

**B, S, S.**

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

---

## **24-Stunden-Betagtenbetreuung in Privathaushalten**

Regulierungsfolgenabschätzung zu den Auswirkungen der Lösungswege gemäss  
Bericht zum Postulat Schmid-Federer 12.3266 „Pendelmigration zur Alterspflege“

Schlussbericht

Basel, den 29. Februar 2016

## Résumé

### *Situation initiale*

A l'heure actuelle, aucune base légale contraignante ne régleme les conditions de travail (notamment le temps de travail et de repos) des migrantes pendulaires<sup>2</sup> prenant en charge des personnes âgées 24 h / 24: les ménages privés ne sont pas soumis à la loi sur le travail, il est possible de déroger aux contrats-type de travail cantonaux (CTT) et le CTT national économie domestique ne contient que des prescriptions relatives au salaire minimum. D'où une hétérogénéité considérable et des situations d'emploi et de logement parfois précaires pour les migrantes pendulaires. En réponse au postulat Schmid-Federer, le rapport du Conseil fédéral examine dans quelle mesure il est possible d'améliorer la protection des travailleuses prenant en charge des personnes âgées.

### *Objectif et méthodologie*

La présente étude analyse les répercussions possibles des scénarios formulés par le Conseil fédéral pour les acteurs concernés de même que pour le système de santé et l'aide sociale. Concernant la méthodologie, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est réalisée sur la base de 67 entretiens avec des agences, des migrantes pendulaires, des clients, des proches ainsi que des spécialistes. Cette AIR est complétée par une analyse du cadre juridique et des ouvrages de référence.

### *Situation actuelle*

*Agences:* sous l'angle des structures de groupes, on compte actuellement 63 organisations de soins à domicile 24 h / 24 en Suisse. Même si certaines entreprises Spitex offrent une assistance nuit et jour, les agences spécialisées dans les soins 24 h / 24 sont plus fréquentes. Elles se divisent en deux catégories:

- Entreprises de location de services qui embauchent les migrantes pendulaires et proposent leur prestation sur le marché. Elles forment la majeure partie des prestataires de services.
- Entreprises de placement qui mettent en relation les migrantes pendulaires et les ménages; le contrat de travail étant conclu entre ces derniers et les travailleuses.

---

<sup>2</sup> Les migrantes pendulaires sont des personnes qui prennent en charge des personnes âgées 24 h / 24, chez qui elles habitent et qui retournent régulièrement dans leur pays d'origine. Étant donné que cela concerne surtout des femmes, la forme féminine est utilisée, bien que les hommes y soient inclus de même.

Parmi les 63 entreprises répertoriées, onze n'ont pas leur siège en Suisse alors même que cela n'est pas autorisé juridiquement.

Parallèlement au placement des migrantes pendulaires ou à la location de leurs services, on note également leur recrutement et engagement direct par les ménages privés sans l'intervention d'une entreprise, notamment par le biais de réseaux informels.

*Migrantes pendulaires:* les migrantes pendulaires sont, dans leur grande majorité, des femmes qui ont souvent plus de 45 ans, originaires pour la plupart de Pologne, de Hongrie et de l'est de l'Allemagne. Nombre d'entre elles ne possèdent pas de formation proprement dite en services de santé, mais sont au bénéfice d'une grande expérience dans la mesure où elles ont souvent déjà travaillé dans ce domaine en Allemagne ou en Autriche. La migration pendulaire puise sa raison d'être dans les facteurs d'incitation (chômage élevé dans le pays d'origine) comme dans les facteurs d'attraction (salaire plus élevé en Suisse). L'estimation du nombre de migrantes pendulaires en Suisse ne peut être qu'approximative et se situe dans une fourchette de 5 000 à 30 000 personnes, sachant qu'à notre avis, le chiffre de près de 10 000 serait une estimation réaliste.

*Clients et proches:* le terme de client désigne la personne prise en charge. Il faut cependant noter que les proches jouent un rôle-clé: en effet, ils initialisent souvent la prise de contact et l'organisation de la prise en charge. La prise en charge 24 h / 24 est motivée par le souhait de pouvoir rester chez soi. D'autres raisons importantes qui expliquent cette démarche sont la décharge des proches, une plus grande autonomie et le besoin d'une prise en charge personnalisée. Les personnes âgées souffrent souvent de démence ou sont très dépendantes. En règle générale, ce sont les personnes de classe moyenne ou supérieure qui ont recours à une prise en charge 24 h / 24. Par ailleurs, les clients sont majoritairement des personnes seules. Etant donné que deux migrantes pendulaires se relaient généralement pour un client, on peut chiffrer le nombre de personnes bénéficiaires de soins à environ la moitié de celui des migrantes pendulaires, soit à peu près 5 000.

*Modèle typique:* les agences de prise en charge offrent un service 24 h / 24 généralement fourni en configuration d'une personne. Les migrantes pendulaires habitent chez la personne dont elles s'occupent en alternance avec une collègue selon un rythme bihebdomadaire ou mensuel. Le modèle le plus souvent proposé présente un rythme pendulaire de 2 à 4 semaines. Le coût de la prise en charge oscille entre CHF 2 500.- et CHF 15 000.- par mois, la moyenne étant de CHF 6 900.- par mois.

Les migrantes pendulaires utilisent les permis L, B et G ou la procédure d'annonce. Leur salaire s'échelonne entre CHF 1 900 et CHF 6 500 par mois.

#### *Mesures requises et réglementation future*

Les réglementations légales en vigueur pour les migrantes pendulaires varient en fonction de la situation: si une migrante pendulaire est placée par une entreprise assujettie à la convention collective de travail (CCT Location de personnel), les dispositions de ladite convention sont applicables. Quant aux autres travailleuses (qui représentent selon notre estimation la majorité des cas), seul le salaire minimum prévu par le CTT national ainsi que les dispositions contraignantes prévues par le CO sont applicables (à l'exception d'un règlement spécial concernant les jours de repos).

Le cadre légal en vigueur est lacunaire en matière de temps de travail, de temps de présence et de temps de repos, ce qui, dans la pratique, se traduit par des conditions de travail parfois extrêmement précaires. Le rapport du Conseil fédéral énonce cinq possibilités pour améliorer la protection des personnes prenant en charge des personnes âgées:

- l'assujettissement à la loi sur le travail
- la création d'une nouvelle ordonnance relative à la loi sur le travail
- le renforcement des CTT cantonaux / la création d'un CTT national assorti de dispositions contraignantes en matière de conditions de travail
- la création d'une CCT
- la création d'une obligation des employeurs d'informer

La question de savoir quels dispositifs concrets peuvent être matérialisés dans ces réglementations y est fondamentale, surtout concernant les temps de travail et de repos. Nous avons, à partir de là, analysé trois variantes de réglementation des temps de présence:

- la variante «Minimum»: le temps de présence est pris en compte comme temps de travail et rémunéré à 10%.
- la variante «Médiane»: le temps de présence est pris en compte comme temps de travail et rémunéré à 50%.
- la variante «Maximum»: le temps de présence est pris en compte comme temps de travail et rémunéré à 100%.

Les autres clés de voûte de cette réglementation sont les temps de repos, le temps de travail hebdomadaire maximum, les prétentions à des congés, la protection de la

personnalité, le salaire, le temps d'essai et le délai de préavis ainsi que le maintien du salaire en cas d'empêchement de travailler.

#### *Incidences*

*Agences:* les entreprises sont souvent favorables à une réglementation claire de la migration pendulaire. En termes de contenu réglementaire, les trois variantes citées plus haut sont évaluées comme suit:

- la variante «Minimum» est désignée par la plupart des agences comme une solution praticable. Les conditions sont parfois déjà remplies à l'heure qu'il est.
- La variante «Médiane» peut être assumée par la plupart des agences. Cependant, près d'un cinquième des entreprises de prise en charge interrogées a indiqué que leur modèle d'affaires ne serait plus rentable et qu'elles renonceraient à proposer une prise en charge 24 h / 24.
- La variante «Maximum» soulève beaucoup de critiques. Plus de la moitié des entreprises interrogées indique que cette réglementation serait impossible à appliquer et qu'elles cesseraient de proposer le service (ou la branche d'activité) en question.

*Migrantes pendulaires:* une nouvelle réglementation améliorerait les conditions de travail des migrantes pendulaires. Or, seules les travailleuses exerçant sous un régime de rapports de travail qui observent le cadre légal en seraient les bénéficiaires. On peut toutefois supposer qu'une réglementation (trop) restrictive, à savoir la hausse de prix qui en résulterait, augmenterait le nombre des rapports de travail irréguliers (assortis de mauvaises conditions de travail).

*Clients et proches:* l'évolution de la courbe des prix est un facteur déterminant dans l'analyse coûts-avantages pour les clients et les proches. Les agences interrogées tablent sur des hausses de prix allant de CHF 1 200.- (variante «Minimum») à CHF 10 500.- (variante «Maximum») par contrat de prise en charge et par mois. Financièrement, ces majorations ne pourraient pas être assumées par tous les clients, et entraîneraient un net recul de la demande pour les variantes «Médiane» et surtout «Maximum». Le séjour en établissement médico-social (EMS) est cité en premier comme alternative à une prise en charge à domicile 24 h / 24.

*Economie globale:* les conséquences d'une réglementation allant au-delà des personnes directement concernées peuvent être considérées comme des effets macroéconomiques. Dans la migration pendulaire, les aspects suivants sont en jeu:

- l'alternative à une prise en charge 24 h / 24 est en premier lieu le séjour en EMS. Par conséquent, les coûts imputables aux caisses maladie et à l'Etat augmenteraient, de même que la pénurie de personnel de soins.
- Par ailleurs, la hausse des prix de la prise en charge 24 h / 24 pourrait entraîner une recrudescence du recours aux services fournis par Spitex. La majoration de ces prix pour les clients pourrait éventuellement être tempérée si une partie des soins était assumée par Spitex et qu'ils seraient par conséquent remboursés par les caisses maladie. Mais la conséquence d'un tel scénario serait que les caisses (et donc les payeurs de primes) seraient mis encore plus à contribution.

*Vue d'ensemble:* les tableaux suivants présentent un aperçu des incidences des variantes décrites en s'efforçant de les quantifier dans la mesure du possible.

*Incidences répertoriées par variante*

	Agences	Migrantes pendulaires	Clients*	Autres répercussions
Situation actuelle	63 agences	Env. 10 000 migrantes pendulaires	Env. 5 000 clients	-
Variante «Minimum»	Aucun changement fondamental	Amélioration des conditions de travail pour les migrantes travaillant légalement	Hausse des prix	Réglementation claire et transparente pour les employeurs Evt. pression croissante sur les proches en termes de prise en charge
Variante «Médiane»	Légère régression	Amélioration des conditions de travail pour les migrantes travaillant légalement mais hausse évent. de l'irrégularité; recul de la demande	Hausse notable des prix; restriction de la liberté de choix: 10-40% de report en faveur des EMS	Evt. hausse de la qualité de la prise en charge
Variante «Maximum»	Régression notable / contraction du marché	Amélioration des conditions de travail pour les migrantes travaillant légalement mais hausse de l'irrégularité; recul de la demande	Hausse substantielle des prix; nette restriction de la liberté de choix: 20-60% de report en faveur des EMS	Charge d'exécution pour la Confédération et les cantons (minimale)

\* Les chiffres relatifs au changement des clients en faveur des EMS reposent sur les déclarations de 4 spécialistes

*Surcoûts chiffrés par variante*

	Surcoûts pour les clients*		Surcoûts pour les pouvoirs publics et les caisses maladie
	par contrat de prise en charge et par mois	tous les clients, par an **	pro Jahr**
Variante «Minimum»	CHF 1 200	CHF 70 Mio	CHF 0-15 Mio
Variante «Médiane»	CHF 4 000	CHF 145-220 Mio	CHF 15-60 Mio
Variante «Maximum»	CHF 10 500	CHF 250-500 Mio	CHF 30- 90 Mio

\* Moyenne; surcoûts pour tous les clients en tenant compte du report en faveur d'un EMS. Remarque: à notre avis, les coûts ne dévoileraient pas leur pleine mesure étant donné que les clients auraient de plus en plus recours à Spitex ainsi qu'à des agences moins coûteuses. Les surcoûts présentés dans le tableau s'entendent donc comme plafond maximal. \*\* Valeurs arrondies

Il convient de noter que ces chiffres sont donnés sur la base de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui. On peut toutefois partir de l'idée que la demande de prise en charge 24 h / 24 augmentera à l'avenir, principalement en raison de l'évolution démographique. Le nombre de personnes âgées nécessitant une prise en charge devrait en effet augmenter de 50% d'ici 2030.

*Conclusions*

Le cadre légal actuellement en vigueur pour ce nouveau marché du travail ne permet pas de garantir de manière satisfaisante la protection des travailleuses dans la prise en charge des personnes âgées 24 h / 24. Il est donc nécessaire d'agir afin de combler cette lacune. Or, outre les dispositions prévues par la loi, il convient également de veiller à ce que leur exécution soit observée, un élément central pour l'amélioration des conditions de travail dans le domaine de la migration pendulaire. Les critères suivants sont essentiels dans cette mise en œuvre:

- contrôle par les autorités de surveillance
- possibilités de sanctionner les agences exerçant une activité illégale
- information aux migrants pendulaires sur leurs droits
- information aux agences sur leurs devoirs
- information / sensibilisation des clients et des proches sur les contrats de travail légalement autorisés

Sachant que, selon toutes les parties concernées, l'intensité de la prise en charge des clients varie fortement, nous estimons qu'il convient de prévoir un cadre ré-

---

glementaire nuancé, surtout en termes de décompte et de rémunération des temps de présence. Si la variante «Minimum» (10%) nous semble adaptée pour des missions très épisodiques, elle est très insuffisante pour des missions périodiques et répétées chaque nuit. On pourrait alors combiner les variantes «Minimum» et «Médiane». Dans ce cas, la rémunération du temps de présence serait comprise entre 10 et 50% et dépendrait de la probabilité d'une mission ou du besoin de prise en charge des clients.