenir un aperçu des sources de financement disponibles et des approches à envisager lorsqu'il s'agit de venir à bout de certains problèmes potentiels.

Tableau 9: Arbre de décision concernant les possibilités de financement



Chapitre 5: Comment suivre les politiques en matière de PHS?

5.1. Introduction

Ce chapitre a pour but de fournir aux États membres des informations utiles concernant l'évaluation de leurs mesures de soutien aux PHS. Nous nous intéresserons d'abord au suivi et à l'évaluation des mesures par rapport à leurs objectifs. Au dernier point, nous nous pencherons sur l'évaluation des mesures sur le plan de leurs conséquences budgétaires.

Le suivi et l'évaluation des mesures sont des aspects essentiels pour assurer l'efficacité des politiques en faveur des PHS. Ils permettent en effet de déterminer si les objectifs ont été atteints et, plus généralement, d'identifier l'impact réel de la mesure. Il s'agit d'une étape déterminante dans la définition de politiques efficaces, étant donné que les résultats du suivi et de l'évaluation permettront de tirer des conclusions sur la nécessité éventuelle de modifier certaines propriétés de la mesure. Par exemple, l'évaluation et le suivi vont permettre de déterminer si le prix des PHS est suffisamment bas pour lutter contre le travail non déclaré, mais aussi s'il permet de produire des PHS formels de qualité suffisante, si des formations et des systèmes de garantie supplémentaires doivent être imaginés pour améliorer la qualité des services, etc.

Cependant, même si le suivi des PHS est essentiel, les données disponibles indiquent que bon nombre d'États membres ont du mal à mettre en œuvre un système de suivi et qu'ils ne disposent pas de suffisamment de données. Même le coût net du système n'est pas calculé dans beaucoup d'États membres. Par conséquent, lors de la mise en œuvre d'une politique, les décideurs pourraient d'emblée épingler les mesures nécessaires pour assurer le suivi et l'évaluation, éventuellement avec l'aide de chercheurs.

5.2. Un outil permettant d'évaluer l'efficacité des mesures

Pour évaluer l'efficacité des mesures, il convient de sélectionner les objectifs que l'on veut atteindre par les mesures de soutien aux PHS. Pour rappel, les objectifs généraux suivants ont été identifiés:

- ▶ Objectif 1: création d'emplois
- ▶ Objectif 2: réduction du travail non déclaré
- ▶ Objectif 3: promotion et croissance des activités de PHS
- ▶ Objectif 4: amélioration de l'accès aux services de garde d'enfants (y compris l'éducation et l'accueil des jeunes enfants)
- ▶ Objectif 5: amélioration de l'accès à la prise en charge des personnes âgées/prise en charge à long terme
- ▶ Objectif 6: égalité des genres et amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les utilisateurs
- ▶ Objectif 7: amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les PHS

Dans cette partie, nous présentons, pour chacun des objectifs possibles, les indicateurs nécessaires pour évaluer l'efficacité de la mesure. Cette description comprend une brève explication des indicateurs et des sources qui existent (ou qui doivent être créées) pour recueillir ces données.

- *Objectif 1: création d'emplois*

Indicateurs à évaluer	Description des indicateurs	Source des indicateurs
Nombre de travailleurs dans les PHS	Nombre de travailleurs dans les PHS par année depuis l'introduction de la mesure	▶ Les travailleurs directement employés par les ménages ont leur propre catégorie statistique (NACE 97). On peut dès lors se servir de l'enquête sur les forces de travail (EFT) de l'Union européenne.
Nombre de travailleurs dans les PHS en équivalent temps plein	Le nombre de travailleurs dans les PHS par année en équivalent temps plein depuis l'introduction de la mesure	

<p>Nombre d'emplois dans les PHS créés</p>	<p>Le nombre d'emplois dans les PHS par année (les travailleurs dans les PHS peuvent avoir différents emplois par année) depuis l'introduction de la mesure</p>	<p>► En revanche, l'emploi dans les organismes de prestation de services est nettement plus difficile à localiser et à mesurer, ces organismes appartenant à des domaines professionnels différents et pouvant offrir un éventail d'activités. Le plus souvent, ces organismes se situent dans le domaine de l'action sociale sans hébergement et relèvent de la catégorie 88 de la NACE Rév. 2. En ce qui concerne les services aux personnes et aux ménages, les données sont imprécises parce que mélangées avec d'autres activités. Par exemple, le nettoyage des maisons ou appartements relève de la NACE 81.21 (Nettoyage courant des bâtiments) et est dès lors mélangé avec le nettoyage des bureaux ou des usines, qui est un autre type d'activité. Les cours particuliers pour les élèves font partie de la NACE 85.59 (Enseignements divers), mais sont mélangés avec d'autres formes d'instruction non prodiguée à domicile. L'enquête sur les forces de travail (EFT) de l'Union européenne ne permet dès lors pas d'obtenir un aperçu du nombre de personnes employées dans les services de travaux ménagers.</p> <p>► Par conséquent, pour recueillir des données sur le nombre de travailleurs, l'administration publique responsable de la mesure a tout intérêt à recueillir de nouvelles données administratives. Nous préconisons une collecte annuelle des données dans le cadre d'un recensement obligatoire de tous les travailleurs employés par les entreprises de PHS. Chaque année, chaque entreprise qui possède une licence/certification devrait fournir un ensemble complet d'informations à propos de l'ensemble de ses salariés (les travailleurs dans les PHS et le personnel administratif):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ Selon les caractéristiques du profil (genre, âge, nationalité, niveau d'instruction, région de résidence, etc.) ▷ Selon les caractéristiques de l'emploi (contrats, durée de l'emploi dans le système, etc.)
<p>Nombre d'employés administratifs</p>	<p>Le nombre de personnes employées pour accompagner les travailleurs dans les PHS par année depuis l'introduction de la mesure</p>	
<p>Nombre d'employés administratifs en équivalent temps plein</p>	<p>Le nombre de personnes employées pour accompagner les travailleurs dans les PHS par année en équivalent temps plein depuis l'introduction de la mesure</p>	
<p>Caractéristiques du profil des travailleurs dans les PHS</p>	<p>Le nombre de travailleurs dans les PHS par année depuis l'introduction de la mesure par:</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Âge ► Genre ► Niveau d'instruction ► Nationalité ► État civil ► Nombre d'enfants 	
<p>Nombre de nouveaux travailleurs</p>	<p>Le nombre de travailleurs qui se lancent dans un emploi dans les PHS par année</p>	
<p>Le nombre de travailleurs qui quittent le secteur des PHS</p>	<p>Le nombre de travailleurs qui quittent leur emploi dans les PHS par année</p>	

- *Objectif 2: réduction du travail non déclaré*

Indicateurs à évaluer	Description de l'indicateur	Source de l'indicateur
Les utilisateurs de PHS sur le marché du travail non déclaré	Le nombre d'utilisateurs de PHS sur le marché du travail non déclaré avant le recours aux PHS formels	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eurobaromètre; une enquête directe basée sur des entretiens avec 26 755 citoyens de l'Union européenne âgés de 15 ans ou plus et résidant dans l'un des 28 États membres de l'UE. ▶ Sur la base des données de l'Eurobaromètre, il est possible de déterminer la part du marché du travail non déclaré dans le secteur des PHS. Cependant, pour se faire une idée précise du nombre d'utilisateurs de PHS qui achetaient auparavant des services sur le marché du travail non déclaré, une enquête doit être menée auprès des utilisateurs de PHS. Cette enquête comprendra une question concernant le recours aux PHS sur le marché du travail non déclaré avant le recours aux PHS sur le marché du travail déclaré. Ces données doivent cependant être analysées avec prudence et la plupart produisent une sous-estimation des phénomènes, les répondants ne donnant pas toujours des réponses honnêtes à ce type de question.
Les travailleurs non déclarés dans les PHS	Le nombre de travailleurs qui ont travaillé sur le marché du travail non déclaré avant de travailler sur le marché officiel dans le secteur des PHS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eurobaromètre; une enquête directe basée sur des entretiens avec 26 755 citoyens de l'Union européenne âgés de 15 ans ou plus et résidant dans l'un des 28 États membres de l'UE. ▶ Sur la base des données de l'Eurobaromètre, il est possible de déterminer la part du marché du travail non déclaré dans le secteur des PHS. Cependant, pour se faire une idée précise du nombre de travailleurs dans les PHS qui travaillaient autrefois sur le marché du travail non déclaré, une enquête doit être menée auprès des travailleurs dans les PHS. Cette enquête comprendra une question concernant la situation professionnelle passée (y compris le travail non déclaré) du travailleur dans les PHS. Encore une fois, ces données doivent être analysées avec prudence et la plupart produisent une sous-estimation des phénomènes, les répondants ne donnant pas toujours des réponses honnêtes à ce type de question.

- *Objectif 3: promotion et/ou croissance des activités de PHS*

	Indicateurs à évaluer	Description de l'indicateur	Source de l'indicateur
Indicateurs primaires	Nombre de prestataires de services	Le nombre d'organismes/entreprises offrant des PHS par année depuis l'introduction de la mesure	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pour les raisons décrites plus haut (objectif 1), il n'est pas possible d'utiliser les sources nationales et européennes existantes pour évaluer la
	Évolution du nombre de prestataires de services	L'évolution du nombre d'organismes/entreprises offrant des PHS par année depuis l'introduction de la mesure	

Indicateurs secondaires	Le type de prestataires de services	Le nombre d'organismes/entreprises offrant des PHS par année, par type (public, privé, indépendant, emploi direct)	<p>création de nouveaux prestataires de services. Par conséquent, pour recueillir des données sur le nombre de prestataires de services, l'administration publique responsable de la reconnaissance des entreprises de PHS a tout intérêt à recueillir de nouvelles données administratives. Les données sur le nombre de prestataires de services peuvent être recueillies au moment de la reconnaissance. Des informations complémentaires – comme la taille de l'entreprise – devront être recueillies dans le cadre du recensement des entreprises.</p> <p>► La professionnalisation et la qualité des services offerts peuvent être estimées grossièrement sur la base de l'évolution de la demande de ces services, ce qui peut donner des informations sur la satisfaction des clients. Des informations complémentaires doivent néanmoins être recueillies, essentiellement au moyen d'enquêtes auprès des utilisateurs, afin d'obtenir des informations sur la satisfaction à l'égard des services. En ce qui concerne la professionnalisation, la part de travailleurs qui ont suivi des formations, etc., peut être évaluée au moyen d'enquêtes auprès des entreprises ou d'informations recueillies par le biais des organismes de formation.</p>
	Type de prestataires de services	Le nombre d'organismes/entreprises offrant des PHS par année, depuis l'introduction de la mesure (public, privé, indépendant, emploi direct)	
	Caractéristiques des prestataires de services	Le nombre d'organismes/entreprises offrant des PHS par année, par caractéristiques du profil: ► La taille (nombre de travailleurs)	
	Qualité des services offerts	La satisfaction des utilisateurs à l'égard des services offerts	
	Professionnalisation	La part de travailleurs qui ont suivi une formation.	

- *Objectif 4: amélioration de l'accès aux services de garde d'enfants (y compris l'éducation et l'accueil des jeunes enfants)*

Indicateurs à évaluer	Description de l'indicateur	Source de l'indicateur
Nombre de bénéficiaires (parents)	Nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année	<p>► Les données des EU-SILC sur l'accès aux services de garde d'enfants contiennent quelques données, mais pour obtenir des données spécifiques sur les bénéficiaires de mesures de soutien</p>
Évolution du nombre de bénéficiaires (parents)	Évolution du nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année	
Profil des bénéficiaires (parents)	Nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année et par	

	caractéristiques du profil: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Âge ▶ Genre ▶ Niveau de qualification ▶ Niveau de revenus ▶ Niveau de dépendance ▶ Situation (actif ou non) ▶ État civil ▶ Nombre d'enfants 	aux PHS dans le secteur de la garde d'enfants, l'administration publique responsable du système a tout intérêt à recueillir de nouvelles données administratives.
Nombre d'enfants atteints	Nombre d'enfants atteints par année	
Évolution du nombre d'enfants atteints	Évolution du nombre d'enfants atteints par année	
Profil des enfants atteints	Nombre d'enfants atteints par année par caractéristiques du profil: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Âge ▶ Niveau de revenus du ménage ▶ Situation (actif ou non) des parents 	
Raisons du recours aux PHS	Les raisons pour lesquelles les bénéficiaires recourent aux PHS	
Qualité de la garde d'enfants	Satisfaction (des parents) à l'égard de l'utilisation des services de garde d'enfants	▶ Organisation d'une enquête auprès des utilisateurs de PHS.
Amélioration des résultats scolaires	Le nombre de bénéficiaires de PHS qui déclarent que le recours aux PHS a amélioré les résultats scolaires de leurs enfants	

- *Objectif 5: amélioration de l'accès à la prise en charge des personnes âgées/handicapées/prise en charge à long terme*

Indicateurs à évaluer	Description de l'indicateur	Source de l'indicateur
Nombre de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année	
Évolution du nombre de bénéficiaires	Évolution du nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année	▶ Les données des EU-SILC sur l'accès à la prise en charge à long terme contiennent quelques données, mais pour obtenir des données spécifiques sur les bénéficiaires de mesures de soutien aux PHS dans le secteur de la prise en charge des personnes âgées, l'administration publique responsable du système a tout intérêt à recueillir de nouvelles données administratives.
Profil des bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année et par caractéristiques du profil: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Âge ▶ Genre ▶ Niveau de qualification ▶ Niveau de revenus ▶ Niveau de dépendance ▶ État civil 	
Raisons du recours aux PHS	Les raisons pour lesquelles les bénéficiaires recourent aux PHS	
Qualité de la prise en charge des personnes âgées	Satisfaction (des proches ou des utilisateurs eux-mêmes) à l'égard du recours aux services de prise en charge des personnes âgées/des personnes handicapées	▶ Organisation d'une enquête auprès des utilisateurs de PHS.

- *Objectif 6: égalité des genres et amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée*

Indicateurs à évaluer	Description de l'indicateur	Source de l'indicateur
Nombre de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pour recueillir des données sur le nombre de bénéficiaires, l'administration publique responsable du système a tout intérêt à recueillir de nouvelles données administratives.
Évolution du nombre de bénéficiaires	Évolution du nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année	
Profil des bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires de PHS (actifs) par année et par caractéristiques du profil: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Âge ▶ Genre ▶ Niveau de qualification ▶ Niveau de revenus ▶ Niveau de dépendance ▶ Situation (actif ou non) ▶ État civil ▶ Nombre d'enfants 	
Raisons du recours aux PHS	Les raisons pour lesquelles les bénéficiaires recourent aux PHS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organisation d'une enquête auprès des utilisateurs de PHS.
Amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée	Le nombre de bénéficiaires de PHS qui déclarent que le recours aux PHS a amélioré leur équilibre entre vie professionnelle et vie privée	
Impact des PHS sur l'emploi des utilisateurs	Le nombre de bénéficiaires de PHS qui déclarent que le recours aux PHS a eu un impact sur leur nombre d'heures de travail	

- *Objectif 7: amélioration des conditions de travail et des dispositions en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs dans les PHS*

Indicateurs à évaluer	Description de l'indicateur	Source de l'indicateur
Nombre d'heures de travail	Le nombre total d'heures de travail dans les PHS par année	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pour les raisons décrites plus haut (objectif 1), il n'est pas possible d'utiliser les sources nationales et européennes existantes pour évaluer les conditions de travail des emplois dans les PHS. ▶ Par conséquent, pour recueillir des données sur les conditions de travail dans les PHS, l'administration publique responsable du système a tout intérêt à recueillir de nouvelles données administratives. Nous préconisons une collecte annuelle des données dans le cadre d'un recensement obligatoire de tous les travailleurs employés par des entreprises de PHS. Chaque entreprise qui possède une licence/certification devrait fournir un ensemble complet d'informations à propos de l'ensemble de ses salariés (les travailleurs dans les PHS et le personnel administratif): <ul style="list-style-type: none"> ▷ Selon les caractéristiques du profil (genre, âge, nationalité, niveau d'instruction, région de résidence, etc.) ▷ Selon les caractéristiques de l'emploi (contrats, durée de l'emploi dans le système, etc.)
Salaires horaires brut	Le salaire horaire brut moyen des travailleurs dans les PHS	
Salaires mensuel brut total	Le salaire mensuel brut total des travailleurs dans les PHS	
Types de contrat	Le nombre de contrats à durée déterminée et indéterminée des travailleurs dans les PHS par année	
Heures contractuelles	Le nombre de contrats à temps partiel ou à temps plein des travailleurs dans les PHS par année	
Horaires atypiques	Le nombre de contrats aux horaires atypiques	
Taux de formation des travailleurs dans les PHS	Le nombre de travailleurs dans les PHS qui ont suivi une formation payée par leur employeur par année	
Accidents de travail dont sont victimes les travailleurs dans les PHS	Le nombre d'accidents de travail dont sont victimes les travailleurs dans les PHS par année	

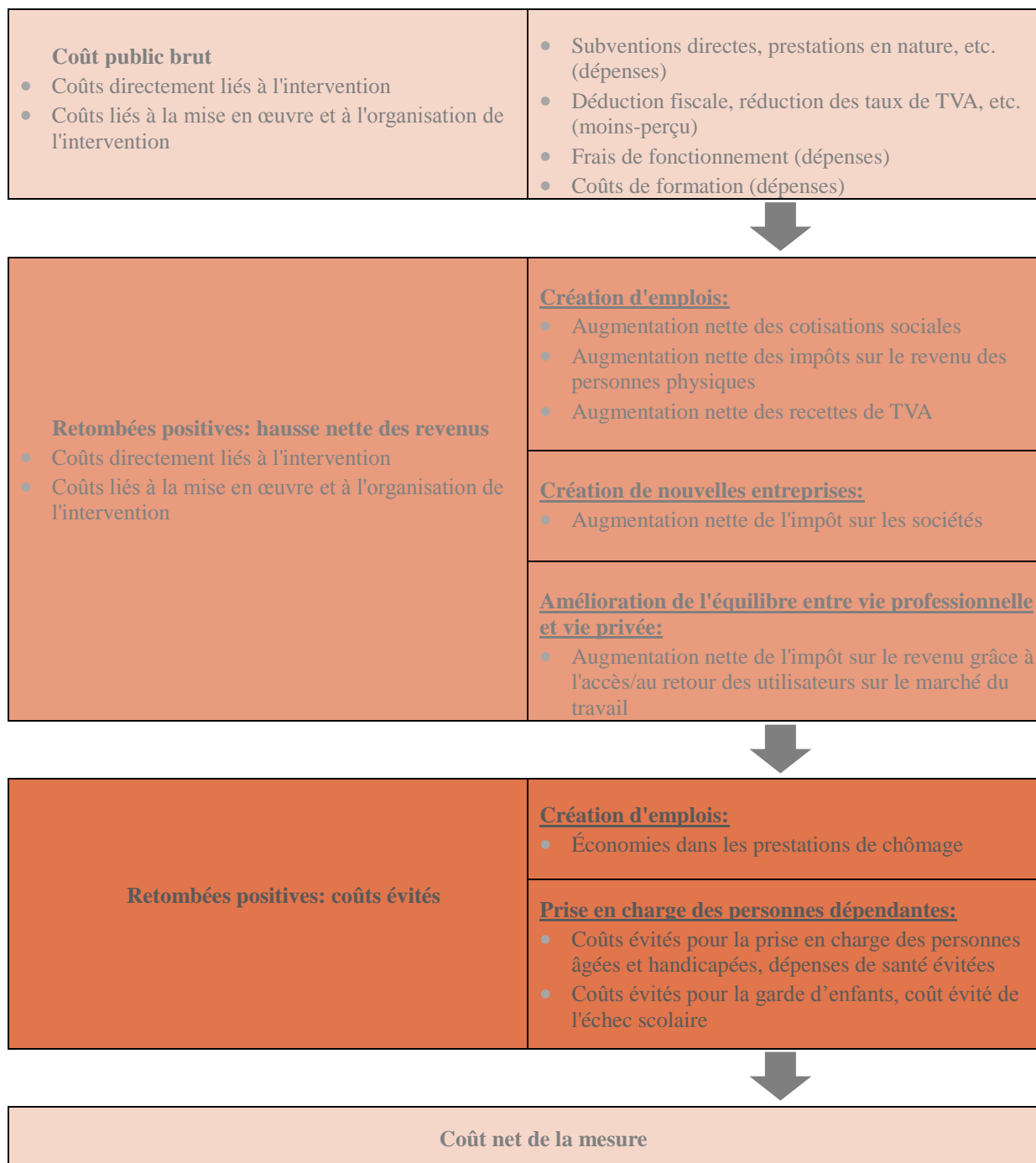
5.3. Estimation du coût net des mesures

Le but de ce chapitre est de fournir aux États membres des informations utiles concernant l'évaluation des conséquences budgétaires des mesures de soutien aux PHS. Avant de présenter les principaux éléments à prendre en considération au moment de l'estimation du coût budgétaire d'une mesure, certaines observations essentielles s'imposent à propos de l'évaluation des coûts nets ainsi que du niveau et du financement de l'intervention publique:

- ▶ Premièrement, il est important de rappeler que les PHS englobent de nombreux types de services. Plus précisément, les PHS comprennent à la fois des activités d'assistance et de garde et d'autres types d'activités. Par conséquent, le coût de la politique doit être évalué en fonction du type de service appuyé. Par exemple, les décideurs peuvent estimer que le coût net public d'une politique en faveur des services de garde et d'assistance est supérieur au coût d'une politique sans rapport avec ces services, en raison de sa nature. Dans cette partie, nous présentons des outils permettant de mesurer le coût net des politiques. Il ne s'agit pas d'évaluer le montant maximum que les organismes publics doivent consacrer à une politique donnée.
- ▶ Les mesures de soutien aux PHS ont un certain nombre de retombées positives susceptibles de générer des recettes pour différents types d'administrations publiques. Par conséquent, il y a lieu de prendre en considération l'effet net pour l'ensemble de l'administration publique, et pas seulement l'effet net pour l'organisme responsable de la mesure.

La figure ci-dessous synthétise et simplifie les principaux aspects à prendre en considération lorsque l'on estime le coût budgétaire d'une mesure.

Figure 4: Les principaux éléments permettant d'estimer le coût net d'une mesure de soutien aux PHS



Source: IDEA Consult

Comme indiqué dans la figure, le coût net de la mesure doit être évalué en calculant le **coût public brut de la mesure** et en soustrayant les éventuelles **retombées positives**. En ce qui concerne les retombées positives, il convient de distinguer celles qui sont le résultat d'une **hausse des revenus** de celles qui sont liées aux **coûts évités**.



Encadré 2. Coût net des mesures de soutien aux PHS en Belgique, en France et en Suède

Belgique: en 2013, le coût public brut du système de titres-services s'élevait à 1,93 million €. Ce montant comprenait l'intervention de l'État dans le cadre du chèque, les déductions fiscales accordées aux utilisateurs et les frais de fonctionnement du système. Les évaluations annuelles du système réalisées pour le compte du gouvernement ont cependant mis en lumière une série de retombées positives, d'une valeur de:

- entre 937 et 961,9 millions € de hausse nette des revenus grâce, essentiellement, aux augmentations des cotisations sociales et des impôts sur le revenu des personnes physiques,
- entre 339,3 et 453,3 millions € de coûts évités grâce aux économies liées à la création d'emplois.

Par conséquent, compte tenu de toutes ces retombées positives, le coût net du système de titres-services a été estimé à 584 245 134 €, soit un coût de 3,901 € par travailleur.

France: selon une étude menée par Wyman, le coût public brut des mesures de soutien aux PHS s'élevait en 2010 à 6,2 milliards €. L'étude révèle que ce coût public brut – qui se compose de déductions fiscales et de crédits d'impôt, de réductions des cotisations patronales et d'autres coûts sociaux et budgétaires – est en grande partie compensé par les 5 627 millions € de hausses nettes des revenus générées (augmentation des cotisations sociales, des recettes de TVA, etc.), conjugués aux 3 356 millions € de coûts évités (pour les personnes dépendantes ou la garde d'enfants). D'une manière générale, le secteur des PHS produit des avantages pour le gouvernement français qui s'élèvent à 2 640 millions €, soit 5 060 € par emploi à temps plein.

Suède: en 2011, l'organisation patronale Företagarna a effectué une analyse coût-profit du système de RUT. Elle a ainsi constaté que les retombées positives étaient plus importantes que le coût initial de la mesure. Ainsi, entre 2009 et 2010, le coût public brut s'élevait à 900 millions SEK (96,59 millions €). La hausse nette des recettes s'élevait cependant à 2900 millions SEK (311,23 millions €) grâce aux augmentations dans l'impôt des sociétés, les recettes de TVA et les cotisations sociales.

Un aperçu plus détaillé des données de cette étude et de ses résultats est disponible [ici](#).

Dans cette partie, nous nous intéressons au calcul des retombées positives, le coût budgétaire brut des mesures étant déterminé par les types de subventions et étant plus facile à calculer pour un État membre.

Les retombées positives sont déterminées par les effets obtenus grâce à une mesure. Le tableau ci-dessous explique de manière simplifiée le mode de calcul des différentes retombées positives en fonction des effets qui ont été obtenus.

Tableau 10: Retombées positives

Effet obtenu	Type de retombée positive	Mode de calcul de la retombée positive	Points à surveiller
Hausse des recettes			
La création d'emplois (directs et indirects)/réduction du travail non déclaré	Augmentation nette des cotisations sociales	Nombre de nouveaux emplois créés (directs et indirects) * salaire moyen * cotisations sociales moyennes	► Prendre en considération les éventuelles réductions dans les cotisations sociales découlant de l'emploi de travailleurs peu qualifiés
	Augmentation nette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	Nombre de nouveaux emplois créés (directs et indirects) * salaire moyen * impôt moyen sur le revenu des personnes physiques	► Prendre en considération les éventuelles réductions dans les cotisations sociales découlant de l'emploi de travailleurs peu qualifiés
	Augmentation nette des recettes de TVA	TVA moyenne * taux de consommation * revenus moyens des nouveaux travailleurs – prestations de chômage moyennes	► S'applique uniquement aux anciens demandeurs d'emploi
La création de nouvelles entreprises:	Augmentation nette de l'impôt sur les sociétés	Nombre de nouvelles entreprises créées * prestations moyennes * impôt des sociétés moyen	► S'applique uniquement aux nouvelles entreprises créées, et non à celles qui existaient déjà avant l'introduction de la mesure (effet de substitution)
Amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée	Augmentation nette de l'impôt sur le revenu grâce à l'accès/au retour des utilisateurs sur le marché du travail	Impôt sur le revenu moyen * revenu total découlant des heures de travail supplémentaires effectuées grâce aux PHS	► S'applique uniquement aux utilisateurs qui ne recouraient pas aux PHS sur le marché parallèle auparavant
Coûts évités			
La création d'emplois (directs et indirects)/réduction du travail non déclaré	Économies dans les prestations de chômage	Nombre de nouveaux emplois créés (directs et indirects) * prestations de chômage moyennes	► S'applique uniquement aux nouveaux emplois créés et non à ceux qui existaient déjà avant l'introduction de la mesure (effet de substitution)
Prise en charge des personnes dépendantes ou handicapées	Coûts de maisons de repos évités	Nombre de personnes âgées qui restent plus longtemps chez elles * coût moyen consacré aux maisons de repos	► Il est difficile d'estimer le nombre de personnes âgées qui restent plus longtemps chez elles

	Dépenses de santé/dépenses médicales évitées	Identification des dépenses médicales publiques évitées grâce à la prise en charge	▶ Il est difficile d'estimer les dépenses évitées, tout comme il est difficile de démêler les effets de la prise en charge sur la santé des utilisateurs
	Coûts de crèche évités	Nombre d'enfants * coût moyen d'une crèche	
	Coût évité de l'échec scolaire	Nombre d'étudiants qui ont évité l'échec scolaire * coût moyen de l'échec	▶ Il est difficile d'estimer le nombre d'étudiants qui ont évité l'échec scolaire

Chapitre 6: Recommandations stratégiques

6.1 Introduction

Pour conclure, nous présentons quelques recommandations stratégiques clés pour les pouvoirs publics qui envisagent de mettre en œuvre ou de redéfinir une politique en faveur des PHS. Ces recommandations sont relativement générales, dans la mesure où les différentes caractéristiques des systèmes doivent être définies en fonction du contexte local/national, des objectifs, etc., et qu'il n'est pas possible de les identifier sans connaître suffisamment ce contexte et ces objectifs.

6.2 Recommandations stratégiques étape par étape

Étape 1. Le cadre de mise en œuvre de la politique

- *Associer l'ensemble des parties prenantes à la définition de la politique*

Afin d'assurer une croissance solide du secteur, il est important que les acteurs concernés soient tous associés à la définition de la politique. En effet, des aspects tels que le statut des travailleurs, les salaires (minimums), etc., sont déterminants pour la croissance des activités de PHS. Voilà pourquoi l'ensemble des parties prenantes doit participer, avant tout dans le cadre d'un dialogue social bien établi (discussions ouvertes avec les partenaires sociaux).

- *Privilégier les structures à long terme, générales et, idéalement, permanentes*

Même si les projets limités dans le temps peuvent être intéressants pour promouvoir les nouvelles infrastructures de services, servir d'expériences ou contribuer à la création d'activités de PHS formelles, les décideurs doivent être attentifs aux mécanismes de subvention/d'aide et à leur durée: le retrait des subventions publiques se traduit souvent par un déclin des infrastructures créées. Pour mettre en place un cadre solide pour les PHS doté de capacités suffisantes, les conditions du cadre doivent être permanentes et solides. Pour pouvoir investir et développer leurs activités de PHS, les prestataires ont besoin de stabilité et d'une perspective à long terme. Les utilisateurs auront aussi besoin d'un certain temps d'adaptation pour profiter pleinement des PHS. Qui plus est, les retombées positives et l'impact sur l'emploi ne seront observables qu'à long terme. Enfin, pour s'assurer de la durabilité du système, il est sage également de mettre au point des procédures d'évaluation régulières, qui permettront de s'assurer que le système fait l'objet d'un contrôle permanent, ce qui garantit son efficacité à long terme.

Étape 2. Comprendre le contexte et préciser les objectifs de la politique

- *Effectuer une analyse des indicateurs clés en vue d'obtenir un diagnostic précis des besoins*

Avant de concevoir des politiques en matière de PHS, les décideurs doivent s'assurer d'avoir bien compris le contexte dans lequel ces services sont proposés. Plus précisément, une analyse des indicateurs clés suivants leur permettra de définir les besoins dans le pays et les objectifs stratégiques qui en résultent. Les aspects suivants devront notamment être analysés:

- ▶ L'existence d'un marché du travail non déclaré (exemples d'indicateurs: la part du travail non déclaré, le prix des PHS non déclarés);
- ▶ La situation du chômage (exemple d'indicateurs: le taux de chômage par niveau de qualification);
- ▶ L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (exemple d'indicateurs: le taux d'activité des femmes, la part de familles monoparentales et la part de ménages bi-actifs);
- ▶ Le besoin de PHS parmi la population (exemple d'indicateurs: le rapport de dépendance);
- ▶ Les caractéristiques des activités formelles actuelles (exemple d'indicateurs: la part de PHS formels avant l'introduction de la mesure, le coût des services formels de prise en charge des personnes âgées et de garde d'enfants, etc.).

Ce diagnostic permettra aux États membres de préciser leurs objectifs et de définir la mesure de soutien aux PHS de façon adaptée.

- *Sélectionner les objectifs officiels de la politique en fonction du diagnostic et des besoins qui en ressortent*

Une fois le contexte compris et en fonction des besoins épinglés, les décideurs définissent les objectifs officiels de la mesure. La sélection des objectifs officiels est une étape essentielle si l'on veut définir la politique de façon adaptée et veiller à ce qu'elle soit bien axée sur certains objectifs définis. Une définition précise des objectifs s'impose si l'on veut assurer un suivi efficace de la mesure et évaluer les effets de la mesure; les décideurs garderont cependant aussi présent à l'esprit que la mesure comporte également de nombreux effets indirects, qui doivent être pris en considération, mais qui ne sont pas forcément considérés comme des objectifs.

Étape 3. Définir la portée de la politique

- *Définir l'utilisateur et les groupes de travailleurs cibles, ainsi que l'objet des services au vu du contexte et des objectifs*

En fonction du contexte, l'organisme national aura parfois tout intérêt à cibler certains types de travailleurs/utilisateurs. À cet égard, plusieurs instruments spécifiques peuvent les y aider. Par exemple, lorsque la mesure vise à promouvoir l'emploi pour certains groupes cibles (comme les chômeurs de longue durée), les décideurs peuvent décider de n'accorder les éventuelles déductions fiscales (aux employeurs et/ou utilisateurs) que lorsque certains critères sont satisfaits (par exemple, le fait de recruter une personne sans emploi depuis plus de X mois). Dans le même ordre d'idées, en fonction des objectifs sélectionnés, certains types de services seront choisis et d'autres non.

Étape 4. Définir la politique

- *Envisager une panoplie de mesures visant à s'assurer que la politique appliquée pourra promouvoir tant la demande que l'offre et faire coïncider les deux*

Se focaliser uniquement sur la demande n'est pas toujours suffisant lorsque les décideurs estiment que le secteur des PHS formels tel qu'il existe n'est pas suffisamment bien développé/professionnalisé pour faire face à la demande accrue. À cet égard, comme indiqué au chapitre 5, la politique appliquée dans les pays étudiés englobe très souvent plusieurs mesures différentes, qui stimulent tant la demande que l'offre en ce qui concerne les activités de PHS.

Il est également important de veiller à ce que l'offre et la demande soient en adéquation. Lorsque ce n'est pas le cas (en raison, par exemple, d'un manque d'accessibilité des prestataires de services ou de lourdeurs administratives), les décideurs peuvent, par exemple, envisager de numériser le système ou de créer un système de chèques pour mieux concilier l'offre et la demande. Il est également important de songer que l'existence d'intermédiaires dans le système réduit la charge administrative pour les utilisateurs, mais aussi les difficultés perçues pour certaines personnes lorsqu'il s'agit d'engager quelqu'un pour effectuer des travaux domestiques.

- *Veiller à ce que le prix des activités formelles soit compétitif par rapport à celui des activités non déclarées, garantir l'égalité d'accès et assurer la durabilité à long terme de la politique*

Il existe deux aspects essentiels à prendre en considération lors de la détermination du prix (ou de l'application d'une réduction indirecte du prix au moyen de subventions, etc.):

- ▶ Premièrement, le prix des activités formelles doit être suffisamment compétitif par rapport à celui pratiqué sur le marché du travail non déclaré. Plus précisément, les services formels doivent être relativement plus intéressants que les services non déclarés. Pour ce faire, leur prix doit être suffisamment compétitif (un prix qui, à long terme, sera supérieur à celui des services non déclarés, afin d'assurer la durabilité de la mesure), les services doivent être compétitifs et de meilleure qualité et le système doit être suffisamment simple (charges administratives allégées, etc.).
- ▶ Il est important de prendre en considération le fait que le prix/la subvention offerte doit permettre à la mesure d'être durable à long terme sur le plan du financement public. En d'autres termes, les recettes pour l'État (découlant de la mesure, retombées positives incluses) doivent compenser le coût de la mesure.

Lorsqu'ils envisagent de réduire le prix des PHS, les décideurs sont invités à s'intéresser plus particulièrement au caractère équitable de la mesure. En effet, celle-ci doit aussi profiter aux personnes aux revenus les plus faibles, qui sont peut-être elles aussi désireuses d'effectuer plus d'heures au travail et/ou de passer plus de temps en famille pour mieux accompagner leurs enfants dans leurs études, etc. À cet égard, une simple déduction fiscale ne suffira sans doute pas pour

les intéresser. Pour assurer l'équité, les décideurs peuvent compléter l'éventuelle déduction fiscale par d'autres mesures ou réfléchir aux possibilités de crédit d'impôt.

- *Promouvoir la professionnalisation et l'attrait des emplois dans les PHS en améliorant les conditions de travail et d'emploi*

La professionnalisation du système est indispensable à son développement à long terme. Les travailleurs dans les PHS doivent bénéficier de la formation nécessaire, etc., pour développer les compétences qui s'imposent pour offrir des PHS de qualité.

D'une manière générale, l'attractivité du secteur est indispensable à son développement. À cet égard, il y a lieu d'améliorer les conditions de travail et d'emploi des travailleurs afin d'éviter les éventuelles pénuries du côté de l'offre.

- *Envisager une triangulation du système pour promouvoir la professionnalisation*

Par rapport à un système d'emploi direct (entre l'utilisateur et le travailleur), la création d'agences/entreprises de services peut permettre de mieux concilier l'offre et la demande et de favoriser la professionnalisation et l'amélioration des conditions de travail. En effet, dans un système triangulé, la relation de travail devient plus formelle et est comparable à d'autres formes d'emploi, ce qui peut garantir l'accès à la protection sociale, faciliter l'accès aux formations, etc. C'est, qui plus est, un moyen de réduire les risques de fragmentation éventuelle du marché de l'emploi (sur lequel certains travailleurs effectueraient très peu d'heures, par exemple) qui peuvent apparaître dans le cadre de l'emploi direct. La triangulation peut toutefois entraîner une hausse des coûts pour l'État. À cet égard, ces coûts doivent être compensés par une amélioration de l'équilibre entre l'offre et la demande (par exemple, en réduisant la charge administrative pour l'utilisateur).

Étape 5. Financer la politique

- *Définir des instruments stratégiques en fonction du budget disponible*

Il est important d'avoir une idée précise du budget total de la mesure lorsque l'on envisage d'appliquer des mesures de soutien aux PHS. Les décideurs devront garder présent à l'esprit que les interventions axées sur la demande sont parfois plus coûteuses, surtout lorsque la demande est subventionnée de façon directe. Dans le cadre des interventions axées sur la demande, il convient aussi de songer que le coût direct des déductions fiscales est inférieur au coût direct des subventions. Il ne faut cependant pas oublier non plus que la mise en œuvre des politiques en faveur des PHS produit aussi des retombées positives et, partant, un retour sur investissement.

- *Envisager toutes les formes de financement permettant de réduire les dépenses budgétaires: le cofinancement*

Plusieurs types de «cofinancement» doivent être envisagés:

- ▶ Les sociétés privées. L'intégration d'organisations privées dans le système peut contribuer à réduire les coûts de fonctionnement. Comme indiqué plus haut, les PHS améliorent l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et peuvent permettre aux travailleurs de faire plus d'heures au travail et d'améliorer leur productivité. À cet égard, il est logique que le secteur privé participe au financement du système.
- ▶ Autres ministères nationaux. Étant donné que les mesures de soutien aux PHS ont de nombreux effets positifs (sur l'emploi, etc.) qui peuvent avoir des conséquences positives pour d'autres ministères nationaux, ceux-ci seront peut-être disposés eux aussi à investir dans la définition et la mise en œuvre de la mesure.
- ▶ Fonds européens (notamment le FSE).

Étape 6. Promouvoir la politique

- *Promouvoir à grande échelle la mesure appliquée*

Parallèlement à la communication à propos du marché du travail non déclaré et de ses risques, il convient de prévoir une communication efficace à propos du système de PHS si l'on veut que l'offre et la demande y réagissent.

- *Lutter contre l'acceptabilité sociale de l'économie non déclarée*

Comme indiqué plus haut, le prix des PHS déclarés ne doit pas être beaucoup plus élevé que celui pratiqué sur le marché du travail non déclaré. Un autre moyen complémentaire de lutter contre le marché du travail non déclaré consiste aussi à communiquer (au moyen de campagnes de sensibilisation) à propos de l'illégalité de l'action qui consiste à recruter quelqu'un sans le déclarer et des risques sociaux que cela comporte. Il est par ailleurs essentiel de communiquer à propos des droits et des obligations des travailleurs domestiques comme des utilisateurs des services.

Étape 7. Suivre la politique

- ***Mettre d'emblée en place un système permettant d'évaluer et de suivre l'efficacité de la mesure (au regard des coûts)***

Comme indiqué au chapitre 3, l'évaluation et le suivi de la mesure sont des étapes indispensables pour définir la meilleure politique possible à long terme. Il convient plus précisément de déterminer si les objectifs stratégiques ont été atteints et quels ont été les effets de la mesure. À cet égard, les décideurs pourraient d'emblée identifier les étapes nécessaires pour assurer ce suivi et ces évaluations. Les aspects suivants devront notamment être identifiés:

- ▶ Les données à recueillir et les organisations responsables de leur collecte;
- ▶ L'ensemble des retombées positives afin de pouvoir se faire une idée précise du coût net de la mesure;
- ***Prendre en considération l'ensemble des retombées positives dans la communication à propos de la mesure et son évaluation***

Les organismes publics doivent avoir une idée précise de l'ensemble des retombées positives etc. pour déterminer précisément le coût total de la mesure (plutôt que de ne prendre en considération que son coût brut). Diverses retombées positives doivent être prises en considération. De plus, étant donné que les mesures ont différents effets généraux (sur l'emploi, etc.), le département/ministère qui investit n'est pas toujours celui qui profite des avantages. Il est par conséquent important de bien connaître ces bienfaits et de veiller à ce que chaque département en ait bien conscience.

Annexe 1 – Glossaire

Agrément: dans le cadre de ce projet, l'agrément désigne la licence accordée par l'organisme public qui autorise les entités (entreprises privées, etc.) à offrir des PHS.

Chômage de longue durée: désigne le nombre de personnes sans emploi qui sont activement à la recherche d'un emploi depuis un an au moins.

Contenu de main-d'œuvre: part de la main-d'œuvre dans les ressources totales nécessaires à la production d'un produit ou à la prestation d'un service.

Contenu en importation d'un produit/service: part du contenu importé dans les ressources totales nécessaires à la production d'un produit ou à la prestation d'un service.

Économie des seniors: l'«économie des séniors» désigne les débouchés économiques qui découlent des dépenses publiques et de consommation liées au vieillissement de la population et aux besoins propres aux personnes de plus de 50 ans.

Éducation et accueil des jeunes enfants: enseignement primaire prodigué aux enfants dès la naissance qui relève d'un cadre réglementaire national, c'est-à-dire qui doit respecter un ensemble de règles, de normes minimales et/ou passer par des procédures d'agrément.

Effets d'aubaine: dans le cadre de ce projet, ces effets concernent les effets de substitution. Ils se produisent lorsque certains bénéficiaires d'une mesure donnée (par ex., la déduction fiscale) auraient de toute façon acheté les PHS (même s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure).

Effets positifs externes: effets positifs sur des tiers qui ne sont pas pris en considération par un individu lorsqu'il produit ou consomme un produit ou un service.

Emploi indirect: concerne les emplois créés pour gérer les entreprises et aider les travailleurs dans les PHS. L'emploi indirect concerne également les emplois potentiels créés dans le secteur public pour organiser et gérer le système, etc. La création de nouveaux emplois administratifs est, en général, non pas un objectif des mesures, mais représente tout de même un effet important sur l'emploi produit par les mesures de soutien aux PHS.

Équilibre entre vie professionnelle et vie privée: selon la définition donnée par Eurofound, l'«équilibre entre vie professionnelle et vie privée» désigne un état d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée d'un individu. Un équilibre satisfaisant entre vie professionnelle et vie privée est atteint lorsque le droit d'un individu à une vie épanouissante dans son travail rémunéré et en dehors de celui-ci est accepté et respecté comme la norme, au bénéfice mutuel de l'individu, de l'entreprise et de la société.

Équité de la mesure: dans le cadre de ce projet, l'«équité de la mesure» désigne la mesure de l'impact (positif) relatif que la mesure peut avoir sur des personnes aux revenus variables. Il est notamment recommandé de veiller à ce que la mesure destinée à favoriser l'accès aux PHS atteigne effectivement son objectif parmi les membres de la population aux revenus plus faibles.

Équivalent temps plein: comme l'indique Eurostat, l'équivalent temps plein est une unité permettant d'effectuer une mesure comparable de l'emploi malgré les disparités en termes de nombre d'heures de travail. L'unité est obtenue en comparant le nombre d'heures consacrées à l'exercice d'une activité professionnelle au nombre moyen d'heures effectuées par un travailleur à temps plein et ne favorise pas les personnes aux revenus plus élevés.

Élasticité-prix: mesure la relation entre une variation dans la quantité demandée d'un produit ou d'un service donnés et la variation de son prix. Plus l'élasticité-prix est grande, plus importante sera la variation faisant suite à une évolution du prix.

Inclusion sociale: comme l'indique la Commission européenne, l'inclusion sociale est «un processus permettant aux personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale de disposer des possibilités et des ressources nécessaires

pour participer activement à la vie économique, sociale et culturelle et de parvenir à un niveau de vie et de bien-être qui soit considéré comme normal dans la société dans laquelle elles vivent. L'inclusion sociale leur permet aussi de participer davantage aux processus décisionnels qui affectent leur existence et de pouvoir exercer leurs droits fondamentaux».

Maintenance: la maintenance fait partie des services visés par les PHS. Elle désigne l'assistance administrative et technologique offerte aux ménages.

Normes: dans le cadre de cette étude, les «normes» désignent les exigences (en termes de qualité/sécurité des services, etc.) que doivent respecter les entités qui offrent les PHS.

Part de ménages bi-actifs: nombre de ménages dont les deux parents travaillent ou recherchent un emploi, divisé par le nombre total de ménages.

Participation à la population active: comme l'indique la Banque mondiale, le «taux de participation à la population active» est la proportion de la population âgée de 15 ans et plus qui est économiquement active: toutes les personnes qui fournissent du travail pour la production de biens et de services au cours d'une période donnée.

Pénuries de main-d'œuvre sur le marché du travail: selon la définition proposée par Barnow et al. (2013), les pénuries de main-d'œuvre sur le marché du travail sont un déséquilibre durable sur le marché entre l'offre et la demande, dans le cadre duquel le nombre de travailleurs recherchés est plus important que l'offre disponible et disposée à travailler en échange d'un salaire et de conditions de travail donnés, à un endroit et un moment donnés.

Prestations en nature: aide prenant la forme d'une prestation directe de services, qui permet à l'utilisateur d'accéder gratuitement à un service donné.

Professionnalisation: dans le cadre de ce projet, la notion de «professionnalisation» concerne plusieurs phénomènes possibles. Premièrement, elle peut prendre la forme d'une première formation ciblée, suivie de formations continues pour le personnel. La professionnalisation favorise aussi la structuration du secteur, ce qui augmente la valeur accordée au travail et améliore la reconnaissance des travailleurs, tout en sensibilisant les utilisateurs à l'intérêt d'acheter ces services sur le marché formel. Enfin, elle consiste à promouvoir le rapprochement de l'offre et de la demande de PHS.

Pourcentage de familles monoparentales: le nombre de ménages ayant des enfants de moins de 18 ans dirigés par un parent célibataire, divisé par le nombre total de ménages.

Quantité socialement optimale: désigne la demande qui serait optimale compte tenu des différents effets positifs externes des PHS.

Rapport de dépendance: mesure indiquant le nombre de personnes dépendantes (âgées de 0 à 14 ans et de plus de 65 ans) au sein de la population totale (de 15 à 64 ans).

Retombées positives: il s'agit des effets que peut avoir une mesure en termes 1) de recettes supplémentaires pour le budget de l'État/budget de la sécurité sociale et 2) de réduction des dépenses (économies de coûts).

Services aux personnes et aux ménages (PHS): comme l'indique la Commission européenne, les PHS sont des services couvrant un large éventail d'activités qui contribuent au bien-être des familles et des personnes à domicile: garde d'enfants, prise en charge à long terme des personnes âgées et des personnes handicapées, ménage, cours de soutien, bricolage, jardinage, assistance informatique, etc.

Soins de longue durée (ou prise en charge à long terme): selon la définition donnée par l'OCDE, les soins de longue durée recouvrent un large éventail de services aux personnes dépendant de l'aide d'un tiers pour accomplir les activités élémentaires de la vie quotidienne pendant une période prolongée, comme se laver, s'habiller, manger, se coucher, se lever, s'asseoir dans son fauteuil et se relever, se déplacer et aller aux toilettes. Ces besoins de soins de longue durée sont dus à une affection chronique durable générant une incapacité physique ou mentale.

Système du tiers payant: aide destinée aux utilisateurs (visant à réduire les prix) dont ils bénéficient de façon anticipée ou au moment de l'achat.

Taux d'activité: le taux d'activité se calcule en divisant la population active (occupée et au chômage) par la population en âge de travailler.

Taux de chômage: part de la population active totale qui est au chômage, mais qui est activement à la recherche d'un emploi et qui souhaite travailler.

Travail non déclaré: à l'échelle de l'Union européenne, le travail non déclaré est défini comme «toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tenant compte des différences existant entre les systèmes réglementaires des États membres».

Annex 2 - Bibliography

2014/15:SkU7: *Förbättringar av husavdragets fakturamodell*. Available at: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201415/SkU7/>

4Children (2014), *Making Britain Great for Children and Families: The Childcare Guarantee*.

Adjerad, S (2003), *Dynamisme du secteur des emplois familiaux en 2002*, DARES.

AK Europa (2013), *Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria*.

Albarracn D. (2002), *Spain: Domestic work examined*, Eurofound, EIRO.

Alberola E, Gilles L., Tith E. (2011), « *Les services à la personne : un levier d'insertion pour les publics éloignés de l'emploi ?* », Cahier de recherche du CREDOC, n°C288.

Almega (2009), *RUT, ROT, RIT – nya jobb och företag i lågkonjunkturen*.

Almega (2012), *Vänsterns argument mot Rut håller inte*. Aftonbladet 12-05-2012: Available at: <http://www.aftonbladet.se/debatt/article15881378.ab>

ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail), *Services à la personne : évolutions, organisation et conditions de travail*.

Andersson M. (2014), *The welfare sector, an arena for power and resistance: Studies of healthcare and home care services* (in Swedish).

Andersson, K. (2010), *Freedom of choice and diversity – a dilemma for home care services*, Stockholm University.

Angermann A., Eichhorst W. (2013), *Who Cares for You at Home? Personal and Household Services in Europe*, IZA.

ANSP, Rapport annuel 2011 et années précédentes

ANSP (2011), *Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne, 2008-2011 pays européens*.

ANSP (2012), *Baromètres 2010 et 2011 de la qualité de l'emploi et de la professionnalisation des emplois de services à la personne*.

Arksey H. and Kemp P. (2008), *Dimension of choice: a narrative review of each care schemes*, Working paper No. DHP 2230, University of York, Social Policy Research Unit.

Aronsson, Astvik, Wanja Gustafsson (2010), *Klas Working terms, recovering and health – a study of pre-school, home care services and social services* (in Swedish).

Asociación Española de Servicios a la Persona (2010), *Los servicios a la persona en España*.

Balzani B. (2010), *Les services à la personne*, La Documentation Française.

Ben-Galim D. (2014), *No more baby steps: A strategy for revolutionising childcare*, IPPR.

Ben Galim D., Thompson S. (2014a), *Childmind the gap: Reforming childcare to support mothers into work*, IPPR.

Bijleveld L., Cremers E. (2010), *Een baan als alle andere?!*, Leiden.

BIPE (2009), *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*.

- BIPE (2012), *Exploration des perceptions et des consommations des services à la personne et bilan prospectif*, Tableau de bord statistique du secteur et portraits d'acteurs.
- Boye K. (2008), *Happy hour? Studies on well-being and time spent on paid and unpaid work*, Stockholm University.
- Boye, Nermo (2014), *Profitable work – the allocation of family responsibility and its consequences* (in Swedish), Magnus.
- Brewer M., Cattan S., Crawford C., Rabe B. (2014), *The impact of free, universal pre-school education on maternal labour supply*, Institute for Fiscal Studies.
- Bruant-Bisson, A., de Reboul, J.-B. et Aube-Martin, P. (2010), *Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction de publics fragiles*, IGAS.
- Bryson C., Brewer M., Sibieta L., Butt S. (2012), *The role of informal childcare: a synthesis and critical review of the evidence*, ISER.
- Butler E. (2014), *Will more government spending on childcare really help?* (Blog), Adam Smith Institute.
- Campbell-Barr V., Garnham A. (2010), *Childcare: a review of what parents want*.
- Cancedda A. (2001), *Employment in household services*, Eurofound.
- Carbonnier C. (2009), « *Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives* », *Economie et Statistiques*, vol 427, pp. 67-100.
- Carers UK (2013), *The case for care leave: Families, work and the ageing population*.
- Carers UK (2014), *Caring and Family Finances Inquiry: UK report*.
- CEDEFOP (2012), *L'enjeu des compétences en Europe*.
- Censis (2014), *L'impatto economico, occupazionale e sulla finanza pubblica del voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia*.
- Centre d'analyse stratégique (2012), *Les secteurs de la nouvelle croissance: une projection à l'horizon 2030*.
- CEPS (2014), *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, report prepared for the European Commission.
- Christiansen, Vidar (2010), *Investigation regarding reduced VAT on certain services with emphasis on socioeconomical interests* (in Swedish).
- CNIS (2012), *Rapport du groupe de travail interinstitutionnel sur la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne*.
- Colectivo Ioé (2008), *Trabajo sumergido, precariedad e inmigración en Catalunya. Una primera aproximación*.
- Colombo, F. et al. (2011), *Help wanted ? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.
- Conseil Economique, Social et Environnemental (2008), *Le développement des services à la personne - Avis de suite*.
- Cooke G., Henahan K. (2012), *Double Dutch: The case against deregulation and demand-led funding in childcare*, IPPR.

Cour des Comptes (2010), *La politique en faveur des services à la personne.*

Cour des Comptes (2013), *La situation et les perspectives financières des départements.*

Cour des Comptes (2014), *Le développement des SAP et le maintien à domicile des personnes âgées et en perte d'autonomie.*

Dagens Nyheter (2011), *Rot höjer priset på hantverkstjänster*, 30-09-2011, Available at: <http://www.dn.se/ekonomi/rot-hojer-priset-pa-hantverkstjanster/>

DARES (2007), *Les SAP en 2005 : une poussée des entreprises privées.*

DARES (2010), *Les SAP : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008.*

DARES (2010a), *SAP : modalités de recours et profil des usagers en 2008.*

DARES (2011), *L'évolution des métiers en France depuis vingt-cinq ans.*

DARES (2012), *Les métiers en 2020 : progression et féminisation des emplois les plus qualifiés ; dynamisme des métiers d'aide et de soins aux personnes.*

DARES (2012a), *Les SAP en 2010 : stabilité de l'activité globale, après le ralentissement de 2008 -2009.*

DARES (2013), *Les SAP en 2011 : une baisse globale de l'activité et de l'emploi.*

DARES (2014), *Les SAP en 2012 : baisse de l'activité sauf dans les entreprises prestataires.*

DARES (2014a), *Les SAP, qui y recourt et à quel coût ?.*

Debonneuil M. (2008), *Les services à la personne : bilan et perspectives.*

Defourny J., Henry A., Nassaut S. and Nyssens M. (2010), *Does the mission of providers matter on a quasi-market ? The case of Belgian service voucher scheme*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81 no 4.

Degrave F., Nyssens M. (2012), *Care regimes on the move. Comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany, Italy*, Report for MiRe – DREES, French Ministry of Health.

DGCIS (2011), *Etude sur les services à la personne dans sept pays européens*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Available at: <http://archives.entreprises.gouv.fr/2012/www.pme.gouv.fr/essentiel/etudesstat/pdf/services-a-la-personne-comparatif-europe.pdf>

Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening? Advies commissie Dienstverlening aan huis, 2014.

EFSI (2013), *Public interventions' earn-back effects and the economic rationale of supporting the formal supply of PHS.*

Ek, Å. (2014), *Rot- och rut-avdrag bidrar till ökade klassklyftor. Nerikes Allehanda*, 31 August 2014. Available at: <http://na.se/asikt/debatt/1.2614147-rot-och-rut-avdrag-bidrar-till-okade-klassklyftor>

Eriksson, Hansson, Isaksson (2012), *Multilingual home care services - A study of the need for multilingual home care services* (in Swedish).

European Commission (1993), *White paper "Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward the 21st century"*, COM93 (700), December 1993.

European Commission (1996), European seminar on subsidies for consumption and service vouchers, 15 May 1996, Brussels.

European Commission (2007), *Undeclared work in the European Union*, Report, Special Eurobarometer 284.

European Commission (2009), *Rapport du groupe d'expert ad hoc sur la transition des soins en institution aux soins de proximité*, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'égalité des chances.

European Commission (2011a), *Demography report 2010 – Older, more numerous and diverse Europeans*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.

European Commission (2011b), *Note on Personal Services*, DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion, December 2011.

European Commission (2012), *Commission staff working document on exploiting the employment potential of PHS*", SWD (2012) 95 final, April 2012.

European Commission (2012a), *Towards a job rich recovery*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2012)173 final.

European Commission (2013), Commission recommendation of 20 February 2013, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, 2013/112/EU.

European Commission (2013a), *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 402.

European Commission (2014), *Study on the effective use of early childhood education and care (ECEC) in preventing early school leaving (ESL)*.

European Commission (2015), *EEPO Thematic review on personal and household services*, Synthesis written by Nicolas Farvaque, Orseu.

European Parliament (2013), *Impact of the economic crisis on gender equality and women's rights*, European Parliament resolution of 12 March 2013 on the impact of the economic crisis on gender equality and women's rights (2012/2301(INI)).

Eurofound (2006), *Employment in social care in Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurofound (2012), *European Quality of Life Survey – 2011-2012*, EQLS data files.

Eurofound (2012a), *Quality of life in Europe: impacts of the crisis*, 3rd European Quality Life Survey, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2015), *Working and caring: Reconciliation measures in times of demographic change*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Evertsson M. (2004), *Facets of Gender: Analyses of the Family and the Labour Market*, Thesis, University of Stockholm.

Expressen (2012), *Debatt: Rutavdrag gör oss friskare*, 08-19-2012, Available at: <http://www.expressen.se/gt/ledare/debatt-rutavdrag-gor-oss-friskare/>

Family and Childcare Trust (2014), *Where next for childcare? Learning from the last ten years of childcare policy*.

FEPPEM (2008), *Evaluations et préconisations*.

FEPPEM (2013), *Rapport de la branche*.

FEPPEM (2014), *9^e baromètre de l'Observatoire Fepem*.

Federgon (2010), *Complementary impact analysis of earn-back effects of the service vouchers system in Belgium*.

Flipo A., Fougère D., Olier L. (2004), *Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions? The French case*, IZA discussion papers.

FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) (2012), *Hoe Nederland hopeloos achterloopt als het gaat om de rechten van huishoudelijk werkers*.

FNV (2013), *Rechtspositie huishoudelijk werkers*.

FNV (2014), *Alfahulp en huishoudelijke hulp*.

FNV (2014a), *Stappenplan voor een betere rechtspositie van huishoudelijk werk*.

Företagarna (2010), *Två år med ROT och RUT*. August 2010. Available at: <http://www.foretagarna.se/contentassets/1a416ff280514e5fbb8a80047000a6c/tva-ar-med-rot-och-rutuppdaterad.pdf>

Företagarna (2011), *ROT-avdraget skapar fler vita job - En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 2 447 företag inom byggbranschen*, December 2011. Available at: <http://www.foretagarna.se/contentassets/26f9c9bfed0b4b6282ec39958fb9c549/rot-avdraget-skapar-fler-vita-jobb.pdf>

Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency) (2013), *Child-care allowance - An overview of the systems in the Nordic countries and a conclusion of the research of its effects* (in Swedish).

Forzati M., Mattssons C. (2014), *Effects of digital services for elderly care: an economical study* (in Swedish).

Fouquet A., Laroque M., Puydebois C. (2009), *La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie. Synthèse des contrôles de la mise en oeuvre de l'APA réalisés dans plusieurs départements*, IGAS.

Gallouj C. (2008), *L'économie des services à la personne*, Paris, Wolters Kluwer.

Gavanas, A. (2010), *Who cleans the welfare state – Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm?*, Institute For Futures Studies: Research Report. Available at: <http://www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/06/who-cleans-the-welfare-state.pdf>

Gavanas, Anna (2013), *Elderly Care Puzzles in Stockholm - Strategies on formal and informal markets*, Nordic Journal of Migration Research, 2011 3:2. <http://www.degruyter.com/view/j/njmr.2013.3.issue-2/v10202-012-0016-6/v10202-012-0016-6.xml>

Gavanas A. & Darin Mattsson A. (2011), *Bland Rolexklockor och smutsiga trosor – Om skattereduktioner och segmentering på den svenska hushållstjänstemarknaden*, Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier.

Gavanas A., Calleman C. (2013), *Clean homes through dirty conditions?* (in Swedish).

Gingerbread (2012), *The only way is up? The employment aspirations of single parents*.

Grauberg J. (2014), *Early years: valuable ends and effective means*, Centre Forum.

Guerin B. (2013), *Breaking the cycle of disadvantage, Early childhood interventions and progression to higher education in Europe*, RAND Europe for the European Platform for Investing in Children (EPIC).

Halldén, K. & Stenberg, A. (2014) *Rengöring, Underhåll och Tvätt: Betydelsen av RUT-avdrag för kvinnors arbetsmarknadsutbud* in Boye, Katarina & Nermo, Magnus (ed.) SOU 2014:28 Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser.

Hanspers, Kajsa, Hensvik (2011), *Competition and employment – an empirical study of five markets* (in Swedish).

Hein C., Cassirer N. (2010), *Workplace Solutions for Childcare*, ILO.

Henrekson, M (1997), *Higher employment through expanding competition*.

HM Government & Carers' UK (2013), *Supporting Working Carers: The Benefits to Families, Business and the Economy*.

Iacovou M. and Skew A. (2010), *Household structure in the EU*, in Atkinson, Marlier (dir), *Income and living conditions in Europe*, European Commission

IDEA Consult (2005-2013), *Evaluations of the Service Voucher System*, executed by IDEA Consult for the Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue.

IFOP (2012), *Recours aux services aux particuliers : quel impact des mesures fiscales pour les Français ?*.

INSEE (2012), *Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010*.

IPPR (2013), *The sandwich generation: Older women balancing work and care*, 2013

Italia Lavoro, CiccioMessere R., Ponzellini A-M. (2014), *Le prospettive di sviluppo dei white jobs in Italia. Servizi sanitari, sociali e alla persona: i settori con il potenziale di occupazione più elevato*.

ILO (2011), *Domestic Workers Convention (No. 189), Convention concerning decent work for domestic workers*.

IWAK (2012), *Creating Formal Employment Relationships in the Domestic Services Sector: Successful Strategies? Insights from the Project "Labour Market Measures for Reducing Illegal Employment in Private Households of the Elderly"*, with the support of the European Commission, DG EMPL.

IW Study: Institute for German Economic Research (2011), *Action areas for policies to secure skilled labor*, Cologne.

Joseph-Jeanneney B., Laloue F., Leconte T., Haddouche N., O'Mahony P. (2011), *Evaluation de la prestation de compensation du handicap (PCH)*, IGAS.

Kahlenberg C., Spermann A. (2012), *How could Germany escape the demographic trap?* IZA Policy papers.

Kergueris J. (2010), *Services à la personne : bilan et prospective, Rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale à la prospective*, n°589.

Konings J. (2010), *Childcare vouchers: who benefits ?, an assessment of evidence from the family resources survey*, Social Market Foundation.

Konjunkturinstitutet (the National Institute of Economic Research) (2011), *Konjunkturläget december 2011: Långsiktiga effekter på arbetsmarknaden av ekonomisk-politiska reformer*. Available at: http://www.konj.se/download/18.3f0adc2c1344ec370d38000906/KLDec2011_Langsiktiga+effekter+pa+arbetsmarknade+n+av+ekonomisk-politiska+reformer.pdf

Kvist E. (2012), *Changing social organizations of care: a comparison of European policy reforms encouraging paid domestic work*, *Eur J Ageing*, 9:111–117.

Lebrun JF. (2015), *Public-Private partnerships to develop personal and household services*, 23rd European Social Network Conference, Lisbon.

León M. (2010), *"Migration and Care Work in Spain: the domestic sector revisited"*, *Social Policy and Society*, Volume 9, No. 3.

London Assembly Health and Public Services Committee (2012), *Tackling childcare affordability in London*.

- Marquier R., Nahon S., (coord.) (2012), *Les conditions de travail des aides à domicile*, Dossier Solidarité Santé n°30.
- McKinsey Global Institute (2015), *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, September 2015.
- Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (2006), *Plan de développement des services à la personne*, Direction générale de l'action sociale, Paris, 19 janvier 2006.
- Ministere del lavoro e delle politiche sociali (2013), *Development of a forecast model on the need for personal assistance*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Centraal Planbureau (CPB) (2014), *Plausibiliteitstoets beleidsvarianten Commissie Dienstverlening aan huis*, Uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Morel, N. and Carbonnier C. eds. (2015), *The political Economy of Household Services in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Mulheim I., Shorthouse R. (2011), *The parent trap, illustrating the growing cost of childcare*, Social Market Foundation.
- Nilola, K., Valtakari, M. (2006), *Kotitalousvähennys*.
- Nyberg, A. (2013) *RUT-avdraget – subventionering av vit sysselsättning eller av höginkomsttagares fritid?* Fronesis Vol. 42-43.
- Öberg A. (2005), *Socioeconomic effects of tax reliefs for PHS* (in Swedish).
- Official Report of the Swedish Government (2011), *Reduced taxation for the restaurant and catering sector* (in Swedish).
- Ohlsson, H. (1997), *Reformed taxation of Personal and Household Services* (in Swedish).
- ONE Observatorio Navarro De Empleo (SNE) (2009), *Servicios domésticos y servicios personales en el hogar*.
- Orseu (2013), *Developing personal and household services in the EU A focus on housework activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion.
- Panteia (2014), *De markt voor dienstverlening aan huis, onderzoek naar vraag – en aanbodzijde*.
- Pauwels, F., Ramioul, M. and Van Peteghem, J. (2011), *Formalising domestic cleaning work: The Belgian service voucher system*, Walqing social partnership series 2011.21.
- Peeters, A. and Gevers, A. (2006), *The service voucher in Belgium: Discussion paper*, Peer Review, 26–27 October 2006, Brussels, IDEA Consult.
- Peterson E. (2007), *The Invisible Carers: Framing Domestic Work(ers) in Gender Equality Policies in Spain*, European Journal of Women's Studies, vol. 14, n°3.
- Pinville M., Poletti B. (2014), *Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du développement des services à la personne*.
- Platzer E. (2007), *Four essays on dual career families and the domestic division of labour*, Stockholm University.

Poletti B. (2012), « Aide à domicile » - Mission relative aux difficultés financières de l'aide à domicile et aux modalités de tarification et d'allocation de ressources des services aide à domicile pour publics fragiles.

Pour la Solidarité & Chèque Déjeuner Group (2012), *Personal Care Services in Europe - European approaches and perspectives on a challenge for the future.*

Pour la Solidarité & IDEA Consult (2013), *European evidence paper on the development of personal and household services and the sector's potential to increase employment in Europe.*

PricewaterhouseCoopers (2010), *Complementary impact analysis of earn-back effects of the service vouchers system in Belgium*, study conducted for Federgon.

PricewaterhouseCoopers (2013), *Nieuwe werkgelegenheid voor laagopgeleiden - De waarde van dienstencheques voor Nederland.*

Prop. 2006/07:94: *Skattelättnader för hushållstjänster*, m.m.

Prop. 2008/09:178: *Skattereduktion för reparationer, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder*

Raymond, M., Roussile, B., Strohl, H. (2009), *Enquête sur les conditions de la qualité des services d'aide à domicile pour les personnes âgées*, IGAS.

Riksdagens Utredningstjänst, (the Research Service of the Riksdag) (2014), *Rapport från Utredningstjänsten – RUT- och ROT-arbeten.*

Sansoni, A. (2009), *Limits and potential of the use of vouchers for personal services: An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France*, European Trade Union Institute, Working Paper 2009.06.

Sénat (2014), *L'aide à domicile auprès des publics fragiles : un système à bout de souffle à réformer d'urgence*, Rapport d'information.

SFL-Forum (2011), *L'utilisation des CESU dans l'optimisation du versement de l'APA et de la PCH : quels retours d'expérience des départements ?*

Sjökvist B. (2008), *Tax relives for Personal and Household Services* (in Swedish).

Skatteverket (The Swedish Tax Agency) (2006), *Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat. Rapport 2006:4.* Available at: http://www.skatteverket.se/download/18.906b37c10bd295ff4880002720/1359706118959/rapport200604_sv.pdf

Skatteverket (2011), *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Rapport 2011:1. Available at: <https://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db8000109148/1359706121852/rapport201101.pdf>

Skatteverket (2011a), *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Pressrelease: ROT- och RUT-avdraget har skapat vita jobb. Available at: https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/riks/2011/2011/rotochrutavdragetharskapatvitajobb.5.5fc8c94513259a4ba1d8000154.html?hc_location=ufi

Skatteverket (2011b), *Del 2: bilagor: Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Available at: https://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db8000109149/1359706121981/rapport201101_bilagor.pdf

Skatteverket (2013), *Skatteverkets information om skattereduktion för husarbete fr.o.m. 2013*, Skatteverkets meddelanden SKV M 2013:04.

Skatteverket (2016), *Rot-och rutbetalningar*, Available at: <http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/psidata/beskattning/rotrutbetalningar.4.353fa3f313ec5f91b95bae.html>

Sorensen P. B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, Report to the expert group on public economics.

- SOU 2011:24., *Sänkt restaurang- och cateringmoms*, Delbetänkande av Utredningen om sänkt moms på vissa tjänster.
- Stancanelli E., Stratton L. (2011), *Her time, his time, or the maid's time: An analysis of the demand for domestic work*, IZA discussion paper series.
- Statistics Sweden (2011) *RUT vanligast efter 85. Välfärd*, 2011:1. Available at: http://scb.se/statistik/publikationer/LE0001_2011K01_TI_00_A05TI1101.pdf
- Stancanelli E. and Stratton L. (2011), *Her time, his time, or the maid's time: An analysis of the demand for domestic work*, IZA, Available at : <http://oldhha.asb.dk/nat/workshop/2011/ls2706.pdf>
- Svensson L. (2008), *Technology, institutions and allocation of time in Swedish households 1920-1990*, IFAU.
- Sverigesradio (2014), *Slopat läxrut slår mot elever med behov av stöd*, 1-20-2014, Available at: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6015678>
- SVT (2014).se 08-10-2014: 'Centertoppen: "Ta tillbaka det"'. Available at: <http://www.svt.se/nyheter/val2014/centertoppen-ta-tillbaka-det>
- Swan, Blusi (2013), *Home care services – introducing a new customer focused approach* (in Swedish).
- Swedish Enforcement Administration (2011), *On RUT and ROT and white and black* (in Swedish).
- Swedish Parliament's auditors (2001), *Suggestion from the Parliament's auditors on the effects of tax reduction on PHS* (in Swedish).
- Szebehely M., Trydegård (2006), *Care services for elderly and disabled: different terms, different trends?* (in Swedish).
- Szebehely M., Ulmanen P. (2012), *The price of austerity – How middle-aged children are affected by the diminishing elderly care* (in Swedish).
- Tresorería general de la seguridad social (2012), *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*.
- Truss E. (2012), *Affordable quality: new approaches to childcare*, Centre Forum.
- Ultra Violet (2014), *Marché du CESU préfinancé 2012-2013*, étude réalisée pour l'APECESU.
- Van Nes P. (2004), *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, SEOR.
- Waldegrave H., Lee L. (2013), *Quality childcare: Improving early years childcare*, Policy Exchange.
- Working Families (2014), *Time, health and the family: what working families want*.
- Wyman O. (2012), *Etude d'impact économique de la suppression de la cotisation au forfait pour les particuliers employeurs*.
- Wyman O. (2012a), *Services à la personne : apports aux finances publiques selon le statut des acteurs*.
- Wyman O. (2012b), *Services à la personne : bilan économique et enjeux de croissance*.
- Wyman O. (2013), *Les services à la personne : pourquoi ça ne marche pas mieux ? - Evaluation de 15 ans d'initiatives publiques*.



*Guide de mise en œuvre et de suivi des politiques en
matière de PHS*

Zandvliet K., Tanis O. (2013), *Doorrekening varianten huishoudelijk werk, Paritaire Woerkgroep Huishoudelijk Werk.*