



**FRANCE STRATÉGIE**

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Décembre 2014

Document de travail

# Gouvernance et organisation des services à la personne en Europe

Hélène Garner  
Noël Leuthereau-Morel

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)





## **Gouvernance et organisation des services à la personne en Europe**

---

**Hélène Garner**

France Stratégie – Département Travail-Emploi

**Noël Leuthereau-Morel**

France Stratégie – Département Travail-Emploi



# SOMMAIRE

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1 Les services à la personne en Europe : une diversité de périmètres .....</b>	<b>10</b>
1.1 Une approximation du poids économique de ces activités de services à la personne .....	10
1.2 Un périmètre délimité par trois catégories de services .....	13
<b>2 Les services à la personne, entre lutte contre le travail non déclaré et reconnaissance du travail informel.....</b>	<b>17</b>
2.1 Le poids du travail non déclaré dans les SAP.....	17
2.2 ... et du travail informel .....	18
2.3 Des politiques dont les résultats sont difficiles à évaluer .....	20
<b>3 Les dispositifs publics de soutien à la demande de services à la personne .....</b>	<b>22</b>
3.1 La baisse du coût du travail dans les services de confort.....	22
3.2 Les transferts pour les services auprès des personnes dépendantes .....	25
3.3 Des dispositifs moins nombreux et moins ciblés pour la garde d'enfant à domicile .....	26
<b>4 La montée en puissance de la sphère privée dans l'offre de services .....</b>	<b>28</b>
4.1 La croissance du marché des services de confort se partage principalement entre emploi direct et entreprises privées .....	28
4.2 La libéralisation des services aux personnes dépendantes bénéficie aux structures à but lucratif .....	29
<b>5 Quel rôle des pouvoirs publics ? Entre subvention et encadrement des services à la personne.....</b>	<b>31</b>
5.1 Le faible contrôle de la dépense pour les services de confort .....	31
5.2 La régulation multiniveaux du marché des services aux personnes dépendantes .....	32
<b>6 Qualité des emplois dans les services à la personne : un objectif de second rang .....</b>	<b>33</b>
6.1 Des activités marquées par une mauvaise qualité des emplois .....	34
6.2 Des emplois majoritairement occupés par des femmes et des travailleurs immigrés.....	36
<b>7 Conclusion : des politiques de soutien à l'emploi à domicile à faire évoluer.....</b>	<b>38</b>
<b>Fiche 1 - Gouvernance et organisation des SAP en Allemagne .....</b>	<b>45</b>
<b>Fiche 2 - Gouvernance et organisation des SAP en Angleterre .....</b>	<b>51</b>
<b>Fiche 3 - Gouvernance et organisation des SAP en Belgique .....</b>	<b>59</b>

<b>Fiche 4 - Gouvernance et organisation des SAP en Espagne .....</b>	<b>71</b>
<b>Fiche 5 - Gouvernance et organisation des SAP en Finlande.....</b>	<b>77</b>
<b>Fiche 6 - Gouvernance et organisation des SAP en Suède.....</b>	<b>83</b>

## RÉSUMÉ

Les Services à la personne (SAP) bénéficient depuis le début des années 1990 en France d'un fort soutien des pouvoirs publics, qui passe principalement par des dispositifs visant à solvabiliser la demande privée des ménages. Cette politique a été impulsée au niveau européen et déclinée dans nombre de pays européens depuis la fin des années 1990. Elle répond à des impératifs économiques et sociaux en termes de vieillissement de la population, d'activité des femmes et de lutte contre le travail non déclaré, mais également d'insertion sur le marché du travail de populations faiblement qualifiées.

L'analyse de l'organisation et la gouvernance des SAP dans six pays européens (Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Finlande et Suède) permet de mettre en lumière les tendances communes, dans les dispositifs de soutien aux SAP comme dans leur organisation, mais également les leviers plus spécifiques actionnés dans certains pays pour organiser ces services.

Les services à la personne renvoient selon les pays à des périmètres de services différents et ils ne constituent jamais un secteur d'activité identifié en tant que tel. Trois types de services à domicile recouvrent globalement l'éventail des SAP dans les pays étudiés : les services « de confort » ; les services de garde d'enfant ; les services d'assistance et d'aide aux personnes âgées et/ou handicapées (dites dépendantes).

Les services à la personne sont en réalité une construction sociofiscale renvoyant aux dispositifs publics mis en place pour baisser le montant restant à la charge des bénéficiaires de manière à encourager le travail déclaré. Ces dispositifs sont de différentes natures (exonérations sociales, réductions fiscales ou versements monétaires directs). Dans tous les cas, ils visent à solvabiliser la demande de services réalisés au domicile des bénéficiaires afin d'encourager le développement et la formalisation de ces emplois. En lien avec les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs, une évolution commune aux pays étudiés est la marchandisation de ces services, ainsi que leur fourniture croissante par des structures privées à but lucratif au détriment des organisations publiques ou non lucratives. Ces transformations conduisent à une redéfinition du rôle des pouvoirs publics qui évolue vers davantage de soutien indirect à la demande et, ainsi, vers l'organisation de cette marchandisation.

Dans tous les pays étudiés, malgré des évaluations parfois très hétérogènes, les emplois de services à la personne se sont quantitativement développés sous l'effet des dispositifs instaurés avec, comme trait commun, leur mauvaise qualité. Leur développement quantitatif a, en effet, le plus souvent pris le pas sur les enjeux de qualité (des emplois comme des services) dans les dispositifs publics mis en œuvre. Ces emplois sont en outre concentrés sur des populations fragilisées : femmes peu qualifiées, immigrés, travailleurs âgés,

personnes éloignées de l'emploi. Ces conditions d'emploi et de travail ne favorisent pas une insertion professionnelle durable et de qualité, ni la fourniture de services de qualité.

En conclusion, ce panorama permet de s'interroger sur la soutenabilité des dispositifs de solvabilisation de la demande mis en œuvre et sur la nécessité d'y intégrer des critères qualitatifs pour, à la fois, jouer sur la qualité des services et améliorer la qualité de l'emploi et les perspectives d'évolution professionnelles des travailleurs.



## INTRODUCTION

Au cours des années 2000, de nombreux pays européens ont mis en place des politiques de soutien aux services à la personne (SAP). La France apparaît comme précurseur dans ce domaine, au sens où la réduction d'impôt de 50 % des sommes dépensées pour l'emploi à domicile instaurée en 1991 a initié la mise en œuvre de politiques sociofiscales visant principalement la création d'emplois dans ces services. La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, communément appelée « plan Borloo », témoigne de la volonté de l'État de construire une politique plus globale de soutien à ces emplois. Prenant appui sur la dynamique de ces services, cette loi visait à doubler son rythme de croissance pour créer 500 000 emplois à l'horizon de trois ans. Outre la création d'emplois, l'un de ses objectifs était également de lutter contre le « travail au noir ». Elle s'appuyait pour cela sur deux leviers principaux : la réduction du coût du travail et la simplification administrative de l'accès aux services pour les particuliers (création du « chèque emploi service universel »). L'instauration de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), en 2005, témoignait enfin d'une volonté de coordonner et promouvoir l'offre de services à la personne à domicile.

Le développement de ces services est également un objectif de la Commission européenne, avec un ciblage plus spécifique sur la création d'emplois peu qualifiés. Dès 1993 dans le livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi*, la Commission européenne préconise de réduire le coût du travail des peu qualifiés pour favoriser leur insertion sur le marché du travail. Et, à ce titre, les services aux particuliers représentent un champ économique stratégique à plusieurs égards<sup>1</sup> :

- dans la mesure où il s'agit en grande partie d'emplois non qualifiés, les services aux particuliers sont censés offrir des opportunités d'insertion sur le marché du travail pour des individus qui en sont éloignés (chômeurs de longue durée, travailleurs sans qualifications, femmes retirées du marché du travail, travailleurs étrangers) ;
- ils permettent de lutter contre le travail non déclaré et de reconnaître le travail informel jusque-là principalement effectué par les proches ;
- ils sont une source de création d'emplois car ils répondent à des besoins en croissance du fait des évolutions démographiques que connaît l'Union européenne (vieillesse de la population et augmentation de la dépendance<sup>2</sup>, croissance de l'activité des femmes).

---

(1) « La stratégie européenne pour l'emploi. Progrès récents et perspectives », Communication de la Commission sur les tendances et l'évolution des systèmes d'emploi dans l'union européenne COM95 (465) (1995) ; rapport conjoint sur l'emploi de la Commission européenne (1997) ; stratégie de Lisbonne adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000.

(2) Comme le rappelle la Commission européenne dans sa communication du 20 février 2013 relative au pack « investissement social », l'Europe doit se préparer à voir le nombre de personnes susceptibles d'être dépendantes (âgées de 80 ans et plus) tripler d'ici à 2060.

La biactivité des couples génère notamment des besoins nouveaux de services dits « de confort » visant à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Le soutien au développement de ces services a été réaffirmé récemment par la Commission européenne, en lien avec la stratégie Europe 2020<sup>1</sup>. L'ampleur de la crise économique que connaît l'Union européenne depuis 2008 a également réactivé l'intérêt pour ces emplois non délocalisables<sup>2</sup>.

Les emplois de SAP se sont fortement développés en France et en Europe pendant les années 2000, tant dans le domaine des emplois domestiques que pour ce qui concerne la garde d'enfant ou les services auprès des personnes fragilisées<sup>3</sup>. Mais cette politique de soutien de l'emploi à domicile a un coût élevé. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son dernier rapport sur les services à la personne en France<sup>4</sup> (2014), ceux-ci bénéficient de onze dépenses fiscales et réductions ou exonérations de cotisations sociales, pour un montant de 6,05 milliards d'euros en 2012. Rapporté au nombre d'emplois, la Cour souligne le coût comparativement élevé de ces emplois en termes de soutien public. Et la faible qualité de l'emploi dans ces services est régulièrement rappelée, tant en termes de conditions de travail que de perspectives professionnelles.

Cela interroge à la fois les modalités de soutien public à ces activités de services à la personne (en matière de dispositifs comme de gouvernance) et la manière dont s'organisent et se structurent ces services du point de vue de l'offre pour répondre le mieux possible aux enjeux de qualité posés (des emplois comme des services). Dans ce contexte, ce document de travail dresse un panorama des dispositifs publics de soutien à ces services mis en œuvre dans six pays européens (Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Finlande et Suède). Ces dispositifs renvoient à la fois à des problématiques et à des enjeux communs, tant en termes de modalités que de gouvernance ou de qualité des emplois, même s'ils s'inscrivent dans des contextes sociétaux différents (cf. encadré 1).

### Encadré méthodologique

Cette étude a été initiée dans le prolongement des travaux conduits par le CGSP à l'été 2013 et qui ont contribué à l'élaboration de la feuille de route du gouvernement présentée par le Premier ministre le 10 septembre 2013. Ces travaux ont également donné lieu à la publication d'une note du CGSP présentant les constats et les enjeux de ces emplois pour la France<sup>5</sup>. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette feuille de route, et compte tenu des données parcellaires existantes, le CGSP a proposé de réaliser une analyse comparée de la manière dont le secteur des services à la personne est structuré dans quelques grands pays.

---

(1) Par exemple, l'Annual Growth Survey (2012) encourage le développement de l'emploi dans des secteurs porteurs comme les services aux ménages pour atteindre le taux d'emploi de 75 % visé dans la stratégie Europe 2020.

(2) Voir notamment Commission européenne (2012), *Document de travail des services de la Commission sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offerts par les services aux personnes et aux ménages* [SWD (2012) 95 final], avril.

(3) Abrantes M. (2014), « Les travailleurs domestiques en Europe : que disent les chiffres ? », *Revue Internationale du travail*, vol. 153, n° 2, juin.

(4) « Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie » (2014).

(5) Garner H., Lainé F. (2013), « Services à la personne : constats et enjeux », *L'Essentiel*, CGSP, septembre.

Le choix s'est porté sur des pays européens représentatifs de différents modèles sociaux – nordique, libéral, continental, méditerranéen.

Ce travail repose sur l'exploitation de sources secondaires nationales et européennes (rapports administratifs, de recherche, articles, données statistiques, etc.) ainsi que sur des entretiens (par téléphone ou en face à face) et des échanges de mails avec des acteurs de ces services dans les différents pays étudiés (chercheurs, représentants de l'administration, fédération, cabinets d'étude).

## 1 Les services à la personne en Europe : une diversité de périmètres

Le périmètre de ces services n'est pas stabilisé au niveau européen et l'expression « services à la personne » (SAP) ne renvoie pas aux mêmes activités dans les vingt-huit pays de l'Union européenne, ce qui rend difficile une approche communautaire sur le sujet. La difficulté vient notamment du fait que ces services ne constituent pas un secteur d'activité à part entière mais recouvrent des activités transversales à plusieurs secteurs, et que le critère du *domicile* n'existe pas dans les classifications européennes pour identifier ces activités de service. Il ne permettrait de toute façon pas de distinguer les activités de services à la personne des activités de soins médicaux qui sont rendus à domicile (et sont exclus du périmètre des SAP).

Les SAP ne sont en effet jamais définis juridiquement ou statistiquement, leur périmètre renvoie le plus souvent à une construction sociofiscale et aux dispositifs de soutien à ces services élaborés par les pouvoirs publics.

### 1.1 Une approximation du poids économique de ces activités de services à la personne

Au niveau européen, les services à la personne, ou « services aux ménages » – « *personal and household services* » (PHS) –, sont définis comme « un large spectre d'activités qui contribuent au bien-être à domicile des familles et des individus. Sont inclus la garde d'enfant, les soins et assistance aux personnes âgées et handicapées, le ménage, les cours de soutien scolaire, le bricolage, le jardinage, la maintenance informatique, etc.<sup>1</sup> »

La Commission européenne cherche à évaluer le volume des emplois de ces activités de services à partir des données des enquêtes *Labour Force Survey* (LFS) en s'appuyant sur la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, dite NACE. Celle-ci ne rend qu'imparfaitement compte de ces activités, celles réalisées à domicile et à l'extérieur n'y étant pas distinguées. Malgré le manque de précision de cette définition et les difficultés d'appréhension statistique de ces activités, la Commission européenne estime, dans une acception large des SAP fondée sur cinq classes de la NACE, que ces services emploient environ 7,5 millions de personnes, et elle évalue leur poids dans l'économie européenne à 3 % du PIB européen. À partir des enquêtes LFS, d'autres évaluations du nombre d'emplois dans les SAP existent, fondées sur la Classification internationale type des professions (CITP). Deux types de professions recouvrent pour partie des services exercés au domicile des bénéficiaires dans cette classification : « les aides de ménage et autres aides, nettoyeurs et blanchisseurs » et « le personnel soignant et assimilé ». Les effectifs du premier groupe sont estimés en 2010, pour l'Union européenne à 15 pays, à 7,5 millions de travailleurs, et ceux du second à 7,1 millions<sup>2</sup>.

---

(1) Commission européenne (2012), *Document de travail des services de la Commission sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offerts par les services aux personnes et aux ménages*, op. cit.

(2) Abrantes M. (2014), op.cit.

Une acception restreinte aux services domestiques fournis à domicile en emploi direct et aux services rendus aux personnes âgées et/ou dépendantes et aux enfants (classes 97 et 88 de la NACE – cf. annexe 2) est souvent utilisée pour approcher ces services à la personne<sup>1</sup>. Mais ces services sont plus larges que les seuls services à domicile et ils comprennent également des services sociaux, de consultation, de protection sociale, qui peuvent être apportés aux individus et aux familles à l'extérieur du domicile. Pour la garde d'enfant, les activités des garderies périscolaires, y compris les activités de garderies d'enfants handicapés, sont comptabilisées dans cette la classe 88 de l'action sociale sans hébergement. En outre seuls les services domestiques réalisés dans le cadre d'emploi direct sont comptabilisés (et pas ceux réalisés via un organisme prestataire).

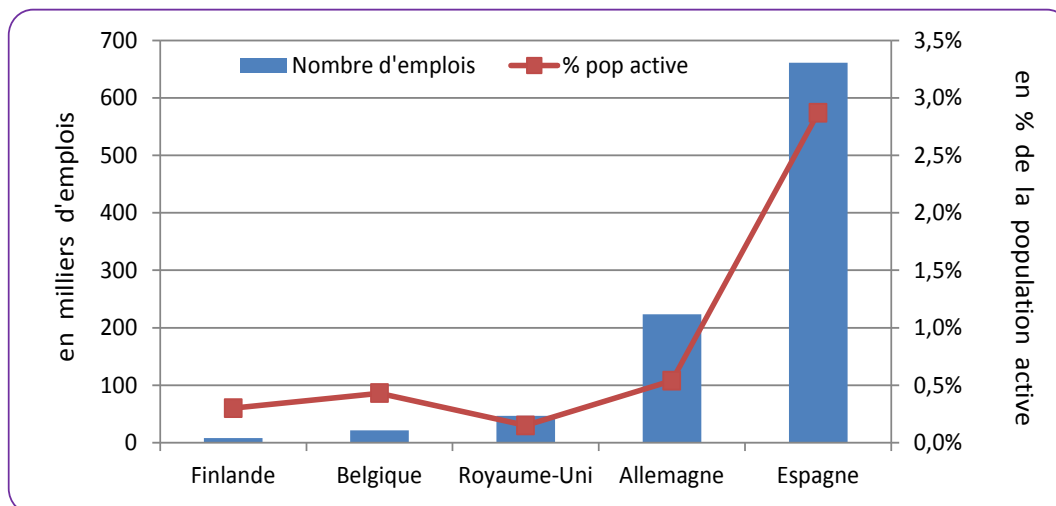
Néanmoins, si l'on retient ce périmètre, leur nombre est plus faible que dans les évaluations citées précédemment et il varie fortement d'un pays à l'autre (graphique 1). L'Espagne apparaît comme le pays ayant le plus d'emplois directs à domicile de services domestiques, suivi de l'Allemagne, tandis que le Royaume-Uni et l'Allemagne comptent le plus d'emplois dans les services sociaux aux personnes dépendantes et aux enfants. Lorsqu'on rapporte ces niveaux à la population active, ce sont les pays nordiques qui sont en tête, suivis du Royaume-Uni et de la Belgique.

---

(1) Notamment reprise dans Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion, Orseu ; Angermann A. et Eichhorst W. (2013), *Who Cares for You at Home? Personal and Household Services in Europe*, IZA Policy paper, n° 71, octobre.

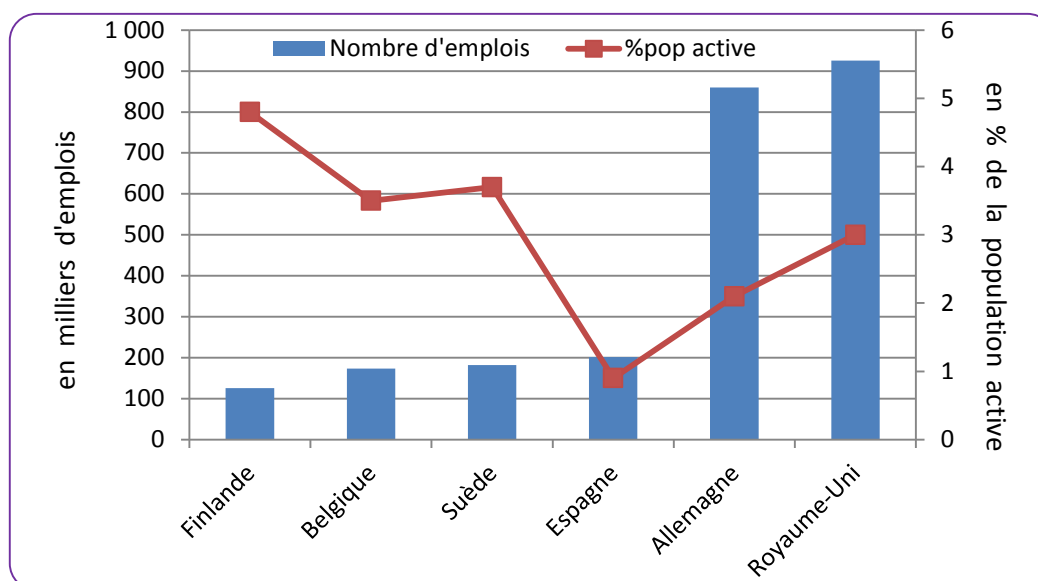
**Graphique 1 : Poids des activités entrant dans le champ des SAP en 2013  
(en milliers d'emplois et pourcentage de la population active)**

**Activités des ménages en tant qu'employeurs  
de personnel domestique (NACE 97)**



Note : pas de données disponibles pour la Suède.

**Action sociale sans hébergement (NACE 88)**



Source : Eurostat, enquêtes Labour Force Survey, calculs CGSP

Seules les données par pays permettent d'appréhender plus finement ces activités. Leur comparabilité reste toutefois délicate, car leur périmètre varie également au niveau national et renvoie à des organisations de la vie économique et sociale et à des modalités d'intervention de l'État dans la prise en charge de ces besoins (*versus* rôle de la famille et du marché) extrêmement diversifiées.

## 1.2 Un périmètre délimité par trois catégories de services

On peut reconstruire, à partir des données et documents nationaux, ce que recouvrent les services à domicile dans chacun des pays étudiés (se reporter aux fiches pays en annexe). Leur périmètre fluctue, d'une vision extensive (comme en France, avec une liste de vingt-trois activités), à une vision plus restrictive car limitée aux services auprès des publics fragiles (Angleterre) ou au contraire les excluant (Belgique). Néanmoins, on différencie généralement ces services, dans tous les pays, selon l'importance du « *care*<sup>1</sup> », avec d'un côté des services d'aide et d'assistance ciblés sur les personnes dépendantes – âgées et/ou handicapées, les jeunes enfants –, et de l'autre des services domestiques non ciblés.

### Encadré 1 : Des pays illustratifs de modèles sociaux différents

À partir de la typologie d'Esping-Andersen relative aux modèles sociaux en Europe<sup>2</sup>, on peut schématiquement décrire la manière dont sont traditionnellement pris en charge les services dits de « *care* » (auprès des personnes dépendantes et des jeunes enfants) et les services domestiques dans les différents pays étudiés, en rapport avec les rôles attribués respectivement à l'État, au marché et à la famille. Ces éléments ne visent pas à décrire l'organisation des services à la personne dans ces pays, mais ils constituent une grille d'analyse pour en comprendre les effets. Les six pays étudiés recouvrent les quatre types de modèles sociaux distingués en Europe.

La Belgique et l'Allemagne sont traditionnellement rattachées au modèle continental qui se caractérise par des assurances sociales assises sur le travail et une forte mutualisation du risque entre travailleurs, l'État garantissant des prestations d'assistance minimales pour les plus démunis. La politique familiale de ces pays favorise le modèle du « *male bread winner* » (« monsieur gagne-pain », où l'homme apporte traditionnellement la principale source de revenus), l'accomplissement des tâches domestiques et de *care* reposant encore fortement sur les femmes, malgré l'augmentation de leur taux d'activité. L'État intervient en fournissant une partie des services de soins et d'assistance aux personnes dépendantes, en complément des structures associatives qui jouent traditionnellement un rôle important dans l'assistance aux personnes démunies, notamment âgées et/ou handicapées.

L'Espagne illustre bien le modèle méditerranéen : les tâches domestiques et les soins y reposent encore pour une grande part sur la famille. Cela se traduit par un taux d'activité féminin encore faible, inférieur de près de 10 points à la moyenne européenne malgré une forte augmentation depuis vingt ans. L'État intervient peu dans la régulation de ces services, principalement par le biais de transferts monétaires visant à compléter l'aide familiale. Ce modèle reste marqué par le poids de l'emploi informel dans la fourniture de services à la personne.

(1) Le *care* fait référence aux activités et relations liées à la satisfaction des besoins physiques et émotionnels des adultes et enfants dépendants. Voir *Care Regimes on the Move. Comparing Home Care for Dependent Older People in Belgium, England, Germany and Italy*, sous la direction de F. Degavre, M. Nyssens, Université catholique de Louvain, 2012.

(2) Gøsta Esping-Andersen (1999), *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social », Paris.

L'Angleterre est un pays caractéristique du modèle libéral, avec une solidarité limitée à des prestations d'assistance réservées aux plus démunis et une forte régulation par le marché : la fourniture de SAP relève principalement d'acteurs privés, avec une part complémentaire fournie par des structures caritatives, notamment auprès des personnes âgées. L'État encourage la réponse privée pour faire face aux besoins émergents ou en croissance de la société.

La Suède et la Finlande appartiennent au modèle nordique, dans lequel les droits sont assis sur la citoyenneté. L'État et les services publics locaux jouent un rôle central dans la fourniture de ces services qui sont universels et le plus souvent en nature. Cette forte intermédiation publique s'explique par la prise en compte de l'intense activité des femmes et d'une moindre attente de la société à l'égard de la solidarité familiale.

Afin d'établir le comparatif *infra*, nous sommes partis de la conception française des SAP et avons cherché à distinguer, dans les six pays étudiés, trois types de services rendus à domicile<sup>1</sup> :

- **les services dits « de confort »**, qui s'adressent à tous les individus : ménage, repassage, jardinage, petites réparations, etc. Ils visent notamment à faciliter la conciliation des vies familiale et professionnelle dans le cadre de couples biactifs, et le maintien à domicile pour les personnes fragiles. Au sein de cette catégorie de services, les activités couvertes par les dispositifs publics peuvent différer d'un pays à un autre et certains services comme l'assistance informatique ou les cours à domicile ne rentrent qu'imparfaitement dans cette typologie (tableau 1) ;
- **les services de garde d'enfant**, qui concernent les parents : ils regroupent la garde des jeunes enfants à domicile, avec des distinctions dans certains pays entre la garde exclusive avant l'âge de la scolarisation obligatoire et la garde en dehors des heures scolaires. Ces services visent principalement à encourager le travail des mères et la conciliation des temps ;
- **les services d'assistance et d'aide aux personnes âgées et/ou handicapées**. Ils visent le maintien à domicile, plutôt qu'en résidences spécialisées, des personnes dépendantes.

La frontière entre ces services est poreuse car ils visent tantôt des publics, tantôt des activités. Ainsi, les services de ménage sont *a priori* considérés comme du confort, mais lorsqu'ils sont réalisés au domicile d'une personne dépendante, cela relève d'une offre globale de services d'aide et d'assistance pour personne fragile.

Une autre manière de définir ces services est de les distinguer selon le degré de fragilité du bénéficiaire ou d'importance du service rendu. Ainsi, les services de garde d'enfant et auprès des personnes dépendantes sont dits « sociaux » dans la mesure où ils visent des personnes fragiles et répondent à des besoins identifiés comme prioritaires par la société (pour le maintien à domicile des personnes dépendantes et l'activité des femmes

---

(1) Cette typologie en trois types de services est également celle retenue dans le rapport de la Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS) (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, novembre.



notamment), tandis que les services de confort sont par nature moins indispensables et visent d'abord un objectif d'emploi.

Aucun pays étudié ne présente de dispositifs publics de soutien aux services à domicile aussi larges que ceux déployés en France. La plupart du temps, ces trois types de services distincts donnent lieu à des dispositifs spécifiques – ou à l'absence de dispositifs pour certains services comme la garde d'enfant à domicile, plus rarement incluse dans le périmètre des services à domicile des pays étudiés.

**Tableau 1 : Principales activités des services de confort en Europe et dispositifs spécifiques de soutien public**

	Allemagne	Angleterre	Belgique	Espagne	Finlande	Suède	France
<b>Ménage</b>	Réduction fiscale, exonérations sociales ( <i>mini mini-job</i> )		Chèque/réduction fiscale ( <i>titres-services</i> )	Exonération sociale (entre 20 % et 45 %) si emploi direct	Crédit d'impôt, exonérations sociales totales en emploi direct	Crédit d'impôt	Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt / TVA réduite (10 %) *
<b>Jardinage</b>	Réduction fiscale, exonérations sociales ( <i>mini mini-job</i> )		Chèque/réduction fiscale ( <i>titres-services</i> )		Crédit d'impôt, exonérations sociales totales en emploi direct	Crédit d'impôt	Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt
<b>Cuisine, préparation des repas à domicile</b>	Réduction fiscale, exonérations sociales ( <i>mini mini-job</i> )		Chèque/réduction fiscale ( <i>titres-services</i> )	Exonération sociale (entre 20 % et 45 %) si emploi direct	Crédit d'impôt, exonérations sociales totales en emploi direct	Crédit d'impôt	Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt
<b>Cours à domicile</b>						Crédit d'impôt **	Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt
<b>Assistance informatique</b>					Crédit d'impôt, exonérations sociales totales en emploi direct		Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt
<b>Petites réparations</b>	Réduction fiscale, exonérations sociales ( <i>mini mini-job</i> )				Crédit d'impôt, exonérations sociales totales en emploi direct	Crédit d'impôt	Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt/ TVA réduite (10 %)
<b>Travaux de rénovation</b>					Crédit d'impôt, exonérations sociales totales en emploi direct	Crédit d'impôt	Abattement forfaitaire de cotisations sociales/ crédit/réduction d'impôt / TVA réduite (10 %)

\*\* Le soutien scolaire bénéficie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 du dispositif RUT.

\* La TVA réduite à 10 % est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; elle était auparavant de 7 %.

Lecture : Ce tableau fait la distinction entre déduction fiscale (montant soustrait du revenu imposable), réduction fiscale (somme soustraite du montant de l'impôt dû) et crédit d'impôt (retranchement sur l'impôt pouvant être remboursé en cas d'imposition négative pour les ménages biactifs ou parent isolé actif).

Dans tous les cas, l'offre de services à la personne peut reposer sur plusieurs types d'acteurs :

- des individus dans le cadre d'une relation d'emploi direct ;
- des structures publiques (organisées le plus souvent au niveau local pour ce qui concerne les services aux personnes dépendantes) ;
- des organismes privés à but non lucratif ;
- des structures privées à but lucratif.

Le poids de ces différents offreurs varie fortement d'un type de service et d'un pays à l'autre, en liaison avec l'organisation et la gouvernance de ces services au niveau national (voir le point 4).

## 2 Les services à la personne, entre lutte contre le travail non déclaré et reconnaissance du travail informel

La lutte contre le travail non déclaré est l'une des motivations affichées par la Commission européenne, et par les pouvoirs publics nationaux, pour mettre en place des politiques de soutien à l'emploi dans les SAP. Outre l'emploi non déclaré, l'emploi informel, au sens où il n'est pas toujours rémunéré, intervient également dans ce type d'activités. Dans les deux cas, il s'agit de mettre en œuvre des dispositifs publics incitant à la formalisation d'activités existantes et, *in fine*, au développement d'emplois bénéficiant *de facto* aux travailleurs peu qualifiés.

### 2.1 Le poids du travail non déclaré dans les SAP

Le travail non déclaré est défini par la Commission européenne depuis 1998 comme « toute activité rémunérée, légale du point de vue de sa nature mais non déclarée aux autorités publiques, en tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des États membres ». Selon les dernières estimations disponibles, la part de l'économie dite « au noir » est évaluée en moyenne dans l'Union européenne à 14,3 % du PIB<sup>1</sup>, et varie fortement entre les pays étudiés : de 18,6 % en Espagne à 9,7 % au Royaume-Uni. Ces estimations sont obtenues par des méthodes indirectes qui croisent des données macroéconomiques de production et de consommation de manière à évaluer la taille du secteur non déclaré<sup>2</sup>. Par des méthodes directes, par sondage, comme dans le cas de l'Eurobaromètre, les données recueillies sont d'une autre nature car elles reposent sur les déclarations des individus. Et les résultats par pays sont très différents de ceux obtenus avec des méthodes indirectes. Ainsi, alors qu'en moyenne en 2013, dans l'Union européenne à vingt-sept pays, 11 % des personnes interrogées ont répondu avoir payé un bien ou service sans le déclarer (au cours des douze derniers mois), ce chiffre tombe à 8 % en Espagne et au Royaume-Uni et atteint 16 % en Suède. La non-déclaration de ces activités est

---

(1) Rapport de la Commission européenne (2013), *Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2012*, janvier.

(2) Voir une critique de ces approches dans *Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2012*, *op.cit.*, p. 232.

principalement motivée par le fait qu'elle est financièrement intéressante pour les deux parties<sup>1</sup>.

L'emploi non déclaré est particulièrement élevé dans les SAP, qui renvoient traditionnellement à des activités effectuées dans la sphère personnelle, soit par les individus eux-mêmes pour leur propre consommation, soit par des proches dans le cadre de solidarités de proximité. Selon l'Eurobaromètre 2013, les activités de rénovation et de réparation sont celles pour lesquelles le plus de répondants ont déclaré avoir recouru au travail non déclaré, suivies des activités de réparation automobile et de ménage. Les activités de soins à domicile et de garde d'enfant apparaissent respectivement en sixième et en septième position<sup>2</sup>.

Selon les estimations nationales, qui sont elles-mêmes imprécises, **le poids du travail non déclaré de ces activités est très différent selon les pays étudiés** : il représenterait 15 % des emplois domestiques en Suède, 25 % en Finlande, 30 % en Belgique, près de 50 % en Angleterre, entre 40 % et 70 % en Espagne et jusqu'à 80 % en Allemagne<sup>3</sup>. Ces activités non déclarées ne renvoient pas aux mêmes types de services selon les modèles sociaux : les services domestiques sont davantage non déclarés dans les pays méditerranéens (où ils sont les plus nombreux) et continentaux, tandis que dans les pays nordiques ce sont les services de réparation et de rénovation qui sont davantage cités.

## 2.2 ... et du travail informel

Dans le secteur des services à domicile, outre l'emploi non déclaré, une part du travail réalisé renvoie également à de l'emploi informel. Contrairement au travail non déclaré, les activités du secteur informel ne sont pas nécessairement effectuées avec l'intention délibérée de se soustraire au paiement des obligations sociofiscales, et elles ne font pas forcément l'objet d'une rémunération<sup>4</sup>. Le travail informel peut être exercé sur de courtes plages horaires, parfois en complément d'un travail déclaré.

Le poids du travail informel dans les services aux ménages renvoie aux caractéristiques de ces activités traditionnellement non marchandes, qui se déroulent dans un cadre privé et sont principalement fournies par des proches (familles, amis, voisins, etc.). Cela est encore une fois à relier au rôle respectif des différentes institutions que sont la famille, l'État et le marché dans la prise en charge de ces activités de services (cf. encadré 1). Comme pour le travail non déclaré, le travail informel est difficilement mesurable et différentes méthodes statistiques tentent d'en fournir une approximation. Ainsi, la part du travail informel varie en fonction des méthodes utilisées dans les pays étudiés : pour l'Espagne, sa part dans l'emploi total fluctue ainsi de 70 % (rapport DGIS 2011 citant les données de l'Association espagnole des services à la personne<sup>5</sup>) à 18,8 % en 2008-2009 (estimations de la Banque mondiale) ;

---

(1) Eurobaromètre spécial 402 (2013), *Undeclared Work in European Union*, mars.

(2) *Undeclared Work in European Union*, op. cit.

(3) Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, op. cit.

(4) Eurostat (2012), *Essential SNA: Building the basics*, Commission européenne.

(5) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*.

pour l'Union européenne à 27, l'emploi informel représenterait environ 16 % de l'emploi total selon la Banque mondiale.

Le cas des aidants familiaux est caractéristique de l'emploi informel dans les SAP, particulièrement dans les services de soins et d'assistance aux personnes dépendantes qui viennent souvent s'ajouter à un travail déclaré. L'enjeu pour les pouvoirs publics est alors, outre la reconnaissance du rôle de ces aidants par des compensations monétaires (cf. encadré 2), de solvabiliser la demande sous-jacente afin de la rémunérer lorsqu'elle dépasse le cadre de l'aide ponctuelle. Les prestations versées aux personnes dépendantes sous forme monétaire, sans contrôle de leur utilisation par les pouvoirs publics (cf. *infra*), peuvent être utilisées pour compenser le travail informel des aidants et participer ainsi à leur reconnaissance (avec notamment le paiement de cotisations de retraite). Elles ne constituent pas pour autant un outil de lutte contre le travail non déclaré, car les montants versés par les bénéficiaires aux aidants restent souvent inférieurs à ce que serait une rémunération déclarée.

#### Encadré 2 : La reconnaissance des aidants familiaux

Dans le mouvement de formalisation des emplois de soins et d'assistance aux personnes dépendantes, certains gouvernements européens ont reconnu aux aidants familiaux un statut leur assurant visibilité et rémunération<sup>1</sup>. Ils jouent en effet un rôle central dans la prise en charge de la dépendance dans nombre de pays européens, mais restent encore peu reconnus et peu valorisés<sup>2</sup>. Les aides gouvernementales peuvent être directes (et s'adresser à l'aidant de manière à lui permettre de concilier travail rémunéré et aide informelle) ou indirectes (et bénéficier directement à la personne dépendante qui choisit de rémunérer son aidant).

En **Allemagne**, le gouvernement a mis en place depuis 2008 un dispositif de compensation salariale pour les individus en emploi souhaitant assister une personne âgée ou fragile de leur famille. Les membres de la famille d'une personne dépendante peuvent ainsi demander une réduction de leur temps de travail hebdomadaire pouvant s'élever jusqu'à 15 heures, tout en continuant à bénéficier de 75 % de leur rémunération, pendant une période maximale de deux ans. À l'issue de ce congé, le salarié retravaille à temps plein mais ne perçoit pas l'intégralité de son salaire de manière à compenser l'avance reçue.

En **Angleterre**, il existe une allocation spécifique, la *Carers' Allowance*, destinée à ceux qui viennent en aide à une personne dépendante bénéficiaire de prestations de dépendance. Il s'agit davantage d'une compensation que d'une rémunération. Son montant est d'environ 75 euros (59,75 livres sterling) par semaine en 2014.

En **Espagne**, la loi sur la dépendance de 2006 prévoit également une aide spécifiquement dédiée aux aidants familiaux, dont le montant varie en 2011 entre 180 euros et 520 euros par mois en fonction du degré de dépendance<sup>3</sup>.

(1) En France, le projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société française au vieillissement (2014) reconnaît le rôle des aidants familiaux et propose la terminologie de « proches aidants ».

(2) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge. Perspectives internationales*, rapport, n° 39, Centre d'analyse stratégique, juin.

(3) La loi définit trois stades de dépendance (grave, sévère, modérée) et subdivise chacun d'eux en deux niveaux (1 et 2).

En **Finlande et en Suède**, le soutien aux aidants informels repose sur un contrat signé entre la commune et l'aidant, la prestation monétaire étant versée à la personne dépendante par les communes. En Finlande, la loi de 2006 sur l'aide aux personnes prenant en charge des proches en difficulté prévoit le versement d'une allocation minimale que les communes peuvent compléter. En Suède, ces contrats impliquent une formation, des conditions de travail, de rémunération et de protection sociale, mais aussi d'évaluation des tâches des aidants qui rapprochent leur statut d'aidant de celui d'un professionnel<sup>1</sup>.

## 2.3 Des politiques dont les résultats sont difficiles à évaluer

Pour lutter contre le travail non déclaré, encourager la formalisation des activités de SAP et répondre aux besoins sociaux émergents des sociétés par de l'emploi déclaré, les pays européens ont cherché à réduire le coût du travail, pour les employeurs comme pour les salariés (protection sociale pour les salariés, incitations sociofiscales et/ou subventions pour les employeurs).

Une des premières difficultés relatives à l'évaluation de ces politiques est que les dispositifs visent différents objectifs, développement de l'emploi déclaré d'un côté et satisfaction de besoins sociaux d'autre part, ce qui peut par ailleurs nuire à leur efficacité. Ces politiques sont en général évaluées à l'aune du premier objectif. L'efficacité des politiques mises en place dans les différents pays européens peut ainsi s'analyser au regard du nombre d'emplois « blanchis » et/ou du nombre d'emplois créés dans les SAP. Par nature, ces effets sont difficiles à mesurer et peu d'évaluations existent. En outre, les facteurs qui jouent sur le travail non déclaré sont très différents selon les pays et l'organisation des services qui prévaut (régimes de protection sociale, état de la réglementation sociale et du travail, existence d'un salaire minimum, niveaux de sanctions, conjoncture économique, type de population bénéficiaire<sup>2</sup>, etc.).

Les données disponibles semblent attester de l'effet incitatif à la déclaration de ces mesures, mais elles ne permettent pas d'imputer strictement les emplois créés aux dispositifs mis en place<sup>3</sup>. En **Finlande**, par exemple, la fiscalité incitative aurait permis de réduire la proportion d'emplois non déclarés dans le champ des SAP de 60 % à 25 % entre 2001 et 2004 (selon une étude publiée en 2006<sup>4</sup>). En **Suède**, le travail non déclaré aurait diminué de 10 % pour les services de confort entre 2005 et 2010. En **Belgique**, le dispositif de chèques titres-

---

(1) Naiditch M. (2012), « Comment pérenniser une ressource en voie de raréfaction ? Enseignements d'une comparaison des politiques d'aide aux aidants des personnes âgées dépendantes en Europe », *Questions d'économie de la santé*, n° 176, Irdes, mai.

(2) Par exemple, le vieillissement de la population est un élément favorisant *a priori* le travail non déclaré dans la mesure où les services d'aide et d'assistance aux personnes âgées sont plus souvent rendus de manière informelle (ESDE, 2013, *op. cit.*).

(3) Pour une présentation des évaluations réalisées en France, en Belgique, en Autriche, en Suède, en Italie, en Finlande et au Danemark, voir Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, *op.cit.* ; European Federation for Services to Individuals (2013), *Public Interventions' Earn-back Effects and the Economic Rationale of Supporting the Formal Supply of Personal and Household services*, octobre.

(4) Niilola K. et Valtakari M. (2006), *Kotitalousvähennys*, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 310, Helsinki.

services aurait permis, depuis sa mise en œuvre en 2004, la création d'environ 160 000 emplois (56 000 en équivalent temps plein)<sup>1</sup>.

Une autre manière d'apprécier l'efficacité de ces politiques est de mettre en regard ces résultats avec leur coût pour les pouvoirs publics (les dépenses évitées et les économies générées : analyse coût-bénéfices<sup>2</sup>). Ce type d'analyse est délicat à conduire car les données sur les effets indirects sont souvent lacunaires, mais, lorsqu'elles existent, et avec les précautions inhérentes à ce type de comparaison, elles semblent conclure à d'importants effets de retour des sommes engagées dans les dispositifs publics. Ainsi, en **Suède**, en 2010, le coût du dispositif *via* les réductions fiscales ROT a été de 1,42 milliard d'euros (pour environ 30 000 emplois créés) et de 140 millions d'euros pour le dispositif RUT (pour une estimation de 5000 emplois créés cette année-là)<sup>3</sup>. Le coût par emploi créé grâce au RUT est alors de l'ordre de 28 000 euros et il atteint plus de 48 000 euros pour un emploi créé via le dispositif ROT. D'après *Företagarna* (fédération d'employeurs), le retour sur investissement de ces réductions est positif : pour chaque euro déduit, le retour serait estimé de 1,5 à 2 euros pour le ROT. S'agissant du RUT, il n'y a pas de retour positif estimé, mais pas de perte (pour un euro de réduction, il y aurait un euro de gagné). Pour la **Finlande**, ce retour serait globalement positif mais les données sont relativement anciennes et une seule évaluation datant de 2006 est disponible<sup>4</sup>. Selon cette étude, pour un coût brut des dispositifs d'environ 111 millions d'euros en 2004, les effets de retour (incluant les effets sur la TVA, les cotisations sociales, les indemnités chômage, la consommation) s'élèveraient à 260 millions, soit un gain net pour la collectivité d'environ 148 millions d'euros. Pour les seuls services domestiques (qui ne représentent qu'environ 10 % de l'ensemble des services fiscalement soutenus), la réduction fiscale s'élèverait à 11 millions d'euros en 2004, avec un retour sur investissement de 12,7 millions d'euros, soit un bénéfice de 1,57 million pour la collectivité<sup>5</sup>. En **Belgique**, les effets de retour directs du dispositif des titres services sont évalués à 40 % du coût total du dispositif titres services en 2012 (cf. encadré 3)<sup>6</sup>.

Pour toutes ces raisons (multiplicité d'objectifs, manque de données complètes, évaluations non indépendantes, etc.), les résultats obtenus par ces politiques de soutien aux SAP restent difficiles à objectiver et ne permettent pas d'apprécier réellement leur efficacité. Ce constat plaide d'une part en faveur de dispositifs publics à objectif unique, et souligne d'autre part la

---

(1) En France, le nombre d'emplois créés entre 2005 et 2009 (correspondant au plan Borloo) fait l'objet d'évaluations diverses, oscillant entre 52 000 (Farvaque, 2013) et 102 000 emplois équivalents temps plein (rapport de la Cour des comptes (2010), *La politique en faveur des services à la personne*). Dans son dernier rapport *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie* (2014), la Cour des comptes estime qu'environ 230 000 emplois ont été créés sur la période 2004-2007.

(2) Pour la France, l'Inspection générale des finances soulignait dans son *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales* (2011) que les aides relatives au secteur des SAP semblent « sur-calibrées » par rapport à l'objectif de lutter contre le « travail au noir ». Voir également Carbonnier C., Palier B., Zemmour M, (2014), « Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi », WP du Liepp n°34

(3) Source Agence suédoise des impôts, Skatteverket, 2013.

(4) Niilola K. et Valtakari M. (2006), *Kotitalousvähennys, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus, op. cit.*

(5) Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities, op. cit.*

(6) Idea Consult (2013), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2012.*

nécessité de disposer d'évaluations indépendantes réalisées par des équipes spécialisées sur la base de données socio fiscales exhaustives.

### 3 Les dispositifs publics de soutien à la demande de services à la personne

Au vu de l'organisation dans les pays étudiés des différents types de services (cf. annexe 1), il apparaît nécessaire de distinguer, dans l'analyse des dispositifs de politiques publiques mis en place pour les six pays étudiés, les trois grands types de services à domicile identifiés : les services de confort, qui renvoient à des politiques de l'emploi, ceux dispensés auprès des personnes dépendantes (âgées et/ou handicapées), qui sont des politiques sociales, et la garde à domicile de jeunes enfants qui vise une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

#### 3.1 La baisse du coût du travail dans les services de confort

Dans tous les pays étudiés, la baisse du coût du travail est le principal levier de politiques publiques utilisé pour encourager le développement de l'emploi dans les services de confort – à l'exception de l'Angleterre où il existe un statut de travail dérogatoire au droit commun largement utilisé pour ces services à la personne (dit de « travailleur occasionnel »), mais qui ne leur est pas spécifique. L'objectif des dispositifs publics mis en place dans chaque pays est que le montant restant à la charge du bénéficiaire après déduction de toutes les aides perçues (appelé le « reste à charge ») ne soit pas excessivement supérieur au salaire net horaire du salarié et constitue ainsi une incitation à déclarer ces services. Pour les pouvoirs publics, l'enjeu est donc de trouver le bon niveau d'aides publiques, celui qui solvabilise la demande potentielle des ménages tout en limitant les effets d'aubaine.

Synthétiquement, il existe trois types de dispositifs, non exclusifs les uns des autres, visant à réduire ce « reste à charge » dont les modalités de mise en œuvre vont participer à structurer l'offre de services de confort en soutenant plus ou moins fortement l'emploi direct ou, *a contrario*, via un organisme prestataire :

➤ **Des exonérations sociales** sous forme d'exemptions/réductions de cotisations sociales employeurs dans le cadre d'une relation d'emploi direct existent dans quatre des six pays étudiés<sup>1</sup>. Ce levier soutient l'emploi direct de salariés par des ménages employeurs. En Angleterre, comme en Allemagne, des contrats de travail dérogatoires au droit commun ont été créés qui, sans être spécifiques à l'emploi à domicile, sont toutefois fortement utilisés dans ces activités<sup>2</sup>. En **Angleterre**, le statut de « travailleur occasionnel » a été créé de manière à exonérer de cotisations sociales des emplois rémunérés au-dessous d'un certain niveau (environ 140 euros - 111 livres par semaine). Ces contrats bénéficient

---

(1) Les taux de cotisations sociales employeurs varient fortement d'un pays à l'autre : ils sont les plus élevés en Belgique, en Suède et en Espagne (entre 34 % et 30 % du salaire brut), tandis que l'Angleterre affiche le taux le plus faible (13,8 % pour les salaires hebdomadaires supérieurs à 770 livres), suivie de l'Allemagne (19,3 %). Pour plus de détails, voir <http://www.cleiss.fr/docs/cotisations/> ou <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-database.htm>

(2) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, op. cit.



également d'une moindre protection en matière de droit du travail. En **Allemagne**, une forme particulière de contrats de type « mini-jobs » existe dans le secteur des services domestiques : les « mini mini-jobs »<sup>1</sup>. Bénéficiant d'une taxation réduite (avec un taux forfaitaire de cotisations patronales moitié moindre que pour les autres mini-jobs), les services fournis par ce type de contrats doivent être réalisés dans le cadre exclusif d'une relation de particulier à employeur. En **Espagne**, une baisse des cotisations patronales sur les services domestiques dans le cadre d'emplois directs, comprise entre 20 % et 45 % selon la taille du foyer, a été mise en place sur la période 2012-2014 (en liaison avec la réforme de la législation s'appliquant aux travailleurs domestiques qui vise à l'aligner sur le droit commun). En **Finlande**, l'exonération de cotisations sociales employeurs est totale dans le cas d'un emploi direct, mais la réduction fiscale associée à l'emploi direct d'un salarié est plus faible que si le service est réalisé par le biais d'un organisme prestataire.

Seule la **Belgique** utilise le levier de la TVA pour soutenir ces services de confort, les titres-services (cf. encadré 3) étant exemptés de TVA.

- **Des réductions fiscales** : la quasi-totalité des pays étudiés (à l'exception de l'Angleterre) soutient, à travers des dispositifs fiscaux, le développement des services de confort à destination des ménages. Le niveau, comme le plafond, de ces réductions varie d'un pays à l'autre et plus rarement aussi en fonction de la modalité d'emploi (directe ou intermédiaire). En **Suède** (comme en France), la réduction fiscale est de 50 % des coûts salariaux d'un emploi à domicile, mais celle-ci est directement déduite et payée par l'administration fiscale au prestataire (elle est limitée à 50 000 couronnes suédoises, soit environ 5 000 euros par an et par personne ou à 10 000 euros par ménage). En **Finlande**, elle varie en fonction de l'offreur de services, étant de 45 % lorsque le service est fourni par un prestataire de service (entreprises ou organisation à but non lucratif), et de 15 % pour l'embauche directe d'un salarié (plafond à 2 400 euros/an). En **Allemagne**, les particuliers employeurs peuvent déduire de leur impôt sur le revenu 20 % des cotisations employeurs restant à payer dans le cadre d'un mini-job dans les SAP (dans la limite de 510 euros/an). En **Belgique**, la réduction fiscale de 30 % des coûts salariaux est conditionnée à l'utilisation des titres-services (dans la limite de 1 380 euros/personne/an pour 2014).
- **Les vouchers subventionnés/chèques** : contrairement aux deux dispositifs précédents, celui-ci s'apparente à une subvention directe du travail (à laquelle peuvent s'ajouter des réductions fiscales) qui permet de diminuer le prix du service tout en simplifiant les démarches administratives de déclaration pour les ménages et en offrant une possibilité de contrôle de l'offre de services (puisque leur utilisation peut être conditionnée au respect de certaines conditions ou normes de qualité). Les titres-services en **Belgique** en sont une illustration. Le titre-service est « un titre de paiement [...] qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'État revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée » (loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité).

---

(1) Morel N., "Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic work in Europe", *Social Politics*, à paraître

Les pouvoirs publics des pays étudiés ont fait le choix de soutenir massivement la demande de services de confort, sans chercher à contrôler symétriquement l'offre qui en a émergé – à l'exception de la Belgique qui est parvenue à concilier soutien à la demande et régulation de l'offre (encadré 3). Cela a conduit à une relative structuration de celle-ci et à une forte atomisation des offreurs de SAP, mais également à une grande hétérogénéité territoriale de l'offre de services au sein de ces pays. En outre, du fait de la prédominance des dispositifs sociofiscaux, les données disponibles dans les pays étudiés montrent que ce sont les ménages aux revenus les plus élevés qui bénéficient d'une part importante de ces dépenses<sup>1</sup>.

### Encadré 3 : Le dispositif des titres-services en Belgique

**Le dispositif des titres-services en Belgique est illustratif d'un quasi-marché.** Il met en concurrence, dans le champ des services de confort, différents types de prestataires, et le consommateur est libre de choisir celui qu'il souhaite. Tout prestataire, privé ou public, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder à l'agrément « titre-service ». Néanmoins, ce dispositif ne s'inscrit pas pour autant dans une pure logique marchande puisqu'il repose sur une double intervention de l'État : d'une part, celui-ci fixe le prix horaire du service et donc la part restant à la charge de l'utilisateur, qui est identique pour tous (9 euros par heure moins la réduction fiscale, soit un reste à charge d'environ 6,3 euros par heure au 1<sup>er</sup> janvier 2014) ; d'autre part, les pouvoirs publics contrôlent les offreurs de services en conditionnant leur entrée sur le marché à un agrément qui vise principalement à évaluer leur solidité financière, mais également à leur imposer certaines règles de fonctionnement. Ainsi, la récente obligation pour toutes les structures de titres-services de respecter dans leurs embauches un quota de 60 % de chômeurs indemnisés ou de bénéficiaires de minima sociaux devrait conduire à diminuer le risque de dualisation du marché des services de confort qui existe dans la majorité des pays étudiés, avec d'un côté des entités non lucratives qui s'occupent des profils les plus éloignés de l'emploi, et de l'autre des entreprises lucratives qui se positionnent sur les segments de marché les plus rentables.

Cette organisation a un coût. En 2012, le coût brut de ce dispositif pour l'État représentait 1,6 milliard d'euros (y compris l'exemption de TVA), auquel s'ajoutent les frais administratifs (14,9 millions) et la réduction fiscale (249 millions), soit un coût total de 1,85 milliard d'euros pour l'État belge. Mais ces dépenses ont des effets indirects qui réduisent leur coût global. Ainsi, selon une étude réalisée par le cabinet IDEA Consult (2013), le retour direct sur investissement de cette dépense s'élève à 746 millions (indemnités chômage moindres, augmentation des cotisations sociales, TVA supplémentaire), auquel s'ajoutent des bénéfices indirects pour environ 65,6 millions d'euros (taxe sur les entreprises, contributions de sécurité sociale des agents en charge de ce dispositif, etc.). Le coût net de ce dispositif pour les finances publiques belges est alors évalué à 1,04 milliard d'euros (soit 6 922 euros par travailleur en 2012).

(1) Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, op. cit.

### 3.2 Les transferts pour les services auprès des personnes dépendantes

La solvabilisation des services auprès des personnes âgées et/ou handicapées repose principalement sur deux types de dispositifs : les transferts monétaires et les prestations de services en nature. Le niveau de ces transferts peut être en fonction des besoins (Allemagne, Angleterre, Suède) et des revenus (Belgique, Finlande, Espagne). L'accès à ces prestations est conditionné à un critère d'âge (être âgé de plus de 65 ans), à l'exception de l'Allemagne ou de l'Espagne.

La fourniture de **services en nature** se fait le plus souvent au niveau local. Elle peut être entièrement réalisée à titre principal par des structures publiques ou non lucratives (Belgique) ou déléguée, en partie ou totalement, à des structures privées (Allemagne, Finlande, Angleterre, Espagne, Suède). En **Espagne**, ce sont les services sociaux des communautés autonomes et, à défaut, des prestataires privés accrédités qui proposent aux personnes dépendantes des prestations en nature. Mais la prise en charge financière de la dépendance se répartit équitablement entre l'État et les communautés autonomes sur la base du degré de dépendance des personnes concernées<sup>1</sup>. En **Suède**, les municipalités sont les fournisseurs historiques de services aux personnes dépendantes, mais depuis 2009 elles ont la possibilité d'ouvrir à la concurrence la fourniture en nature de ces services (pour ceux réalisés à domicile comme en résidence spécialisée). Dans ce système (qualifié de *free choice system*), les municipalités continuent de financer ces services, mais les personnes dépendantes choisissent les prestataires qui vont les leur fournir parmi ceux agréés par la municipalité. De ce point de vue, cette évolution modifie le rôle des pouvoirs publics régionaux qui, de fournisseurs de services, se transforment pour certains en financeurs de services réalisés par des organismes prestataires. En **Allemagne**, les *Länder* ont perdu leurs prérogatives en matière de fourniture de services aux personnes dépendantes avec la mise en place, en 1995, de l'assurance relative aux soins de longue durée<sup>2</sup>. La fourniture de services reste en partie organisée au niveau local par les caisses régionales d'assurance dépendance, mais en lien avec l'État. En **Finlande**, ce sont également les communes qui sont chargées du financement et de la fourniture de services en nature, mais elles peuvent décider de les confier, avec d'autres communes, à des prestataires privés, ou de faire bénéficier les usagers de chèques. Aujourd'hui, environ un tiers des communes finlandaises ont recours à ces chèques.

Les **transferts monétaires** peuvent prendre différentes formes (versement direct ou *via* des chèques) et leur financement est varié – impôt, taxes locales, assurances sociales (Allemagne, Espagne) – et peut être combiné avec des assurances privées (Allemagne<sup>3</sup>,

---

(1) L'Espagne a instauré en 2006 une prise en charge socialisée de la dépendance dans le cadre de la loi 39/2006 du 14 décembre 2006 relative à la promotion de l'autonomie personnelle et l'assistance aux personnes dépendantes.

(2) L'Allemagne a créé en 1995 une cinquième branche de la Sécurité sociale destinée à financer le risque dépendance.

(3) En Allemagne, l'assurance obligatoire est financée par les cotisations patronales et salariales, mais également par les retraités et par l'Agence fédérale pour l'emploi pour les cotisations des demandeurs d'emploi. Elle est complétée par une assurance dépendance privée pour les personnes qui sont assurées par une caisse d'assurance maladie privée.

Espagne<sup>1</sup>). Ces prestations sont versées par l'État (Belgique, Angleterre, Allemagne) ou directement par les autorités locales, mais avec le soutien de l'État central (Finlande, Espagne).

Un nombre croissant de pays (**Allemagne, Finlande, Angleterre** pour les plus démunis) proposent aux usagers le choix entre le versement de prestations monétaires (ou de chèques) ou la fourniture de services en nature. Dans le premier cas, le fait que les sommes versées soient d'un niveau souvent inférieur à ce qu'elles représentent en services en nature n'empêche pas la très grande majorité de choisir le versement en espèces (environ 70 % des bénéficiaires en Allemagne<sup>2</sup>). Ces sommes peuvent être librement utilisées pour acheter des services sur le marché ou pour rétribuer des proches ou des voisins. Cette monétisation contribue ainsi à reconnaître le travail informel. Cependant, en brouillant les distinctions entre le marché et le non-marché, entre le formel et l'informel, et entre le public et le privé, le risque est d'alimenter un marché du « care » informel et peu régulé par les pouvoirs publics<sup>3</sup>.

La logique de ces dispositifs diffère donc de celle visant les services de confort : d'une part, le montant ou le niveau des transferts varie en fonction des besoins des individus – alors que les dispositifs sociofiscaux bénéficient aux ménages indépendamment de leurs besoins réels –, d'autre part la création d'emploi n'est pas le principal objectif de ces dispositifs qui visent à satisfaire des besoins sociaux, les transferts monétaires versés pouvant ainsi être utilisés pour « dédommager » des aides informelles<sup>4</sup>.

### 3.3 Des dispositifs moins nombreux et moins ciblés pour la garde d'enfant à domicile

Il n'y a pas, dans les pays étudiés, de dispositif spécifique de soutien à l'emploi à domicile pour la garde d'enfant, les dispositifs existants étant les mêmes pour tous les modes de garde (les réductions fiscales pour la garde d'enfant valent pour la garde collective comme pour la garde à domicile) ou intégrés aux services de confort.

Ce constat reflète également en partie le choix fait dans certains pays (Finlande, Suède et, dans une moindre mesure, Belgique et Allemagne) de mettre en place des services publics universels de garde d'enfant avant l'âge de la scolarisation. Ce choix s'accompagne le plus souvent de la reconnaissance d'un droit d'accès à une structure de garde pour les enfants dès la fin du congé légal de maternité<sup>5</sup>. L'Allemagne a reconnu en 2008 un droit opposable à

---

(1) En Espagne, la loi sur la dépendance de 2006 prévoit parallèlement la mise en place de mécanismes privés pour la protection des personnes dépendantes par le biais de contrats d'assurances privées ou de plans de pension.

(2) Kamette F. (2011), *Analyse comparée. La prise en charge de la dépendance dans l'Union européenne*, note, n° 196, Fondation Robert Schuman, février.

(3) Jenson J. (2001), « D'un régime de citoyenneté à un autre : la rémunération des soins », *Travail, genre et sociétés*, n° 6 ; Shutes I. et Chiatti C. (2012), "Migrant labour and the marketization of care for older people: the employment of migrant care workers by families and service providers", *Journal of European social policy*, 22(4), 392-405.

(4) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge. Perspectives internationales*, op. cit. ; Morel N., "Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic work in Europe" à paraître.

(5) Collombet C. (2013), « Diversité des modes d'accueil du jeune enfant en Europe », *Informations sociales*, n° 175.

la prise en charge des enfants de 1 à 3 ans dans une structure publique (en crèche ou en garderie). Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2013, ce droit ne sera effectif que si le développement de l'offre de garde répond aux besoins non satisfaits, or celle-ci dépend des communes et donc de leurs capacités financières.

Dans les pays nordiques, la mise en œuvre de ce droit repose également sur les collectivités locales, tout comme l'organisation du système éducatif. De ce fait, la garde à domicile est minoritaire et bénéficie en Suède et en Finlande du dispositif de réduction d'impôt s'appliquant aux services de confort. Néanmoins, la Finlande propose depuis 1996 une allocation monétaire aux parents d'enfants de moins de 3 ans qui ne souhaitent pas bénéficier de l'offre de garde publique pour faire garder leur enfant par un prestataire privé. Cette allocation, qui est composée d'une partie universelle et d'une partie variable en fonction des revenus des familles, concerne un nombre croissant de parents. Elle s'inscrit dans la volonté commune aux États européens de laisser davantage de liberté aux individus dans le choix des services et de ceux qui les fournissent (*free choice system*).

En **Allemagne** comme en **Belgique**, il n'y a pas de soutien spécifique pour la garde d'enfant à domicile, celle-ci bénéficiant des mêmes avantages fiscaux que tout autre mode de garde<sup>1</sup>. En **Allemagne**, ce soutien est important puisque les frais de garde peuvent être déduits du montant imposable des ménages, qu'ils soient actifs ou non, à hauteur des deux tiers (avec un maximum de 4 000 euros par an et par enfant).

En **Angleterre**, des subventions existent pour les personnes en emploi aux bas revenus (*Childcare Element*, qui est une composante du *Working Tax Credit-WTC*). Il existe en outre, depuis 2005, un système de « bons » (*Childcare Vouchers Benefit System*) distribués par les entreprises et destinés à financer la garde des enfants de leurs salariés (pas seulement à domicile). Les entreprises peuvent ainsi verser une partie du salaire sous forme de « bons » qui sont exonérés de cotisations sociales et exemptés de l'impôt sur le revenu (ils ne peuvent être supérieurs à environ 70 euros - 55 livres/semaine). Pour bénéficier de ces aides, les travailleurs employés/ organismes doivent être déclarés, soit auprès d'une agence agréée, soit auprès de l'Ofsted<sup>2</sup>. La réforme en cours en Angleterre, qui vise à réunir plusieurs prestations existantes en une seule, le *Universal Credit*, devrait conduire d'ici 2015 à la révision des aides à la garde d'enfant. À partir de l'automne 2015, les dispositifs actuels (y compris les *vouchers* distribués par les entreprises) seront remplacés progressivement par une seule exonération fiscale (*Tax-Free Childcare*) pour tous les ménages actifs (y compris indépendants) ne touchant pas l'*Universal Credit*.

Néanmoins, dans tous ces pays, l'accès aux dispositifs est conditionné à un enregistrement préalable et à un contrôle relatif à la qualification des salariés exerçant ces services.

---

(1) À la différence que, en Belgique, l'avantage fiscal est égal par enfant quel que soit le revenu, alors qu'en Allemagne il est croissant avec le revenu. Voir Collombet C. (2013), « La fiscalité familiale en Europe », *Informations sociales*, n° 175.

(2) L'Ofsted est l'Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. C'est un organisme gouvernemental non ministériel responsable de l'organisation et des contrôles des services de la petite enfance et de l'éducation (jusqu'aux 8 ans de l'enfant).

## 4 La montée en puissance de la sphère privée dans l'offre de services

En liaison avec le développement de dispositifs publics spécifiques de soutien à l'emploi à domicile (cf. *supra*), une évolution commune aux pays étudiés est la marchandisation des services, alors soumis aux règles du marché (émergence d'une offre privée et d'une demande solvable, concurrence entre les offreurs, plus grande liberté de choix des consommateurs, décentralisation des procédures)<sup>1</sup>. Ces services, qui étaient rendus de manière informelle ou financés et fournis par l'État, sont maintenant intermédiés par le marché, même s'ils demeurent financés en partie par les pouvoirs publics.

La marchandisation s'est traduite par la fourniture croissante de services par des structures privées à but lucratif au détriment d'organisations publiques ou non lucratives, ce qui interroge le modèle économique de ces activités. Cette évolution a été encouragée par des politiques visant à solvabiliser la demande privée (par le biais d'exonérations sociales, de réductions fiscales, de transferts monétaires – cf. *supra*) et par des évolutions législatives favorisant le développement d'une offre privée pour répondre à ces besoins en croissance.

Le poids des différents types d'offeurs de SAP diffère selon les pays, en rapport avec celui assigné traditionnellement à l'État, au marché et à la famille<sup>2</sup>. Cependant, une tendance commune aux pays étudiés est l'augmentation de la part des structures commerciales dans l'offre globale de ces services à domicile. Alors que leur demande est croissante, cette évolution a permis à l'État de se désengager (ou de ne pas s'engager) de la fourniture directe des SAP au profit d'acteurs privés.

Plus finement, il convient de distinguer les offreurs selon les types de services offerts. Le niveau de marchandisation est plus élevé pour les services de confort – qui correspondent à des besoins émergents à fort degré de solvabilité et pour lesquels les structures commerciales se sont positionnées massivement – que pour les services auprès des personnes dépendantes qui répondent à des besoins en croissance et pour lesquels préexistaient dans chaque pays des modalités de prise en charge (principalement assurées par les pouvoirs publics, des structures non lucratives dans les pays continentaux ou le réseau familial). Dans tous les cas, il s'agit majoritairement de structures de petite taille.

### 4.1 La croissance du marché des services de confort se partage principalement entre emploi direct et entreprises privées

La croissance de la sphère privée se traduit, dans les pays étudiés, par une baisse relative du poids de la sphère non lucrative dont le modèle économique ne semble pas adapté à cette libéralisation. En **Belgique**, la part des entreprises privées est passée de 30 % à 47 % entre 2006 et 2012, tandis que celle des associations à but non lucratif a diminué de 9 points

---

(1) Cette évolution illustre une tendance plus générale dans ces économies à l'introduction d'une nouvelle forme de gestion publique empruntant des pratiques et des outils issus du privé, le *New Public Management*.

(2) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, op. cit.

sur la même période, ce qui atteste de leurs difficultés à rester compétitives dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Le marché des services de confort a crû sous l'effet des différents dispositifs mis en place depuis vingt ans et les structures lucratives ont, avec l'emploi direct, le plus bénéficié de cette croissance. La répartition entre ces deux modalités d'emploi est différente selon les pays : l'offre de services de confort émane principalement de structures privées (dont les auto-entrepreneurs) en Suède, en Finlande, en Angleterre et en Belgique, et elle reste dominée par l'emploi direct en Espagne et en Allemagne (comme en France). Une caractéristique commune aux structures privées dans ces pays est leur petite taille. Au niveau européen, plus de 90 % des travailleurs dans les services domestiques auprès des ménages employeurs (NACE 97) appartiennent à des structures qui comptent moins de neuf salariés. Cela s'explique notamment par le poids des entrepreneurs individuels (en rapport avec les conditions d'accès à ces marchés dans certains pays comme la Belgique, la Finlande ou la Suède). En Suède, les services relevant du dispositif fiscal RUT ont bénéficié en 2013 à 17 000 entreprises, dont plus de la moitié étaient en réalité des auto-entrepreneurs<sup>1</sup>.

**La part de l'emploi direct** dans la fourniture de ces services de confort varie fortement entre les pays et dépend simultanément du modèle social national et des dispositifs mis en œuvre pour soutenir ces services. L'emploi direct est très élevé en Espagne (comme en France) et plus faible dans les autres pays. Les dispositifs d'agrément ou d'enregistrement mis en place dans la majorité des pays, et conditionnant l'accès à certains dispositifs de soutien à la demande (cf. *infra*), peuvent jouer sur le niveau de l'emploi direct. Ainsi, l'accès aux titres-services en Belgique ou le bénéfice de la réduction fiscale en Suède excluent l'emploi direct, ce qui contraint les individus à se déclarer en tant qu'auto-entrepreneurs pour y accéder. Le statut dérogatoire d'emploi existant en Allemagne (mini-job dans les services domestiques) et les exonérations sociales réservées à l'emploi direct en Espagne et en Finlande sont, eux, favorables à l'emploi direct. Il n'est pas rare pour des familles espagnoles d'employer directement des travailleurs indépendants à domicile, à temps plein, pour effectuer des travaux domestiques.

Cette atomisation de l'offre de services de confort est un frein à la structuration de collectifs de travail et les modes de régulation du travail traditionnels (inspection du travail, couverture par des accords collectifs, protection contre les licenciements, accès à la formation, représentation syndicale, etc.) peinent à s'imposer dans ce secteur, ce qui nuit à la qualité de l'emploi (cf. point 6, *infra*).

#### **4.2 La libéralisation des services aux personnes dépendantes bénéficie aux structures à but lucratif**

Dans les pays étudiés, les structures publiques et les associations occupaient traditionnellement le terrain des **services de care auprès des personnes dépendantes**, en relation avec les familles. Avec les tendances décrites *supra* (marchandisation et monétisation), le développement de « paiements directs » ou de « budgets personnalisés »

---

(1) Office statistique suédois

alloués aux individus et dont ils peuvent se servir librement a solvabilisé la demande privée de services à domicile et favorisé l'émergence de structures privées pour y répondre. Dans ces processus, les bénéficiaires deviennent des consommateurs et la notion de « choix » est érigée en valeur, y compris pour rémunérer de l'activité informelle. Cette évolution a conduit à diminuer la part des services fournis par les structures publiques et associatives et interroge la viabilité du modèle économique du non lucratif<sup>1</sup>.

En **Allemagne** comme en **Angleterre**, le développement de « *cash-for-care-schemes* » a conduit à substituer une réponse privée à une prise en charge essentiellement non lucrative auparavant. En Allemagne, en 2008, la part des organisations non lucratives dans le secteur de l'aide et de l'assistance aux personnes dépendantes reste majoritaire (53 %), mais elle a baissé de 10 points en dix ans au profit des structures privées dont la part est passée sur la même période de 36 % à 45 %<sup>2</sup>. En **Angleterre**, modèle libéral traditionnellement régulé par le marché, les structures privées représentent les trois quarts des fournisseurs d'aide à domicile.

Dans les pays nordiques (**Suède** et **Finlande**), ces services étaient traditionnellement pris en charge par des structures publiques, renvoyant à un modèle de protection sociale universel en fonction des besoins des individus (et non de leurs revenus). Mais, même dans ces pays, avec les évolutions législatives introduites dans les années 1990, visant à permettre aux communes d'externaliser la fourniture de ces services à des structures privées, la part des offreurs privés n'a cessé d'augmenter. En **Suède**, en 2012, 60 % des 290 municipalités suédoises ont une gouvernance entièrement publique de leurs services de soins aux personnes dépendantes à domicile et 40 % ont introduit un système de fourniture par des prestataires privés, librement choisis par les consommateurs. Un des avantages de ces prestataires privés est que, contrairement aux prestataires publics, ils peuvent également fournir des services de confort relevant du dispositif fiscal RUT, ce qui augmente leur rentabilité tout en constituant un atout pour les personnes dépendantes qui bénéficient d'un bouquet de services. Ainsi, entre 2008 et 2012, la part des plus de 65 ans dans les bénéficiaires du dispositif RUT n'a cessé de croître, tandis que celle des personnes âgées recevant des soins financés sur aides publiques n'a cessé de diminuer<sup>3</sup>.

En **Finlande**, les chèques fournis par les municipalités aux personnes dépendantes pour le financement de ces services (cf. *supra*) peuvent être utilisés auprès d'entreprises privées uniquement, ce qui explique leur développement au cours des dernières années. Entre 2000 et 2010, la part de l'emploi public dans la fourniture de ces services est passée en Finlande de 74 % à 66 %, tandis que celle de l'emploi privé a augmenté de 10 points (de 6,7 % à 17 %)<sup>4</sup>. Le poids de l'emploi non lucratif a, sur cette période, diminué de 2 points.

---

(1) Shutes I. et Chiatti C. (2012), "Migrant labour and the marketization of care for older people: the employment of migrant care workers by families and service providers", *op. cit.*

(2) Degavre F. et Nyssens M. (2012), *op. cit.*

(1) Nyberg A. (2013), "The Swedish RUT-deduction - Subsidy of formal employment or of high income earners' leisure time?", colloque Sciences-Po, LIEPP : *Analysing the political economy of household services in Europe*, octobre.

(4) Meagher G. et Szebehely M. (coord.) (2013), *Marketisation in Nordic Eldercare: a Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*, Stockholm University.



La **Belgique** fait figure d'exception, puisque les services d'assistance et d'aide aux personnes dépendantes ne peuvent être assurés que par des structures de type non lucratif ou publiques. Dans cette organisation tutélaire, les structures lucratives ne peuvent donc pénétrer sur ce marché.

La logique de marchandisation encouragée par ces modalités d'intervention publique modifie le rôle de l'État et des acteurs locaux (cf. *infra* point 5).

## 5 Quel rôle des pouvoirs publics ? Entre subvention et encadrement des services à la personne

Quel que soit le type de services concerné, le rôle des pouvoirs publics, au niveau national comme local, a profondément évolué à la suite de ces transformations. Les pouvoirs publics fournissent de moins en moins directement les services, mais ils subventionnent la demande. Cette logique de subventionnement diffère en fonction des dispositifs (cf. *supra*). Les pouvoirs publics définissent le niveau des aides indirectes (exonérations sociales et déductions fiscales) en pourcentage de la dépense le plus souvent, et ils prescrivent le montant des aides directes (prestations monétaires, chèques) principalement en fonction des besoins et des revenus. Ce subventionnement s'accompagne d'une régulation et d'un contrôle de la dépense plus ou moins marqués selon les pays.

### 5.1 Le faible contrôle de la dépense pour les services de confort

L'État intervient dans le marché des services de confort en gérant les dispositifs sociofiscaux essentiellement (exonérations de cotisations sociales, crédit d'impôt, etc.), en définissant les plafonds/taux de ces dispositifs et en encadrant, de manière plus ou moins stricte selon les pays, les entrants sur ce marché par le biais de procédures d'enregistrement. Celles-ci existent dans tous les pays étudiés, mais ne sont pas toujours accompagnées de critères permettant de contrôler l'offre de services (en termes de qualité des services rendus ou de l'emploi, de profils des prestataires, etc.). Quelques pays ont cependant instauré des processus de contrôle de la dépense publique plus fins, facilitant l'accès à ces services pour un plus grand nombre de ménages. Ainsi en **Suède**, l'enregistrement du prestataire conditionne littéralement le paiement du service puisque le montant de la déduction fiscale dont bénéficie le ménage dans le cadre des dispositifs existants est directement versé par l'administration fiscale au prestataire, le ménage ne payant que les 50 % restants. La **Belgique** a, quant à elle, instauré le système le plus contraignant puisque, d'une part, le bénéfice des titres-services est réservé aux structures ayant obtenu un agrément délivré par l'Office national de l'emploi (ONEm) et, d'autre part, les pouvoirs publics fixent le prix horaire des services entrant dans le champ des titres-services. L'intérêt d'un tel système est de permettre à l'État de contrôler l'offre de services domestiques grâce à la procédure d'agrément (320 agréments délivrés en 2012, 360 arrêtés pour environ 2 700 structures agréées<sup>1</sup>), et d'encadrer la concurrence sur ce marché grâce au contrôle des prix (cf. encadré 3).

---

(1) Idea Consult (2013), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité*, op. cit.

## 5.2 La régulation multiniveaux du marché des services aux personnes dépendantes

Les services d'assistance et d'aide aux personnes âgées et/ou handicapées se caractérisent dans tous les pays étudiés par une gouvernance multiniveaux (État/niveau local) et par une régulation plus tutélaire<sup>1</sup> que pour les services de confort. Cette organisation est le plus souvent justifiée par la nécessité d'être au plus près des besoins et de mieux contrôler la qualité du service rendu pour des personnes fragiles (dimension de sécurité et de santé publiques). La marchandisation et la monétisation de ces services font cependant évoluer le rôle des pouvoirs publics et la gouvernance de ces services. De fournisseurs de services auprès des personnes dépendantes, l'État et les collectivités locales tendent à devenir des régulateurs de marché. Ils cherchent en effet à encadrer le marché des services auprès des personnes dépendantes, en instaurant des procédures visant à assurer un fonctionnement efficient du marché et à augmenter la confiance des bénéficiaires. Cela passe principalement par trois types d'actions : la régulation des entrants, le contrôle de la qualité des services et la diffusion d'informations sur les acteurs.

- Dans la majorité des pays étudiés, l'enregistrement se double le plus souvent, pour les personnes dépendantes et les jeunes enfants<sup>2</sup>, de procédures d'agrément dont les critères peuvent être plus ou moins souples selon les pays – voire selon les localités. L'objectif de ces procédures d'agrément n'est pas de fermer l'accès au marché à certains acteurs, mais plutôt de concilier soutien à la demande et contrôle de l'offre pour, à la fois, davantage réguler le marché et garantir la qualité des services. En **Belgique**, le système d'agrément régional pour les structures intervenant auprès des publics dépendants est plus strict et long que celui des services de confort (en matière de profils de salariés recrutés, de formations continues) et il exclut les structures à but lucratif. En **Angleterre**, le « contrôle » des structures/personnels intervenant auprès des personnes dépendantes ou des jeunes enfants se fait *via* leur enregistrement auprès d'agences centrales comme l'Ofsted pour ce qui concerne la garde d'enfant, ou le General Social Care Council pour les travailleurs sociaux. Mais la qualité de la régulation effectuée par le biais de ces enregistrements est régulièrement remise en cause, car les standards requis sont faibles et la qualité des fournisseurs très inégale.
- Le contrôle de la qualité des prestations effectivement fournies dépend, quant à lui, des critères définis et des moyens alloués aux acteurs publics pour le réaliser. Le plus souvent, les principes de ce contrôle qualité sont énoncés par des organismes nationaux (par exemple le National Board of Health and Welfare en Suède ou la Care Quality Commission en Angleterre pour les personnes dépendantes) et déclinés localement. Mais les ressources ne sont pas les mêmes d'une localité à une autre, de même que les

---

(1) La notion de « régulation tutélaire » caractérise un mode de régulation de la part des pouvoirs publics, au sens où la production de services, en l'occurrence le maintien au domicile de personnes fragilisées (âgées, malades, etc.), est financée et encadrée par la puissance publique agissant comme « tutrice » des bénéficiaires.

(2) C'est moins le cas pour les services de confort (à l'exception de la Belgique). Ainsi en Suède, la déduction fiscale de 50 % pour les services de ménage ou de réparation n'est pas soumise à un agrément mais à un simple enregistrement.

méthodes d'évaluation et les indicateurs. Ce mouvement de décentralisation des services aux personnes dépendantes conduit donc le plus souvent, au sein des pays étudiés, à des inégalités territoriales croissantes, tant en termes de niveau que de qualité d'offre, ou de reste à charge pour les usagers.

- Les pouvoirs publics peuvent enfin accompagner les usagers pour les aider dans leur choix de recourir à tel ou tel fournisseur. Ils peuvent ainsi présélectionner ou diffuser de l'information sur les prestataires publics comme privés, afin de faciliter la prise de décision des usagers qui sont confrontés à une offre croissante de prestataires. En **Finlande**, les municipalités ont l'obligation de fournir une liste d'entreprises privées aux usagers, leur offrant des services pouvant être financés par le dispositif du chèque. En **Suède**, les pouvoirs publics ont mis en place depuis 2007 des procédures visant à comparer la fourniture des services auprès des personnes dépendantes entre les différentes communes, de manière à apprécier la qualité des services fournis selon le type de fournisseurs et l'efficacité des procédures d'externalisation mises en place depuis les années 1990. Ces informations comparatives (sur les différents offreurs, sur le suivi de la qualité des services rendus, mais également des éléments sur les coûts de ces services), fondées sur une liste d'indicateurs, sont ensuite mises à disposition de tous sur internet.

Cette logique de marchandisation peut donc engendrer des coûts propres de régulation du marché et réduire les bénéfices attendus de la baisse des prix générée par la concurrence<sup>1</sup>. Pour accompagner les municipalités dans cette ouverture à la concurrence, l'État suédois verse des fonds aux municipalités. Entre 2008 et 2010, environ 34 millions d'euros ont été versés par l'État aux municipalités et, en 2013, environ 1,8 million d'euros a été consacré à ce processus d'ouverture à la concurrence<sup>2</sup>.

Les avantages attendus par cette logique étaient une baisse des prix induite par une plus grande concurrence, une meilleure qualité des services ainsi qu'une plus grande satisfaction des bénéficiaires. Peu de données d'évaluation sont disponibles, mais les premières études qualitatives menées en Suède concluent cependant qu'il n'y a pas de différence de satisfaction des consommateurs selon le statut privé ou public du prestataire<sup>3</sup>.

## 6 Qualité des emplois dans les services à la personne : un objectif de second rang

Les enjeux de coût et de développement quantitatif de l'emploi dans les SAP ont initialement pris le pas sur les enjeux de qualité de l'emploi dans les préconisations de la Commission européenne comme dans les dispositifs mis en place nationalement. Les politiques de soutien aux services à la personne ont en effet privilégié le développement quantitatif de ces emplois et leur passage « au blanc », en réduisant leur coût pour les bénéficiaires, sans que les enjeux de qualité de l'emploi ne soient simultanément intégrés. Pour autant, la manière

---

(1) Meagher G. et Szebehely M. (coord.) (2013), *op. cit.* ; *Governance and Finance of Long-term Care across Europe*, WP6, Projet européen Interlinks (2011).

(2) Meagher G. et Szebehely M. (coord.) (2013), *op. cit.*

(3) Meagher G. et Szebehely M. (coord.) (2013), *op. cit.*

dont ces activités se sont développées, en liaison avec les dispositifs publics de soutien à la demande, n'est pas sans effet sur la qualité des emplois de SAP.

## 6.1 Des activités marquées par une mauvaise qualité des emplois

Les données sur la qualité de l'emploi dans les pays étudiés sont relativement rares du fait des difficultés d'identification spécifiques à ces services et donc du manque de données. Lorsqu'elles existent (cf. fiche pays Belgique et encadré 4), ces données soulignent la mauvaise qualité de ces emplois caractérisés par des temps de travail incomplets et fractionnés, des conditions de travail pénibles, des contrats courts, de faibles perspectives de carrière et de faibles rémunérations. Une comparaison européenne de la qualité de l'emploi dans différents secteurs – réalisée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail – confirme la très mauvaise qualité de l'emploi dans ces activités de services à domicile, particulièrement dans les services de confort (encadré 4).

La manière dont s'est organisé le soutien à ces services (en privilégiant le soutien à la demande sans action sur la qualité) et l'offre atomisée qui les caractérise n'ont pas favorisé la création d'emplois de qualité. Ces conditions d'emploi sont en effet à relier à l'organisation morcelée du travail entre plusieurs domiciles, à la quasi absence de contrôle ou de hiérarchie, et au faible pouvoir de négociation des salariés dans ces secteurs (renforcé dans le cas de relation d'emploi direct avec les particuliers employeurs). Ainsi, par exemple en **Suède**, où près de 70 % des salariés sont syndiqués, on estime que l'affiliation syndicale dans les SAP serait de l'ordre de 5 % à 10 %<sup>1</sup>.

L'amélioration des conditions de travail dans ces emplois est complexe, car elle renvoie plus généralement à plusieurs dimensions inhérentes à l'emploi à domicile : des droits collectifs peu développés (ces services sont le plus souvent réalisés dans le cadre d'une relation employeur/salarié qui ne favorise pas la régulation collective ; faiblesse du taux de syndicalisation du secteur et incomplétude des conventions collectives couvrant ces salariés ; peu de collectif de travail) ; des difficultés de contrôle de l'application des réglementations, notamment en matière d'hygiène et de sécurité (les corps d'inspection du travail ne pénètrent pas chez les particuliers employeurs), et de la qualité du service du fait du morcellement de l'emploi à domicile ; des droits sociaux incomplets liés à l'organisation du travail<sup>2</sup>.

### Encadré 4 : Qualité de l'emploi en Europe dans les services auprès des ménages

Sur toutes les dimensions de la qualité de l'emploi analysées par Eurofound<sup>3</sup>, les services domestiques auprès des ménages employeurs (NACE 97) sont extrêmement mal classés. Ils arrivent en dernière position de tous les secteurs comparés pour ce qui concerne : la part des CDI dans l'emploi (un peu plus de 10 %), la part des travailleurs sans contrat (plus de 40 %), le temps de travail moyen le plus faible, le sous-emploi le plus élevé (40 % des salariés de

(1) Calleman C. (2013), "Regulation and working conditions in the domestic-work sector in Sweden", *Analysing the Political Economy of Household Services in Europe*, colloque Sciences-Po, LIEPP, octobre.

(2) Morel N., « Les politiques de soutien au développement des SAP en Europe », séminaire Croissance et protection sociale, Sciences-Po, 28 novembre 2013.

(3) Eurofound, *Working Conditions and Job Quality: Comparing Sectors in Europe*, 2014.

cette classe souhaiteraient travailler davantage), et la plus faible part de travail en équipe et d'autonomie. Une des seules dimensions sur lesquelles ces activités sont un peu mieux classées porte sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, la flexibilité horaire inhérente à ces services facilitant la gestion de ces temps de vie.

Pour les activités sociales sans hébergement (NACE 88), qui recouvrent notamment les services auprès des personnes âgées et/ou handicapées et des jeunes enfants, le constat est moins négatif, notamment en matière de sous-emploi ou de temps de travail moyen. Les salariés de ce secteur, davantage formés que ceux des services domestiques, sont ceux qui déclarent le plus avoir besoin de formation pour effectuer correctement leur travail.

Malgré le constat et l'importance reconnue de cette question de qualité des services à la personne, celle-ci reste secondaire dans le contexte de crise économique dans lequel évoluent la plupart des pays européens depuis 2008. Or, sans exigence de qualité, l'apparente convergence d'intérêts économiques et sociaux que semblent réunir ces emplois peut se révéler paradoxale. En effet, les dispositifs dans leurs modalités actuelles, qui visent principalement à réduire le coût du travail, ne sont pas forcément conciliables avec l'objectif d'augmenter la qualité des services rendus et des emplois (encadré 5).

Viser le développement d'emplois de qualité contraint à faire évoluer les modalités de soutien public à ces emplois. Cela nécessite notamment de trouver un équilibre entre des politiques de montée en qualification des salariés et des mécanismes de solvabilisation de la demande susceptibles d'amortir les augmentations salariales résultant de cette élévation des qualifications.

#### **Encadré 5 : Les paradoxes européens du soutien aux services aux particuliers**

On peut relever **un certain nombre de tensions et contradictions dans la politique européenne de soutien aux SAP** qui vont se retrouver dans la mise en œuvre des politiques publiques nationales<sup>1</sup>:

- la volonté de réduire le coût du travail pour les moins qualifiés est difficilement conciliable avec celle d'augmenter la qualité du service en direction des publics vulnérables bénéficiaires de ces services (jeunes enfants et personnes dépendantes). Par exemple, l'amélioration des niveaux de qualification des individus réalisant ces services, levier d'une meilleure qualité des services rendus, devrait se traduire par des rémunérations plus élevées, le risque consécutif étant une contraction de la demande de services par les ménages ;
- les dispositifs publics existants, centrés principalement sur la baisse du coût du travail n'ont pas encouragé la création d'emplois de qualité en termes de temps de travail, de salaire, de respect des droits collectifs ou d'accès à la formation ;
- le discours sur l'égalité hommes/femmes est ambigu, car si ces emplois facilitent la conciliation vie familiale et vie professionnelle en déchargeant certaines femmes de ces tâches, leur développement conduit *a contrario* à renforcer la ségrégation professionnelle, y compris entre les femmes, et les stéréotypes de genre – car, dans tous les pays, ces emplois domestiques sont très majoritairement occupés par des femmes.

(1) Morel N. (2013), *op. cit.*

## **6.2 Des emplois majoritairement occupés par des femmes et des travailleurs immigrés**

Dans tous les pays étudiés, le profil des travailleurs dans les services aux ménages est relativement identique. Il s'agit majoritairement de femmes, de personnes peu qualifiées, avec une forte proportion de salariés de plus de 45 ans et de travailleurs immigrés<sup>1</sup>. Ce profil est logiquement le même que celui des travailleurs informels employés dans les activités domestiques et de services aux personnes dépendantes dont les emplois ont pu être en partie formalisés grâce aux politiques publiques de soutien à ces services. Les services domestiques et d'action sociale sont les secteurs les plus féminisés d'Europe<sup>2</sup>. Dans les pays étudiés, la part des femmes est particulièrement élevée pour les activités de services domestiques auprès des ménages, tandis que la part des plus de 50 ans est un peu moins élevée que pour les services d'action sociale (graphique 2).

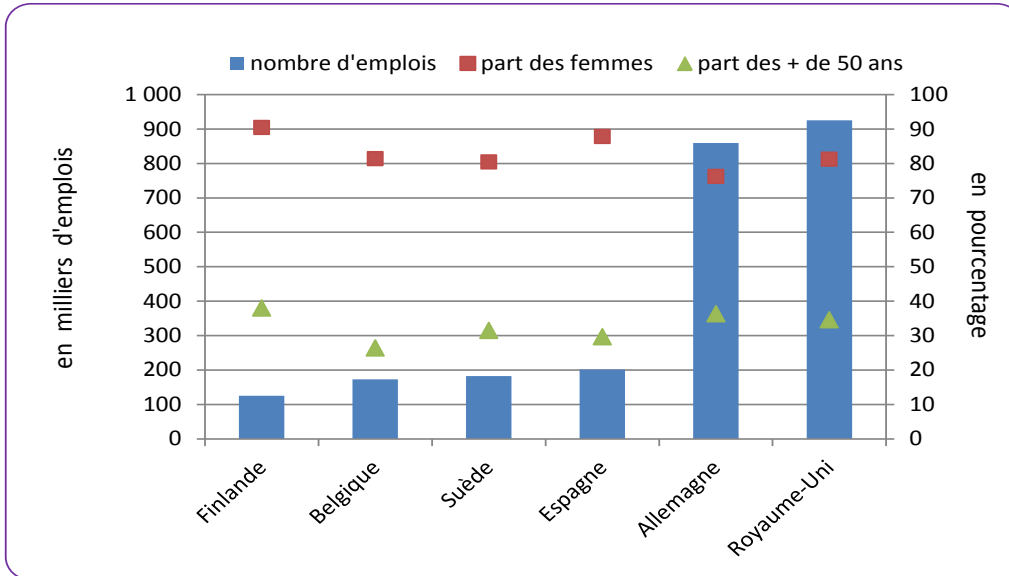
---

(1) Abrantes M. (2014), « Les travailleurs domestiques en Europe : que disent les chiffres ? », *op. cit.*

(2) Eurofound, *Working Conditions and Job Quality: Comparing Sectors in Europe*, *op. cit.*

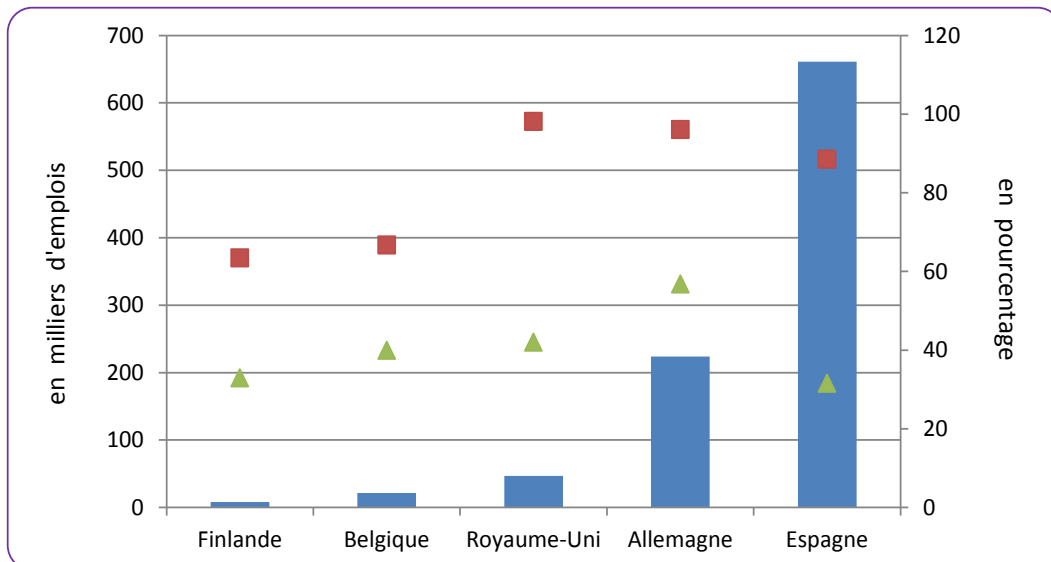
**Graphique 2 : Pourcentage de femmes et de travailleurs de plus de 50 ans dans deux secteurs couvrant des SAP en 2013**

**Action sociale sans hébergement (NACE 88)**



Note de lecture : en Finlande, 90 % des emplois dans le secteur de l'action sociale sans hébergement sont occupés par des femmes et 38 % par des travailleurs âgés de plus de 50 ans.

**Activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique (NACE 97)**



Note : pas de données disponibles pour la Suède.

Source : Eurostat, enquêtes Labour Force Survey, calculs CGSP

Les activités de services à la personne sont également marquées par une forte présence de travailleurs immigrés, notamment lorsque l'emploi direct occupe un poids élevé<sup>1</sup>. Peu de statistiques comparatives sont disponibles, mais la part des travailleurs immigrés semble très importante dans les pays continentaux et du Sud, et en croissance dans les autres pays, en liaison avec la marchandisation des services auprès des personnes dépendantes et le développement de prestations versées en argent qui laisse davantage de choix à l'utilisateur<sup>2</sup>. En **Espagne**, dans le but de lutter contre le « travail au noir » et contre l'immigration illégale, le gouvernement a régularisé en 2005 près de 200 000 travailleurs immigrés, principalement des femmes, ce qui a contribué à accroître le nombre de travailleurs domestiques déclarés en Espagne. En 2013, sur environ 660 000 employés domestiques, près de 300 000 seraient des travailleurs étrangers. En **Belgique**, sur 151 000 travailleurs dans les services de confort, 28 % sont des ressortissants étrangers (parmi les nationalités les plus représentées, on trouve les travailleurs polonais qui représentent 9 % de l'ensemble des travailleurs). En **Suède comme en Angleterre**, la part des travailleurs immigrés est également élevée dans les services auprès des personnes âgées, notamment dans les grandes villes. La majorité de ces travailleurs immigrés vient de Pologne et de Russie, mais de plus en plus arrivent, également d'Amérique latine et d'Afrique<sup>3</sup>.

Sans politique volontariste visant la valorisation de ces métiers et la mixité professionnelle<sup>4</sup>, la croissance des emplois de services à la personne risque de renforcer la polarisation qualitative des emplois et de se traduire par une égalité professionnelle à deux vitesses avec des femmes peu qualifiées dans des emplois de mauvaise qualité favorisant les carrières professionnelles de femmes qualifiées (ce que certains nomment le *care drain* en référence au *brain drain*<sup>5</sup>). Il est pourtant maintenant acquis que des emplois de qualité assurés par des personnes qualifiées sont un vecteur de croissance pour l'économie et de bien-être pour les bénéficiaires comme pour les travailleurs des services à la personne.

## 7 Conclusion : des politiques de soutien à l'emploi à domicile à faire évoluer

Les dispositifs publics de soutien aux services à la personne se sont considérablement développés depuis quinze ans en Europe avec, pour traits communs, le recours aux outils fiscaux, la monétisation des transferts destinés à solvabiliser la demande de services auprès des personnes dépendantes, et une augmentation de l'offre privée. Si les emplois de SAP ont effectivement augmenté dans les pays européens, leur accès ne s'est pas encore démocratisé et la qualité de ces emplois reste partout médiocre. Par les masses financières

---

(1) Van Hooren F. J. (2011), *Caring Migrants in European Welfare Regimes: the Policies and Practice of Migrant Labour Filling the Gaps in Social Care*, European University Institute, Florence.

(2) Shutes I. et Chiatti C. (2012), "Migrant labour and the marketization of care for older people: the employment of migrant care workers by families and service providers", *op.cit.*

(3) Calleman C. (2013), *op. cit.*

(4) Voir notamment Naves M.-C. et Wisnia-Weill V. (coord.) (2014), *Lutter contre les stéréotypes filles-garçons*, rapport, France Stratégie.

(5) Dumitru S. (2014), *From "Brain Drain" to "Care Drain": Women's Labor Migration, Methodological Sexism and Care Devaluation*, Women's Studies International Forum.



qu'ils représentent, ces dispositifs pourraient être un levier efficace pour concilier quantité et qualité de l'emploi dans ce secteur de plus en plus marchandisé. La prise en charge directe d'une partie du coût de ces services, comme en Belgique ou en Suède, constitue ainsi un moyen de faire accéder un plus grand nombre de ménages à ces services. Pour ce qui concerne la qualité de l'emploi, les pouvoirs publics peuvent revoir, à moyens budgétaires constants, les modalités d'accès à ces dispositifs en conditionnant, par exemple, leur soutien au respect de normes de qualité s'appliquant aux services rendus mais aussi à l'emploi. En **Belgique**, la qualité des emplois rémunérés par les titres-services s'améliore au fil des années avec le contrôle effectué par l'État fédéral sur les structures agréées, et sur les obligations en matière d'emploi et de professionnalisation du champ des services à la personne<sup>1</sup>.

En outre, l'externalisation de la fourniture de ces services auprès des personnes fragiles vers des acteurs privés à but lucratif, la monétisation des prestations et la plus grande liberté de choix qui en découle en matière de prestataires, et donc d'offres, ont rompu l'égalité de services offerte par les structures publiques locales et risquent de conduire à renforcer les écarts d'accès à l'offre entre territoires. De surcroît, si la qualité des services peut être davantage contrôlée par le biais des agréments et certifications des prestataires existants, la qualité des emplois fait rarement l'objet de contrôles, alors même que les deux sont liés. Formation et professionnalisation des personnels, conditions de travail et d'emploi sont autant de facteurs qui jouent sur la qualité des profils dans ces emplois<sup>2</sup> et sur la qualité des services fournis.

L'allocation des montants publics dépensés doit également davantage favoriser le modèle économique que les pouvoirs publics souhaitent promouvoir, en correspondance avec ces enjeux de qualité. Les dispositifs publics peuvent en effet jouer sur la structuration de l'offre de SAP en favorisant tel ou tel type d'offreur de services. La différenciation inscrite dans le dispositif fiscal en Finlande entre emploi direct ou *via* un prestataire comme les restrictions d'accès imposées à certains offreurs en Belgique ou en Suède constituent autant de leviers de structuration de l'offre pour les pouvoirs publics.

Tout ceci nécessite par ailleurs la mise en place de processus de contrôle et de suivi des sommes engagées. Parmi les pays étudiés, seule la Belgique a prévu dans la loi instaurant les titres-services une évaluation annuelle du dispositif par un cabinet indépendant, conditionnée à la mise en place d'un système de remontée d'informations pertinentes. Cela permet à la fois d'effectuer des contrôles de conformité des acteurs du marché, de maîtriser les coûts de ce dispositif et de suivre des indicateurs de qualité de l'emploi.

---

(1) Voir notamment IDEA Consult (2013), *op.cit* ; Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities, op.cit*.

(2) La qualité de l'emploi est un facteur central d'attractivité pour ce secteur dont les perspectives de croissance sont importantes (Cedefop – *Future Skills Supply and Demand in Europe, Forecast 2012*).

### Annexe 1 : Principales modalités d'action publique pour les bénéficiaires de SAP à domicile visant à solvabiliser la demande dans les six pays étudiés

	Services de confort	Garde d'enfant à domicile	Soins aux personnes dépendantes âgées et handicapées
<b>Allemagne</b>	Exonérations sociales pour les salariés employés dans le secteur des services aux ménages (mini-jobs spécifiques au secteur) + réduction fiscale (20 % des cotisations employeurs avec un plafond à 510 euros/an).	Réduction d'impôt à hauteur de 2/3 des frais de garde (avec un maximum de 4 000 euros par an et par enfant).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau national : prestations monétaires ou services en nature en fonction des besoins (financés par la branche dépendance de la Sécurité sociale).</li> <li>- Au niveau local (<i>Länder</i> et communes) : prestations d'assistance (en nature) pour les plus démunis.</li> </ul>
<b>Angleterre</b>	Exonérations sociales et moindre couverture sociale pour les travailleurs occasionnels (non spécifiques au secteur).	Aides financières pour les ménages actifs aux bas revenus. <i>Vouchers</i> versés par certaines entreprises à leurs salariés exonérés de cotisations sociales et exemptés de l'impôt sur le revenu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau national : prestations monétaires en fonction des besoins (financées par l'impôt).</li> <li>- Au niveau local (<i>councils</i>) : services régulés par l'État, mais fourniture locale pour les plus démunis en nature ou en argent.</li> </ul>
<b>Belgique</b>	Chèques subventionnés (titres-services) avec régulation par les prix fixés par l'État + réduction fiscale (30 % avec un plafond à 1 380 euros/an).	Chèques ALE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau national : prestations monétaires en fonction des revenus et des besoins (financées par l'impôt).</li> <li>- Au niveau local (régions) : prestations en nature en fonction des revenus et des besoins (+ prestation monétaire d'assistance en Flandre).</li> </ul>
<b>Espagne</b>	Exonérations temporaires de cotisations patronales pour l'emploi direct (de 20 % à 45 % selon la taille des foyers).	Selon les régions, prise en charge financière <i>via</i> la loi sur la dépendance.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau national : financement à 50 % des dépenses des communes en faveur de la dépendance.</li> <li>- Au niveau local (communautés autonomes) : financement de la dépendance (50 %). Services en nature fournis par les communautés autonomes et, à défaut, par le secteur privé accrédité, ou versement de prestations monétaires si fourniture impossible.</li> </ul>
<b>Finlande</b>	Crédit d'impôt (45 % <i>via</i> une entreprise ; 15 % <i>via</i> l'emploi direct) avec un plafond de 2 000 euros/an/personne ; exonérations de 100 % des cotisations patronales pour l'emploi direct.	Allocation de garde d'enfant de moins de 3 ans à domicile – partie universelle en fonction du nombre d'enfants et partie en fonction des revenus et de la taille de la famille. Crédit d'impôt (45 % <i>via</i> une entreprise ; 15 % <i>via</i> l'emploi direct) avec un plafond de 2 000 euros/an/personne ; exonérations de 100 % des cotisations patronales pour l'emploi direct.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau national : transferts pour les communes les plus pauvres.</li> <li>- Au niveau local (communes) : chèques (<i>palveluseteli</i>) ou services en nature fournis par les communes ou <i>via</i> des entreprises privées.</li> </ul>
<b>Suède</b>	Crédit d'impôt de 50 % (dispositifs dits RUT et ROT) pour les services fournis par les entreprises (et « auto-entrepreneurs ») avec un plafond de 50 000 couronnes [5 500 euros]/an/personne ou 100 000 couronnes [10 950 euros] par ménage.	Crédit d'impôt (RUT – garde à domicile).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau national : financement des services communaux (à 85 %).</li> <li>- Au niveau local (communes) : services en nature en fonction des besoins fournis par des structures communales, ou financés par les communes mais fournis par des prestataires privés (modèle du <i>free choice</i>).</li> </ul>

## **Annexe 2 : La nomenclature européenne d'activité (NACE) des services aux ménages**

Le périmètre des SAP recouvre dans son acception large des éléments appartenant à cinq classes de la NACE Rev.2 : 88 (*social work activities without accommodation*), 97 (*activities of households as employers of domestic personnel*), 96 (*other personal service activities*), 82.99 (*other business support services*) and 78 (*activities linked to employment*). Dans une vision restreinte des services aux ménages, seules les classes 97 et 88 sont comptabilisées. Si le périmètre de la NACE 97 est précis – quoique limité aux particuliers employeurs, celui de la NACE 88 recouvre des activités qui ne sont pas forcément fournies à domicile. Mais les données disponibles, qui sont agrégées, ne permettent pas de traitement plus fin.

### **NACE 97 Activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique**

Cette classe comprend les activités des ménages employant du personnel domestique : bonnes, cuisiniers ou cuisinières, serveurs, valets de chambre, maîtres d'hôtel, blanchisseuses, jardiniers, portiers, palefreniers, chauffeurs, concierges, gouvernantes, gardiennes d'enfants à domicile (*baby sitters*), précepteurs, secrétaires, etc.

Elle ne recouvre que les emplois directs des particuliers employeurs, pas ceux fournis par un organisme prestataire.

### **NACE 88 Action sociale sans hébergement**

Cette division comprend la prestation de divers services d'action sociale directement aux bénéficiaires. Les activités de cette division ne comprennent pas de services d'hébergement, sauf sur une base temporaire.

#### **88.10 Action sociale sans hébergement pour personnes âgées et/ou pour personnes handicapées**

Cette classe comprend :

- les services sociaux, de consultation, de protection sociale, d'orientation et autres services similaires destinés aux personnes âgées et handicapées à leur domicile ou dans d'autres lieux. Ces services peuvent être fournis par des services publics ou par des organismes privés, des organisations d'entraide nationales ou locales ou par des spécialistes proposant des services de consultation ;
- visites aux personnes âgées et handicapées ;
- activités des centres de jour pour personnes âgées ou pour adultes handicapés ;
- réadaptation professionnelle et réinsertion des handicapés, à condition que ces activités ne comportent qu'un élément pédagogique limité.

Cette classe ne comprend pas :

- le financement et l'administration des régimes de sécurité sociale obligatoire (voir 84.30) ;
- les activités analogues à celles décrites dans cette classe, mais comprenant un hébergement (voir 87.30) ;
- les activités de garderies d'enfants handicapés (voir 88.91).

## **88.9 Autre action sociale sans hébergement**

### **88.91 Action sociale sans hébergement pour jeunes enfants**

Cette classe comprend également :

- les activités des garderies périscolaires, y compris les activités de garderies d'enfants handicapés.

### **88.99 Autre action sociale sans hébergement n.c.a.**

Cette classe comprend :

- les services sociaux, de consultation, de protection sociale, d'orientation et d'aide aux réfugiés et autres services similaires apportés aux individus et aux familles à leur domicile ou dans d'autres lieux. Ces services peuvent être fournis par des services publics ou par des organismes privés, des organisations d'aide aux victimes de catastrophes, des organisations d'entraide nationales ou locales, ou des spécialistes proposant des services de consultation :
  - protection sociale et conseil d'orientation pour enfants et adolescents ;
  - activités d'adoption et de protection des enfants et d'autres personnes contre les mauvais traitements ;
  - conseils d'économie domestique, consultations conjugales et familiales, services de conseil en matière de crédit à la consommation et d'endettement ;
  - activités au niveau des collectivités et des quartiers ;
  - aide aux victimes de catastrophes, aux réfugiés, aux immigrés, etc., y compris l'hébergement transitoire offert à ces personnes ;
  - réadaptation professionnelle et réinsertion des chômeurs, à condition que ces activités ne comportent qu'un élément pédagogique limité ;
  - détermination des droits à l'aide sociale, aux allocations de logement ou à des bons d'alimentation ;
  - centres de jour pour les sans-abri et les autres groupes sociaux démunis ;
  - activités de bienfaisance telles que la collecte de fonds ou d'autres activités apparentées relevant des œuvres sociales.

Cette classe ne comprend pas :

- le financement et l'administration des régimes de sécurité sociale obligatoire (voir 84.30) ;
- les activités analogues à celles décrites dans cette classe, mais comprenant un hébergement (voir 87.90).

*Source : Eurostat, Methodologies and working papers, NACE Rev.2, Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*





## Fiche 1

# Gouvernance et organisation des SAP en Allemagne

- Pas de définition du secteur des SAP en Allemagne.
- 2<sup>e</sup> pays de l'Union européenne pour le nombre de salariés dans l'action sociale sans hébergement (dont les services auprès de personnes âgées et handicapées) et 3<sup>e</sup> pour l'emploi direct de personnel domestique.
- Pour les services à domicile en emploi direct (pour les services de confort et la garde d'enfant), modalité d'emploi spécifique : les « mini mini-jobs » (bénéficiant d'exonérations sociales et de réductions fiscales).
- Solvabilisation de la demande de services liés à la dépendance grâce à la création en 1995 d'une nouvelle branche de la Sécurité sociale : l'Assurance de soins longue durée (ASLD).
- Pour la dépendance, fourniture de soins en nature ou versement de prestations monétaires.
- En Allemagne, les acteurs privés et associatifs se partagent le marché des soins aux personnes dépendantes, l'emploi direct étant privilégié pour les services domestiques (via les mini mini-jobs).

### 1/ Le périmètre des SAP et les types de services couverts

Il n'y a pas de cadre légal du secteur des services à la personne en Allemagne, celui-ci se matérialisant, comme en France, par des dispositions sociofiscales concernant certains services. Historiquement, l'offre de services auprès des personnes dépendantes est décentralisée en Allemagne et il n'existe pas de politique nationale en faveur de ces services.

En Allemagne, le critère principal de définition des activités entrant dans le champ des SAP est le foyer et non la personne. À ce titre, le ministère de la Famille, des Seniors, des Femmes et des Jeunes considère que « toutes les activités qui sont exécutées par une personne en dehors de son propre foyer contre rémunération et dans le but de faciliter les tâches du quotidien de l'utilisateur sont considérées comme étant des SAP<sup>1</sup> ».

---

(1) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*.

Dans le secteur des **services de confort pour les particuliers employeurs**, existe une forme spécifique de mini-jobs<sup>1</sup> qui vise principalement à lutter contre le travail non déclaré : les « **mini mini-jobs**<sup>2</sup> ». Ceux-ci concernent les services de cuisine, ménage, repassage, courses, garde d'enfant, etc. réalisés au domicile de ménages employeurs.

L'Allemagne a encouragé le **développement des services à domicile en direction des personnes dépendantes** privilégiant le maintien à domicile plutôt que le placement en centre de soins médicalisés. Pour ce faire, l'Allemagne a fait le choix d'une assurance sociale contre le risque de dépendance organisée nationalement : l'Assurance de soins de longue durée (ASLD). Introduite en 1995, cette 5<sup>e</sup> branche de la sécurité sociale vise à couvrir l'ensemble des individus en fonction de leurs besoins, quels que soient leur âge, leur revenu ou leur richesse. Cette assurance obligatoire financée par les cotisations patronales et salariales, mais également par les retraités et par l'Agence fédérale pour l'emploi (pour les cotisations des demandeurs d'emploi), est complétée par une assurance dépendance privée pour les personnes qui sont assurées par une caisse d'assurance maladie privée. La loi distingue quatre degrés de dépendance (moyenne/importante/sévère/très sévère) qui correspondent à des niveaux de prestations répartis en quatre classes : soins à domicile, soins partiellement hospitaliers, soins en établissement hospitalier, soins de courte durée. En ce qui concerne les soins à domicile, on trouve les prestations en nature délivrées par des professionnels et les prestations monétaires qui servent à rémunérer des aidants informels<sup>3</sup>. La création de cette branche de la Sécurité sociale a permis de solvabiliser la demande de services d'aide aux personnes dépendantes et de favoriser leur maintien à domicile ainsi que les soins informels. De fait, en 2009, environ 70 % des bénéficiaires de l'assurance dépendance vivaient à domicile<sup>4</sup>.

## **2/ Description du secteur : poids économique et profil des salariés**

### **Poids du secteur**

Selon la nomenclature européenne d'activité (NACE), les services domestiques auprès de ménages employeurs (ménage, garde d'enfant, jardinage, etc.) représentent en Allemagne en 2013 environ 0,5 % de l'emploi total, et l'action sociale sans hébergement environ 2,1 %. L'emploi dans ce secteur est marqué par le poids des aidants familiaux (environ 388 000 en 2009 selon la DGCIS, dont une part importante de travailleurs immigrés, des femmes principalement), qui jouent un rôle majeur dans le maintien à domicile des personnes âgées

---

(1) Pour soutenir l'emploi des peu qualifiés, l'Allemagne a opté pour la création en 2003 d'une forme dérogatoire d'emploi : les mini-jobs. Il s'agit d'emplois rémunérés au maximum 450 euros par mois, exonérés de cotisations sociales et d'impôt pour les salariés, et avec un taux fixe d'imposition de 30 % pour les employeurs. Le salarié ne cotise ni pour la maladie, ni pour la retraite et bénéficie donc d'une moindre protection sociale. En termes de temps de travail, il n'y a pas de limite légale, mais la plupart des mini-jobs se restreignent à moins de quinze heures par semaine. Ils peuvent être exercés parallèlement à l'aide sociale, ou en plus d'un emploi « traditionnel ».

(2) Morel N., "Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic work in Europe", *Social Politics*, à paraître ; European Federation for Services to Individuals (EFSI) (2013), *White Book on Personal and Household Services in ten EU Member States*, décembre.

(3) DG Trésor (2012), *Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale*, document de travail n° 2012/02, août.

(4) Kamette F. (2011), *Analyse comparée. La prise en charge de la dépendance dans l'Union européenne*.



dépendantes en Allemagne<sup>1</sup>. Des dispositifs en faveur de ces aidants ont d'ailleurs été développés depuis 2008 (cf. *infra*).

L'Allemagne est le 2<sup>e</sup> pays derrière le Royaume-Uni pour ce qui concerne le nombre d'emplois dans l'action sociale sans hébergement et le 4<sup>e</sup> pays de l'Union européenne à avoir le plus de travailleurs dans les services domestiques auprès des ménages employeurs (derrière les pays du Sud et la France). Cela représente respectivement 223 000 et 860 000 emplois en 2013 selon la nomenclature européenne NACE.

### **Profil des bénéficiaires de ces services**

En 2012, on compte 2,4 millions de **bénéficiaires de prestations de soins de longue durée**, dont 82 % qui ont 60 ans ou plus. Ce nombre devrait quasiment doubler d'ici 2050 selon le ministère de la Santé allemand. Sur l'ensemble des personnes dépendantes, environ 70 % reçoivent des soins et autres prestations d'aide à la vie quotidienne délivrés à domicile<sup>2</sup> (qui entrent dans la catégorie des services aux personnes dépendantes à domicile).

### **Profil des salariés**

En 2012, plus de **220 000 salariés** travaillaient dans les services à domicile avec un contrat de type « mini mini-job » (sur environ 7 millions de mini-jobs). Auparavant, les deux tiers environ de ces travailleurs n'étaient pas déclarés<sup>3</sup>. Les femmes comptent pour 63 % de l'ensemble des mini-jobs et plus des deux tiers des détenteurs de mini-jobs à titre exclusif. Avec un temps de travail moyen de douze heures par semaine, un salarié en mini-jobs sur deux est pauvre s'il vit seul (ce qui est le cas d'un tiers d'entre eux<sup>4</sup>).

Dans l'une de ses publications sur les services domestiques<sup>5</sup>, la Fédération des syndicats du commerce allemand (DGB) considère l'emploi à domicile comme une zone de non-droit du point de vue des droits des travailleurs, car marqué par le poids du travail informel et par une relative instabilité et précarité.

L'augmentation du nombre de travailleurs informels dans ce secteur s'explique notamment par la croissance des besoins en matière de dépendance, qui sont supérieurs aux dépenses publiques en la matière, et par l'augmentation du taux d'emploi des femmes. En Allemagne, les personnes dépendantes vivent le plus souvent à domicile et l'aide informelle ne se fait pas, comme dans les pays du Sud, par les enfants mais plutôt par des aidants informels hors famille.

Selon la fédération, ces salariés sont peu qualifiés et ont un faible niveau d'éducation. Ce secteur est également marqué par le poids de l'immigration. Le nombre de migrants venant

---

(1) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge*, op. cit.

(2) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge*, op. cit.

(3) Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, op. cit.

(4) Lechevalier A., « Dix ans de réforme Hartz : un modèle du genre... », blog Alternatives économiques.

(5) DGB (2012), *Hausangestellte – das Ende der Ausbeutung?*, Berlin, octobre, cité par N. Farvaque (2013).

d'Europe centrale ou de l'Est est estimé entre 100 000 et 150 000 en Allemagne. Ces emplois sont également majoritairement occupés par des femmes (à 94 %), le plus souvent à temps partiel. En 2011, environ les trois quarts des salariés employés à domicile travaillent moins de vingt heures par semaine. La moitié des salariés employés dans les services domestiques et un tiers de ceux travaillant dans l'assistance aux personnes dépendantes et aux enfants ont 50 ans ou plus.

On estime que 80 % du travail domestique est non déclaré, réalisé majoritairement par des immigrés (en partie illégaux) mais aussi par des voisins ou amis<sup>1</sup>.

### **3/ Structuration du marché des SAP**

**En Allemagne, les acteurs privés et associatifs se partagent le marché des services aux personnes dépendantes, tandis que l'emploi direct l'emporte dans les services domestiques.**

Les associations, notamment religieuses, occupent traditionnellement une place centrale dans le secteur de l'action sociale en Allemagne (auprès des enfants comme des personnes dépendantes), mais les acteurs privés sont de plus en plus présents sur ce marché. Celui-ci s'est solvabilisé depuis la création de l'ASLD, ce qui a conduit à une plus grande concurrence entre les acteurs. En 2008, pour ce qui concerne l'aide aux personnes dépendantes de plus de 65 ans, la part des structures privées était de 45 % (contre 36 % en 1998), celle des organisations non lucratives de 53 % (contre 62 % en 1998) et celle des structures publiques de 2 %<sup>2</sup>.

Les services de confort à domicile sont, quant à eux, principalement réalisés dans le cadre d'une relation d'emploi direct *via* les contrats de travail dérogatoires spécifiques au secteur : les « mini mini-jobs » (cf. *infra*). Contrairement aux dispositifs mis en place dans certains pays, celui-ci n'a pas vocation à structurer l'offre de services car il est réservé à la relation d'emploi directe. Ces contrats ne favorisent pas non plus la qualité des emplois (temps partiel subi, horaires flexibles, faible accès à la formation, etc.) et des services, relativement meilleure quand l'offre est structurée avec des prestataires agréés<sup>3</sup>.

### **4/ Gouvernance du secteur : modalités et acteurs**

**L'Assurance de soins de longue durée (ASLD)** est organisée au niveau national, mais elle est gérée par 250 caisses publiques indépendantes placées sous l'autorité des caisses d'assurance maladie. En fonction de leur degré de dépendance évalué par le service médical de l'ASLD, les personnes recevront des prestations correspondant à leurs besoins (bouquet de services). Il ne s'agit pas de couvrir l'ensemble des besoins, mais de prendre en charge un forfait en fonction des besoins évalués. Cette assurance couvre environ 70 % des

---

(1) Farvaque N. (2013), *op. cit.*

(2) Degavre F. et Nyssens M. (dir.), (2012), *op. cit.*

(3) EFSI (2013), *op. cit.*; Angermann A. et Eichhorst W. (2013), *Who Cares for You at Home? Personal and Household Services in Europe, op.cit.*

besoins, le reste à charge des familles s'élevant à 30 %<sup>1</sup>, et concerne principalement les services domestiques visant au maintien à domicile. L'aide des assurances sociales n'est donc que complémentaire et l'individu est amené à contribuer de manière relativement importante à la prise en charge de sa perte d'autonomie<sup>2</sup>.

Le bénéficiaire peut choisir de recevoir tout ou partie de ces prestations en argent (il s'assure lui-même de recevoir les soins appropriés) ou en nature (services dispensés à domicile ou en établissement). Malgré le fait que le montant en nature équivaut environ au double de celui versé en argent, environ 70 % des bénéficiaires choisissent l'aide financière<sup>3</sup>. Lorsque ce bouquet de services est agréé par les caisses publiques, la personne dépendante et sa famille signent un contrat avec un fournisseur de services. L'argent reçu peut également être utilisé pour rémunérer des aidants informels, ce qui contribue à soutenir l'emploi non déclaré. Si les soins sont assurés par un membre de la famille ou une personne non active, selon la catégorie de dépendance, l'indemnité de soins versée en espèces est égale par mois à :

- catégorie 0 : 120 €
- catégorie I : 305 €
- catégorie II : 525 €
- catégorie III : 700 €

Les structures qui souhaitent fournir ces services aux personnes dépendantes doivent signer avec la branche qui gère l'ASLD un contrat dans lequel sont notamment négociés les prix des services. Cette contractualisation permet de réguler l'offre et de structurer une offre globale de services incluant des services paramédicaux et domestiques<sup>4</sup>.

Avec la mise en place de l'ASLD, les *Länder* ont perdu leurs prérogatives en matière de fourniture de services aux personnes dépendantes, puisque celle-ci est dorénavant organisée au niveau de l'État, en lien avec les caisses régionales d'assurance dépendance. **Les Länder et les communes restent cependant toujours en charge des prestations en nature octroyées aux personnes dépendantes** dont les revenus sont insuffisants (*Hilfe zur Pflege*). Les *Länder* sont également en charge de la formation des travailleurs auprès des publics fragiles (travailleurs sociaux auprès de personnes dépendantes et assistantes maternelles).

## 5/ Les dispositifs publics de soutien aux SAP

**Les mini-jobs exercés au domicile d'un ménage employeur** pour effectuer principalement des services de confort (mini mini-jobs) bénéficient d'un taux forfaitaire de cotisations patronales moitié moindre que pour les autres mini-jobs (14 % contre 28 %) et d'une exemption de cotisations salariales (en contrepartie, les salariés n'ont pas de couverture sociale, chômage ou maladie). Les particuliers employeurs peuvent en plus déduire de leur impôt sur le revenu 20 % des cotisations employeurs restant à payer (dans la

---

(1) DG Trésor (2012), *op. cit.*

(2) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge, op. cit.*

(3) Kamette F. (2011), *Analyse comparée. La prise en charge de la dépendance dans l'Union européenne, op. cit.*

(4) Degavre F. et Nyssens M. (dir.), (2012), *op. cit.*

limite de 510 euros/an). Les services fournis *via* les mini mini-jobs sont réalisés dans le cadre exclusif d'une relation de particulier à employeur (sans intermédiation). Les modalités d'embauche sont simplifiées grâce à une procédure spécifique de type chèque ménage (*Haushaltsscheckverfahren*).

Pour les services aux personnes dépendantes, l'ASLD ne bénéficie pas de subventions de la part de l'État fédéral. En 2011, l'Allemagne dépense 22 milliards d'euros pour les soins de longue durée, dont 1,2 milliard est financé par des subventions publiques<sup>1</sup>. Les dépenses non prises en charge par les cotisations de l'assurance dépendance le sont par l'aide sociale, financée par les communes (pour les services de ménage) et par les communes et les *Länder* (pour les aides plus ciblées sur la dépendance). Les coûts d'investissements dans les établissements de soins sont aussi financés par les *Länder*<sup>2</sup>. Pour ces derniers, les dépenses d'aide sociale s'élevaient à 2,7 milliards d'euros en 2007<sup>3</sup>.

Depuis 2008, le gouvernement allemand a mis en place **un dispositif de compensation salariale** pour les personnes en emploi qui souhaitent assister une personne âgée ou fragile de leur famille (les aidants familiaux ne sont pas assujettis à la TVA). Les membres de la famille d'une personne âgée peuvent ainsi demander une réduction de leur temps de travail de l'ordre de 50 % pour s'en occuper tout en continuant à bénéficier de 75 % de leur rémunération, pendant une période maximale de deux ans. La caisse d'assurance-dépendance prend également en charge les pertes de cotisations retraites des proches (parents, voisins...) qui ont réduit leur activité pour s'occuper d'une personne dépendante. Elle offre également des cours gratuits pour la formation des aidants<sup>4</sup>.

En Allemagne, il n'y a **pas de soutien spécifique pour la garde d'enfant à domicile** qui bénéficie des mêmes avantages que tout autre mode de garde ; les frais de garde peuvent être déduits du montant imposable des ménages, qu'ils soient actifs ou non, à hauteur de deux tiers (avec un maximum de 4 000 euros par an et par enfant). L'Allemagne a reconnu en 2008 un droit opposable à la prise en charge des enfants de 1 à 3 ans dans une structure publique (en crèche ou en garderie<sup>5</sup>). Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2013, ce droit ne sera effectif que si le développement de l'offre de garde répond aux besoins non satisfaits ; or celle-ci dépend des communes et donc de leurs capacités financières.

---

(1) Meistermann M. (2013), « Politique sociale en Allemagne : un budget excédentaire depuis 2004 », IFRAP, juin.

(2) *Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées*, annexes au rapport du groupe n°4, 2011.

(3) DG Trésor (2012), *op. cit.*

(4) *Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées*, *op. cit.*

(5) Collombet C. (2013), « Diversité des modes d'accueil du jeune enfant en Europe », *Informations sociales*, n° 175.



## Fiche 2

# Gouvernance et organisation des SAP en Angleterre

- Pas de cadre légal ni de politique publique de soutien aux SAP en Angleterre.
- 2<sup>e</sup> pays européen (derrière la France) pour le nombre d'emplois dans le secteur de l'action sociale sans hébergement (en faveur principalement des personnes âgées et/ou dépendantes).
- Absence de dispositif spécifique de soutien aux services de confort ; faiblesse de l'emploi direct dans ces services.
- Prédominance des acteurs privés et poids de l'emploi informel.
- Existence d'une allocation spécifique pour les aidants familiaux.

### 1/ Le périmètre des SAP et les types de services couverts

En langue anglaise, pour parler des services à la personne, on emploie les termes de « *facility management* », « *home care services* », ou encore « *relational services* ». On peut également trouver l'expression « *people's services* », comme traduction anglaise de la notion française de « services à la personne ». Mais il n'existe pas de définition pour l'ensemble des services couverts par les SAP en Angleterre, car cela ne constitue ni un secteur d'activité économique ni une construction sociofiscale.

Dans le rapport de la DGCIS (2011)<sup>1</sup> étaient présentées les statistiques relatives à deux catégories d'activités comprenant certains SAP, mais qui ne sont pas forcément réalisés à domicile : le secteur de l'action sociale (et plus précisément les activités sociales effectuées en dehors des institutions) et le secteur des services (en particulier les services personnels). Mais comme d'autres pays européens, l'Angleterre connaît une croissance des services de confort (services domestiques) constituant une troisième catégorie de SAP, sans définition juridique.

---

(1) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, op. cit.

## 2/ Description du secteur : poids économique et profil des salariés

### Poids du secteur

En lien avec l'absence de périmètre et de construction sociofiscale, les données permettant d'apprécier le poids de ces services dans l'économie anglaise sont extrêmement difficiles à reconstituer. La part des actifs employés varie fortement en fonction des services concernés. Elle est la plus élevée des pays européens en ce qui concerne les services auprès des personnes fragiles (3,3 % de l'emploi total pour le secteur de l'action sociale sans hébergement), mais parmi les plus faibles pour l'emploi direct de personnel domestique (0,17 %), et cette part a fortement diminué sur la période 2000-2010<sup>1</sup>.

Les statistiques de l'Office national britannique (ONS) présentent ces activités selon une autre classification, et si les chiffres diffèrent de ceux d'Eurostat, et ne permettent toujours pas d'appréhender les activités de services à domicile dans leur diversité, ils confirment le poids de l'emploi de *care* à domicile et la très forte présence de femmes dans ces emplois.

### Emploi au 2<sup>e</sup> trimestre 2014 en Grande-Bretagne

Classification type des professions (SOC 2010°)	En milliers (% de femmes)	Salariés			Indépendants		
		Temps complet	Temps partiel	Total	Temps complet	Temps partiel	Total
<b>Total</b>	<b>30 537</b>	<b>18 942</b>	<b>6 764</b>	<b>25 724</b>	<b>3 230</b>	<b>1 329</b>	<b>4 573</b>
6 122 <i>Childminders and related occupations</i>	129 (100 %)	21	23	44	58	26	84
6 145 <i>Care workers and home carers</i>	792 (83 %)	446	322	768	12	12	24
9 233 <i>Cleaners and domestics</i>	600 (77 %)	117	384	501	24	74	98

Source : Office for National Statistics

### Profil des salariés

En 2010, les effectifs estimés du secteur des soins à domicile étaient de 351 470 personnes, dont 267 180 dans le secteur privé, 48 130 dans le secteur associatif et 36 160 auprès des autorités locales<sup>2</sup>. Il s'agit d'une main-d'œuvre essentiellement féminine, relativement âgée (les deux tiers ont plus de 45 ans) et à temps partiel. L'âge moyen des salariés des soins à domicile est de 40,6 ans et le taux de turn-over est d'environ 20,9 %. Le salaire horaire

(1) Abrantes M. (2014), « Les travailleurs domestiques en Europe : que disent les chiffres ? », *op.cit.*

(2) United Kingdom Homecare Association (2013), *An Overview of the UK Domiciliary Care Sector*, document de synthèse, février.

moyen d'un travailleur dans le secteur des soins à domicile est de 6,68 livres (le salaire minimum horaire est, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014, de 6,50 livres pour les salariés de plus de 21 ans).

La proportion de travailleurs étrangers dans le *care* a plus que doublé entre 1998 et 2008 (passant de 8 % à 18 %), celle des nurses étrangères est passée de 13 % à 23 % sur cette période. Les trois quarts sont des femmes, massivement employées dans des structures privées<sup>1</sup>. D'après des travaux qualitatifs effectués auprès de fournisseurs de ces services, cette surreprésentation de travailleurs étrangers s'explique par les mauvaises conditions d'emploi, notamment en matière salariale, et les difficultés à recruter des travailleurs nationaux pour ces emplois<sup>2</sup>.

Près de 50 % des travailleurs dans les SAP travailleraient sans être déclarés<sup>3</sup>. Cette estimation est très approximative car, en plus de la difficulté à évaluer le travail illégal, il n'existe en Angleterre aucune obligation légale de déclarer un salarié occasionnel. Cette spécificité du système fiscal et social britannique, sans démarches administratives à effectuer ou cotisations sociales à verser, incite les particuliers à recruter pour des temps très partiels. Mais, de manière corollaire, il n'est pas possible de mesurer correctement l'étendue du secteur, puisque ce système revient à « légaliser » le travail informel sans pour autant permettre de le quantifier<sup>4</sup>.

### 3/ Structuration du marché des SAP

Les pouvoirs publics britanniques ne cherchent pas à intervenir directement pour répondre aux besoins croissants liés au vieillissement de la population, mais ils s'appuient sur le développement de l'offre privée ainsi que sur la solidarité familiale.

Selon le rapport de la DGCIS (2011), le marché des SAP est dominé au Royaume-Uni par le secteur privé (qui en occuperait environ la moitié selon des données collectées auprès du ministère du Travail britannique), l'emploi direct et le secteur non lucratif et public se répartissant à parts égales le reste du marché (environ 25 % chaque). Les associations caritatives semblent traditionnellement occuper une place importante dans la fourniture des services aux personnes âgées et/ou handicapées. En 2010, environ 75 % des services d'assistance aux personnes dépendantes fournis à domicile l'étaient par des structures privées lucratives et 11 % par des organismes privés à but non lucratif<sup>5</sup>.

---

(1) Shutes I. et Chiatti C. (2012), *Migrant labour and the marketization of care for older people: the employment of migrant care workers by families and service providers*, *op.cit.*

(2) Shutes I. et Chiatti C. (2012), *op. cit.*

(3) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, *op. cit.*

(4) Sénat (2010), *Rapport d'information sur l'avenir des services à la personne*, Annexe 2 – Potentiel des services à la personne – Étude comparative dans neuf pays (DG Trésor).

(5) *Governance and finance of long term care across Europe*, WP6, projet européen Interlinks, 2011.

#### 4/ Gouvernance du secteur : modalités et acteurs

L'État reste un acteur important en tant que collecteur de cotisations et d'impôt (exonérations fiscales et sociales, système de « bons »), mais il n'existe pas de structure dédiée à ces services en charge de leur organisation/développement/gestion.

**En ce qui concerne les aides directes en faveur des personnes fragiles** (âgées et/ou handicapées), les prestations aux plus démunis sont gérées au niveau local par les *councils*, la fourniture pouvant s'effectuer en nature ou en argent. Le financement est assuré par une contribution nationale et des impôts locaux.

Lorsque la fourniture de ces services est réalisée en nature, les autorités locales en fournissent très peu directement, mais elles sélectionnent les offreurs de service et organisent le marché local du *care*. Le système est censé être à la fois plus compétitif et plus régulé du point de vue de la qualité des soins fournis, sur la base de standards établis au niveau national.

Mais depuis le début des années 2000, un système de paiement direct de ces services est possible (*direct payment*) afin de laisser plus de choix et d'autonomie à la personne dépendante dans le choix de ces services (qui peuvent alors être rendus par la famille, des proches ou une structure agréementée). En 2010, 14 % des travailleurs dans ces activités de services aux personnes dépendantes sont rémunérés *via* ces *direct payments*<sup>1</sup>. Ceci risque de conduire à une polarisation du marché du *care* avec, d'un côté, un quasi-marché régulé par la Care Quality Commission et, de l'autre, un marché de *care* peu structuré et pas régulé résultant de l'utilisation de ces budgets personnels<sup>2</sup>. Par ailleurs, le montant des aides varie fortement d'une collectivité à l'autre, chacune pouvant fixer ses propres critères d'attribution<sup>3</sup>.

#### 5/ Les dispositifs publics de soutien aux SAP

Il n'existe pas, en Angleterre, de politique globale destinée à promouvoir ouvertement ce secteur d'activité, à l'image du « plan Borloo » français. La politique de développement de l'emploi en Angleterre ne se focalise pas sur tel ou tel secteur, mais repose sur un fonctionnement souple du marché du travail et de l'économie. Les particuliers employeurs sont soumis aux mêmes règles que n'importe quel employeur privé et ne bénéficient pas d'incitations fiscales ou de réductions de cotisations sociales spécifiques (Sénat, 2010). Néanmoins, le Royaume-Uni propose un système de gestion simplifié d'exonérations sociales pour les travailleurs occasionnels rémunérés moins de 111 livres par semaine (environ 140 euros), seuil d'assujettissement aux cotisations sociales (*lower earnings limit* (LEL))<sup>4</sup>. De même, entre 111 et 153 livres par semaine, le salarié n'est pas assujetti aux

---

(1) Shutes I. et Chiatti C. (2012), "Migrant labour and the marketization of care for older people: the employment of migrant care workers by families and service providers", *op.cit.*

(2) Degavre F. et Nyssens M. (2012), *Care regimes on the move. Comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany and Italy*, *op. cit.*; Shutes I. et Chiatti C. (2012), "Migrant labour and the marketization of care for older people: the employment of migrant care workers by families and service providers", *op. cit.*

(3) Sénat (2010), *Rapport d'information sur l'avenir des services à la personne*, *op. cit.*

(4) <http://www.hmrc.gov.uk/payerti/forms-updates/rates-thresholds.htm>



cotisations sociales salariées et à l'impôt sur le revenu, prélevé à la source. La couverture sociale de ces travailleurs est également moindre par rapport au droit commun (en termes de respect de la législation du travail ou de salaire minimum).

Ce revenu est apprécié individuellement par employeur, ce qui signifie qu'un salarié ayant des emplois occasionnels à temps partiel auprès de plusieurs employeurs ne verra en pratique sa rémunération grevée d'aucune taxe ou cotisation, même si son revenu consolidé dépasse le seuil mentionné ci-dessus<sup>1</sup>.

La structuration du secteur des SAP relève donc d'une logique d'emplois privés et les pouvoirs publics interviennent de deux manières principales :

### 1. **Par la solvabilisation de la demande, qui passe par deux canaux :**

- Les aides sociofiscales. Ainsi, **pour la garde d'enfant**, des subventions existent pour les personnes en emploi aux bas revenus (*childcare element*, qui est une composante du *Working Tax Credit – WTC*). Pour en bénéficier, les travailleurs employés/les organismes doivent être déclarés soit auprès d'une agence agréée, soit auprès de l'Ofsted<sup>2</sup>. L'aide maximale est de 70 % du coût total<sup>3</sup>, avec un maximum de 175 livres/semaine pour un enfant et 300 livres/semaine pour deux enfants et plus. Ces aides sont décroissantes en fonction des revenus du foyer. Elles ont bénéficié en 2011-2012 à environ 416 000 familles pour un montant de 1,2 milliard de livres. La réforme en cours en Angleterre qui vise à réunir plusieurs prestations existantes en une seule, le *Universal Credit*, devrait conduire, d'ici 2015, à revoir ces aides à la garde d'enfant. À partir de l'automne 2015, les dispositifs actuels (y compris les *vouchers* distribués par les entreprises – cf. *infra*) seront remplacés progressivement par une seule exonération fiscale (*Tax-Free Childcare*), pour tous les ménages actifs (y compris indépendants) ne touchant pas l'*Universal Credit*. Cette exonération représentera 20 % des frais de garde dans la limite de 2 000 euros/par an/par enfant de moins de 12 ans et si le prestataire est enregistré auprès de l'Ofsted<sup>4</sup>. Pour en bénéficier ? les ménages ne devront pas avoir déclaré plus de 150 000 livres de revenus annuels. Le coût estimé de cette mesure pour les dépenses publiques est de 5 milliards de livres.
- Le versement de prestations monétaires pour les personnes dépendantes (*cash-for-care schemes*). Le montant de ces prestations (*disability living allowance-DLA* et *attendance allowance-AA*) varie en fonction des besoins des individus, alors que les exonérations fiscales et sociales sont allouées aux ménages indépendamment de leurs besoins réels. D'autre part, la création d'emploi n'est pas le principal objectif de ces *cash-for-care schemes* puisque ces prestations peuvent être utilisées pour

---

(1) Sénat (2010), *Rapport d'information sur l'avenir des services à la personne*, op.cit.

(2) L'Ofsted est l'Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. C'est un organisme indépendant rendant des comptes annuels au Parlement. <http://www.hmrc.gov.uk/taxcredits/start/who-qualifies/children/approved-childcare.htm#1>

(3) Jusqu'à 96 % avec prise en compte des prestations logement.

(4) *State support for early childhood education and care in England*, Institute for Fiscal Studies (IFS), (2014).

rémunérer des aides informelles<sup>1</sup>. Depuis avril 2013, la DLA a été remplacée par une allocation réservée aux individus de 16 à 64 ans : *Personal Independence Payment* (PIP). Cette allocation universelle est basée sur l'estimation des besoins quotidiens des individus liés à leur incapacité.

Les dépenses de soins de longue durée atteignaient à peu près 20 milliards d'euros en 2006, dont 20,6 % étaient pris en charge par l'État, 39,7 % par les collectivités territoriales et 39,7 % par les personnes elles-mêmes et leur famille<sup>2</sup>. La part des personnes recevant des aides publiques pour les soins à domicile diminue depuis 2009, en rapport avec les restrictions budgétaires qui ont conduit à recentrer ces aides sur les plus nécessiteux au détriment de ceux ayant des besoins moins critiques<sup>3</sup>.

## **2. Par le « contrôle » des structures/personnels intervenant sur ce secteur**

Ainsi, pour les publics fragiles, un niveau minimal de qualification est requis et l'État s'en assure par le biais de leur enregistrement auprès de l'Ofsted en ce qui concerne la garde d'enfant, et de la Care Quality Commission pour les travailleurs du *care*<sup>4</sup>. Le *Care Standard Act* de 2000 régit la réglementation pour les services sociaux et les travailleurs sociaux. Ce texte a permis la création, en 2004, de la Commission for Social Care Inspection qui est un organisme indépendant, chargé de vérifier les standards requis avant d'enregistrer les nouveaux prestataires de soins et de les autoriser à exercer en Angleterre. Depuis 2009, cet organisme a été intégré (avec la Healthcare Commission et la Mental Health Act Commission) dans la Care Quality Commission (Sénat, 2010).

Mais ces procédures d'enregistrement sont extrêmement peu contraignantes, les structures s'engageant simplement à respecter les normes dans quelques domaines (santé et hygiène, taille des groupes et ratio d'enfants par adulte). Le contrôle est de fait assez faible ; une visite est effectuée suite à l'enregistrement, puis une autre visite a minima au cours des trois années suivantes. La qualité de la régulation effectuée par le biais de ces agréments est régulièrement remise en cause car les standards requis sont faibles (pas de norme d'encadrement pour les salariés) et la qualité des fournisseurs très inégale.

Enfin, il existe une allocation spécifique pour les aidants, la *carers' allowance* destinée aux personnes (ne travaillant pas par ailleurs) qui viennent en aide à une personne dépendante bénéficiaire de *l'attendance allowance* ou de la *disability living allowance*. L'aidant n'a pas besoin d'être membre de la famille pour en bénéficier. Il faut qu'il ait plus de 16 ans, passe plus de 35 heures par semaine auprès du malade, et qu'il ait des revenus inférieurs à 100 livres par semaine. Le montant de la *carers' allowance* est de 59,75 livres par semaine en 2014. En 2010, environ 11 % des aidants recevaient cette aide<sup>5</sup>. L'Angleterre est l'un des rares pays européens à avoir, sous la pression des associations (notamment de UK Carer qui fédère tous les types d'associations d'aidants), impulsé une véritable politique de soutien

---

(1) Morel N., "Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic services in Europe", *Social Politics*, à paraître.

(2) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge*, *op. cit.*

(3) United Kingdom Homecare Association (2013), *An overview of the UK domiciliary care sector*, *op. cit.*

(4) Environ 64 % des fournisseurs de services de *care* sont enregistrés auprès de cette commission selon l'organisation Skills for Care. Les travailleurs indépendants ne sont pas obligés de s'enregistrer et l'enregistrement n'est pas obligatoire pour certains services.

(5) Survey of Carers in Households - England, 2009-2010.

aux aidants (*national strategy for carers*) en fonction de leurs besoins (en formation notamment), ou pour les aider à financer leurs loisirs (*direct payment for carers*)<sup>1</sup>.

Au total, selon le rapport du Sénat (2010), le coût pour les finances publiques de ces dispositifs de soutien direct ou indirect au secteur des services à la personne s'élevait à 24,3 milliards de livres en 2008-2009, soit 1,7 point de PIB.

**Pour les entreprises**, a été instauré depuis 2005 un système de « bons » (*Childcare Voucher Benefit System*) pour le financement de la garde d'enfant de leurs salariés. Les entreprises peuvent verser une partie du salaire sous forme de « bons » qui sont exonérés de cotisations sociales et exemptés de l'impôt sur le revenu (les bons ne peuvent être supérieurs à 55 livres par semaine). Pour en bénéficier, les salariés doivent employer une assistante maternelle déclarée et enregistrée auprès de l'Ofsted. En 2013, 17 % des employeurs utilisent ces bons et environ 500 000 travailleurs en bénéficient. Il s'agit en grande majorité de salariés peu qualifiés<sup>2</sup>. Le coût de ce dispositif pour les finances publiques est évalué annuellement à 800 millions de livres en 2012.

L'impact des dispositifs sociofiscaux d'incitations au travail pour les parents célibataires a fait l'objet de nombreuses études. Les résultats sont globalement positifs dans la mesure où le taux d'emploi pour les populations ciblées ont augmenté, avec pour corollaire une baisse de la pauvreté dans les familles avec enfants. Ainsi, selon Brewer *et al.*<sup>3</sup>, le *Working Tax Credit* a augmenté l'offre de travail des mères célibataires de 5 %. Pour Francesconi et van der Klaauw<sup>4</sup>, le WTC a augmenté la proportion de mères célibataires travaillant seize heures et plus de 7 %, et celle des mères travaillant trente heures et plus de 9 %. Pour Leigh<sup>5</sup>, l'ensemble des réformes depuis 1999 aurait eu pour conséquence d'augmenter le taux de participation au marché du travail pour l'ensemble des adultes avec enfants de 0,9 %<sup>6</sup>. Selon la Childcare Voucher Providers Association, le pourcentage de femmes actives avec des enfants de moins de 5 ans (occupées ou en recherche d'emploi) est passé de 48 % en 1991 à 53 % fin 2009<sup>7</sup>, ce qui est à relier aux dispositifs de soutien à la garde d'enfant à domicile.

---

(1) Gimbert V. et Malochet G. (2011), *Les défis de l'accompagnement du grand âge*, *op. cit.*

(2) Selon les données de la Childcare Voucher Providers Association

[http://www.cvpa.org.uk/CVPA/Key\\_Facts.aspx](http://www.cvpa.org.uk/CVPA/Key_Facts.aspx)

(3) Institute for Fiscal Studies (2005), *Did Working Families' Tax Credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain*.

(4) The consequences of «in-work» benefit reform in Britain : New Evidence from Panel Data (2004), IZA DP n° 1248.

(5) Optimal design of earned income tax credit: evidence from a British national experience (2005). Australian National University, *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper* n° 488.

(6) Études citées dans le rapport du Sénat (2010), *op. cit.*

(7) En France, le taux d'activité des femmes en couple avec deux enfants dont au moins un de moins de 3 ans est de 66,2 % en 2012.





## Fiche 3

# Gouvernance et organisation des SAP en Belgique

- Le secteur des SAP recouvre, en Belgique, les services de proximité définis par une liste d'activités ouvrant droit aux titres-services.
- Régulation quasi marchande de ce secteur avec prix fixés par l'État, strictes conditions d'agrément mais concurrence entre offreurs de services.
- Le suivi et l'évaluation annuels du dispositif sont prévus dans la loi instaurant les titres-services = suivi et contrôle de la qualité des services, des salariés et des offreurs de services.
- Poids croissant des structures privées sur ce secteur des services de confort.
- Les services d'assistance aux personnes âgées ou handicapées relèvent de compétences régionales.
- Ces services ne peuvent être assurés que par des structures de type non lucratif ou publiques dans le cadre d'un agrément par la région.

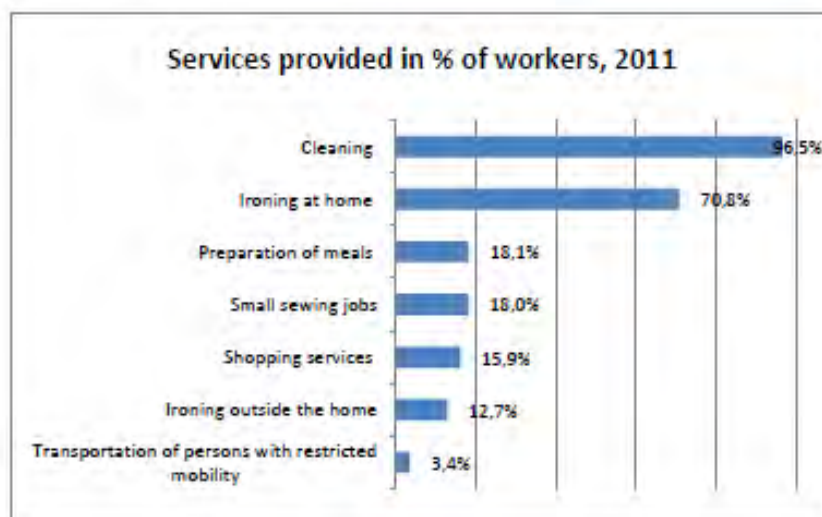
### 1/ Le périmètre des SAP et les types de services couverts

Comme en France, la Belgique a défini les services à la personne (dits **services de proximité**) en mettant en place une **liste d'activités** à laquelle elle entendait donner des avantages au "consommateur" *via* des chèques (appelés également *vouchers*).

Le principal dispositif de chèques en vigueur est celui des **titres-services**. Ce dispositif a été créé en 2001, par la loi du 20 juillet visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, mais n'est véritablement entré en vigueur qu'en 2004. L'objectif de l'État fédéral était de proposer un mode de paiement et d'intermédiation pour des services jusqu'ici peu couverts par d'autres dispositifs et massivement effectués de manière informelle. La loi de 2001 définit le titre-service comme « un titre de paiement [...] qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'État revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée ».

Les services pouvant être fournis **dans le cadre des titres-services** sont **des services de proximité** réalisés à domicile (nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture

occasionnels et préparation de repas) ou hors domicile (repassage hors domicile, courses ménagères, transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite). En 2011, le ménage représente, de loin, l'activité titre-service la plus développée, devant le repassage, la préparation des repas et les petits travaux de couture. Le transport de personnes à mobilité réduite ne représente que 3,4 % des services fournis *via* les titres-services<sup>1</sup>.



Source : Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*

Les soins pour les personnes dépendantes, déjà couverts par des dispositifs régionaux (cf. *infra*), en sont exclus, à l'exception de ceux prodigués aux personnes à mobilité réduite. Cependant, rien n'empêche une personne dépendante de bénéficier des services de proximité entrant dans le champ du dispositif titres-services (environ 7 % des personnes âgées dépendantes de plus de 65 ans en sont bénéficiaires<sup>2</sup>).

La loi instituant les titres-services prévoyait une évaluation annuelle du dispositif, ce qui a nécessité la mise en place d'un système de remontée d'informations efficace. Conduite par le cabinet Idea Consult depuis 2005, cette évaluation permet d'avoir des informations très fines sur les bénéficiaires et utilisateurs de ce dispositif, et sur les coûts de celui-ci. Le système d'informations sur lequel elle repose permet également d'effectuer des contrôles de conformité qui peuvent aboutir à des retraits d'agrément en cas de non-respect des obligations et des critères d'agrément.

Un autre dispositif de chèque (les **chèques Agence Locale pour l'Emploi- ALE**<sup>3</sup>), antérieur aux titres-services, vise une plus large gamme d'activités en couvrant notamment les services liés à la garde d'enfant (mais également au jardinage et à l'aide à la surveillance ou

(1) Idea Consult (2012), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2011*.

(2) Degavre, F. et Nyssens M. (2012), *Care Regimes on the Move. Comparing Home Care for Dependent Older People in Belgium, England, Germany and Italy, op.cit.*

(3) Les ALE sont des associations sans but lucratif créées au niveau des communes ou de groupes de communes qui offrent un travail d'appoint à certains allocataires sociaux en leur permettant de travailler un nombre limité d'heures.

à l'accompagnement de personnes malades ou d'enfants par exemple). Une particularité de ces chèques ALE est qu'ils sont réservés à des allocataires sociaux pour des activités d'appoint (avec un nombre d'heures limité à 45 heures par mois), et qu'ils ne peuvent donc fournir une rémunération principale. Ces chèques dépassent le cadre de l'emploi à domicile puisqu'ils peuvent être utilisés par des personnes physiques ou morales (associations, établissements d'enseignement, autorités locales, etc.).

**Les services d'assistance aux personnes âgées et/ou handicapées** relèvent de compétences régionales, et peu de données sur ces services sont disponibles au niveau agrégé. Les activités entrant dans le secteur des services d'assistance aux personnes âgées et/ou handicapées sont encadrées par la loi, et recouvrent cinq grands types de services : assistance dans la vie quotidienne (déplacements, courses, préparation des repas, etc.), soins d'hygiène et de santé (excluant les soins (para)médicaux), aide relationnelle (dialogue, soutien, etc.), assistance sociale, rôle éducatif (en termes de maintien de l'autonomie dans la vie quotidienne). Les quatre principaux métiers de ce secteur sont : les aides familiales (au maximum 15 heures par semaine), les gardes à domicile, les aides ménagères et les aides-soignant(e)s.

Ainsi, au niveau fédéral, lorsque l'on parle de services de proximité on ne vise pas les activités d'assistance et d'aide aux personnes dépendantes, qui sont encadrées par les régions, mais principalement les services de confort agréés dans le cadre des titres-services.

## **2/ Description du secteur : poids économique et profil des salariés**

### **Poids du secteur**

Le principal dispositif pour lequel nous disposons de données (du fait de l'évaluation annuelle prévue par la loi) est **le titres-service**.

Depuis 2004, ce dispositif a permis la création de plus de 160 000 emplois, 96 000 en équivalents temps plein (EQTP)<sup>1</sup>, dépassant largement l'objectif initial, à savoir la création de 25 000 emplois. En 2012, il a représenté 164 264 emplois et 151 137 travailleurs ont été rémunérés avec ces titres, soit plus de 96 000 emplois en EQTP. Cela correspond à **4,3 % de l'emploi en Belgique**<sup>2</sup>.

Du côté des utilisateurs, cela représente près de 899 000 individus, soit 17 % des ménages belges. Le nombre de structures agréées est passé de 500 en 2004 à plus de 2 753 en 2012, et leur nombre a doublé entre 2006 et 2009. Initialement destinée à faciliter la conciliation vie familiale/vie professionnelle des actifs notamment, le dispositif titre-service

---

(1) Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, op. cit.

(2) Idea Consult (2013), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2012*.

compte parmi ses utilisateurs un pourcentage élevé de personnes (très) âgées, à qui il permet de « rester plus longtemps dans leur environnement familial<sup>1</sup> ». En 2012, 58 % des utilisateurs ont moins de 55 ans, mais leur âge moyen a tendance à augmenter : un utilisateur sur trois a plus de 65 ans et un sur dix a plus de 80 ans.

Pour les travailleurs, il n'y a pas de conditions particulières requises pour accéder à ce dispositif, mais, depuis 2012, l'**obligation d'employer des demandeurs d'emploi** a été instaurée par l'État fédéral, sous peine d'amende : 60 % des nouveaux emplois titres-services devront être accordés aux chômeurs complets indemnisés et/ou bénéficiaires d'un revenu d'intégration.

**Les services d'aide et d'assistance aux personnes dépendantes** organisés par les régions représentaient en 2009, pour la seule Wallonie, près de 6 millions d'heures de services et bénéficiaient à 43 000 ménages<sup>2</sup>. Le nombre d'aides familiales employées dans ces services s'élevait à 6 435 en 2009, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à 2004.

### **Profil des salariés**

**Le profil des travailleurs rémunérés** par ce dispositif est marqué par une très forte féminisation, et une proportion toujours plus importante de travailleuses immigrées et âgées. Sur les 151 000 travailleurs en 2012, on trouve plus de 97 % de femmes, 28 % de ressortissants étrangers (14 % en 2007) et 21 % de salariés de plus de 50 ans (11 % en 2006)<sup>3</sup>. Parmi les nationalités les plus représentées, les travailleurs polonais constituent 9 % de l'ensemble des travailleurs. Les salariés rémunérés par ce dispositif sont faiblement qualifiés (56 % ne sont pas ou peu diplômés), ce qui atteste de la capacité d'insertion de ces dispositifs pour les personnes peu qualifiées mais pose la question de la professionnalisation du secteur. Pour y répondre, l'État belge a mis en place en 2007 un fonds de formation « titres-services » qui assure auprès des entreprises du secteur le financement de la formation continue de leurs salariés ou rembourse une partie de leurs dépenses de formation. En 2011, le budget de ce fonds s'élevait à 7,4 millions d'euros, mais seulement 2,8 millions ont été dépensés.

**La qualité des emplois rémunérés par les titres-services** semble continûment s'améliorer, en lien avec le contrôle effectué par l'État fédéral sur les structures agréées et sur les obligations en matière d'emploi et de professionnalisation du secteur, même si en 2012 certains indicateurs sont en recul<sup>4</sup>:

- cela se traduit par un turn-over qui décroît depuis 2007, mais avec une remontée en 2012 et une ancienneté moyenne qui s'accroît (quatre ans) ;

---

(1) Idea Consult (2007), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006*.

(2) Champetier B. et Nyssens M. (2010), *Plural Economy And Welfare Mix In Wallonia*, rapport présenté pour le projet "Care Regimes on the Move in Europe: CROME", Mire-Drees.

(3) Idea Consult (2013), *op. cit.*

(4) Idea Consult (2013), *op. cit.* ; Farvaque (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, *op. cit.* ; European Federation for Services to Individuals (EFSI) (2013), *White Book on Personal and Household Services in ten EU Member States*, novembre.



- 47 % des salariés du secteur sont en CDI (68 % dans les ALE, 65 % dans les ASBL, 60 % dans les entreprises, seulement 6,7 % dans les sociétés d'intérim et 43 % dans les entreprises d'insertion) ;
- diminution du nombre de contrats à durée déterminée par salarié : en 2006, 11,4 contrats par travailleur et par an, contre 1,4 en 2011 ;
- augmentation du salaire horaire moyen : en 2006, le salaire horaire moyen était de 8,76 euros et, en 2012, de 10,82 euros ;
- faible part et augmentation des emplois à temps plein qui ne représentent en 2012 qu'un emploi sur dix (soit la même proportion qu'en 2009). 25 % des salariés sont à mi-temps et 65 % à temps partiels courts (moins d'un mi-temps) ;
- 86 % de travailleurs déclarent avoir choisi leur volume d'heures de travail, mais un quart travaille moins de 20 heures par semaine ;
- diminution du nombre de travailleurs qui combinent plusieurs emplois : en 2007, 11 % combinaient deux emplois contre 9 % en 2011 ;
- érosion du nombre de travailleurs formés : en 2007, 19 % de travailleurs formés contre 22,6 % en 2011 (mais 29,3 % en 2010) ; ce taux est de 4,2 % chez les personnes physiques et il est le plus élevé pour les structures non marchandes ;
- baisse du nombre moyen de personnel d'encadrement : en 2012, on compte en moyenne un personnel d'encadrement pour trente-trois travailleurs titres-services, contre un pour trente en 2011.

On estime que **30 % de l'emploi dans les SAP est non déclaré en Belgique**<sup>1</sup>, contre 16 % pour l'ensemble de l'économie. Les titres-services ont néanmoins massivement réduit la part du travail informel dans les services de proximité en rendant le travail déclaré financièrement plus intéressant que le travail non déclaré pour les utilisateurs *via* la subvention de titre-service et les exonérations fiscales (cf. *supra*).

### 3/ Structuration du marché des SAP

**Pour les services de proximité**, on retrouve, comme en France, trois catégories d'intermédiaires : le secteur public, le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) et le secteur privé à but lucratif. Les trois principaux types de structures présents sur le marché des services de proximité en Belgique sont : les sociétés commerciales (47,4 %), les organisations sans but lucratif et les agences locales de l'emploi (ALE) (21,7%), et le secteur public (10,3 %) regroupant les communes et les centres publics d'action sociale<sup>2</sup>. Comme dans d'autres pays, le secteur est de plus en plus dominé par des entreprises privées dont la part est passée de 30 % à 47 % entre 2006 et 2012 (en ce qui concerne le dispositif des titres-services). La part des associations à but non lucratif est passée de 21 % à 12 %, ce qui atteste de leurs difficultés à rester compétitives dans un environnement de plus en plus concurrentiel, et alors que pèsent sur elles des obligations en matière d'emploi de personnes

---

(1) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, op. cit. ; Farvaque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, op. cit.

(2) Cette répartition a été calculée sur la base d'un échantillon de 2 416 entités intervenant dans le dispositif titres-services, sur la base des données 2011 de l'ONEm [Office national de l'emploi].

éloignées du marché du travail (obligation qui s'applique depuis 2012 à l'ensemble des structures bénéficiant de ce dispositif, cf. *supra*). Les entreprises du secteur non marchand ont vu globalement leurs marges s'éroder en 2012 et leur pérennité dépend largement des aides reçues dans le cadre des mesures pour l'emploi.

Ces entreprises titres-services sont généralement de petite taille : en 2012, à peine 10 % comptent plus de cent salariés, et les trois quarts moins de cinquante salariés. Néanmoins, la part des entreprises de moins de cinq salariés a décru depuis 2006 au profit de celles de plus de cinquante salariés notamment. Ces écarts varient fortement d'un type d'entreprise à l'autre : près de la moitié des entreprises d'intérim ont plus de cent salariés tandis que près de 20 % des associations sans but lucratif comptent moins de cinq salariés. Les entreprises privées appartiennent à plus de 57 % à la tranche des cinq à cinquante salariés<sup>1</sup>.

	Pourcentage d'entreprises actives de titres-services	Pourcentage de titres remboursés par entreprise	Pourcentage de travailleurs par type de structure
<b>Entreprises privées marchandes</b>			
Soc.com privée	47,4 %	52,9 %	51,7 %
Intérim	1,0 %	11,8 %	13,1 %
Pers. physique	15,7 %	3,2 %	3,3 %
<b>Entreprises privées non marchandes</b>			
Entreprise d'insertion	3,9 %	7,2 %	7,6 %
ASBL	12,1 %	12,6 %	12,2 %
ALE	9,6 %	7,5 %	7,4 %
<b>Structures publiques</b>			
CPAS et communes	10,3 %	4,8 %	4,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 360</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : IDEA consul 2013 sur base de données de l'ONEM 2012

**La faiblesse de l'emploi direct en Belgique** s'explique par les modalités d'intervention de l'État à travers le dispositif des titres-services qui ne peuvent être utilisés qu'avec des structures agréées (y compris des auto-entrepreneurs pour les personnes voulant travailler à leur compte). En excluant l'emploi direct de salariés (contrairement aux CESU français), le titre-service encourage le développement de structures intermédiaires entre le travailleur et l'utilisateur (relation triangulaire).

Ce mode de régulation publique peut être qualifié de **quasi marchand**. Le titre-service repose en effet sur une logique de marché puisqu'il met en concurrence des prestataires variés dans un même champ d'activité, parmi lesquels le consommateur est libre de choisir le prestataire qu'il souhaite. En outre, tout type de prestataire, privé ou public, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder à l'agrément « titre-service ». Néanmoins, ce dispositif ne

(1) Idea Consult (2013), *op. cit.*

s'inscrit pas pour autant dans une pure logique marchande puisqu'il repose sur une double intervention de l'État, d'où le préfixe « quasi ». D'une part, les pouvoirs publics structurent l'offre de services en introduisant un agrément. D'autre part, l'État solvabilise la demande par le biais d'une subvention au consommateur en vue d'accroître la demande déclarée de services de proximité, et en en fixant le prix horaire. Dans le cas du titre-service, c'est donc le consommateur qui « transporte » véritablement la subvention dans la mesure où il décide, seul, de s'adresser à l'organisme de son choix sur le quasi-marché<sup>1</sup>. L'intérêt d'un tel système est de permettre à l'État de contrôler les offreurs de services *via* la procédure d'agrément (360 pertes d'agrément en 2012, nombre le plus élevé depuis la création du dispositif selon Idea Consult) et de réguler ainsi le marché. Le risque de dualisation du marché avec, d'un côté, des entités non lucratives qui s'occupent des profils les plus éloignés de l'emploi et, de l'autre, des entreprises lucratives qui se positionnent sur les segments de marché les plus rentables est réduit par la récente obligation d'emploi de demandeurs d'emploi ou de bénéficiaires de minima sociaux qui s'applique à toutes les entreprises, y compris commerciales, imposée par l'État fédéral.

Du côté de l'offre, on observe une **tentative de structuration du secteur** avec le regroupement des entreprises au sein d'une fédération professionnelle, la Federgon. Cette fédération compte parmi ses membres 108 entreprises du secteur des SAP, qui représentaient 45 600 travailleurs fixes et 885 millions d'euros de CA en 2012. Les associations et organismes à but non lucratif sont davantage éclatés mais un mouvement de structuration est en cours, notamment en vue de la régionalisation du dispositif titres-services prévue à l'horizon 2015.

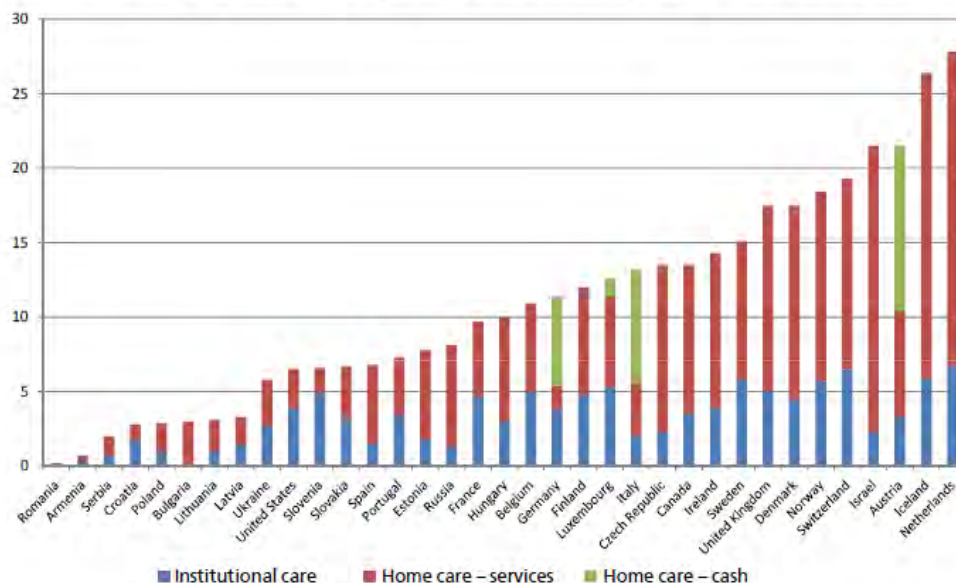
**En ce qui concerne les services aux personnes dépendantes**, leur prise en charge se fait au niveau régional par le biais de services en nature<sup>2</sup>, soit dans un cadre institutionnel soit à domicile (cf. graphique).

---

(1) Defourny, Henry, Nassaut (2009), « Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service ? », *Regards économiques*, n° 69, avril.

(2) Sauf pour la Flandre pour laquelle des prestations de nature assurantielle sont versées.

**Graphique : Pourcentage de personnes de 65 ans et plus recevant des services de soins dans un cadre institutionnel ou à domicile, avec un soutien de l'État en nature ou en argent, 2009 ou l'année la plus récente**



Notes : les données de la Belgique et de l'Australie portent sur des individus de 60 ans et plus, ainsi que les données de la France pour les seuls soins à domicile. Les services de soins à domicile combinent prestations monétaires et services fournis par l'État. Les données désagrégées pour le Luxembourg et l'Allemagne sont estimées à partir de données globales. Les dépenses privées ne sont pas prises en compte ici et il n'y a pas de correction liée à la composition démographique des populations.

Source: Rodrigues R., Huber M. et Lamura G. (eds.) (2012), Facts and figures on healthy ageing and longterm care, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.

Les services à domicile ne peuvent être assurés que par des structures de type non lucratif ou publiques dans le cadre d'un agrément par la région. Il existe 88 services agréés en Wallonie, 56 du secteur public, 32 du secteur privé non lucratif. Dans cette organisation tutélaire, les structures privées ne peuvent donc pénétrer sur ce marché. Pour la Wallonie, les structures non lucratives représentaient en 2009 74 % des heures fournies par les prestataires (les structures publiques assurant le restant).

Les régions ou les communes peuvent en outre créer des centres d'aide et de soins à domicile (ASD) qui visent à offrir aux personnes dépendantes un ensemble de services permettant leur maintien à domicile (services d'aide-ménagère, de soins infirmiers, de garde, etc.)<sup>1</sup>.

(1) Sénat (2010), Rapport d'information sur l'avenir des services à la personne, Annexe 2 – Potentiel des services à la personne – Étude comparative dans neuf pays (DG Trésor).

#### 4/ Gouvernance du secteur : modalités et acteurs

Le système de subventionnement des titres-services est géré par le ministre fédéral de l'Emploi (pour la partie fiscale) et par l'Office national de l'emploi (prise en charge de la subvention). **C'est l'État fédéral qui agrée les structures pouvant bénéficier des titres-services** (2 754 entreprises agréées en 2012). Une régionalisation de cette gestion des titres-services est prévue en 2015 : seules les compétences en matière de droit du travail seraient maintenues au niveau fédéral, les régions devenant compétentes pour définir le périmètre des activités des services éligibles à ce dispositif, le prix, et les critères professionnels et de qualité.

**L'agrément titre-service** exclut les activités de services aux personnes qui relèvent des compétences régionales, en particulier l'aide aux personnes dépendantes et aux familles. Si cette exclusion correspond au partage des compétences entre pouvoir fédéral et pouvoirs régionaux, elle a également l'avantage de reconnaître que ces services aux personnes sont de nature différente : à l'instar de l'encadrement des travailleurs particulièrement fragilisés (entreprise d'insertion), ils exigent une plus grande professionnalisation qu'imposent d'ailleurs les agréments régionaux<sup>1</sup>. Les conditions d'agrément des prestataires titres-services ont été renforcées en 2012 et elles rendent de fait celui-ci plus difficile pour les personnes physiques : surface financière exigée plus importante (une entreprise qui souhaite obtenir l'agrément comme « entreprise titres-services » devra, au moment de la demande, s'acquitter d'une caution de 25 000 euros auprès de l'ONEm) et expertise en gestion (lors de la demande d'agrément, l'entreprise devra soumettre un business plan qui aura été approuvé par un comptable ou un comptable fiscaliste).

**Au niveau régional**, un système d'agrément est en place pour **les structures intervenant auprès des publics dépendants** et la régulation est assurée par la DG Famille en Wallonie. Cette régulation passe par des conditions d'agrément relativement strictes (en termes de normes d'encadrement des travailleurs et de profil des salariés recrutés) et par la fixation de quotas, qui crée une restriction du côté de l'offre de services<sup>2</sup>. Les prix sont fixés par les municipalités et il n'y a donc pas de concurrence par les prix. Les restes à charge pour les particuliers varient selon les régions de 0,87 à 7,81 euros de l'heure ; ils sont restés stables depuis trente ans<sup>3</sup>.

Comme le soulignent Degavre et Nyssens (2012), ces modes de régulation aboutissent à un système dual, avec d'un côté un processus extrêmement long et progressif d'accréditation de prestataires fortement stables sur le marché (pour les services d'assistance et d'aide aux personnes dépendantes), et, de l'autre, des règles plus légères d'accréditation, mais qui se

---

(1) Defourny, Henry, Nassaut (2009), *op. cit.*

(2) Champetier B., Nyssens M. (2010), *Plural Economy And Welfare Mix In Wallonia*, rapport présenté pour le projet "Care regimes on the move in Europe: CROME", Mire-Drees.

(3) Nyssens, Degavre (2012), *op. cit.*

renforcent néanmoins, pour les nouveaux acteurs souhaitant entrer dans le dispositif des titres-services.

Les **services auprès des jeunes enfants** sont également organisés sous l'autorité d'un organisme tutélaire (l'Office de la naissance et de l'enfance – ONE, pour la Wallonie et Bruxelles et « Kind en Gezin » – K & G pour la communauté flamande) qui est en charge de tout ce qui concerne l'accueil de l'enfant de 0 à 12 ans. Tout « milieu d'accueil » organisant de manière régulière l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans doit avoir obtenu préalablement une autorisation de l'Office. Le milieu d'accueil doit respecter des conditions minimales de fonctionnement qui concernent les locaux, les normes minimales d'encadrement, la formation du personnel, le suivi médical préventif. Pour les milieux d'accueil autorisés, le prix est fixé librement. Pour être agréé, un milieu d'accueil doit respecter des conditions supplémentaires qui concernent l'attestation de qualité, un contrat d'accueil et un règlement Intérieur. L'agrément peut être suspendu ou retiré. Enfin, certains modes d'accueil peuvent être subventionnés. Pour cela, ils doivent respecter encore d'autres conditions supplémentaires, notamment répondre aux critères du contrat de gestion ou avoir un taux d'occupation minimal. Pour l'agrément ou la subvention, la participation financière est effectuée sur la base des revenus des parents. Parmi ces milieux d'accueil figurent les gardiennes d'enfants à domicile qui doivent être agréées par le ministère compétent en matière familiale.

## 5/ Les dispositifs publics de soutien aux SAP

Au niveau fédéral, les **services de confort** se sont principalement développés grâce au dispositif des titres-services et, dans une moindre mesure, des chèques ALE. Dans les deux cas, les particuliers ont droit à une réduction d'impôt de 30 % du montant payé (réduction qui ne peut excéder 1 380 euros depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013) et le nombre de titres-services est limité à 500 par utilisateur, 1 000 par ménage et par année civile.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'utilisateur du titre-service paie le service 9 euros de l'heure (pour les quatre cents premiers titres, 10 euros au-delà), le coût réel étant de 22,04 euros et la différence (13,04 euros) étant financée par l'Office national de l'emploi (ONEM). En complément, le gouvernement autorise l'utilisateur à déduire de ses impôts le coût de ces services à hauteur de 30 %. Après réduction fiscale, le coût d'une heure de service est donc de 6,3 euros pour l'utilisateur.

Entre 2007 et 2010, le nombre de titres-services vendus en Belgique a connu une augmentation de 50 % et, en 2012, plus de 122 millions de titres ont été émis. En 2012, le coût brut de ce dispositif pour l'État représentait 1,6 milliard d'euros (y compris l'exemption de TVA), auquel s'ajoutent les frais administratifs (14,9 millions) et la réduction fiscale (249 millions), soit un coût total de 1,85 milliard d'euros pour l'État belge<sup>1</sup>. D'après les dernières estimations disponibles, le retour direct sur investissement de cette dépense s'élève à 746 millions (indemnités chômage moindres, augmentation des cotisations sociales, TVA supplémentaire), auquel s'ajoutent des bénéfices indirects pour environ

---

(1) Idea Consult (2013), *op. cit.*

65,6 millions d'euros (taxe sur les entreprises, contributions de sécurité sociale des agents en charge de ce dispositif, etc.).

Le coût net de ce dispositif pour les finances publiques belges est alors évalué à 1,04 milliard d'euros (pour 151 137 travailleurs et 899 000 utilisateurs en 2012). Les effets de retour ainsi évalués réduisent le coût du dispositif de 44 %. Le dispositif induit également d'autres effets indirects qui sont plus difficilement quantifiables : les économies générées par le remplacement des travailleurs titres-services dans leur précédente fonction ; l'accroissement des recettes de TVA qui fait suite à la consommation supplémentaire des travailleurs titres-services et du personnel d'encadrement ; l'accroissement des recettes de l'impôt sur le revenu des utilisateurs, après l'augmentation de leurs heures de travail. Ces effets sont estimés entre 410 millions et 545 millions d'euros<sup>1</sup>. D'autres travaux visent à mettre en regard le coût pour les finances publiques d'un emploi rémunéré *via* les titres-services et le coût d'un demandeur d'emploi (sachant que 37 % des travailleurs et 26 % du personnel d'encadrement titres-services étaient auparavant au chômage<sup>2</sup>). Avec les précautions inhérentes à ce type de comparaison, il apparaît que, pour la Belgique, un gain de l'ordre de 20 000 euros en moyenne soit dégagé de chaque emploi créé par les titres-services<sup>3</sup>.

En ce qui concerne **les services aux personnes dépendantes**, leur prise en charge se fait au niveau régional par le biais de services en nature<sup>4</sup>, soit dans un cadre institutionnel, soit à domicile. Les prestations monétaires versées par l'État fédéral ne sont réservées qu'aux personnes les plus vulnérables (en termes financiers et de dépendance), soit environ 7,5 % des personnes âgées dépendantes et 1,4 % des personnes handicapées<sup>5</sup>. Pour la Flandre, une assurance dépendance obligatoire a été introduite en 2001 par le gouvernement, qui couvre uniquement les frais non médicaux.

**Pour la garde d'enfant**, des dispositions fiscales existent pour les parents percevant des revenus professionnels, quel que soit le mode de garde mais à condition qu'il soit autorisé par l'ONE. La réduction d'impôt s'élève à 45 % des dépenses de garde des enfants de moins de 12 ans (dans la limite de 11,20 euros par jour de garde). Pour les enfants de moins de 3 ans, un autre avantage fiscal existe (mais qui ne se cumule pas avec le précédent) : pour chaque enfant qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, n'a pas encore atteint l'âge de 3 ans, les parents ont droit à une majoration de la quotité de revenu exemptée d'impôt (pour l'exercice fiscal 2014, cette majoration s'élève à 550 euros). Cela peut bénéficier aux parents sans revenus professionnels et/ou pour la garde effectuée de manière informelle.

---

(1) Idea Consult (2013), *op. cit.*

(2) Idea Consult (2012), *op. cit.*

(3) Coût moyen d'un demandeur d'emploi/an : 33 423 euros / coût moyen d'un travailleur rémunéré par des titres-services : 11 200 euros (in European Federation for Services to Individuals (2013), *Public Interventions' Earn-back Effects and the Economic Rationale of Supporting the Formal Supply of Personal and Household services*, *op. cit.*).

(4) Sauf pour la Flandre pour laquelle des prestations de nature assurantielle sont versées.

(5) Degavre, Nyssens (2012), *op. cit.*







## Fiche 4

# Gouvernance et organisation des SAP en Espagne

- Pas de définition officielle du secteur des SAP en Espagne, mais existence d'une association nationale qui vise à promouvoir ces services.
- 2<sup>e</sup> pays européen en matière d'emploi direct dans les services domestiques auprès des ménages (derrière l'Italie).
- Les dispositifs mis en œuvre depuis 2012 soutiennent l'emploi direct de salariés pour les services domestiques par le biais d'exonérations sociales, en lien avec une amélioration de la qualité des emplois dans ce secteur.
- La loi sur la dépendance de 2006 organise la prise en charge des services à domicile auprès des personnes dépendantes. Les communautés autonomes sont en charge de la fourniture de ces services, mais le financement est partagé à parts égales entre l'État et les communautés.
- Des prestations monétaires sont versées en cas de non-fourniture de services en nature par les communautés autonomes.
- En Espagne, une allocation monétaire pour rémunérer un aidant informel est prévue par la loi de 2006 sur la dépendance.

### 1/ Le périmètre des SAP et les types de services couverts

Il n'existe pas à l'heure actuelle de définition légale de ce que l'on désigne comme étant les services à la personne en Espagne. La variété des termes servant à définir les SAP renvoie aux différentes définitions et aux différents dispositifs liés à ces services mis en place par l'État. Pour les services de confort, plusieurs notions sont ainsi utilisées pour désigner des activités s'en approchant : services de proximité (*servicios de proximidad*), les services domestiques ou, lorsqu'il s'agit de personnes travaillant dans ce secteur, employés de maison (*servicios domésticos* ou *empleados de hogar*).

Pour les services auprès de publics fragiles, ceux-ci sont définis par la loi de 2006 sur la dépendance qui évalue le degré de dépendance en distinguant trois niveaux : personnes en état de dépendance modérée ayant besoin d'une aide pour réaliser quelques tâches par semaine ; celles en état de dépendance sévère ayant besoin d'aide deux à trois fois par semaine ; celles en grande dépendance nécessitant une aide extérieure régulière. La loi couvre donc toutes les formes de perte d'autonomie quelles qu'en soient les causes ou quel que soit l'âge des individus. Une personne est ainsi considérée comme dépendante à partir

du moment où, pour des raisons liées à la perte ou à l'absence de capacité physique, psychique ou intellectuelle, elle nécessite une assistance ou une aide importante pour la réalisation des activités quotidiennes. Parmi les services couverts par cette loi figurent les services à domicile (services de confort et d'assistance) qui visent à aider les personnes en situation de dépendance à réaliser les tâches de la vie quotidienne. Il en existe deux sortes :

- les services domestiques : ménage, repassage ;
- les services d'assistance pour les activités de la vie quotidienne.

C'est à l'occasion de débats publics – traitant de la conciliation entre vie professionnelle et familiale, notamment pour les femmes dont la part est croissante chez les actifs espagnols – que ces expressions sont utilisées, puisqu'elles renvoient à des services qui, par nature, permettent de se « libérer » de certaines contraintes domestiques. Ces dernières années, l'association espagnole des services à la personne (*Asociación Española de Servicios a la Persona* – AESP) qui travaille à la promotion de ce secteur a proposé une définition des SAP très proche de celle donnée en France avec trois types de services couverts prenant en compte les publics bénéficiaires : l'assistance à la famille (pour favoriser la conciliation vie familiale-vie professionnelle : garde d'enfant, cours à domicile, assistance informatique, etc.), l'aide à domicile (ménage, cuisine, jardinage pour les publics fragiles, malades, âgés ou handicapés), les soins aux personnes dépendantes.

## **2/ Description du secteur : poids économique et profil des salariés**

### **Poids du secteur**

En Espagne, le secteur des SAP selon le code NACE 88<sup>1</sup> représente aujourd'hui un peu plus de 1 % de l'emploi total et selon le code NACE 97<sup>2</sup> un peu moins de 4 % de l'emploi total, soit le deuxième niveau le plus important derrière l'Italie en Europe. Selon l'AESP, les SAP représenteraient 1 % du PIB espagnol en 2013. Mais cette proportion est difficilement évaluable puisqu'une grande part des services à la personne relève encore de l'économie souterraine.

Selon l'AESP, les salariés affiliés à la Sécurité sociale dans le cadre des services sociaux liés à la dépendance sont au nombre de 345 557 en 2013<sup>3</sup> ; le nombre des employés domestiques est lui évalué à environ 660 000.

Ces emplois étant en perpétuelle expansion, leur croissance est proportionnellement plus importante que dans d'autres pays puisque l'Espagne part d'un niveau d'emplois déclarés plus bas que dans les pays d'Europe du Nord.

La hausse de la demande est particulièrement soutenue dans le domaine de l'assistance aux personnes dépendantes. Cela tient à deux phénomènes :

---

(1) L'action sociale sans hébergement (*Social work activities without accommodation*) regroupe les services auprès des personnes âgées et dépendantes, ainsi qu'une partie de la garde d'enfant.

(2) Activities of households as employers of domestic personnel – recouvre les services domestiques en emploi direct auprès des ménages.

(3) Évaluation 2013 de la loi sur la dépendance, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso) [http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res\\_evalsaad2013.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res_evalsaad2013.pdf)

- l'augmentation de la part des plus de 65 ans dans la population totale en Espagne, qui est aujourd'hui de 17,5 % contre 14 % en 1990. L'Espagne est le deuxième pays du monde au regard de l'espérance de vie après le Japon et la part des plus de 65 ans devrait doubler d'ici 2050<sup>1</sup> ;
- les mutations du modèle familialiste. Les soins apportés aux personnes dépendantes fonctionnaient traditionnellement selon un modèle méditerranéen familialiste (dans lequel une partie importante des soins aux personnes est fournie par des proches), mais compte tenu des évolutions démographiques et des changements de comportement d'activité des femmes, les familles se tournent aujourd'hui de plus en plus vers l'emploi de travailleurs à domicile pour effectuer ces services. La loi de 2006 marque également une rupture avec le modèle familialiste dominant jusque-là en matière de soins et d'assistance aux personnes dépendantes, en instaurant un véritable Système pour l'autonomie et l'aide à la dépendance (SAAD) qui assure une prise en charge socialisée et coordonnée entre les différents acteurs de la dépendance. La loi considère la dépendance non comme un handicap individuel mais comme un nouveau risque social.

En Espagne, au 31 décembre 2013, 753 842 personnes bénéficiaient du dispositif d'allocation à la dépendance, dont 72 % avaient plus de 65 ans<sup>2</sup>.

### **Profil des salariés**

Une des particularités des SAP en Espagne est de compter de **nombreux travailleurs immigrants et travailleurs non déclarés**. On estime – mais les chiffres sont sujets à controverse<sup>3</sup> – que la part du travail non déclaré s'élevait en 2011 à 70 %<sup>4</sup>, soit près d'un million de travailleurs. Selon l'AESP, 1,7 million d'heures travaillées en 2009 l'auraient été pour des SAP non déclarés (aide aux personnes dépendantes incluse). Des études<sup>5</sup> menées régionalement laissent penser qu'aujourd'hui entre 40 % et 66 % de la main-d'œuvre dans les SAP seraient non déclarés.

L'Espagne est également l'un des pays où **la proportion de femmes travaillant dans les SAP a le plus augmenté entre 2000 et 2010**, dont une forte proportion de travailleuses immigrées<sup>6</sup>. Cette augmentation correspond à la fois à un rattrapage du taux d'activité des femmes, qui était relativement faible, comme dans d'autres pays du Sud de l'Europe, et à un « blanchiment » d'emplois jusqu'alors non déclarés et occupés par des femmes immigrées en provenance principalement d'Amérique du Sud, de Roumanie ou du Maroc. C'est dans ce contexte que le gouvernement espagnol a mis en place des mesures visant à réduire la part du travail dissimulé. En 2005, une régularisation massive a été décidée par le gouvernement

---

(1) La dépendance en Espagne (2012), DGTrésor.

(2) Évaluation annuelle de la loi sur la dépendance. (*Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*) (SAAD), Instituto de Mayores y Servicios Sociales IMSERSO, 2014

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res\\_evalsaad2013.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res_evalsaad2013.pdf)

(3) La dernière estimation nationale pour les SAP remonte à 1985 où l'emploi non déclaré était de 60 %. Aujourd'hui, selon les études, les chiffres varient entre 15 % et 75 %.

(4) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, op.cit.

(5) ONE Observatorio Navarro De Empleo (SNE), *Servicios domésticos y servicios personales en el hogar*, 2009.

(6) En 2013, sur 500 000 employés domestiques, 300 000 environ étaient des travailleurs étrangers. Depuis 2004, leur proportion a dépassé celle des travailleurs nationaux.

espagnol pour limiter l'accroissement de la pauvreté chez les femmes immigrées qui devaient accepter des travaux peu payés et de courte durée, notamment dans le secteur des SAP, pour obtenir un titre de séjour. Près de 200 000 personnes, essentiellement des femmes, furent alors régularisées. La politique d'immigration espagnole explique ainsi en partie l'augmentation du nombre de travailleurs dans les SAP en Espagne au cours des années 2000.

### **3/ Structuration du marché des SAP**

L'organisation des services à la personne reflète la prégnance du modèle familialiste qui s'appuie sur une solidarité familiale relativement importante en Espagne. Le marché est encore peu structuré à l'heure actuelle et l'emploi direct est très élevé. Selon la DGCIS (2011), il est majoritaire en Espagne et représente plus de 50 % dans l'offre de services de confort. Il n'est pas rare pour des familles espagnoles d'employer directement des travailleurs indépendants à domicile, à temps plein, pour effectuer des travaux domestiques.

Le secteur public et non lucratif représenterait environ 40 % du marché, le restant étant assuré par des structures à but lucratif (10 %).

Des prestataires privés peuvent assurer les services auprès des personnes dépendantes si les services publics communaux ne sont pas en mesure de le faire (manque de personnel, matériel). Selon la loi, c'est seulement si la fourniture directe de ces prestations en nature est impossible que des allocations monétaires sont allouées. Plusieurs types de prestations peuvent ainsi être versés : pour rémunérer une aide à domicile qualifiée, pour rétribuer un aidant familial, ou pour financer d'autres services<sup>1</sup>. Les bénéficiaires participent au financement du dispositif en fonction de leurs capacités contributives (revenus et patrimoine). La prestation « aidant familial » permet de rémunérer légalement des non-professionnels (voisins, famille de la personne dépendante...). Au 31 décembre 2013, il s'agissait de la prestation la plus souvent octroyée (à quelque 408 401 personnes<sup>2</sup>, soit 54 % des bénéficiaires).

### **4/ Gouvernance du secteur : modalités et acteurs**

**L'aide à la dépendance est assurée depuis 2006 au travers de l'offre publique du réseau des services sociaux des communautés autonomes** ainsi que par la médiation de centres de services publics ou privés. L'Institut des personnes âgées et des services sociaux (IMSERSO) est en charge de l'élaboration des grands principes de cette politique au niveau national, principes qui sont ensuite déclinés au niveau des communautés autonomes en charge de la fourniture de ces services.

Un premier niveau de protection minimale garantie est assuré financièrement par l'État et un second niveau de prestations est financé à parts égales entre l'État et les communautés autonomes, ces dernières devant verser, selon la loi, au moins l'équivalent de ce que verse

---

(1) Kamete F. (2011), *La prise en charge de la dépendance dans l'Union européenne*, Fondation Robert Schuman.

(2) Évaluation annuelle de la loi sur la dépendance, *op. cit.*

l'État pour le territoire. Le montant des crédits de l'État dépend de deux éléments : une contribution par personne dépendante et un montant négocié avec chaque communauté autonome dans le cadre de conventions. Alors que le coût étatique du soutien financier à la dépendance était évalué à 1,2 milliard d'euros<sup>1</sup> en 2013, la charge financière pour les régions, particulièrement pour la Catalogne et l'Aragon, a été jugée trop importante, notamment durant la crise économique, alors que la demande de subventions était croissante.

## 5/ Les dispositifs publics de soutien aux SAP

La législation vise deux types de population qui bénéficient d'un soutien public : les personnes dépendantes en raison de leur âge ou de leur situation de handicap (loi sur l'autonomie et la dépendance de 2006<sup>2</sup>) ; et plus récemment les ménages employeurs de services domestiques.

**Pour les personnes dépendantes**, il existe un **dispositif d'allocation unique sous forme de prestation en nature ou sous forme monétaire** (dont le montant varie en fonction du degré de dépendance et du type de service financé), à l'exclusion des services de garde d'enfant. Ainsi, la couverture de la dépendance est mixte et financée par la combinaison de recettes publiques nationales et régionales (impôts, cotisations) et/ou privées (épargne, assurance). La loi sur la dépendance de 2006 a par ailleurs incité les communautés autonomes espagnoles à prendre une part croissante dans sa mise en œuvre, aussi bien d'un point de vue politique et organisationnel que financier. Pour autant, bien que les communautés aient un réel pouvoir d'initiative, l'effort budgétaire est partagé entre l'État et la région (cf. *supra*). Mais la situation économique que connaît l'Espagne depuis 2008 ne permet plus à l'État et aux communautés autonomes d'assurer un service universel et les restes à charge pour les bénéficiaires, définis au niveau de chaque communauté, sont de plus en plus élevés. Le système d'aide à la dépendance repose aujourd'hui sur des fonds à la fois publics et privés<sup>3</sup>.

**S'agissant des aides financières en matière de garde d'enfant**, il n'existe pas de dispositif national visant à subventionner la garde d'enfant à domicile. Cependant, certaines communautés autonomes ont créé des dispositifs fiscaux spécifiques. C'est le cas de la Castille qui permet une déduction à hauteur de 30 % du coût de la garde d'un enfant de moins de 4 ans à domicile, dans une limite de 322 € (et de 100 % si l'enfant est gardé dans une structure publique, dans une limite de 1 320 €).

**L'Espagne a soutenu le développement de l'offre de services de confort** par une série de réformes visant à faciliter les procédures d'embauche et par l'amélioration des conditions de travail des salariés employés directement à domicile par les ménages. Les services domestiques à domicile (*empleados de hogar*) sont visés par une politique particulière de soutien financier depuis 2012. Jusqu'en 2012, ils dépendaient d'un régime juridique et d'une couverture sociale de moindre qualité (en termes de salaires ou d'horaires de travail). Et les

---

(1) *Ibid.*

(2) Loi 39/2006, du 14 décembre 2006 « *de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* ».

(3) La dépendance en Espagne, *op. cit.*

employeurs versaient des contributions sociales inférieures à celles des autres secteurs. La nouvelle législation mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>1</sup> aligne la protection des travailleurs domestiques sur celle des autres salariés, notamment en matière de salaire minimum interprofessionnel ou d'horaires de travail qui ne peuvent dépasser 40 heures par semaine. Le rattrapage des cotisations sociales employeurs va se faire progressivement et devrait être achevé en 2018<sup>2</sup>. Le taux de cotisations patronales pour ces emplois reste encore à ce jour inférieur à celui des autres salariés. Il s'élève en 2014 à 19,85 % (contre 23,60 % pour le taux commun au 1<sup>er</sup> janvier 2014), et il ouvre droit, pour les ménages ayant recours aux services d'une personne en emploi direct (*empleos de hogar*) et cotisant au nouveau régime général, à une réduction allant de 20 % à 45 % selon la taille du foyer. Expérimenté sur la période 2012-2014, ce dispositif de réduction du taux de cotisation pourrait être pérennisé. Il a représenté un manque à gagner pour la Sécurité sociale de 63 millions d'euros en 2012. Certaines communautés autonomes ont en outre permis des réductions fiscales pour les ménages employant un salarié à domicile enregistré sous le nouveau régime de couverture sociale, comme en Navarre ou en Andalousie, où 15 % de la somme dépensée par un ménage, dans une limite de 250 euros par an, peut être déduite fiscalement.

Cette politique, qui avait également pour objectif de faire entrer dans le secteur formel les travailleurs informels, n'a pas totalement fonctionné puisqu'en juillet 2014 près de 426 000 salariés domestiques avaient adhéré au nouveau régime de couverture sociale<sup>3</sup> sur environ 660 000 salariés. Près de 234 000 travailleurs domestiques ne seraient donc toujours pas affiliés (absence de demande de transfert de l'ancien régime au nouveau, et travailleurs non déclarés). D'autre part, ce système est critiqué pour sa complexité qui impose de nombreuses obligations administratives.

---

(1) Décret royal 1620/2011 relatifs aux relations de travail des travailleurs domestiques et décret royal 29/2012.

(2) Loi 27/2011 sur la modernisation de la sécurité sociale.

(3) <http://www.empleo.gob.es/series/>



## Fiche 5 Gouvernance et organisation des SAP en Finlande

- Le secteur des SAP recouvre en Finlande les services de confort définis par une liste d'activités ouvrant droit à une réduction fiscale (*kotitalousvähennyksen*).
- Le dispositif d'incitation fiscale vise également les travaux de rénovation ou de réparation du domicile, et la garde de jeunes enfants.
- La garde d'enfant est majoritairement assurée, à l'extérieur du domicile, par des structures publiques financées par les communes principalement.
- Les services relevant du soin aux personnes dépendantes sont fournis par les communes, mais aussi en partie externalisés vers des structures privées *via* des dispositifs de chèques.

### 1/ Le périmètre des SAP et les types de services couverts

En Finlande, les services à la personne ont été définis en fonction des avantages fiscaux dont peuvent bénéficier ceux qui y ont recours. Ces avantages prennent la forme de réductions fiscales pour les travaux domestiques (*kotitalousvähennyksen*), mises progressivement en place dès 1997 et devenues définitives en 2001. Ces réductions s'appliquent aux services à domicile tels que les travaux domestiques, les travaux de réparation dans une résidence principale ou secondaire, et les services informatiques depuis 2009. La garde de jeunes enfants est également couverte par ce dispositif<sup>1</sup>.

Les soins aux personnes (âgées et/ou handicapées) relèvent également d'autres dispositifs gérés au niveau communal et sont partie intégrante du système finlandais de soins.

### 2/ Description du secteur : poids économique et profil des salariés

#### Poids du secteur

En 2012, on estime à 42 600 le nombre de travailleurs dans le secteur des services relevant de l'action sociale sans hébergement à domicile auprès de personnes dépendantes et d'enfants (code NACE 88) et à 8 100 dans le secteur des SAP relevant de l'emploi direct de

---

(1) [http://www.vero.fi/en-US/Individuals/Household\\_employers](http://www.vero.fi/en-US/Individuals/Household_employers)

personnel domestique (code NACE 97). En proportion de la population active, cela représente respectivement 4,8 % et 0,3 %, ce qui place la Finlande, pour les services domestiques, au dernier rang des six pays étudiés. Parmi ces six pays, c'est la Finlande qui a connu la plus forte progression d'emplois domestiques entre 2000 et 2010 (supérieure à 100 %)¹.

### **Profil des salariés**

Dans les services domestiques, les travailleurs sont des femmes dans 67,9 % des cas et les plus de 50 ans représentent 30,9 % de la part des travailleurs. Les emplois dans les services relevant de l'action sociale sont des femmes dans 88,5 % des cas et les plus de 50 ans y représentent 35,6 % des emplois².

Le gouvernement finlandais a mis en place, à partir de 2001, des incitations fiscales pour à la fois réduire la part du travail dissimulé en rendant le travail déclaré plus attractif et solvabiliser la demande par la baisse des coûts pour l'employeur. L'objectif a également été d'aider les familles à mieux concilier les temps de vie et d'encourager les petits entrepreneurs. On estime que la mise en place des déductions fiscales a amené la création de 10 000 emplois dans les services de confort en Finlande entre 2001 et 2004, mais pas nécessairement en temps plein. Parmi ces emplois, on peut estimer qu'elle a permis à elle seule la création de 3 500 emplois à temps plein par an, y compris les services de réparation qui représentent à eux seul 84 % du nombre d'heures annuelles effectuées (70 % de l'emploi du secteur) dans les SAP sur cette période (tableau 1). Cela aurait abouti à la création d'environ 1 000 emplois déclarés dans le secteur des services à domicile.

**Tableau 1 : Estimation de l'effet des incitations fiscales mises en place en 2001 sur le travail déclaré**

	Estimation du nombre d'emplois créés (en fonction du nombre d'heures annuelles)	Créations d'emplois non liées à l'incitation fiscale*	Travail dissimulé (estimation de 2004)**	Travail dissimulé (estimation de 2006)***	Emplois passés dans le secteur formel
<b>Rénovation/ réparation</b>	9 077	6 082	3 467	1 399	2 068
<b>Ménages</b>	880	289	179	75	104
<b>Total</b>	<b>9 957</b>	<b>6 371</b>	<b>3 646</b>	<b>1 474</b>	<b>2 172</b>

\*Environ 32 % des personnes ayant eu recours à des services de ménage l'auraient fait sans incitation fiscale ; 62 % dans les services de rénovation.

\*\* Résultats de l'étude de 2004 : 62 % pour les services de ménage ; 57 % pour les services de rénovation/réparation.

\*\*\* Résultats de l'étude de 2006 : 26 % pour les services de nettoyage ; 23 % pour les services de rénovation/réparation.

Source : Niilola and Valtakari, 2006, p. 84 in Farvaque N. (2013)

(1) Abrantes M. (2014), « Les travailleurs domestiques en Europe : que disent les chiffres ? », *op. cit.*

(2) Sce. Eurostat codes NACE 88 et 97.



Ces mesures fiscales auraient permis de faire passer la proportion d'emplois non déclarés dans le secteur des SAP de 60 % à 25 % entre 2001 et 2004 (dernières évaluations disponibles).

Selon une enquête auprès des consommateurs<sup>1</sup>, 45 % des employeurs déclarent qu'ils n'auraient pas eu recours aux services à la personne sans déduction fiscale.

### **Profil des bénéficiaires**

En 2010, ces mesures auraient bénéficié à 370 000 foyers, pour une moyenne de 1 000 euros de réduction par foyer<sup>2</sup>. Elles bénéficieraient en priorité aux ménages ayant les revenus les plus élevés. Dans la catégorie des revenus moyens finlandais (20 000 à 25 000 euros par an), seuls 7,1 % des foyers auraient bénéficié d'une réduction d'impôts et moins de 5 % dans la catégorie inférieure. En revanche, 20 % des foyers au revenu annuel supérieur à 60 000 euros en auraient bénéficié. Plus de 20 % du 10<sup>e</sup> décile de revenus aurait bénéficié de réductions fiscales contre 5 % pour la catégorie inférieure au 5<sup>e</sup> décile<sup>3</sup>. Ces différences sont aussi dues au fait que les ménages aux revenus les plus élevés ont recours à des SAP souvent exercés par des personnes plus qualifiées et donc plus onéreux, d'où des réductions d'impôt plus importantes.

### **3/ Structuration du marché des SAP**

Les SAP sont principalement fournis par des entreprises privées ou des auto-entrepreneurs, hors services relevant du *care*. Dans ce dernier cas, deux tiers des services sont assurés par les communes, sachant néanmoins que celles-ci peuvent en externaliser une partie vers des structures privées quand il s'agit de services auprès des personnes dépendantes.

En 2010, **environ 93 % des services d'assistance aux personnes dépendantes fournis à domicile l'étaient par des structures publiques**, et 7 % par des organismes privés à but lucratif<sup>4</sup>. Mais le développement du dispositif de chèques fournis aux personnes dépendantes pour financer directement leurs besoins risque de modifier cette structuration de l'offre, car ces chèques-services ne peuvent servir qu'auprès d'entrepreneurs privés (et pour tous les services relevant du *care*, y compris les services médicaux).

L'existence d'un service global de la petite enfance en Finlande<sup>5</sup> se traduit également par la prégnance des structures publiques dans ces services : plus de 90 % sont assurés par des

---

(1) Varjonen J., Aalto K. et Leskin J. (2007), *Täsmällistä, ammattitaitoista ja edullista : kuluttajapalautetta kotitalouspalvelu markkinoille (précis, professionnels et abordables : les commentaires des consommateurs des services domestiques)*, kuluttajatutkimuskeskus, n° 2.

(2) EFSI, (2013), *White Book on Personal and Household Services in ten EU Member States*, op. cit..

(3) Source Administration fiscale finlandaise.

(4) Governance and finance of long term care across Europe, WP6, Projet européen Interlinks, 2011.

(5) La Finlande garantit depuis 1990, pour tout enfant à partir de la fin du congé maternité (9-10 mois) et jusqu'à ses 7 ans (date de début de la scolarité en Finlande) le droit à une place dans une structure d'accueil. Cet accueil peut se faire dans le cadre de structures municipales publiques ou dans un cadre familial agréé. Cet accès universel à un mode de garde est complété depuis 2000 par un accueil préscolaire gratuit pour les enfants de 6 ans. Malgré cette offre universelle, le taux de recours reste

services municipaux (directement assurés par la municipalité ou dans le cadre d'une délégation de service public). Le poids de la garde d'enfant par le secteur privé, en constante augmentation, ne représente que 8 % des modes de garde en 2012. En outre, 97 % des enfants de 5 ans sont en classe d'accueil préscolaire et les enfants de plus de 7 ans peuvent bénéficier d'activités les matins et soirs, en dehors des heures scolaires, jusqu'à leurs 9 ans.

#### **4/ Gouvernance du secteur : modalités et acteurs**

Le subventionnement des SAP relevant des services de confort est assuré au niveau national, *via* l'administration fiscale.

Le financement des soins aux seniors et la garde d'enfant sont, quant à eux, financés par les communes et par le gouvernement central, en fonction de la structuration par âge de la population, du taux de morbidité, de la densité et de la situation financière de la commune. En 2006, le taux de financement par le gouvernement de ces services municipaux était d'environ 33 %.

**La garde d'enfant de jour** : ce sont les communes qui en ont la charge financière pour les enfants de moins de 7 ans (avant l'âge de la scolarisation obligatoire). C'est une des activités principales des municipalités, qui sont également chargées, pour les enfants jusqu'à 9 ans, d'organiser les activités périscolaires sur leurs communes, parmi un choix établi par le ministère de l'Éducation nationale.

Mais depuis 1984, les parents qui ne souhaitent pas bénéficier de cette offre de garde publique peuvent recevoir une compensation monétaire pour garder leur enfant à domicile. Depuis 1996, elle peut également servir à rémunérer des services privés de garde d'enfant.

Cette allocation concerne un nombre croissant de parents et renvoie à la volonté de laisser les individus choisir librement leurs services.

Cette prestation se divise en deux parties : une prestation de base en fonction du nombre d'enfants éligibles (341 euros/mois en 2014 pour un enfant de moins de 3 ans et 111 euros par mois pour chaque enfant de moins de 3 ans supplémentaire) et un complément dont le montant varie en fonction des revenus de la famille et de sa taille (au maximum 180 euros). Les familles les moins aisées ont tendance à avoir recours à cette allocation (revenu de remplacement), car son montant est relatif aux revenus du foyer.

**Le soin aux personnes dépendantes** : ce sont les communes qui sont chargées du financement et de la fourniture des services. Les municipalités les plus pauvres reçoivent un soutien financier de l'État. Elles peuvent décider d'effectuer elles-mêmes les services, en lien avec d'autres communes, de les confier à un entrepreneur privé ou de faire bénéficier les usagers de chèques (*palveluseteli*).

---

relativement faible (de l'ordre de 60 % pour les enfants de 1 à 6 ans) par rapport à d'autres pays nordiques (85 % au Danemark, 84 % en Suède).

## 5/ Les dispositifs publics de soutien aux SAP

Deux dispositifs distincts d'intervention existent dans le secteur des SAP en Finlande : l'aide directe des communes pour les services relevant de l'assistance et du soin aux personnes (personnes âgées, handicapées, enfants) et le crédit d'impôt pour les services de confort et la garde de jeunes enfants.

Les bénéficiaires du dispositif fiscal **pour les services de confort et la garde de jeunes enfants** ont droit à une réduction fiscale de **45 %** de leurs dépenses lorsqu'ils ont recours à un prestataire de services (entreprises ou organisations à but non lucratif) directement enregistré auprès de l'administration fiscale. Ce niveau de réduction ne peut dépasser 2 400 euros par an et par personne. Pour l'emploi direct d'un salarié, ce taux est de 15 % mais le ménage bénéficie d'une exonération totale de cotisations patronales.

Ces montants ont varié au cours du temps. Ainsi, par exemple, la réduction fiscale dans le cadre de l'emploi direct est passée de 30 % à 15 % en 2012 pour des raisons de contrainte budgétaire. La déduction d'impôt maximale a également été réduite : elle a plafonné à 3 000 euros entre 2009 et 2011 pour redescendre à 2 000 euros en 2012, avant de revenir à 2 400 euros en 2014.

### Dispositifs de réduction sociofiscale pour l'emploi d'un salarié dans les services domestiques en Finlande de 1997 à 2014

	1997-2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006-2008	2009-2011	2012-2013	2014
% de réduction fiscale pour une embauche via une entreprise privée ou non lucrative	40	40	40	60	60	60	60	40	45
% de réduction fiscale pour l'embauche d'un salarié direct	-	-	-	10	30	30	30	15	15
% de réduction des cotisations patronales	0	85	100	100	100	100	100	100	100
Montant maximal de la réduction en euros	845	845	900	1 150	1 150	2 300*	3 000	2 000	2 400

\*limité à 1 150 euros pour les travaux de réparation

Source : Administration fiscale finlandaise

Ces réductions s'appliquent pour des services réalisés au domicile de la personne qui y a recours ou celui de ses parents, beaux-parents, ou pour une résidence secondaire.

La réduction fiscale s'opère au niveau des impôts prélevés par l'administration fiscale centrale. Si la réduction est plus importante que le montant de l'impôt versé aux autorités nationales, elle peut s'appliquer aux impôts locaux. Cette réduction ne s'applique pas pour les services ayant bénéficié d'aides financières directes (comme ceux relevant des chèques-services municipaux).

Chaque nouvel emploi créé grâce aux réductions fiscales du *kotitalousvähennys* coûterait environ 31 000 euros, mais permettrait un retour sur financement de l'ordre de 3 800 euros

par travailleur soit un gain net pour la collectivité évalué à plus de 148 millions d'euros en 2004, date de la dernière étude disponible<sup>1</sup>. Pour les seuls services domestiques, la réduction fiscale aurait eu un coût de 11 millions d'euros en 2004, avec un retour sur investissement de 12,7 millions d'euros, soit un bénéfice de 1,57 millions pour la collectivité<sup>2</sup>.

**La garde d'enfant** est prise en charge financièrement par les communes, les restes à charge étant relativement faibles. Pour les familles, le coût de la garde d'enfant est évalué en fonction de la taille de la famille et des revenus du foyer, et s'échelonne de la gratuité à 254 euros au maximum par mois. Les tarifs facturés couvrent environ 15 % du coût total de garde<sup>3</sup>.

Le coût pour la Finlande de l'allocation de garde à domicile s'élève à 391 millions d'euros en 2012 pour 135 466 bénéficiaires dont le revenu moyen est de 2 889 euros par mois.

**Les services aux personnes dépendantes** : des chèques existent depuis 2004 (cf. *supra*), qui ont pour objectif de donner aux usagers plus d'autonomie dans le choix des services et des prestataires les dispensant. Ceux qui en bénéficient doivent avoir choisi cette option plutôt que celle des services assurés par les communes. Leur montant prend en compte la taille du foyer et ses revenus, l'usager payant la différence entre le montant du chèque et le prix du service presté. Le montant du chèque ne peut dépasser le prix d'un service similaire fourni par la commune. Les municipalités ont l'obligation de fournir une liste d'entreprises privées aux usagers, leur offrant des services pouvant être financés par ce dispositif. Aujourd'hui, environ un tiers des communes finlandaises ont recours à ces chèques, bénéficiant à 4 000 usagers. Leur usage est en augmentation ces dernières années, mais il demeure modeste. Ces chèques sont généralement utilisés pour des soins à domicile ou en complément de soins. Ils sont de plus en plus utilisés pour des services de santé.

Les aidants sont soutenus en Finlande depuis la loi de 2006 sur l'aide aux personnes prenant en charge des proches en difficulté, qui prévoit le versement d'une allocation minimale que les communes peuvent compléter.

---

(1) Niilola K. et Valtakari M. (2006), *Kotitalousvähennys*, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 310, Helsinki.

(2) N. Farvaque (2013), *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*, *op. cit.*; EFSI (2013), *White book on personal and household services in ten EU member states*, *op. cit.*

(3) Onnismaa, E.-L., « Accueil et éducation du jeune enfant. L'expérience finnoise », conférence *Public utilities dedicated to early childhood education and care*, UNAF, Paris, 6 décembre 2012.



## Fiche 6

# Gouvernance et organisation des SAP en Suède

- Le secteur des SAP recouvre, en Suède, les services de confort définis par une liste d'activités ouvrant droit à une réduction fiscale de 50 %.
- Le dispositif fiscal d'incitation vise également des travaux de rénovation du domicile et la garde d'enfant à domicile.
- Les réductions fiscales ne sont possibles que pour l'emploi d'un salarié *via* une structure déclarée (qui peut correspondre au statut d'auto-entrepreneur).
- Poids important des structures privées dans les services domestiques, avec une part importante d'auto-entrepreneurs (environ 50 %).
- Les services relevant de la dépendance et de la garde d'enfant sont principalement assurés par des structures publiques ou privées financées publiquement.
- Part croissante de la sphère privée dans les prestataires de services aux personnes âgées et dépendantes, avec la possibilité offerte aux municipalités d'ouvrir ces services à la concurrence depuis la fin des années 2000.

### 1/ Le périmètre des SAP et les types de services couverts

En Suède, les services à la personne font l'objet d'une politique nationale depuis 2007, en lien avec les dispositifs fiscaux mis en place : RUT (*Rengöring, underhåll och tvätt* – Ménage, entretien, lessive) en 2007, et ROT (*Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad*) depuis 2008<sup>1</sup>. Ces deux dispositifs se sont fortement inspirés de l'expérience finlandaise (cf. fiche sur la Finlande). Ils sont également désignés sous le terme générique de *Husavdrag* (littéralement « réductions fiscales pour le domicile »).

Le RUT inclut la plupart des travaux ménagers pouvant être effectués à domicile et la garde d'enfant, mais également des activités telles que le déneigement, la tonte de pelouse ou l'aide aux devoirs. Le ROT vise les réparations, les travaux de rénovation et les travaux d'entretien, et bénéficie aux propriétaires ou bailleurs. En 2009, Almega, la première organisation d'employeurs du secteur des services en Suède, a proposé que les réductions

---

(1) Des dispositifs d'aide aux activités dépendant du ROT existaient par intermittence depuis les années 1990. Cette mesure est continue depuis 2008, mais elle est censée n'être que temporaire car liée à la crise économique.

fiscales permises dans le cadre des programmes RUT et ROT puissent bénéficier à la maintenance informatique à domicile, mais cela n'a pas été retenu pour le moment.

L'assistance et les soins aux personnes âgées et/ou handicapées (de plus de 65 ans) ne bénéficient pas d'incitations fiscales spécifiques, ces services étant fournis/financés par les communes au niveau local. Néanmoins, la part des plus de 65 ans dans les bénéficiaires du dispositif RUT ne cesse de croître, tandis qu'entre 2008 et 2012, la part des personnes âgées recevant des soins financés sur aides publiques n'a cessé de diminuer<sup>1</sup>.

## **2/ Description du secteur : poids économique et profil des salariés**

### **Poids du secteur**

La croissance des activités de services à domicile est relativement récente en Suède, en rapport avec les dispositifs fiscaux instaurés depuis les années 2000. Le poids de ces activités reste cependant encore faible dans l'économie suédoise et en partie mal connu (pas de remontée au niveau européen pour le secteur des activités de services domestiques en emploi direct par les ménages). Pour les services d'action sociale, ils représentent 3,7 % de la population active (contre 4,2 % en France et 4,8 % en Finlande).

D'après les données nationales, ce sont bien les services de confort qui représentent l'essentiel des services à domicile, les services de *care* étant principalement assurés par des structures publiques en dehors du domicile<sup>2</sup>.

### **Profil des bénéficiaires de ces services**

En 2011, 923 000 personnes ont pu bénéficier des dispositifs RUT et ROT, soit plus de 10 % des foyers suédois - dont 412 000 du seul dispositif RUT<sup>3</sup>. Cette proportion est en perpétuelle augmentation puisqu'elle n'était que de 9,2 % en 2009. 61% des bénéficiaires des dispositifs fiscaux RUT seraient des femmes et 37% des personnes âgées de plus de 65 ans selon l'agence fiscale suédoise. La répartition des réductions fiscales qu'ils induisent demeure hétérogène en fonction des profils et des revenus annuels des ménages. Ainsi, selon l'Institut des statistiques suédois (*statistiska centralbyrån*), le recours aux SAP serait plus important pour les ménages dont les revenus sont les plus élevés. Ce sont eux qui bénéficieraient le plus des incitations fiscales attachées aux dispositifs ROT-RUT. En 2010, 29 % des ménages dont les revenus dépassaient 44 000 euros par an bénéficiaient du dispositif ROT et 13 % du RUT ; les ménages gagnant entre 22 000 euros et 44 000 euros par an bénéficiaient pour 15 % d'entre eux du ROT et de 5 % du RUT ; et ceux dont les revenus étaient inférieurs à 22 000 euros bénéficiaient pour 6 % d'entre eux du ROT et de 4 % du RUT. Ainsi près de 10 % des personnes aux revenus supérieurs à 5 000 euros mensuels ont bénéficié d'allègements fiscaux (en moyenne de 900 euros par an) en 2008, contre 1 % pour les personnes aux revenus inférieurs à 3 000 euros mensuel (en moyenne

---

(2) A. Nyberg (2013), "The Swedish RUT-deduction - Subsidy of formal employment or of high income earners' leisure time?", colloque Sciences-Po, LIEPP : *Analysing the political economy of household services in Europe*, octobre.

(2) Morel N. (2014), "Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic work in Europe", *Social Politics*, à paraître.

(3) En 2013, 538 000 foyers ont bénéficié d'une réduction d'impôts grâce au dispositif RUT uniquement.

de 400 euros). Face à cette répartition semblant profiter aux revenus plus élevés, l'idée a été avancée par les partis d'opposition de modifier les dispositifs. Cette proposition n'a finalement pas été retenue puisqu'elle risquait de provoquer la disparition de 5 600 emplois et d'accentuer le travail non déclaré. Aujourd'hui, 61 % des bénéficiaires du RUT sont des femmes<sup>1</sup> et un tiers de ceux du RUT-ROT sont des personnes de plus de 65 ans, alors même que les services de soin à domicile ne sont en principe pas pris en compte par ces dispositifs. Cela s'explique en partie par le fait que peuvent bénéficier de la réduction les foyers qui sont propriétaires de leur domicile, ce qui est moins le cas chez les jeunes.

### **Profils des salariés**

En 2012, on comptait 180 000 personnes travaillant dans les services à la personne relevant du Code NACE 88 (action sociale sans hébergement recouvrant notamment les services auprès des personnes âgées et handicapées). Parmi elles, 80,9 % étaient des femmes et 31,6 % avaient plus de 50 ans<sup>2</sup>.

Pour les services domestiques, il n'existe pas de statistiques officielles, mais selon la Fédération nationale des employeurs du secteur des services (ALMEGA), environ 15 000 personnes travaillaient dans les services domestiques relevant des dispositifs RUT et ROT, soit 0,3 % de la population active. En équivalent temps plein, cela représentait 8 550 emplois en 2012 selon l'Agence suédoise des impôts (Skatteverket)<sup>3</sup>.

69 % de ces travailleurs sont des femmes et la part des travailleurs immigrés est en constante augmentation, notamment dans les grandes villes. La majorité des travailleurs immigrés dans ce secteur vient de Pologne et de Russie, mais beaucoup arrivent également d'Amérique latine et d'Afrique<sup>4</sup>.

Dans ce pays où près de 70 % des salariés sont syndiqués, on estime que l'affiliation syndicale dans les SAP serait de 5 % à 10 %<sup>5</sup>. Du fait de la structuration du marché *via* des organismes prestataires, les conditions de travail y seraient meilleures que dans d'autres pays. Un quart des travailleurs domestiques auraient reçu une formation de la part de leur employeur<sup>6</sup>. Les salaires y sont cependant généralement plus bas que dans les autres secteurs d'activité. Cela s'explique par le fait qu'il n'existe pas de minimum salarial en Suède, celui-ci étant négocié par secteur d'activité. Or, parmi les 17 000 entreprises prestataires du secteur dans les services domestiques (RUT), seules 245 sont affiliées à un accord collectif. D'après une étude conduite en 2010 dans les municipalités qui se sont ouvertes à la concurrence pour la fourniture de services aux personnes dépendantes, environ 40 % des prestataires privés de ces services ne sont pas couverts par un accord

---

(1) Source agence fiscale suédoise, Skatteverket, 2014.

(2) Source Eurostat « Action sociale sans hébergement » ; à noter que ces statistiques ne comptabilisent pas les travailleurs des SAP dans les services domestiques, d'où une source différente pour ces chiffres.

(3) Nyberg (2013), "The Swedish RUT-deduction - Subsidy of formal employment or of high income earners' leisure time", colloque Sciences-Po, LIEPP : *Analysing the political economy of household services in Europe*, octobre.

(4) Calleman C. (2013), "Regulation and Working Conditions in the Domestic-Work Sector in Sweden", colloque Sciences-Po, LIEPP : *Analysing the political economy of household services in Europe*, octobre.

(5) Calleman C. (2013), *op. cit.*

(6) Morel N. (2012), "The political economy of domestic work in France and Sweden in a European perspective", LIEPP Working Paper, Socio-Fiscal Policies Research Group, n° 2.

collectif. Le développement du secteur se serait donc traduit par l'émergence d'un marché du travail de moindre qualité, avec une protection sociale plus faible pour les travailleurs des SAP, dont les travailleurs immigrés qui sont particulièrement vulnérables<sup>1</sup>.

En 2013, 15 % de l'emploi dans le secteur des services à la personne serait non déclaré<sup>2</sup>. On estime que les incitations fiscales des dispositifs ROT et RUT ont permis une baisse de 10 % des heures travaillées non déclarées, plus particulièrement dans le domaine des ménages à domicile, qui représente 89 % du dispositif RUT en 2011 selon l'agence suédoise des impôts (*Skatteverket*). Les dispositifs ROT-RUT, à l'origine mis en œuvre pour réduire la part du « travail au noir », ont été un succès selon les autorités suédoises, si bien qu'une modification du dispositif à la baisse risquerait de faire remonter les chiffres du « travail au noir » dans ce secteur. Selon les chiffres émanant de la fédération d'employeurs *Företagarna*, les dispositifs fiscaux auraient créé, entre 2007 et 2009, environ 14 000 emplois pour le dispositif ROT et 4000 pour le RUT. L'agence suédoise des impôts estime le nombre d'emplois créés grâce au RUT à environ 5000 en 2010 et ce nombre attendrait 8550 en 2012.

### 3/ Structuration du marché des SAP

En Suède, les SAP sont **principalement l'œuvre d'entreprises privées ou d'auto-entrepreneurs**. Ainsi, selon l'agence suédoise des impôts, 55 000 entreprises (des PME pour la plupart) ou auto-entrepreneurs auraient bénéficié des allègements fiscaux pour des prestations fournies aux ménages en 2009. 40 % des fournisseurs enregistrés auprès de l'agence des impôts sont des auto-entrepreneurs<sup>3</sup>. Pour 80 % des entreprises, il s'agissait de travaux (dispositif ROT). Les services relevant du dispositif RUT ont bénéficié en 2013 à 17 000 entreprises. Parmi elles, plus de la moitié étaient en réalité des auto-entrepreneurs, dont 56 % de femmes<sup>4</sup>.

Le profil de ces entrepreneurs a été étudié, en particulier dans le domaine des services de nettoyage (dispositif RUT), mais les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer les services fournis à des particuliers de ceux fournis à des entreprises. Cependant, entre 2007 et 2010, le nombre de personnes employées dans le secteur du nettoyage a crû de 24 %, ce qui laisse penser qu'une partie non négligeable de cette augmentation est due au RUT<sup>5</sup>. Le profil des dirigeants de ces entreprises révèle que la proportion de femmes d'origine étrangère a augmenté de 40 % sur cette période.

**Dans le secteur des services aux personnes dépendantes**, presque un quart des services à domicile est fourni par la sphère privée, contre 10 % en 2005 du fait du choix de l'ouverture à la concurrence des municipalités depuis 2009. La plupart de ces prestataires sont de petite ou moyenne taille, et plus de la moitié ont moins de dix salariés. Les deux tiers

---

(1) Calleman C. (2013), *op. cit.*

(2) DGCIS (2011), *Étude sur les services à la personne dans sept pays européens*, *op.cit.*

(3) Cité dans Morel N. (2014), *op. cit.*

(4) Office statistique suédois, *Statistiska centralbyrån*.

(5) Håkansson M. (2012), "Många nya företag i städbranschen", *Välfärd nr 1*, Stockholm: SCB.



des organisations sont dirigées par une femme<sup>1</sup>. Un gros avantage de ces prestataires privés est que, contrairement aux prestataires publics, ils peuvent également fournir des services de confort relevant du RUT, ce qui augmente leur rentabilité tout en constituant un gain pour les usagers qui bénéficient ainsi d'un bouquet de services complet.

Pour la garde d'enfant, la prise en charge offerte par les municipalités à partir des 1 an de l'enfant (prenant la suite du congé parental) conduit à un très faible niveau de garde à domicile. En 2012, 84 % des enfants âgés de 1 à 5 ans étaient gardés en structure collective<sup>2</sup>. Seulement 3,2 % des enfants âgés de 1 à 2 ans sont gardés à domicile par des nourrices et 2 % par des proches.

#### **4/ Gouvernance du secteur : modalités et acteurs**

Au niveau national, **la gouvernance des services à la personne porte principalement sur les services relevant du dispositif ROT-RUT** et ne concerne pas ceux relevant de l'assistance aux personnes dépendantes ou de la garde d'enfant, qui sont gérés au niveau des communes. Depuis 2009, la réduction fiscale dont bénéficient les ménages dans le cadre de ces dispositifs équivaut à 50 % du coût, les usagers ne payant que la moitié de la prestation, l'autre étant directement financée par l'administration fiscale. Pour en bénéficier, les prestataires doivent être enregistrés auprès d'elle, mais cet enregistrement ne se double pas d'un agrément ou d'un système de certification obligatoire pour les prestataires.

Dans ce secteur, une grande partie des entreprises sont représentées par Almega, la confédération regroupant les employeurs du secteur des services (qu'il s'agisse des services à la personne ou non). Elle intervient en apportant un soutien en matière de négociation, de politique salariale ou d'aide juridique. Elle compte 10 000 membres qui emploient environ 500 000 personnes. Almega, en tant que représentant des employeurs, travaille et cherche à impulser le développement de ces entreprises et tout ce qui concerne la relation employeur-salarié. C'est elle qui intervient auprès des autorités politiques publiques en matière de négociation. Elle effectue des analyses économiques du secteur. Cette organisation fait partie de la confédération suédoise des entreprises<sup>3</sup>.

**Les services auprès des personnes dépendantes** sont largement décentralisés, assurés par les collectivités locales (290 communes) et fournis quasi gratuitement aux personnes concernées (le reste à charge est de l'ordre de 4-5 % contre 15 % en Finlande par exemple). Des gestionnaires de soins sont désignés dans ces collectivités (*care manager*) pour évaluer les besoins d'aide à la personne et diriger les bénéficiaires vers les services compétents. Il peut s'agir d'une aide à faire ses courses, à laver du linge, à faire le ménage, ou de services relevant davantage du *care*, tels les soins aux personnes. Les usagers peuvent également demander auprès des services locaux à être admis dans une maison de soins.

---

(1) G. Meagher et M. Szebehely (coord.) (2013), *Marketisation in nordic eldercare*, Stockholm University.

(2) Source: Skolverket, 2012.

(3) Site officiel d'Almega, <http://www.almega.se/om-almega/in-english>.

Jusqu'en 2007, les services auprès des personnes dépendantes bénéficiaient de subventions directes versées par le secteur public. La loi LOU de 2007<sup>1</sup> a permis des délégations de service public aux entreprises privées. La formule consistait alors pour les communes, *via* une procédure fermée, à déterminer quel prestataire privé pourrait assurer les services relevant en principe des compétences de la commune, cette dernière assurant le financement et fixant le prix du service. Dans la pratique, plusieurs communes ont fait le choix de se tourner vers une autre formule (ce que la loi de 2007 n'interdisait pas), en décidant non pas d'effectuer elles-mêmes le choix du prestataire, mais en sélectionnant une liste de prestataires selon des critères objectifs et en permettant aux bénéficiaires de ces services de choisir celui qu'ils souhaitaient. Cette procédure a été encadrée par la loi LOV<sup>2</sup> en 2009, qui est aujourd'hui encore applicable<sup>3</sup>. Dans ce cas, les prestations sont versées selon les besoins des citoyens et financées par l'impôt (environ 85 % de taxes municipales/locales, 10 % de taxes nationales, 5 % de reste à charge pour les usagers).

Les avantages attendus par cette ouverture à la concurrence étaient une baisse des prix induite par une plus grande concurrence, une meilleure qualité des services, ainsi qu'une plus grande satisfaction des bénéficiaires. Les premières études menées en Suède concluent cependant qu'il n'y a pas de différence de satisfaction des consommateurs selon le statut privé ou public du prestataire. Cette ouverture à la concurrence, bien qu'encadrée, a également eu des effets non désirés : les services fournis sont destinés aux personnes dépendantes relevant du *care*, donc vulnérables. Aussi, malgré la grande liberté de choix qui leur est offerte, leur état ne leur permet pas nécessairement de choisir rationnellement un prestataire sur la base de critères objectifs, et les municipalités n'ont pas toujours les moyens d'assurer une transparence de l'information sur les différents fournisseurs qui seraient susceptibles d'aider les personnes dans leur choix. En outre, les coûts générés par la régulation du marché des prestataires privés sont relativement élevés pour les municipalités.

En 2012, 60 % des 290 municipalités suédoises ont une gouvernance entièrement publique de leurs services de soins aux personnes dépendantes à domicile et 40 % ont introduit un système de fourniture par des prestataires privés, librement choisis par les consommateurs. Dans ce cas, les municipalités ont un rôle de régulation et d'encadrement de la concurrence sur ce marché des services aux personnes dépendantes, ce qui va générer des coûts administratifs

Dans les services relevant des services d'assistance et d'aide aux personnes dépendantes, l'association suédoise des collectivités locales et des régions (SKL) joue un rôle important dans la marchandisation du secteur des soins pour personnes âgées, sans pour autant être une organisation publique. Elle apporte un soutien juridique et technique aux employeurs et aux autorités locales, tout en organisant le réseau et des conférences pour les collectivités locales qui souhaitent mettre en place un modèle dans lequel les administrés peuvent choisir leur prestataire. Cette association a publié différents rapports analysant l'impact de cette

---

(1) Loi LOU (*Lag om offentlig upphandling*), 2007.

(2) Loi LOV (*Lag om valfrihetssystem*) 2008.

(3) Voir notamment, "The act on system of choice in the public sector", Konkurrensverket, Swedish Competition Authority, 10 mai 2010.

politique encadrée depuis 2009, et publie deux fois par mois une lettre d'information sur la mise en concurrence et la « politique de choix ».

**La garde d'enfant** est principalement organisée en dehors du domicile, dans le cadre de structures locales pour la petite enfance, accessibles dès les 1 an des enfants. Ces structures sont en partie financées par l'État suédois, qui leur a consacré 6 milliards d'euros en 2012. État et municipalités participent à hauteur de 45 % au financement de ces services universels de garde d'enfant et les familles à hauteur de 1 %. Son coût pour les parents est établi en fonction de leurs revenus, et il ne peut dépasser 3 % de leur salaire ni s'élever à plus de 140 euros par mois pour les revenus les plus élevés. Du fait de ce service public de la petite enfance, la garde d'enfant à domicile est peu développée en Suède. Les parents ont la possibilité d'avoir recours à la garde à domicile, *via* le dispositif RUT, mais cela ne représente qu'une petite part de ce dispositif.

## 5/ Les dispositifs publics de soutien aux SAP

La mise en place de dispositifs d'incitation au recours aux SAP *via* des **réductions fiscales** (dispositifs RUT et ROT gérés par l'Agence des impôts - *Skatteverket*) a eu pour objectif de créer des emplois, mais également de lutter contre le travail non déclaré. L'État a pour cela cherché à soutenir la demande par la baisse des coûts. Pour développer ce dispositif, une vaste campagne de communication a été organisée par les autorités suédoises, notamment en 2009 pour soutenir l'activité du secteur de la construction (dispositif ROT) au début de la crise économique. D'après la fédération suédoise du patronat, *Företagarna*, 18 000 nouveaux emplois à temps plein auraient été créés grâce à aux dispositifs ROT-RUT pendant les deux premières années : 14 000 pour les rénovations et 4 000 dans les emplois à domicile (hors services relevant du *care*).

De 2007 à 2009, les dispositifs RUT-ROT ont reposé sur le remboursement de 50 % des frais dépensés pour les SAP par l'administration fiscale. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, l'utilisateur ne paye plus que 50 % du coût de la main-d'œuvre pour le service exécuté. C'est par la suite le prestataire de service, après déclaration à l'administration fiscale, qui se fait rembourser les 50 % restants. Cet abattement fiscal est limité à 50 000 couronnes (environ 5 500 euros) par an et par personne ou à 100 000 couronnes (environ 10 950 euros) par an et par ménage. Ainsi, c'est l'État, par l'intermédiaire de l'Agence des impôts, qui finance les incitations fiscales. Pour que cette réduction soit possible, le service rendu doit faire l'objet d'une facturation et le revenu doit être déclaré. La réduction est également possible s'il s'agit de faire profiter de ces services ses propres parents ou ses grands-parents, de même que pour les résidents vivants à l'étranger mais ayant leur foyer fiscal en Suède.

En 2012, le coût du dispositif *via* les réductions fiscales ROT a été de 1,62 milliard d'euros (pour 25 000 emplois au total) et de 244 millions d'euros pour le dispositif RUT (pour une estimation de 5 000 emplois créés cette année-là)<sup>1</sup>. D'après *Företagarna* (fédération d'employeurs), le retour sur investissement de ces réductions est positif : pour chaque euro déduit, le retour serait estimé de 1,5 à 2 euros pour le ROT. S'agissant du RUT, il n'y a pas

---

(1) Source agence fiscale suédoise, *Skatteverket*, 2013.

de retour positif estimé, mais pas de perte (pour 1 euro de réduction, il y aurait 1 euro de gagné).

Outre la participation au financement des structures publiques en faveur des personnes âgées et des enfants (les aides de l'État représentent environ 10 % du coût total de la prise en charge des personnes âgées), l'État suédois accompagne les municipalités dans l'ouverture à la concurrence des **services aux personnes dépendantes**, il verse des fonds aux municipalités et propose des lignes directrices à suivre pour encadrer ces processus. Entre 2008 et 2010, 307,5 millions de couronnes (environ 34 millions d'euros) ont été versés par l'État aux municipalités et, en 2013, environ 15 millions de couronnes (1,8 million d'euros) ont été consacrés à ce processus d'ouverture à la concurrence.



## DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr) (rubrique publications)

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)



[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé,  
responsable du service  
Édition-Communication  
01 42 75 61 37  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie est un organisme de concertation et de réflexion. Son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.