



European Federation
for Services to Individuals

Avenue du Port 86C box 302
1000 Brussels

T +32 (0)2 204 08 73

F +32 (0)2 203 42 68

info@efsi-europe.eu

www.efsi-europe.eu

Janvier 2010

La contribution des services à la personne à la nouvelle stratégie de Lisbonne (post-2010)

Actuellement, les services de proximité ou services à la personne sont de plus en plus cités dans les politiques européennes, notamment suite à la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne, qui propose de poursuivre deux objectifs principaux depuis 2000, la croissance et l'emploi.

Le secteur des services à la personne est un des moyens pour l'Europe d'affronter des défis tels que la création d'emplois stables, le combat contre le travail non déclaré, l'aide à des personnes fragilisées (en raison de leur âge, de leur isolement, de leur handicap ou de leur activité), ou l'équilibre vie privée-vie professionnelle, et contribue ainsi à la Stratégie de Lisbonne, notamment dans un contexte de crise économique.

Le développement de ces services trouve son importance également dans la stratégie de Lisbonne renouvelée et ses éléments clés que sont l'amélioration de la compétitivité ainsi que le redéploiement de l'économie européenne vers de nouvelles activités porteuses de plus-value et de nouveaux emplois.

I. La création d'emplois

➤ La création d'emploi en masse, de proximité et non délocalisable

La ligne directrice 17 de la stratégie de Lisbonne vise le plein emploi : « Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail, et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. Ces politiques doivent aider l'Union européenne à atteindre en moyenne, d'ici 2010, un taux d'emploi total de 70%, un taux d'emploi des femmes d'au moins 60% et un taux d'emploi des travailleurs âgés de 50% et à réduire le chômage et l'inactivité».

Dans tous les pays européens, l'offre de services aux particuliers est encore insuffisante par rapport à la demande du marché. La stratégie européenne pour l'emploi avait mis en lumière l'importance du décalage Europe/ Etats-Unis en matière de services à la personne. Ainsi le Conseil européen insistait, dès 2000, sur la nécessité « d'accroître l'emploi dans les services, y compris les services personnels,

secteur dans lequel la pénurie se fait le plus sentir ». Le service à la personne, est rendu physiquement et localement et n'est donc pas soumis à la délocalisation, entraînée par la mondialisation : les emplois créés sont des emplois de proximité. Cette spécificité confère à ce secteur un grand potentiel dans la création d'emplois.

L'essor de ce secteur constitue un élément de la générale et progressive tertiarisation de l'économie, qui caractérise les sociétés hautement industrialisées. Selon un rapport sur l'avenir du marché européen de l'emploi (2008), la plupart des actifs européens (trois actifs sur quatre) travailleront dans le secteur des services d'ici à 2020. Même s'il y a des différences au niveau des Etats membres, les services produisent souvent plus de 70 % du PIB de l'UE 27 et représentent aujourd'hui 70 % des emplois (Eurostat, 2008). Ainsi, la création d'emplois dans ce secteur est responsable d'une grande partie des nouveaux emplois en Europe.

➤ **L'intégration des personnes moins qualifiées**

La ligne directrice¹⁹ appelle les Etats-membres à «Veiller à ce que les marches du travail favorisent l'insertion, renforcer l'attrait de l'emploi et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emplois, y compris les personnes défavorisées et les non-actifs, par les mesures suivantes...l'exploitation de nouvelles sources d'emplois dans le secteur des services aux personnes et aux entreprises, notamment au niveau local».

L'intégration professionnelle des personnes défavorisées, y compris les travailleurs peu qualifiés, reste un des principaux objectifs définis par le Conseil européen pour les politiques de l'emploi des Etats-membres, et notamment par l'exploitation de nouvelles sources d'emplois pour répondre aux besoins collectifs.

Des mesures spécifiques pourraient accélérer la création d'emplois, y compris pour les travailleurs faiblement qualifiés, avec des conséquences notamment sur :

- la demande de travail à temps partiel à laquelle le secteur répond déjà (intégration des jeunes chômeurs, de femmes désirant travailler à temps partiel) ;
- la lutte contre le chômage des jeunes, élevé partout en Europe.

Les derniers chiffres d'Eurostat dénombrent 22,5 millions de chômeurs dans l'UE. L'initiative européenne de l'emploi, lancée par les députés européens, suggère des exemptions de TVA pour les secteurs à forte densité de main d'oeuvre, des chèques-emploi pour le ménage et des aides pour l'embauche des personnes particulièrement vulnérables.

Le plan de relance européen pourrait transformer la crise actuelle en une occasion unique de créer une croissance propre et des emplois plus nombreux, le secteur des services à la personne constituant un important gisement d'emplois (prenant en compte également le potentiel couvert par le travail illégal).

➤ **Le combat contre le travail au noir**

L'objectif de plein emploi dans un environnement macroéconomique sain, fixé à Lisbonne, est étroitement lié à la lutte contre le travail au noir. Ce dernier entrave en effet l'action de l'Union dans sa recherche d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une croissance plus forte.

La **ligne directrice 21** préconise également de favoriser la flexibilité et la sécurité de l'emploi, et de réduire la segmentation du marché du travail, en s'attaquant notamment au problème du travail non déclaré.

La Commission a identifié le secteur des services à domicile comme un secteur dans lequel le travail non déclaré est particulièrement répandu. Ce dernier peut jouer un double rôle : d'une part (comme en Espagne), pousser à la baisse des salaires et à la dégradation des conditions de travail ; d'autre part (cas de l'Allemagne), compenser une offre manifestement insuffisante. Dans certains Etats membres, le travail non déclaré représente presque 20 % du PIB (Eurobaromètre, 2007).

Trois principaux moyens en Europe ont montré leur efficacité face à ce phénomène :

-professionnaliser l'offre déclarée de façon à rendre plus évident l'intérêt du recours à un fournisseur légal ;

-rendre le travail déclaré plus attractif pour les clients en abaissant le coût du travail (ex. réduction de la fiscalité du travail, des charges administratives);

-régulariser les travailleurs illégaux de façon à faire apparaître leurs emplois.

Pour être optimale, la stratégie doit donc prévoir à la fois des actions préventives et des sanctions : simplification des procédures et de la législation, sensibilisation accrue du public, réduction de la charge fiscale pesant sur la main-d'oeuvre, etc. Il est essentiel que ceux qui le désirent puissent accéder plus facilement à l'économie officielle.

Depuis 1993, la Commission européenne appelle les Etats membres à faciliter l'entrée dans l'économie formelle des citoyens travaillant au noir. Dans sa communication de 2007 sur l'intensification de la lutte contre le travail non déclaré, la Commission propose « *de réduire davantage la fiscalité du travail et les charges administratives, dans le contexte de la stratégie de l'UE pour l'emploi et la croissance* ».

La ligne directrice 14 de la stratégie de Lisbonne par ailleurs préconise, « pour rendre l'environnement des entreprises plus concurrentiel et encourager l'initiative privée par une meilleure réglementation », « réduire les charges administratives supportées par les entreprises... ».

Le travail non déclaré peut être lié à la volonté d'échapper au paiement des taxes indirectes. Par conséquent, certains Etats membres ont saisi la possibilité que leur offrait la directive 1999/85/CE et réduit la TVA sur certains services spécifiques. La Commission a salué l'application de cette mesure en France pour services aux particuliers (ainsi que dans le secteur de la rénovation et de l'entretien des bâtiments) qui a abouti à un nombre significatif de créations d'emploi.

Plusieurs Etats ont attaqué le travail au noir par une série de mesures concrètes : l'introduction de la réduction d'impôt, pour les bénéficiaires du service ou entreprises prestataires (France, Suède), l'utilisation de chèques de service, un moyen simple pour les ménages d'engager des personnes pour la prestation de services dans un cadre régulier (UK, Belgique, France, Espagne), ou la création d'une TVA réduite (5,5 % en France).

En mars 2009, après sept ans de blocage, les 27 Etats de l'Union (après le revirement de l'Allemagne, se positionnant depuis des années contre toute extension des dérogations sur le taux de TVA) se sont finalement mis d'accord sur une liste de services soumis à des taux réduits de TVA, dont certains services à domicile (et notamment l'aide aux enfants, aux personnes âgées et handicapées).

Le maintien de la TVA réduite pour le secteur des services aux particuliers, considérés comme services à « forte intensité de main d'oeuvre », est sans doute le plus fort levier pour les entreprises pour leur accélérer la qualité de leur modèle économique, donc leur capacité à créer de l'emploi professionnel en réduisant considérablement les méfaits du travail au noir.

II. L'accroissement de l'activité des femmes et la recherche d'un équilibre entre vie familiale et vie professionnelle

Ligne directrice 18 : « Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail, grâce aux mesures suivantes:(...)»

-mener une action déterminée pour accroître l'activité professionnelle des femmes et réduire les disparités entre les hommes et les femmes en matière d'emploi, de chômage et de rémunération,
-permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et proposer des structures accessibles et abordables de garde d'enfants et d'accueil des autres personnes à charge...».

Face au vieillissement de la population, l'Union européenne a besoin que les femmes rejoignent le marché du travail : en effet, les pays dans lesquels les femmes travaillent sont également ceux qui ont des taux de natalité plus élevés.

La population active féminine a doublé depuis 2005. Il est intéressant de signaler que sur un total de plus de 30 millions d'emplois créés en Europe à partir de 1961, plus de 25 millions sont occupés par des femmes, et cela dans le secteur des services. La croissance de l'emploi féminin a été particulièrement importante les dix dernières années : en 1997, alors que la Commission européenne et les Etats membres lançaient la Stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi des femmes approchait au 51 %; en 2007, il a atteint, dans l'UE des 27, 58,3 %, soit un chiffre très proche de l'objectif de Lisbonne de 60 %.

Les femmes qui travaillent demeurent responsables du foyer et sont donc naturellement en grande demande de services à domicile. La multiplication des familles monoparentales (par exemple, l'augmentation des divorces en Italie de 74 % les 5 dernières années) favorise également la demande de services ciblés. L'une des conséquences est le développement d'une demande de services qui pendant longtemps étaient assurés par la famille – garde d'enfants et entretien de la maison en premier lieu.

Seulement les 65,5 % des femmes ayant des enfants à charge travaillent, contre 91,7 % des hommes. Pour les parents de jeunes enfants, la question de leur garde est alors vitale. C'est dans ce contexte que, lors du sommet de Barcelone en 2002, les Etats membres de l'UE ont décidé de fixer des objectifs ambitieux pour la petite enfance :

-développer, d'ici 2010, des systèmes de garde d'enfants pour au moins 90 % des enfants entre 3 ans et l'âge de l'école;

-répondre, d'ici 2010, à 33 % des besoins de garde des enfants de moins de 3 ans. Cet objectif ne peut être atteint que si les Etats promeuvent autant la garde d'enfants individuelle que les structures publiques.

Trouver un équilibre entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales représente ainsi un défi pour l'ensemble de l'Europe. Les jeunes (diplômés) placent par ailleurs partout en Europe cet équilibre de vie au coeur de leurs priorités.

L'accroissement du taux d'emploi des parents, et notamment des parents isolés ou des femmes, exige que les mesures soient prises pour soutenir les familles, et notamment via le système des services de garde de qualité, tant pour les enfants que les personnes âgées dépendantes.

Nous proposons de lancer le débat au niveau européen sur la manière dont le secteur des services à la personne, créateur de lien social et d'emplois durables, enjeu essentiel de la cohésion sociale et facteur clé de l'équilibre de vie et donc de l'amélioration de notre qualité de vie, pourrait contribuer à ces principaux défis européens.



European Federation
for Services to Individuals

Avenue du Port 86C box 302
1000 Brussels

T +32 (0)2 204 08 73

F +32 (0)2 203 42 68

info@efsi-europe.eu

www.efsi-europe.eu

January 2010

Services to individuals can contribute to a new Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth

I. Common challenges in Europe

With its ageing population and increasing female workforce, Europe is experiencing rising needs for a lifestyle and home care services to assist children, households and the elderly. New services are also emerging, offered by public and private providers. Today, **this sector represents 3% of European jobs**. The whole services sector currently represents 70% of jobs in the EU27.

What unites European approaches is awareness of socio-demographic needs:

- **live expectancy** (risen by 8 years since 1960): there will be more than 9 millions people over 80 years of age in the next 15 years (this group is projected to constitute 12% of total population in 2050, which represents 50 millions citizens, following Eurostat data) ;
- increasing **breakdown of the traditional family base** (increasing single-parent families) ;
- more and **more women in workplace** (the employment rate of women had reached in the EU27 almost 60%); there is an urgency to outsource all kind of domestic and care tasks which were almost exclusively performed by women ;
- **work-related stress as major illness** is now acknowledged.

The growth of personal services is strictly linked to **the development of the local economy**, a point already made in the White paper on growth, competition, employment published by the European Commission in 1993.

The role of the sector will consequently increase, providing more job opportunities and responses that meet the social demand in Europe. **As a result, this sector is expanding and needs to be organised effectively.**

II. Contribution of the services to individuals

In the context of massive unemployment, services to individuals can help Europe to meet three main challenges:

- creating stable and permanent jobs;
- fighting against undeclared work;
- giving a solution to Europeans to improve work-life balance.

1. Services to individuals can play a major role to achieve the Lisbon strategy

Services to individuals represent a high potential for job creation. These services offer job opportunities particularly adapted for the low-skilled unemployed. They also provide the assistance for vulnerable/fragile members of society.

The role of these services is underlined in the guidelines for employment policies of the Member States that the Council adopted in the context of the Lisbon strategy:

Guideline No 19:

“Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for jobseekers, including disadvantaged people, and the inactive, through: (...)

-development of new sources of jobs in services for individuals and businesses, notably at local level.”

Services to individuals can also contribute to reduce unemployment and inactivity by increasing the demand for and supply of labour. Moreover, they tend to create lasting jobs that will not be delocalised.

Guideline No 17:

“Implement employment policies aiming at achieving full employment, improving quality and productivity at work, and strengthening social and territorial cohesion.”

2. Reduce undeclared work and assist in the creation of regular jobs

Since 1993, the European Commission has been calling on the Member States to facilitate “the re-entry into the formal labour market of many citizens who have to work at the margins”.

In its communication on undeclared work (representing almost 20% of GDP in some Member States), the European Commission recognizes as one of the main factors contributing to the existence of undeclared work “*the emergence of a highly disparate demand for ‘personalised services’ to families and individuals (such as care, cleaning...); these services have a high labour content and low productivity growth*”. The Commission also identifies the sector of domestic help as a traditional sector in which undeclared work is prevalent in the Member States and as a sector where undeclared work can lead to exploitation.

The notion of undeclared work is also integrated in the *European Employment Strategy* and in the *Employment guidelines*. It is mentioned that “*Members States will encourage the take up of - entrepreneurial activities by combating undeclared work and encouraging the transformation of such work into regular employment, making use of all relevant means of action, including regulatory measures, incentives and tax on benefit reform, in partnership with the social partners*”. In this context, the European Union adopted a directive (2006/47/EC) that enables the Member States to apply a lower VAT rate on labour-intensive services. A recent directive of May 2009 (amending directive of 2006) authorises Member States to apply one or two reduced rates of VAT which may not be lower than 5%: some home services, such as cleaning in households or domestic care services, are included.

By offering companies the opportunity to become a major actor in the services sector, the States will be able to transform undeclared work into regular employment.

3. Offering a legal solution to improve work-life balance

The increasing labour market participation of women, changing family forms and the demographic pressure from an ageing population have made the reconciliation of work and family **one of the major topics on the European social agenda.**

Work-life balance is a hot issue in business these days with a whole new generation of employees who value it above all else. The difficulties to reconcile work and family life primarily affect women, since they carry most of the responsibility for keeping house, bringing up young children and caring for elderly dependents. The absence or inadequacy of structures for children or old people forces women with family responsibilities to work part-time or stop working altogether.

III. EXAMPLES OF SERVICES TO INDIVIDUALS IN TWO MEMBER STATES

Despite many common points, the definition of these services and even the concept of this sector are not the same from one country to another: **each country provides the services in line with its economy, demography and social history.** Several countries have encouraged the private sector role in care for elderly, such as France, the Netherlands, Sweden or some Italian regions. In other countries, where social welfare is less embedded, such as Great Britain, the low public contribution is compensated by important private activity (ex. nurseries in companies). Many have set up public policies or developed social and tax incentives.

In Europe there have also been many cases of experimentation with vouchers in personal services (ex. in Austria, for domestic work, and in the UK for child care), but Belgium and France are two European States where use of this tool has made the most significant advances; vouchers were introduced in the 90s and at the present time, after reforms, the question of their effectiveness is currently being discussed.

To illustrate the success of services to individuals in some Member States, we can quote the experiences in Belgium and France.

1. Services to individuals in Belgium

The new system of service vouchers was introduced by the Federal Government (in late 2003) to encourage the development of personal services in order to create jobs and above all to promote the employment of non-active persons. The expansion of these services in Belgium has been based on the idea that they can form a component on a new and more active welfare state.

The activities paid with service vouchers are carried out by employees working for a company that is recognised as a service voucher company. The latter can include: commercial businesses, such as temporary work agencies or cleaning companies; companies working in the social sector, such as reintegration services; and public services, such as local welfare offices. Each voucher costs 7.50 € to the user, which corresponds to one hour of domestic help from a registered company. The cost of the voucher is partially tax-deductible: the scheme entitles its users to a fixed 30% tax cut, so that the net cost is only 5.25 €. In addition, the registered company receives a government subsidy of 13.80 € (the federal government also subsidises a special training fund for titres-services employees).

The aim of creating 25 000 additional jobs by the end of 2007 has largely been achieved: since 2003, **the number of employees in the service vouchers scheme has been increasing steadily, reaching almost 87 000 persons in 2007**. Almost 60% of employees, unemployed before starting, have now a permanent employment contract. The number of consumers is also increasing (including clients of the temporary work sector which plays an important role on the market). The choice to link vouchers to agencies approved by the federal authorities has facilitated the control of the system. Some figures showing the expansion of the system: almost 2000 companies have been approved, 600 000 registered users (increased by 40%), 50 millions cheques were cashed (increased by 53% during 2006-07). The cost for such a policy, which proves to be more and more successful, went to 1000 million € in 2009 up from 239 million € in 2005. The increase in expenses required a tight budgetary frame.

The service vouchers scheme also **enables low-skilled and long-term unemployed people to (re)enter into regular employment**. In order to encourage the unemployed back into work, they are allowed to remain of benefits for as long as they are employed part-time under the titre-services arrangement.

According to a survey conducted on behalf of the Ministry of Employment, Labour and Social Dialogue:

- 92% of workers employed in the service vouchers scheme hold a certificate of secondary education at the maximum, and 40% a certificate of lower secondary education;
- Some 43% of the participating workers were unemployed before starting;
- Furthermore, 98% of them are women;
- Almost 60% of the workers have a permanent employment contract.

The measures are undertaking to improve the quality of the service voucher contracts.

2. Services to individuals in France

In France, the political will to invest in this sector is founded on the conviction that personal services represent a significant source of formal jobs, but their development **depends on effective organisation and professionalism in this sector**.

These services have in France a strengthened legal framework following a law published in July 2005. This new legal framework is the result of 10 years of lobbying and change has accelerated since 3 years.

This development plan has an ambitious target:

- to increase the professional status of the sector (by training of employees and by improving the working conditions);
- to stimulate demand (initiatives to reduce taxes, social contributions, which also disqualify illegal work);
- to simplify procedures and facilitate access to services.

In France, services to individuals include:

- Family services** (childcare, providing assistance with children's journeys, school help, lessons, IT assistance, administrative assistance);
- Home services** (housework/ironing, gardening, preparing meals including the shopping, delivering meals, delivering ironed clothes, delivering the shopping, home maintenance and watch, tele and video-assistance, putting in touch);
- Services for the elderly, dependents and the disabled** (minding patients except medical care, mobility and transport assistance, driving the beneficiary's vehicle, transport/assistance outside the home, sign language interpreter, pet care and walks, beauty care).

The cost of these services was once too high to be affordable to many French people, a mere 20% of whom receive them, as opposed to 50% in Canada and 30% in the US. The whole system is based on a state accreditation for service companies, and on tax and social incentives at different levels.

• There are two levels of **tax incentives for expenses in services to individuals**:

- a) A tax credit offered to companies who subsidize their employees in order to use services for themselves or their families (close to 42% of the expenses income).

b) A tax reduction for people who consume services : the consumer is allowed to deduct 50% of the expenses from his income tax (up to a tax saving of 6000 €).

There is also a tax incentive for service suppliers:

-A reduced VAT rate of 5.5%.

-Reduction of social charges (on the minimum wage level).

In France, service providers need to obtain **accreditation from government** departments to benefit from these advantages. This accreditation is currently being reformed to simplify the procedure.

• Another key measure is the **CESU employment voucher** (“Chèque Emploi Service Universel” -CESU), subsidized by companies (and used also by direct employers), granted to their employees and used by them to pay services. The vouchers are pre-paid by employers or by social service providers (local authorities, insurance company, retirement funds, etc.). It cuts the price of a home service by a third on average, thereby making it accessible to most people. As illustrated, **the tax concessions combine with public funding of social services for which is now possible to use vouchers.**

In 2007, the six companies producing Cesu (ex. Accor, Sodexo) issued a total of 12 millions pre-paid vouchers, for an overall sum of 168 millions €. This amount has doubled since 2006, when the Cesu payment scheme was launched.

Services to individuals market gained in France considerable ground (with over 100 000 new jobs created annually). More than one in three jobs created in the economy last year was in this sector. The activity of service providers is increasing: 5000 companies existing in this sector in 2007 (against less than 500 in 2005).

Expectations in France:

• To continue encourage the **participation of private actors** (service providers) in the financing of the sector (to support the traditional role of the public aid)

• To increase **employment flexibility in the sector** (evolution of legal obstacles)

• To extend the scope of more services (including services taking place outside home, such as services in workplace settings).

• **To establish policy for the payment of social benefits by service vouchers** (which brings important savings for local authorities from the black market and reduces their management costs).

The concept of the sector is not identified as such by the European Commission, whose work focuses much more on general social services, in their public conception, together with inclusion. However, the Commission does advocate keeping the decision-maker separate from the operator, like for other public services. Like all recent, predominantly intangible, economic sectors, these services have little framework at European level and their federations are recent. It is nevertheless time **to start working together at European level, to compare approaches, set up common practices** (taxation for example) and develop joint projects.

This common action will be achieved through exchanges of practices. It fits naturally into the progressive context of the European strategy: there is enormous potential for job creation in this sector, which can help to meet the increasing demand for personal and social services generated by demographic, social and family changes. These services can contribute to a greater welfare for the European citizens (dependent people and people who have dependent people to support), to the wellbeing of employees and also increase the gender equality. **It, most important of all, generates social cohesion by recreating economic link into our specific European social model.**

In the future, the sector will be one of innovation pathways for enhanced qualification and knowledge.