

**LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE**

**RAPPORT**

présenté au nom

**DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES**

par

**M. Yves VEROLLET, rapporteur**



Le 25 octobre 2005, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Le développement des services à la personne* ».

La section des Affaires sociales a désigné M. Yves VEROLLET comme rapporteur.

\*

\* \*

Pour son information, la section a entendu :

- Monsieur Jean d'Alençon, Délégué général, Syndicat des entreprises de services à la personne (SESP)
- Monsieur Bruno ARBOUET, Directeur de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP)
- Madame Florence CONDAMIN, Directrice de la prévention des soins et de l'accompagnement, Mutualité française
- Monsieur Thierry DAMIEN, Président de Fourmi Verte
- Madame Michèle DEBONNEUIL, Conseillère au cabinet du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement
- Monsieur Pascal DORIVAL, Directeur général, Chèques Domicile
- Madame Danielle DUMAS, Présidente de l'Association « aide à domicile en milieu rural » (ADMR)
- Monsieur André FLAGEUL, Président de l'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA)
- Madame Guénaëlle HAUMESSER, Responsable de la mission développement des services à la personne, Mutualité française
- Monsieur Laurent HENART, Ancien ministre, Président de l'Agence nationale des services à la personne
- Monsieur Antoine JENOUDÉ, Chef du projet Cesu, Accor services France
- Monsieur Christian LEHR, PDG Viadom (services à domicile)
- Madame Dominique LERY, Présidente d'ADHAP Services
- Madame Marie-Béatrice LEVAUX, Présidente de la Fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem)
- Monsieur Jacques MANARDO, Président de To do today
- Monsieur Yves MASSON, Président Directeur général, AXA Assistance
- Monsieur Vincent TOCHE, Directeur de la stratégie et de la croissance externe Accor services France

Le rapporteur souhaite exprimer ses remerciements à toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles ont apportée et à l'ensemble de la section des Affaires sociales pour son concours éclairé.



## INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, le développement du secteur des services à la personne constitue une préoccupation constante des pouvoirs publics, tant pour des raisons sociales qu'économiques.

Au plan social, tout d'abord, des évolutions sociétales ont fait apparaître des besoins nouveaux jusqu'à présent peu ou mal pris en compte. Qu'il s'agisse de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'augmentation concomitante de la dépendance, ou qu'il s'agisse de l'inscription massive des femmes dans le monde du travail, ces évolutions nécessitent une amélioration de l'offre de services mise à la disposition des personnes ou ménages concernés.

Au plan économique, ensuite, ce secteur est perçu comme un « gisement d'emplois » d'autant plus nécessaire de développer qu'il recouvre des activités largement abritées des effets potentiellement dommageables de la mondialisation, tels que les délocalisations.

Créer de l'activité de manière à réduire le chômage, fournir une aide à des personnes fragilisées en raison de leur âge, de leur isolement, de leur handicap ou de leur activité, tout en répondant à une demande utile en matière de garde d'enfant, d'entretien de la maison ou d'autres services dans le cadre du domicile ou de son environnement immédiat, tels sont les principaux objectifs poursuivis par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

L'adoption de cette réforme a été précédée d'une concertation avec les opérateurs du secteur. Celle-ci a ainsi permis d'avoir un débat public sur une question économique et sociale importante, d'autant plus sensible que toute la population peut être concernée et que les acteurs du secteur sont multiples et dispersés. Dans le prolongement de cette démarche, la convention nationale pour le développement des services à la personne, signée le 22 novembre 2004, a permis de définir un ensemble de mesures qui ont été structurées au sein du plan de développement des services à la personne présenté le 16 février 2005.

Les objectifs affichés par la loi du 26 juillet 2005 seront-ils atteints ? Il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet des résultats obtenus.

Le présent rapport se propose d'abord de jeter un regard rétrospectif sur les différentes étapes qui ont jalonné l'émergence de ce secteur. Les premières initiatives sont venues de mouvements associatifs d'aide aux familles ou aux personnes âgées. Durant cette période, l'action des pouvoirs publics a davantage porté sur la solvabilisation de la demande que sur la structuration de l'offre. Ensuite, le rapport présente les principales dispositions de la loi du 26 juillet 2005 et analyse comment celles-ci participent du souci de lever les principaux freins qui brident le développement de ce secteur. La dernière partie, enfin, montre, d'une manière critique parfois, que des freins subsistent, liés aux conditions d'accès à ces services et à leur insuffisante professionnalisation. A cet égard, la professionnalisation du secteur des services à la personne reste le principal défi à relever dans les années qui viennent.



## CHAPITRE I

### LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UN SECTEUR AUX CARACTÉRISTIQUES BIEN MARQUÉES

Le dispositif des aides aux services à la personne s'est constitué en France progressivement, à partir d'initiatives diversifiées, depuis 1945. Ces initiatives sont venues d'abord des mouvements associatifs d'aide aux familles ou aux personnes âgées ou handicapées, sous une forme souvent bénévole au départ, puis ont été relayées par les collectivités territoriales, les caisses de sécurité sociale, les caisses de retraite complémentaire et l'État lui-même.

#### I - HISTORIQUE : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE DU SECTEUR

Si ces services ont toujours existé, sous des formes et des appellations diverses (A), un effort de régulation publique s'organise à partir du milieu des années quatre-vingt (B) poursuivi dans les années quatre-vingt-dix, qui voient l'intérêt du législateur s'accroître pour un secteur bientôt désigné et reconnu comme celui des « services à la personne ».

##### A - LA DIVERSITÉ DES VOCABLES ET DES OBJECTIFS

###### 1. La diversité des vocables utilisés

###### 1.1. *L'origine des emplois familiaux*

Les emplois de service auprès de la famille trouvent incontestablement leur origine dans la domesticité. Cette filiation semble avoir encore aujourd'hui des répercussions négatives sur l'image de certains emplois de services à domicile, notamment les moins qualifiés d'entre eux, comme l'entretien de la maison. La professionnalisation de ces emplois a par conséquent été identifiée très tôt comme une dimension décisive de leur développement.

De 1945 à 1980, ce secteur est dominé par un système de régulation publique d'aide aux familles sur la base de critères sociaux.

C'est seulement à partir de la deuxième partie des années quatre-vingt, période marquée par une forte croissance du taux de chômage, qu'émerge timidement un double objectif de réponse à des besoins sociaux et de création d'emploi. Il est question pour la première fois d'inciter à l'émergence d'un marché, tout en régulant l'accès de certaines populations à des services dont elles ont besoin.

### 1.2. Des services de proximité aux services à la personne

La première phase de régulation de ce secteur spécifique des services, passe par l'imposition d'une nouvelle terminologie : les *services de proximité* supplantent peu à peu les anciens vocables de *services domestiques* ou d'*emplois familiaux*.

En 1991, un rapport du Commissariat général du Plan<sup>1</sup> propose de définir les services de proximité à l'aune de trois critères : leur destinataire (les ménages), les modalités selon lesquelles ils sont rendus (présence originale de structures hybrides qui mêlent « *du marchand, du non marchand et du non monétaire* »<sup>2</sup>), leur objectif (répondre à des besoins sociaux pour lesquels le marché est déficient). Cette définition est plus restrictive que d'autres acceptions des services de proximité, qui insistent sur « *l'interrelation forte entre le prestataire et le bénéficiaire* »<sup>3</sup> qui caractérise alors un secteur, qui peut s'étendre des services de la vie quotidienne et services d'amélioration du cadre de vie jusqu'aux services culturels, de loisirs et services d'environnement<sup>4</sup>.

La nomenclature de synthèse établie par l'Insee (dernière version de 1994) isole quant à elle la branche d'activité des *services aux particuliers*. Se différenciant des services aux entreprises, la branche se décompose elle-même en trois postes :

- les hôtels et restaurants ;
- les activités récréatives, culturelles et sportives ;
- les services personnels (blanchisserie, coiffure, soins de beauté et entretien corporel, services funéraires...) et domestiques (pour l'essentiel ménages chez les personnes privées par du personnel domestique).

Il est à noter que les activités relatives à la santé et à l'action sociale sont constituées en une branche autonome.

Les différents rapports qui sont publiés entre 1985 et 2004 tentent ainsi de délimiter et de définir précisément ce que recouvrent ces « nouveaux services »<sup>5</sup>. Au-delà du cœur du secteur - garde d'enfants, assistance aux personnes dépendantes, travaux ménagers - les définitions ne se recourent pas complètement, selon les critères qui sont privilégiés.

Doit-on considérer seulement les services rendus au domicile ? Mais quid alors de la garde d'enfants hors du domicile (crèche, garderie péri-scolaire, au domicile de l'assistante maternelle) ou plus récemment de services rendus sur le lieu de travail ?

<sup>1</sup> Commissariat général du Plan, *Services de proximité*, 1991.

<sup>2</sup> Ibid, p. 9.

<sup>3</sup> Rapport du Conseil économique et social présenté par M. Jean-Paul Bailly, *Le développement des services de proximité*, 1996, p. 8.

<sup>4</sup> Ibid, p. 8, selon une typologie de la Commission européenne.

<sup>5</sup> Commissariat général du Plan, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, 2005.

Le terme de services de proximité reste fort usité, jusqu'à ce que s'impose, avec le plan Borloo en 2004, celui de *services à la personne*, dans un effort inédit visant à proposer une définition de ces services et à dresser une liste précise des activités concernées. Dans l'esprit du législateur, les services à la personne dépassent le seul cadre de l'emploi à domicile, mais également celui du service à la personne au sens strict, puisque sont inclus dans la définition donnée, des domaines plus larges, touchant par exemple à l'entretien et au bricolage. Il s'agit de *services au particulier*, qui se différencient des services à l'entreprise. L'un des objectifs de cette définition élargie réside dans la volonté d'aller au-delà de la seule aide aux personnes âgées ou handicapées, et de favoriser pour ce faire le développement de gammes complètes de services, en direction de l'ensemble de la population.

### *1.3. Un domaine spécifique : les services de maintien à domicile des personnes âgées*

Le périmètre des services visant au maintien à domicile des personnes âgées est à la fois plus vaste et plus limité que celui des services à la personne au sens de la loi du 26 juillet 2005. Plus vaste car les services qui concourent au maintien à domicile des personnes âgées couvrent non seulement le champ social mais aussi le champ sanitaire. Plus limité en ce sens que les services à la personne, tels que définis par la loi de juillet 2005, ne s'adressent pas uniquement aux populations âgées et fragiles mais aussi aux ménages actifs.

Comme le souligne un rapport de la Cour des comptes, « *La politique en faveur du maintien à domicile des personnes âgées ne s'est que très progressivement affirmée.* »<sup>6</sup> En 1962, la loi a institué une aide ménagère mais l'a réservée aux personnes privées de ressources suffisantes. Parallèlement, les caisses de retraite ont développé leurs propres prestations d'aide ménagère dans le cadre de l'action sociale en faveur de leurs assurés. En réponse, une offre de services à domicile s'est mise en place dans le cadre d'initiatives associatives.

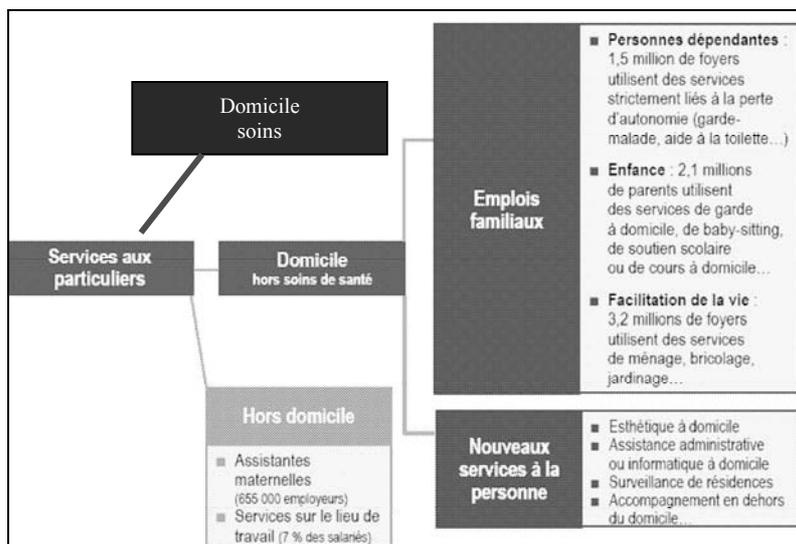
En 1975, le législateur a donné au dispositif une dimension sanitaire en créant les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) qui se sont développés depuis 1981, date du décret précisant leur organisation. La loi hospitalière du 31 juillet 1991 lui a ajouté des structures d'Hospitalisation à domicile (HAD).

En 1982, la « circulaire Franceschi » a précisé les modalités d'intervention et de financement des services d'aide et des services de soins à domicile. L'exonération de charges patronales en 1987, la création de la Prestation spécifique dépendance (PSD) en 1997, puis de l'Aide personnalisée à l'autonomie (APA) en 2001, ont permis de mieux solvabiliser les personnes âgées dépendantes demeurant à domicile.

---

<sup>6</sup> « *Les personnes âgées dépendantes* », Rapport public particulier, Cour des comptes, 2005.

Schéma 1 : des « emplois familiaux » aux « services à la personne »



Source : services à la personne : modes de vie, modes d'emploi, L'Observatoire, Caisse d'Épargne 2006.

## 2. La diversité des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics

Au fil des années, la diversité des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics a provoqué une juxtaposition des initiatives concernant les services à la personne.

Ces initiatives ont obéi à des finalités multiples :

- permettre aux personnes handicapées ou âgées d'exercer un libre choix entre maintien à domicile et entrée en établissement tout en prévenant l'aggravation du handicap ou les conséquences du vieillissement pour éviter des formes plus lourdes de prise en charge en établissement ;
- développer la prise en charge collective des modes de garde des jeunes enfants face à l'accroissement du travail féminin ;
- favoriser la réinsertion de personnes peu qualifiées ;
- lutter contre le travail non déclaré ;

A partir de la fin des années quatre-vingt, afin de lutter contre le chômage, le secteur des services de proximité apparaît aussi comme un gisement clé d'emplois. C'est pourquoi, ce secteur va se trouver placé au croisement de deux politiques publiques, politique de l'emploi d'un côté, politique sociale de maintien à domicile des personnes âgées ainsi que la garde d'enfants de l'autre.

Relevant à la fois des champs économiques, sociaux et sanitaires, le secteur des services à la personne s'est développé par sédimentation progressive, sans qu'il n'existe pendant longtemps de pilotage centralisé. Le développement des différents types d'activités a été en partie modelé par des mesures diverses, prises par chaque administration dans les sous-secteurs dont elle était en charge (ministère de la Santé, de la Famille) ou chaque grande institution (caisses d'allocations familiales et caisses vieillesse).

## B - LES PRINCIPALES ÉTAPES DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR

Une première phase se caractérise par la concentration des mesures sur l'emploi direct, à travers notamment les premières incitations fiscales (1). Les lois du 31 décembre 1991 et du 20 décembre 1993 vont donner un nouvel élan au secteur des services à la personne (2). Une troisième phase de développement des services à la personne va être impulsée par la loi du 29 janvier 1996 (3).

### 1. Les premiers dispositifs incitatifs (1986-1987)

#### 1.1. *L'exonération de charges patronales pour les particuliers employeurs*

Un dispositif d'exonération de cotisations patronales dues au titre de la rémunération d'une aide à domicile est mis en place en 1987. Cette mesure constitue une incitation à la création d'emplois tout en développant une politique d'aide et de maintien à domicile des personnes âgées. Inscrite à l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale, elle a subi de nombreuses modifications au fil des ans<sup>7</sup>.

Ce premier dispositif d'exonération de charges reste ciblé sur les personnes handicapées et les personnes âgées de 70 ans et plus lorsqu'elles sont directement employeur d'un salarié à domicile.

#### 1.2. *L'Allocation de garde d'enfants à domicile (AGED)*

Est instaurée en parallèle l'allocation de garde d'enfants à domicile<sup>8</sup>. Cette allocation répond au double objectif de diversification des modes de garde des jeunes enfants et de soutien à l'effort de création d'emplois de proximité<sup>9</sup>.

Ainsi, la caisse d'allocations familiales verse, chaque trimestre à l'Urssaf, le montant de l'AGED, somme qui vient en déduction des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une garde d'enfant à domicile.

<sup>7</sup> Pas moins de treize lois et une ordonnance ont modifié cet article depuis 1987.

<sup>8</sup> Loi n° 86-1307 du 29 décembre 1986 relative à la famille.

<sup>9</sup> Le montant de l'AGED sera fortement relevé par la loi du 25 juillet 1994.

### *1.3. Le soutien aux associations intermédiaires pour la réinsertion des personnes en difficulté*

Les Associations intermédiaires (AI), créées par la loi du 27 janvier 1987<sup>10</sup>, ont pour objectif d'être l'intermédiaire ou le trait d'union entre les demandeurs d'emplois éloignés de l'activité professionnelle et les personnes ayant besoin de services à domicile. Elles embauchent, pour des périodes transitoires, des personnes dépourvues d'emploi et les mettent à la disposition de personnes morales ou physiques pour des « *activités qui ne sont pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action des collectivités publiques ou des organismes bénéficiant de ressources publiques* ».

Le défi consiste ici à aider des personnes à se réinsérer, en exerçant des services de proximité, sans pour autant négliger la nécessaire professionnalisation que certaines de ces activités requièrent.

## **2. Une nouvelle impulsion avec la loi du 31 décembre 1991**

Une nouvelle impulsion va être donnée par la loi du 31 décembre 1991, poursuivie par l'adoption de plusieurs dispositions incitatives en 1993.

### *2.1. Déductions fiscales et facilités administratives*

La loi du 31 décembre 1991<sup>11</sup> consacre l'apparition du champ des « services à la personne » dans le cadre législatif français. Un chapitre IX est inséré dans le titre II du livre 1<sup>er</sup> du code du travail, qui organise le régime juridique du secteur. Cette loi façonne encore aujourd'hui l'architecture de ce secteur.

Elle instaure pour le particulier employeur, une réduction d'impôt de 50 % du montant des dépenses engagées (salaires et charges sociales). Le plafond de dépenses annuelles est fixé à 3 811 €, puis à 3 964 € en 1993. Il sera porté à 13 720 € en 1995, puis diminué à nouveau, de moitié cette fois, en 1998. De 6 860 €, le plafond sera relevé à 12 000 € par la législation de 2004. Ces fortes variations révèlent l'existence d'un débat autour de la légitimité des déductions fiscales pour les ménages aisés employant des personnels à domicile.

La loi de 1991 impose par ailleurs un agrément d'État pour les services de placement de travailleurs auprès de personnes physiques employeurs, dans le but de protéger les personnes les plus vulnérables (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées ou handicapées).

Est créé enfin le statut de l'association mandataire, qui permet l'émergence d'un mode d'intervention à mi-chemin entre l'emploi direct et le mode prestataire : le particulier reste employeur, tout en étant dispensé du recrutement du salarié et des démarches administratives.

---

<sup>10</sup> Loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

<sup>11</sup> Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi, Journaux officiels du 4 janvier 1992.

A l'origine, le développement du système mandataire a été une réponse du monde associatif face au dispositif d'exonérations de cotisations sociales accordées aux employeurs d'une aide à domicile qui favorisait depuis 1987 l'emploi direct. L'existence de ces exonérations rendait le coût du travail nettement moins cher que par la voie prestataire, même si parfois des subventions pouvaient compenser le déséquilibre occasionné. Cela a conduit de nombreux dirigeants associatifs à créer des services de « placement » de salariés auprès des personnes âgées ou des familles (garde d'enfants) que la loi de 1991 a rendus légaux. L'exonération de cotisations pour les structures prestataires ne viendra qu'en 1999.

La loi du 27 janvier 1993 prévoyait en faveur des associations de services à la personne un abattement de 30 % des cotisations sociales patronales. Deux dispositifs d'exonération de charges vont ainsi coexister jusqu'en 1999. D'une part, une exonération totale en cas d'emploi direct par un particulier et, d'autre part, une exonération partielle en faveur des associations. Le particulier âgé qui avait besoin d'une aide à domicile avait donc un intérêt économique à devenir juridiquement employeur. Cette situation a favorisé la promotion de l'emploi direct, ce qui n'a pas été sans conséquence sur le statut d'emploi des personnes intervenant à domicile.

## 2.2. Le chèque emploi-service

L'article 5 de la loi quinquennale de 1993 institue le « chèque service », sous la forme d'un « titre remis avec l'accord du salarié en paiement de la rémunération des emplois de service auprès de particuliers dans leurs résidences »<sup>12</sup>. Ce chèque service a une valeur forfaitaire fixée par décret. Il est destiné à assurer la rémunération des salariés et simplifie par-là les démarches pour l'employeur.

Depuis 1995, les particuliers employeurs peuvent choisir entre deux principaux modes de rémunération des salariés : la déclaration nominative simplifiée ou le Chèque emploi-service (CES)<sup>13</sup>. En 2004, 61,8 % utilisent le chèque emploi-service. Entre 1995 et 2004, ce mode de paiement a été plébiscité par les particuliers employeurs. Le nombre de particuliers employeurs mobilisant la Déclaration nominative simplifiée (DNS) diminue régulièrement depuis 1996.

---

<sup>12</sup> Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>13</sup> Le premier mode de paiement correspond au « système classique » où l'employeur établit des bulletins de paye traditionnels et des déclarations nominatives simplifiées (DNS) envoyées trimestriellement aux Urssaf. Le système du chèque emploi-service a été mis en place en 1993. Dans ce second cas, les formalités administratives, prises en charge par un organisme national créé à cet effet, sont fortement simplifiées pour l'employeur.

### 3. Une troisième phase (1996-2004)

Il est possible d'identifier une nouvelle phase de développement des services à la personne, impulsée par la loi du 29 janvier 1996<sup>14</sup>. Une prise de conscience de la nécessité de réguler de manière conjointe la demande et l'offre conduit le gouvernement de l'époque à opérer quelques avancées dans le domaine.

Fort des constats soulignés par plusieurs rapports<sup>15</sup>, sont adoptées, pendant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, plusieurs mesures, dont le cadre général est défini par la loi du 29 janvier 1996.

#### 3.1. La création du Titre emploi-service (TES)

Parallèlement aux nouvelles modalités du chèque emploi-service résultant de la loi du 29 janvier 1996, une circulaire du 6 août 1996 a fixé les conditions d'utilisation, à titre expérimental, du titre emploi-service (TES), qui rend possible l'abondement d'un organisme tiers. Le principe rappelle celui du titre-restaurant, les émetteurs habilités sont : Groupe Chèque Déjeuner, Chèque Logis Service, Accor, Ticket Restaurant et Groupe Banques Populaires. Le TES est expérimenté au départ sur treize départements, ouvrant aux comités d'entreprise comme aux employeurs la possibilité d'apporter une aide financière aux salariés souhaitant recourir à des services familiaux.

La loi du 29 janvier 1996 autorise les comités d'entreprise ou, en leur absence, les entreprises à verser des aides à leurs salariés pour le recours à des services de proximité à domicile.

Les tiers-payeurs peuvent être les comités d'entreprise ou les entreprises, des organismes publics ou associatifs aidant des publics en difficulté, ou encore les mutuelles ou caisses de retraite désireuses d'aider leurs adhérents. Le coût de l'accès au service se trouve ainsi réduit pour le particulier, qui a la possibilité d'employer un salarié comme de faire appel à une organisation prestataire. Le TES a vocation à être un instrument administratif et financier simple, servant non seulement à la rémunération des salariés, mais également à l'accomplissement des formalités de déclaration sociale.

Pourtant, le titre emploi-service a été peu utilisé par manque de promotion de l'outil et d'investissement des différents partenaires, « *par manque d'offres de services, par inadaptation des valeurs faciales aux coûts croissants des services résultant de leur professionnalisation et par un simple manque de confiance des utilisateurs potentiels.* »<sup>16</sup> Surtout, l'abondement du titre emploi-service n'était possible que sur les fonds du comité d'entreprise, l'abondement par les entreprises n'étant possible qu'en l'absence de comité d'entreprise.

<sup>14</sup> Loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers ; décret d'application n° 96-562 du 24 juin 1996 relatif à l'agrément des entreprises et des associations de services à la personne.

<sup>15</sup> Commissariat général du Plan, *Services de proximité*, 1991 ; Commissariat général du Plan, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, 1990 ; Conseil économique et social, *Le développement des services de proximité*, 1996.

<sup>16</sup> Rapport n° 2357, Assemblée nationale, juin 2006, p. 11.

Il a fallu attendre l'ordonnance n° 2004-602 du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour lui donner une base légale.

### 3.2. *La réforme du régime d'agrément*

Le régime d'agrément existant depuis 1991 a été renforcé et ouvert aux entreprises privées et aux entreprises d'insertion. Cet agrément, qui est nécessaire pour bénéficier des avantages fiscaux et sociaux, ne constitue toutefois pas une autorisation d'exercer.

Deux niveaux d'agrément sont introduits par la loi de 1996 : l'agrément simple prononcé par le préfet de région et l'agrément qualité accordé par le préfet de département concernant l'exercice d'activité de garde d'enfants de moins de trois ans et d'accompagnement aux personnes âgées.

### 3.3. *L'extension des avantages fiscaux au secteur lucratif*

La loi du 29 janvier 1996 étend les avantages fiscaux aux entreprises prestataires de services. Les entreprises accèdent ainsi au régime de l'agrément préfectoral, nécessaire pour bénéficier des avantages fiscaux, consentis jusqu'alors au particulier employeur. L'enjeu est ici de diversifier et de structurer l'offre de services. Toutefois, l'activité de « *placement de travailleurs auprès des personnes physiques employeurs* » restait interdite aux entreprises de services. Cette interdiction sera levée par l'ordonnance du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit qui modifiera sur ce point l'article L. 129-1 du code du travail, devenu article L. 129-2.

### 3.4. *L'exonération totale des cotisations patronales pour les associations*

A partir de janvier 1999, en vertu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, un article du code de la sécurité sociale prévoit au bénéfice des structures prestataires une exonération totale des cotisations sociales dues au titre des rémunérations des aides à domicile qu'elles emploient. Toutefois, cette exonération est limitée aux « *rémunérations des aides à domicile employées sous contrat à durée indéterminée* ». Or, l'importance du travail précaire dans ce secteur va limiter la portée de cette exonération. Toutefois, l'article 18 de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées étend le champ de l'exonération aux rémunérations des aides à domicile employées par des structures prestataires « sous contrat à durée déterminée ».

### 3.5. *La réduction du taux de TVA à 5,5%*

La volonté de rééquilibrer le secteur entre particuliers employeurs, associations et entreprises se traduit également en 1999 par l'application d'un taux réduit de TVA, pour toutes les activités définies dans la loi de 1996<sup>17</sup>. Cette décision vient en application d'une directive européenne<sup>18</sup>, qui condamne la

<sup>17</sup> Il s'agit des « tâches ménagères ou familiales ».

<sup>18</sup> Directive 1999/85/CE

distorsion de concurrence consistant à dispenser les associations du paiement de la TVA quand les entreprises du secteur doivent s'acquitter du taux en vigueur (autour de 20 %).

### 3.6. La création de nouvelles prestations sociales

Deux nouvelles prestations sociales vont être créées ayant pour point commun de renforcer la solvabilisation de la demande de services.

#### a) L'Allocation personnalisée à l'autonomie (APA)

Instituée par une loi du 20 juillet 2001<sup>19</sup>, l'APA consiste en une aide forfaitisée selon les revenus et le degré de dépendance, qui peut atteindre jusqu'à 1 148,10 € par mois. Elle concerne les personnes de 60 ans et plus, en situation de perte d'autonomie. Parmi les mesures du plan d'aide, le bénéficiaire peut utiliser l'APA pour recourir aux services d'un salarié employé directement à domicile comme d'une structure d'offre.

Il est à souligner que la loi du 20 juillet 2001 a mis en place une clause dite de « sûreté », inscrite à l'article L. 232-6 du code de l'action sociale et des familles qui, « pour les cas de perte d'autonomie les plus importants » et « sauf refus exprès du bénéficiaire », affecte le versement de l'allocation « à la rémunération d'un service prestataire d'aide à domicile », et module son montant en fonction de l'expérience et du niveau de qualification de la tierce personne ou du service d'aide à domicile auquel le bénéficiaire fait appel. Cette clause dite de « sûreté » n'a pas été réellement mise en œuvre (voir chapitre III).

Les dépenses, engagées par les départements au titre de l'APA, se sont révélées d'emblée supérieures aux prévisions initiales, compte tenu de la rapide montée en charge de cette nouvelle prestation qui a été génératrice d'emplois. Une diminution du financement public par hausse de la participation du bénéficiaire est intervenue en 2003<sup>20</sup>.

A cet égard, l'année 2003 a marqué un tournant pour les services d'aide à domicile. Pour la première fois, les montants consacrés par les départements à l'aide sociale à domicile (2,4 Md€) ont dépassé les sommes allouées au titre de l'aide sociale en institution (2 Md€). En outre, sur les 792 000 bénéficiaires de l'APA à la fin de 2003, 57 % vivaient à domicile<sup>21</sup>.

Le plan gouvernemental « vieillissement et solidarité » de novembre 2003 a fait à nouveau du maintien à domicile une priorité. Il s'agit notamment d'augmenter et de diversifier l'offre en services d'aide à domicile, en SSIAD, en hébergement temporaire et en accueil de jour, de professionnaliser l'aide et de rendre les métiers plus attractifs, enfin d'améliorer la coordination gériatologique.

<sup>19</sup> Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la perte d'autonomie des personnes âgées et portant création de l'APA.

<sup>20</sup> Loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'APA.

<sup>21</sup> « L'APA au 31 décembre 2003 », Drees, Études et résultats, n° 298, mars 2004.

### b) La Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Créée en décembre 2003<sup>22</sup>, la PAJE vient remplacer les six prestations pré-existantes. La principale innovation consiste en sa possible utilisation auprès d'une association ou d'une entreprise habilitée. Ces particuliers déclarent leur salaire à l'aide d'un chéquier spécifique (chéquier « PAJE ») qui présente des caractéristiques similaires au chèque emploi-service.

#### 3.7. Le rattachement au secteur médico-social (2002)

Réformant la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale transforme en profondeur les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux dédiés à quatre grandes catégories de populations particulièrement fragiles : enfance et famille en difficulté, personnes handicapées, personnes âgées, personnes en situation de précarité et d'exclusion.

Au-delà de diverses mesures visant à mieux contrôler la qualité des prestations, le champ d'application de la loi de 2002 couvre désormais les organisations qui proposent des services d'aide à domicile. Selon l'article L. 312-1. - I : *« Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, [...] les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ; les établissements et les services [...] qui accueillent des personnes adultes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert ».*

Au fil des ans se sont donc accumulées différentes modalités de financement des emplois dans ces services sous forme d'aides directes aux usagers, d'aides fiscales, d'exonérations de cotisations ou de financement des structures fournissant ces services.

Les aides financières aux personnes sont multiples, complexes et dépendent de différents organismes de sécurité sociale, de prévoyance et de retraite complémentaire et de collectivités publiques. En outre, les conditions de ressources sont variables et certaines aides sont cumulables d'autres pas (Annexe n° 2).

Ce bref rappel historique montre que le secteur des services à la personne relève à la fois de politiques sociales (AGED, APA) et de politiques de l'emploi (réductions d'impôts, TVA à taux réduit, exonérations des cotisations sociales). Les interventions publiques ont peu à peu organisé le secteur des services à la personne, sans grande visibilité pour les acteurs. Entre l'emploi direct (employés de maison) et l'aide à domicile, gérée majoritairement par le secteur non-lucratif,

---

<sup>22</sup> Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003.

s'est développée, dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, une offre marchande qui demeure encore très faible.

Un rapport du Commissariat général du Plan (2005) <sup>23</sup> souligne les effets pervers que peut avoir la priorité donnée, pendant cette période, à la solvabilisation de la demande, aux dépens de la structuration d'une offre professionnelle de qualité. La précarité de la relation de travail de gré à gré, confortée dans une certaine mesure par le chèque emploi-service, apparaît comme un frein au développement de la demande, notamment à travers un manque de confiance qui demeure du côté des utilisateurs potentiels de services.

## II - LES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR

### A - UNE OFFRE DE SERVICES TRÈS ÉTENDUE MAIS FRAGMENTÉE

Très diversifiée, l'offre de services à la personne est relativement étendue (1). Cette offre est cependant fragmentée et peu coordonnée (2).

Toutefois, les services du champ sanitaire doivent être clairement distingués de celui des services à la personne, au sens de la loi du 26 juillet 2005. Ces derniers sont exclusifs des soins médicaux solvabilisés par l'assurance maladie.

#### 1. Une offre de services qui couvre un champ très large

Les services à la personne couvrent à la fois les aides à la vie quotidienne (1.1.) et des services qui relèvent du champ sanitaire (1.2.).

##### 1.1. Les aides à la vie quotidienne

a) Le secteur des services à la personne : un périmètre aux contours imprécis

La convention nationale pour le développement des services à la personne signée le 22 novembre 2004 par l'État et différents opérateurs<sup>24</sup> du secteur a posé une définition des services à la personne : « *les services à la personne regroupent l'ensemble des services contribuant au mieux-être de nos concitoyens sur leurs lieux de vie, qu'il s'agisse de leur domicile, de leur lieu de travail ou de loisirs.* »

Selon la convention nationale pour le développement des services à la personne, les services à la personne regroupent en fait cinq grandes catégories d'activités et de métiers :

- « *les services à la famille : garde d'enfants, soutien scolaire, accompagnement des personnes dépendantes, accueil temporaire de jour, ... ;*
- *les services associés à la promotion de la santé à domicile ou sur le lieu de travail : soins à domicile, prestations associées à*

<sup>23</sup> Commissariat général du Plan, *Développer l'offre de services à la personne*, mai 2005, p. 76.

<sup>24</sup> Les opérateurs privés à but lucratif, les grandes fédérations associatives, la Fepem, l'UNCCAS, l'UNIOPSS, les banques, notamment.

*l'hospitalisation à domicile, soutien psychologique, action d'information et de prévention,...* ;

- *les services associés à la qualité de vie quotidienne à domicile (assistance informatique, portage de repas, petites réparations, tâches ménagères,...) ou sur le lieu de travail (services de conciergerie en entreprise, assistance de vie pratique,...) ;*
- *les services associés au logement et au cadre de vie : gardiennage, jardinage, conseils ponctuels en aménagement,...* ;
- *les services d'intermédiation : conseil juridique ponctuel, assistance aux démarches administratives, aide à la recherche de logement,...* »

En revanche, le décret n° 2005-1698 du 29 décembre 2005 dresse une liste plus limitative des activités relevant des services à la personne, activités soumises à la procédure d'agrément et susceptibles de bénéficier d'avantages sociaux et fiscaux. A la différence de la convention de développement, ce décret exclut les activités de soins du régime d'agrément.

Bien que les assistantes maternelles agréées ne figurent pas sur cette liste, elles sont cependant rattachées au secteur des services à la personne. En effet, elles peuvent être rémunérées par les chèques emploi-service universels (article L. 129-5 du code du travail) même si elles n'exercent pas au domicile du bénéficiaire du service de garde.

#### *b) Une gamme de services de nature très différente*

Ces services ont pour point commun la recherche d'un « mieux-vivre » au quotidien. Cependant, il convient de distinguer les besoins des publics dits vulnérables de ceux des autres publics. Les publics vulnérables, personnes âgées valides ou en perte d'autonomie, personnes handicapées, familles avec de jeunes enfants de moins de trois ans, expriment des besoins indispensables en matière d'aide à la vie quotidienne. L'aide à domicile, l'accueil et la garde de jeunes enfants, les petits travaux de dépannage, la téléassistance et certains soins infirmiers à domicile sont les services dont ils ont le plus besoin.

A l'inverse, d'autres publics tels que les jeunes ménages, les célibataires et les retraités sont à la recherche d'une meilleure qualité de vie et souhaitent gagner du temps en se déchargeant des tâches de la vie quotidienne. L'entretien de la maison fait partie de leur première demande. La gamme de ces services, qualifiés parfois de services de confort, sera beaucoup plus ouverte et orientée vers les nouveaux services tels que des prestations diverses à domicile, le soutien scolaire et l'assistance informatique.

Pour de nombreux opérateurs associatifs, il serait souhaitable que s'opère dans le dispositif une clarification entre la branche de l'aide à domicile, dont les métiers sont d'intervenir auprès des personnes vulnérables et le secteur des autres services à la personne, même si les frontières ne sont pas toujours faciles à déterminer et que ces derniers peuvent être amenés aussi à intervenir auprès des personnes âgées. Le mouvement associatif est inquiet des évolutions en cours. Le nouveau régime d'agrément (voir chapitre II) ne va-t-il pas avoir des

conséquences néfastes en introduisant des organismes à but essentiellement marchands ? Les pouvoirs publics, s'appuyant sur les dispositifs fiscaux et sociaux en cours ne vont-ils pas réduire leur investissement ou seulement le maintenir ? Certains craignent de voir le mouvement associatif se détourner des publics les plus pauvres pour développer des activités plus rentables et résister ainsi à la concurrence accrue des autres opérateurs du secteur. Ce risque de désengagement des segments d'activité les moins rentables peut aussi être préjudiciable à une bonne couverture des besoins sur l'ensemble des territoires, particulièrement dans les zones rurales. Ce sont quelques-unes des questions récurrentes entendues par le rapporteur au cours des auditions.

De telles éventualités ne sont pas à exclure. Si les besoins potentiels en services à la personne sont importants, le fait de recourir, pour les satisfaire, à des opérateurs - marchands ou non marchands - est laissé au libre choix des ménages. Cependant, s'agissant de services financés, dans une large mesure, par des fonds publics et présentant un caractère de mission de service public très marqué, certains observateurs estiment que ces services devraient être assurés en priorité, voire exclusivement, par des opérateurs du secteur non marchand. Ils s'interrogent sur les risques de transfert de certaines missions ou services actuellement assurés dans le cadre de services publics vers des structures ou des opérateurs privés à vocation commerciale.

Dans ce secteur, les aides publiques sont, en effet, importantes et permettent de solvabiliser la demande de services. D'aucuns suggèrent toutefois de mieux distinguer les aides générales qui visent au développement de l'emploi dans le secteur des services à domicile, des aides spécifiques à caractère social au bénéfice de populations particulières, comme les personnes dépendantes ou les parents de jeunes enfants.

### *1.2. Les services du champ sanitaire*

S'agissant des soins médicaux prodigués à domicile, ils concernent principalement les personnes âgées. A cet égard, le secteur libéral (médecins et infirmiers) demeure de loin le dispositif de droit commun, comme pour l'ensemble de la population. De plus, les infirmiers libéraux interviennent pour des actes de « nursing » auprès de plus de 200 000 personnes de plus de 75 ans.

Avec environ 82 000 places autorisées en 2004 dont la plupart au domicile, les Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) sont devenus, là où ils existent, un élément important de l'offre de soins. Ils effectuent des actes infirmiers au domicile des personnes âgées en même temps que des soins d'hygiène générale et aident celles-ci à accomplir les actes essentiels de la vie. La spécificité de ces missions appelle des soins plus prolongés et mieux coordonnés que ne le permettrait une prise en charge à l'acte. En fait, ces services sont très majoritairement composés d'aides soignantes, d'aides infirmiers relevant très souvent d'intervention de centres de soins ou de professionnels libéraux.

Les organismes privés, le plus souvent à but non lucratif, gèrent les deux tiers des places de SSIAD. Les établissements hospitaliers ou médico-sociaux publics et les Centres communaux d'action sociale (CCAS) gèrent les autres

places. Le fonctionnement des SSIAD est entièrement financé par l'assurance maladie qui leur verse un forfait journalier sur la base du nombre de places ouvertes<sup>25</sup>.

Si la décision de faire intervenir un tel service relève d'un médecin, les intervenants sont essentiellement des aides soignants et des infirmiers, salariés de la structure ou infirmiers libéraux ayant passé convention avec le SSIAD. Selon le rapport précité de la Cour des comptes (2005), les aides à l'accomplissement des actes essentiels de la vie sont largement majoritaires : 85 % des interventions effectuées en 2002. La proportion de personnes bénéficiant d'un soin technique variait alors entre 12 % (injections) et 35 % (soins dermatologiques).

Ces constats illustrent, comme l'a également souligné le rapport de la Cour des comptes, « à la fois l'importance de l'offre inorganisée (infirmiers libéraux et aide en gré à gré) et, pour les services organisés, la très forte imbrication des champs d'intervention des SSIAD et des services d'aide à domicile, ce qui rend nécessaire leur coordination. »

## **2. Une offre de services hétérogène et fragmentée**

### *2.1. Un secteur relativement hétérogène*

Les services d'aide à domicile forment un ensemble complexe et hétérogène du fait de la variété de leur statut juridique, de la diversité des modes d'intervention (encadré 1), et de leur volume d'activité très inégal.

#### *a) Les différents modes d'intervention à domicile*

A titre d'exemple, 80 % des structures intervenant au domicile des personnes âgées relèvent du secteur privé, associations ou entreprises à but lucratif. En fait, le secteur associatif domine largement. Pour le reste, soit 20 %, il s'agit d'établissements publics, essentiellement des centres communaux d'action sociale (CCAS). S'agissant des entreprises privées à but lucratif, leur activité peut se développer depuis 1996, date à laquelle la procédure d'agrément leur a été ouverte.

L'aide à domicile peut être apportée selon quatre modalités, entre lesquelles le bénéficiaire choisit. La personne bénéficiaire peut être l'utilisateur d'un service, qui intervient dans ce cas en tant que prestataire ou sous la forme d'un prêt de main-d'œuvre autorisé. Elle peut aussi être l'employeur direct de l'intervenant et assumer seule cette qualité, dans le cadre d'un contrat en gré à gré, ou recourir à l'assistance administrative d'un service mandataire.

---

<sup>25</sup> « Les SSIAD et l'offre de soins infirmiers aux personnes âgées en 2002 », Drees, Études et résultats, n° 350, novembre 2004.

## Encadré 1 : les différents modes d'intervention à domicile

L'article L. 129-2 du code du travail définit les différentes modalités selon lesquelles les associations et entreprises agréées peuvent exercer leur activité.

**1. Le mode « mandataire »** : l'association<sup>26</sup> ou l'entreprise place des travailleurs auprès de personnes physiques employeurs avec, pour le compte de ces dernières, l'accomplissement des formalités administratives et des déclarations fiscales et sociales liées à l'emploi de ces travailleurs. Dans ce cas de figure, le particulier employeur conserve, comme dans la modalité d'emploi direct (gré à gré), une responsabilité pleine et entière d'employeur. A titre d'exemple, ce mode d'intervention a été choisi par des entreprises de services spécialisées dans le soutien scolaire<sup>27</sup>. Dans le cadre de l'activité de mandataire, le dernier alinéa de cet article L. 129-2 indique que les associations et les entreprises peuvent demander aux employeurs une contribution représentative de leurs frais de gestion. Autrement dit, les associations et entreprises sont autorisées à répercuter leurs frais de gestion sur les personnes physiques employeurs qui font appel à leurs services.

**2. Le prêt de main-d'œuvre autorisé** : il est mis en œuvre par les associations intermédiaires et les filiales des entreprises de travail temporaire exclusivement dédiées aux services à la personne.

**3. Le mode prestataire** : le mode prestataire consiste en l'embauche de travailleurs pour les mettre à disposition, à titre onéreux, de personnes physiques. Cela concerne les associations et les entreprises (y compris les entreprises d'insertion assurant ce type de service) qui fournissent des prestations de service aux personnes à leur domicile, les CCAS et les établissements publics d'hébergement lorsqu'ils assurent l'assistance à domicile aux personnes âgées ou handicapées.

**4. L'emploi direct (gré à gré)** : il consiste en l'embauche directe de personnes par les particuliers. Ce mode d'intervention n'est pas soumis à la procédure d'agrément. C'est le mode d'intervention qui est de très loin le plus fréquent.

## b) Les éléments du choix du mode d'intervention

Le mode d'exercice dit de gré à gré est réputé le moins coûteux pour les particuliers employeurs qui disposent, en outre, de la liberté de choix de l'intervenant. Plus coûteux, le mode prestataire, quant à lui, offre de meilleures garanties de qualité de service et dispense l'utilisateur de l'accomplissement des formalités administratives d'embauche.

Le système mandataire est un système mixte qui emprunte des caractéristiques aux deux autres modes d'intervention. En effet, pour ses partisans, il cumule les avantages du gré à gré (le coût) et ceux du mode prestataire (dispense des formalités administratives et une certaine qualité de service). Dans ce cas de figure, le particulier reste l'employeur. Ainsi comme pour l'emploi de gré à gré, le salarié peut assigner son employeur devant le juge prud'homal qui examinera le litige au regard des clauses du contrat. Mais il a été jugé que le particulier employeur pouvait également assigner en responsabilité l'association mandataire, « attendu que le mandataire peut être responsable à l'égard des tiers pour les fautes qu'il a commises dans l'exercice de son mandat »<sup>28</sup>. D'une certaine manière, le mandataire est responsable des formalités administratives, mais aussi de la qualité de la personne placée.

<sup>26</sup> A titre d'exemple, l'ADMR gère et encadre 15 000 salariés en régime mandataire.

<sup>27</sup> Entretien du rapporteur avec M. Maxime Aïach, PDG d'Acadomia, le 6 mars 2006.

<sup>28</sup> Cass. Soc. 28 novembre 2000.

Pour les structures mandataires, en particulier les plus importantes (soutien scolaire par exemple, mais aussi dans l'aide à domicile), ce mode d'exercice permet de gérer parfois plusieurs milliers de salariés avec une souplesse de gestion du personnel. Pour les intervenants, la situation est beaucoup plus ambiguë. Une partie se satisfait de ce type d'emplois en particulier dans le domaine du soutien scolaire car cette activité est rarement la principale ou est provisoire (étudiants). Pour les autres types de services, l'emploi dans une structure mandataire a en règle générale l'avantage d'une plus grande sécurisation que s'il est isolé. En revanche pour un salarié de l'aide à domicile, la convention collective, à laquelle il est rattaché, est moins favorable que celle des organismes prestataires de la branche. Tout comme l'emploi direct, le système mandataire contribue beaucoup moins à la professionnalisation que le mode prestataire (faible contribution à la formation professionnelle continue par exemple).

En revanche, le mode mandataire n'est pas forcément synonyme de moindre qualité. Beaucoup d'organismes sélectionnent des professionnels confirmés, que ce soit dans l'aide à domicile pour les personnes âgées, les gardes d'enfants ou le soutien scolaire.

Pour les opposants au système mandataire, il faut éviter que ce mode d'intervention ne se développe dans le seul but d'échapper aux contraintes du code du travail ou pour des raisons liées au coût du travail. Laisser perdurer des conditions d'emploi et de salaires très différentes pour des interventions qui peuvent se produire au domicile de la même personne ne peut pas être considéré comme un système sain. Il faut donc réfléchir (voir chapitre III) à une harmonisation des conditions d'emploi lorsque les métiers sont les mêmes ou comparables. Le système mandataire deviendrait alors un élément du débat sur les évolutions souhaitables ou non du contrat de travail, débat qui dépasse le cadre de cette saisine.

## 2.2. Un secteur fragmenté

Pour une aide apportée à 1 400 000 bénéficiaires, dont 80 % de personnes âgées de plus de 60 ans, la Drees dénombrait, en 1998, 7 000 services d'aide à domicile. La moitié intervenait auprès de moins de 80 personnes par an. 63 % employaient moins de 25 salariés, proportion qui s'élevait à 80 % pour les CCAS. Dans quelques cas, « *des stratégies locales de regroupement ont été mises en œuvre. Certaines structures se rassemblent au sein d'une fédération départementale coordonnant les actions qui concourent au maintien à domicile des personnes âgées, selon une logique territoriale de réseau.* »<sup>29</sup>

L'organisation de plates-formes de services constitue aussi un autre moyen d'intégration et de mutualisation des moyens. Dans certains départements, une plate-forme d'orientation, organisée autour d'un centre d'appel téléphonique,

---

<sup>29</sup> Rapport précité de la Cour des comptes, novembre 2005, pages 46 à 51 dont de larges extraits sont reproduits dans cette partie.

joue un rôle d'interface entre les prestataires de services et les personnes cherchant une aide à domicile.

Cette fragmentation est tempérée en partie par l'existence de grandes fédérations associatives, au niveau national (encadré 2).

#### Encadré 2 : les grandes fédérations de l'aide à domicile

- La plupart des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou Centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) sont fédérés par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS); forte de 3 500 adhérents l'UNCCAS représente plus de 95% des communes de plus de 10 000 habitants ;
- Le secteur associatif est représenté par plusieurs fédérations. Les deux principales sont l'Union nationale de l'aide, des soins et des services à domicile (UNA) et l'Aide à domicile en milieu rural (ADMR). Elles se sont rapprochées en juin 2004 pour créer une union syndicale de branche à laquelle s'est jointe l'Adessa. D'autres fédérations interviennent : la FNAAFP/CSF, la Fédération nationale d'aide et d'intervention à domicile (FNAID) qui vient de fusionner avec l'UNACCSS ;
- Le secteur du gré à gré est couvert par la Fédération des particuliers employeurs (Fepem) ;
- Le secteur privé est représenté par les syndicats d'employeurs des services à la personne (SESP).

### 2.3. Une offre de services insuffisamment coordonnée

La situation de dépendance dans laquelle se trouve une personne âgée se traduit par un besoin d'intervention globale. De ce fait, un service d'aide à domicile est rarement seul à intervenir. 80 % des bénéficiaires d'une aide à domicile reçoivent l'aide ou les soins d'autres intervenants professionnels ou informels ; un quart est pris en charge par plus de six intervenants<sup>30</sup>.

#### a) La répartition des compétences entre les différents intervenants

*« La frontière entre les actes relevant d'un personnel soignant et ceux qui peuvent être effectués par une aide à domicile est parfois difficile à définir, tant il est malaisé de faire la différence entre pathologie et dépendance. »<sup>31</sup>*

Les actes techniques prescrits par un médecin et les soins infirmiers d'hygiène relèvent de la compétence de personnels soignants. Néanmoins, la répartition des compétences pour les actes d'hygiène simples (aide à la toilette et aux fonctions d'élimination) et l'aide aux actes essentiels de la vie quotidienne reste floue en pratique, malgré les efforts de clarification<sup>32</sup>. Les personnels soignants effectuent certains actes qui pourraient être pris en charge par un service d'aide à domicile, mobilisant ainsi une compétence soignante et des crédits de l'assurance maladie. Inversement, par défaut de coordination ou manque de places en SSIAD, les services d'aide à domicile peuvent être conduits à prendre en charge un acte qui requerrait une compétence en matière de soins.

<sup>30</sup> « Les bénéficiaires des services d'aide à domicile », Drees, Études et résultats, n° 296, mars 2004.

<sup>31</sup> Rapport de la Cour des comptes, op. cit.

<sup>32</sup> Décret n° 2002-194 du 11 février 2002 relatif aux actes professionnels et à l'exercice de la profession d'infirmier, arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2002 sur les démarches de soins infirmiers (qui prévoit les conditions de transfert de certains actes à une auxiliaire de vie sociale), circulaire de la DGAS du 4 juin 1999 précisant les modalités de surveillance de la prise de médicaments.

Les enjeux de la répartition des compétences sont multiples. Ils sont financiers : les prestations sont payées par l'assurance maladie pour les soins, par le département au titre de la prise en charge de la dépendance par l'APA. Ils sont également qualitatifs : la qualification devrait être la plus adaptée à l'acte effectué. Ils sont enfin juridiques car se pose, en effet, le problème de la responsabilité pénale de l'intervenant qui agit en dépassant le cadre de ses fonctions.

#### b) Le cloisonnement des interventions

La coordination des évaluations<sup>33</sup> et des interventions est rendue difficile par la multiplicité et le cloisonnement des intervenants.

Le problème se pose tout particulièrement concernant la coordination entre les infirmiers libéraux et les autres acteurs. Un infirmier libéral ne peut pas, en effet, encadrer des auxiliaires de vie sociale ou leur déléguer des tâches. Il ne peut non plus avoir recours à des aides soignants, qui ne peuvent exercer à titre libéral. Les seules délégations possibles sont celles d'infirmiers salariés de SSIAD aux aides soignants et autres intervenants salariés du service.

La Démarche de soins infirmiers (DSI) instaurée en 2002 par la CNAMTS à destination des infirmiers libéraux a pour but d'optimiser la répartition des compétences entre infirmiers et auxiliaires de vie. L'infirmier est appelé à observer le patient et son environnement, à formuler un diagnostic et un scénario de prise en charge : soit il prend en charge le patient avec notamment des séances de soins infirmiers qui incluent des toilettes, soit il l'oriente vers une auxiliaire de vie sociale. Le bilan de la DSI reste à ce jour très modeste. Très peu répandue, la démarche n'a pas encore permis de rationaliser les champs d'intervention des infirmiers qui conservent une large activité en soins de « nursing ». Son élaboration ne s'est accompagnée ni d'un fort développement de la profession d'aide soignante, ni d'une véritable réflexion sur la possibilité d'exercer cette profession en ville, hors SSIAD. L'infirmier n'a donc le choix qu'entre assurer lui-même les soins ou orienter le patient vers une auxiliaire de vie. Aucun report sur les SSIAD n'est, en effet, prévu.

La coordination des différentes interventions relève pour l'essentiel d'initiatives personnelles, notamment de l'infirmière coordinatrice du SSIAD et des responsables des services d'aide à domicile. Leur tâche est facilitée quand existent des services polyvalents. Toutefois, seulement 30 % des organismes gérant un SSIAD assurent également la gestion d'un service d'aide ménagère, 25 % gèrent aussi des portages de repas et 20 % offrent une prestation de téléalarme.

Les années récentes ont vu apparaître des initiatives visant à développer des structures de coordination. Ainsi, institués à titre expérimental en 2000 et confirmés par la loi du 20 juillet 2001 relative à l'APA, les Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ont pour vocation d'offrir aux personnes

---

<sup>33</sup> Évaluation de l'organisation et du suivi des soins par l'infirmier mais aussi évaluation de la dépendance par l'équipe médico-sociale du département.

âgées un lieu d'écoute et d'information sur l'offre de services (sanitaires, sociaux et médico-sociaux) dont elles peuvent bénéficier localement. Ces CLIC peuvent également être appelés à évaluer les besoins de la personne âgée et aider à la mise en œuvre d'un plan d'aide individualisé.

c) Les tentatives de décloisonnement

Un décret de 2004<sup>34</sup> donne désormais un cadre juridique à cette coordination et à l'existence de services polyvalents. Par ailleurs, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées permet aux établissements et services sociaux et médico-sociaux de constituer des groupements de coopération<sup>35</sup>. Ceux-ci peuvent recruter du personnel ou acheter du matériel qu'ils peuvent mettre à la disposition de leurs membres. Ils ont vocation à favoriser la continuité de la prise en charge ainsi que la coopération avec le secteur sanitaire.

Toutefois, les exigences de qualité et de continuité des interventions au profit des personnes âgées dépendantes vont bien au-delà du seul encouragement à une meilleure coordination des intervenants au domicile ou de la possibilité juridique de constituer des services polyvalents.

Les modes de financement de ces structures sont aujourd'hui différents. C'est ainsi que les SSIAD dépendent du secteur sanitaire et sont financés sur des crédits de l'assurance maladie engagés par les services déconcentrés de l'État, tandis que les services d'aide à domicile habilités à l'aide sociale dépendent pour leur financement des départements. Selon le rapport précité de la Cour des comptes, « Une autorité tarifaire unique serait plus rationnelle et plus efficace pour les interventions auprès des personnes. »

B - LES PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES DU SECTEUR

Le secteur des services à la personne peut être statistiquement décrit *a minima* comme la réunion de deux ensembles connus : les emplois familiaux et l'activité des assistantes maternelles à leur domicile<sup>36</sup>. Les données statistiques relatives aux services à la personne restent parcellaires. C'est pourquoi l'Agence nationale des services envisage de créer un observatoire des services à la personne, afin d'améliorer à la fois le suivi statistique des activités du secteur et l'adéquation entre l'offre et la demande<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Décret du 25 juin 2004 relatif aux conditions techniques d'organisation et de fonctionnement des SSIAD, des services d'aide et d'accompagnement à domicile et des services polyvalents d'aide et de soins à domicile.

<sup>35</sup> Disposition codifiée à l'article L. 312-7 du CASF

<sup>36</sup> Ces deux secteurs d'emplois sont certes connus d'un point de vue statistique mais ne sont pas habituellement analysés conjointement d'où la difficulté bien souvent d'agrèger les données.

<sup>37</sup> Voir la synthèse des Assises de la professionnalisation, Paris, 20 septembre 2006.

### 1. En 2004, de l'ordre de 1,26 million de salariés

Entretien du domicile, aides aux personnes âgées ou handicapées, gardes d'enfants, soutien scolaire, les emplois familiaux recouvrent des prestations très diverses qui ont pour caractéristique commune d'être exercés chez les particuliers.<sup>38</sup> Certains de ces particuliers mais également des associations ou des entreprises sont les employeurs de ces salariés. En 2004, les salariés du secteur des emplois familiaux sont à peu près un million, en progression de 5,1 % par rapport à 2003<sup>39</sup>.

Les assistantes maternelles ne sont pas comptabilisées dans les emplois familiaux lorsque leur activité de garde d'enfants ne s'exerce pas au domicile des particuliers. Elles entrent toutefois dans le champ des services à la personne tel que défini par la convention nationale pour le développement des services à la personne, dès lors qu'elles sont employées par un particulier. A la fin du deuxième trimestre 2004, 253 000 assistantes maternelles exercent cette activité, en progression de 2,5 % par rapport à 2003.

Au total, le nombre de salariés du secteur des emplois familiaux et des assistantes maternelles s'est élevé à environ 1 260 000 en 2004, soit une progression de 4,6 % par rapport à 2003. Parmi ces emplois, 80 % sont des emplois familiaux.

Tableau 1 : évolution de l'emploi à domicile

En milliers	1994	2004
Emploi direct par un particulier	460 322	824 894
Emplois gérés par des organismes prestataires	32 752	182 840
Assistants maternelles	145 946	252 193
<b>TOTAL</b>	<b>639 020</b>	<b>1 259 927</b>

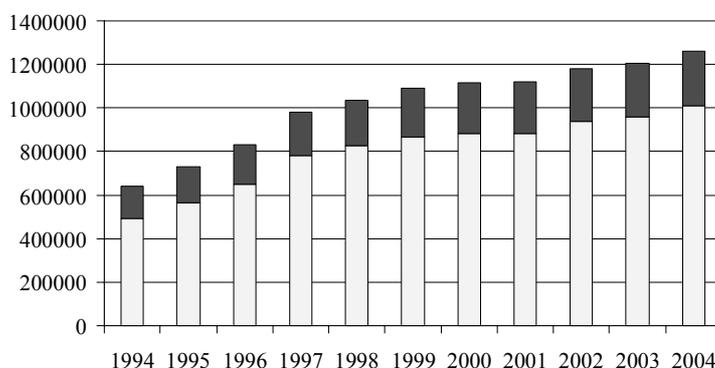
Sources : Ircem, Dares, Acoess, traitements Dares

Sur les dix dernières années, le nombre de salariés des emplois familiaux et des assistantes maternelles a presque doublé passant de 639 000 à 1 260 000. Les emplois familiaux ont connu la progression la plus vive (plus du doublement) par rapport aux emplois d'assistantes maternelles (+ 73 %). La dynamique a été forte jusqu'en 1999 pour connaître un palier en 2000 et 2001 puis de nouveau une croissance mais plus modérée.

<sup>38</sup> « Les emplois familiaux en 2004, un secteur en forte croissance », Alexandra Chol, Premières informations, synthèses n° 19.1, Dares, Mai 2006.

<sup>39</sup> Certains emplois familiaux sont dits « occasionnels » et ne sont pas inclus dans les emplois familiaux tels que définis ci-dessus. Déclarés par leurs employeurs dans un formulaire spécifique, ils désignent des catégories d'emplois de maison non « classiques ». Il peut s'agir de prestation de chauffeurs, jardiniers, secrétaires particulières ou même famille d'accueil de personnes âgées. En 2004, les salariés occupant ces emplois sont près de 15 000.

Graphique 1 : évolution du nombre d'emplois familiaux et d'assistantes maternelles à domicile



□ Nombre d'emplois familiaux ■ Nombre d'assistantes maternelles

Source : Ircem - Acoess - Dares/graphique de la mission Insee du Conseil économique et social

## 2. La prédominance des particuliers employeurs : plus de 80 % des emplois du secteur

En 2004, 2,3 millions d'employeurs physiques ont été dénombrés : 1,7 million d'employeurs dans le secteur des emplois familiaux et 0,6 million d'employeurs d'assistantes maternelles. A la même date, on estime à près de 10 000 le nombre d'organismes agréés<sup>40</sup> de services à la personne, qu'ils soient mandataires ou prestataires.

En 2004, dans le secteur des emplois familiaux, près d'1,7 million de particuliers sont employeurs dans le secteur des services à la personne, soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2003. En dix ans, entre 1994 et 2004, le nombre de particuliers employeurs a plus que doublé. Les progressions les plus fortes ont eu lieu entre 1994 et 1997.

Les ménages utilisateurs des services à la personne peuvent employer des salariés ou recourir à des organismes prestataires. En 2004, concernant le million de salariés du secteur des emplois familiaux, près de 82 % soit 825 000 personnes, sont employés par des particuliers, ce qui représente environ 235 000 emplois en équivalent temps plein (chiffres Fepem). Les 182 000 autres sont salariés d'organismes prestataires.

<sup>40</sup> Le nombre d'agrément fait l'objet d'estimations contradictoires. À titre d'exemple, pour l'année 2004 ce nombre est estimé à 6 196 dans le rapport précité de la Cour des comptes.

Sur les dix dernières années, le nombre de salariés d'organismes prestataires a presque triplé sans véritablement remettre en cause la suprématie des particuliers employeurs.

### 3. Les caractéristiques de l'emploi

Le secteur des services à la personne est encore actuellement structuré autour de trois professions emblématiques : les assistantes maternelles, les aides à domicile et les employées de maison. Ces professions présentent des caractéristiques communes mais également de fortes différences avec les autres professions salariées. En 2004, selon l'enquête Emploi de l'Insee, on recense 420 000 assistantes maternelles, 385 000 aides à domicile et 279 000 employées de maisons. Les 420 000 assistantes maternelles ne font pas toute partie du secteur des services à la personne. En effet, certaines sont employées par l'État ou les collectivités locales. A elles trois, ces professions regroupent presque 5 % des salariés actifs.

Parmi l'ensemble des salariés, les femmes sont presque à parité en regroupant 47 % des salariés. A l'inverse, les assistantes maternelles, les aides à domicile et les employées de maisons sont quasi exclusivement des femmes. Ces trois professions font partie des 10 professions les plus féminisées.

Il est aussi à noter que la proportion d'hommes varie selon les métiers de base (par exemple jardinier, petit bricolage, etc...); il semble établi que l'assistance aux actes essentiels de la vie compte plus d'hommes lorsqu'il s'agit d'assister des personnes handicapées.

Les assistantes maternelles, les aides à domicile et les employées de maison sont plus nombreuses en moyenne que les femmes salariées notamment dans la classe d'âge 50 à 59 ans. Cette situation préfigure de nombreux départs à la retraite dans les dix ans à venir et la nécessité de trouver des personnes pour occuper les postes qui se libéreront. Ces recrutements nécessaires ne seront pas *a priori* aisés si l'on interprète l'absence actuelle de jeunes salariés comme le signe d'un rejet de ces professions. Cette situation souligne également, notamment pour les aides à domicile, la difficulté de l'emploi car *in fine* ce sont des salariées, en moyenne plus âgées que le reste de la population active, qui s'occupent de personnes âgées.

Par rapport à l'ensemble des femmes salariées, les assistantes maternelles, les aides à domicile et les employées de maisons n'ont pas ou peu de diplômes. Ce constat est également valable si on prend en compte le fait que les assistantes maternelles, les aides à domicile et les employées de maison sont plus âgées et que l'on ne s'intéresse qu'aux salariées âgées de 40 ans et plus. Parmi les assistantes maternelles, 24 % n'ont aucun diplôme contre 36 % pour les aides à domicile et 48 % pour les employées de maison.

Les salariés étrangers regroupent moins de 5 % des femmes salariées. Parmi les assistantes maternelles et les aides à domicile, ils sont à peine plus nombreux. Par contre, ils regroupent un quart des salariés employés de maison.



## CHAPITRE II

### UN SECTEUR CRÉATEUR D'EMPLOIS QUE LA LOI DU 26 JUILLET 2005 CHERCHE À DÉVELOPPER

De nombreux rapports ont déjà dressé un état détaillé de la situation des services à la personne. Notre propos n'est pas de reprendre ici les développements de ces études très complètes. L'ambition du présent chapitre se limite simplement à rappeler de manière synthétique les facteurs de développement du secteur et les freins rencontrés par celui-ci tels qu'ils ont été identifiés au moment du lancement du plan de développement des services à la personne (I) et d'indiquer les avancées contenues dans la loi du 26 juillet 2005 qui vise à y remédier (II).

#### I - UN SECTEUR DYNAMIQUE MALGRÉ L'EXISTENCE DE FREINS

##### A - LES FACTEURS DE LA CRÉATION D'EMPLOIS DANS CE SECTEUR

Comme le souligne le plan de développement des services à la personne qui a identifié l'accroissement de ces services (encadré 3), ce secteur « *se trouve à la croisée d'une multitude de tendances longues d'évolution de la société française qui se conjuguent pour expliquer son très important potentiel de développement* ».

Encadré 3 : les facteurs de développement des services à la personne

1. L'importance des aides publiques à la solvabilisation de la demande qui ont permis de démocratiser l'accès aux services à la personne
2. L'accroissement du taux d'activité des femmes
3. Les évolutions démographiques marquées à la fois par le vieillissement de la population et par un relatif dynamisme de la natalité
4. L'augmentation du nombre de personnes devant faire face, seules, aux nécessités de la vie quotidienne
5. L'aspiration croissante des salariés à un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle
6. Les progrès technologiques en matière d'information et de communication qui démultiplient les potentialités des services à la personne et en facilitent l'accès
7. L'accroissement du niveau de vie moyen des français au cours des dernières décennies et l'accroissement de leurs exigences en matière de qualité de service

Source : plan de développement des services à la personne

#### 1. Les facteurs sociodémographiques

Parmi les facteurs sociodémographiques, l'allongement de la durée de vie et la hausse de l'activité féminine sont sans doute les facteurs les plus importants.

### *1.1. L'allongement de la durée de vie*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, la population de la France métropolitaine et des départements d'Outre-mer est estimée à 62,9 millions d'habitants. Elle représente 13,6 % de celle de l'Europe des 25 et reste au deuxième rang derrière l'Allemagne (82,5 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2005) juste devant le Royaume-Uni (60 millions).

En 1950, l'espérance de vie à la naissance des hommes était égale à 63,4 ans et celle des femmes à 69,2. En 2006, celle des hommes a atteint 76,8 ans et celle des femmes 83,8 ans. La progression est continue et spectaculaire : 13,4 ans de gains pour les hommes et 14,6 ans pour les femmes en 55 ans. Cette progression de l'espérance de vie touche toute la population française y compris les groupes les plus fragilisés comme par exemple les personnes handicapées et les personnes malades.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>41</sup>, 8 % des habitants, soit près de 5 millions de personnes, ont 75 ans ou plus, soit 3 points de plus que 30 ans plus tôt. Dans le même temps, la part des jeunes de moins de 20 ans est passée de 32 % à 25 %.

Selon les projections démographiques de l'Insee, la part des personnes âgées de 75 ans et plus dans la population totale va continuer de croître pour atteindre par exemple en 2020 : 9,1 % ce qui correspond à près de 6 millions de personnes. C'est à partir de cette date que la part des personnes âgées de 75 ans et plus va augmenter de façon plus rapide.

La proportion de personnes âgées de 85 ans et plus va suivre la même tendance. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, 1,2 million de personnes âgées ont 85 ans et plus soit 2 % de la population totale contre 2,1 millions de personnes en 2020, selon les projections, soit 3,2 % de la population.

### *1.2. L'accroissement de l'activité des femmes*

Au cours des cinquante dernières années, la population active s'est resserrée sur la classe d'âge « des 25 à 54 ans ». En effet, les taux d'activité des personnes âgées de 15 à 19 ans et de 20 à 24 ans ont fortement diminué du fait notamment de l'allongement de la scolarité. A l'autre extrémité de la pyramide des âges, les taux d'activité des personnes âgées de 55 ans et plus ont également chuté.

Sur cette période, les taux d'activité des femmes ont vivement progressé y compris pour les classes d'âge élevées comme 50-54 ans et 55-59 ans, signe que les femmes sont dorénavant présentes sur le marché du travail de façon permanente.

---

<sup>41</sup> Estimation pour la France métropolitaine afin d'assurer une cohérence statistique pour les comparaisons chronologiques. En effet, les projections de population disponibles sont relatives à la France métropolitaine.

Il s'agit là d'une des évolutions les plus marquantes de la société française depuis de nombreuses années. L'une des conséquences de cette évolution est l'externalisation de tâches qui pendant longtemps étaient assurées par la famille elle-même.

En Europe, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni font partie des pays où le taux d'emploi des femmes est le plus élevé et supérieur à la moyenne européenne, quoique encore en retrait par rapport aux pays scandinaves. Ce taux est inférieur dans les pays méditerranéens qui connaissent cependant une progression rapide de l'emploi des femmes depuis une dizaine d'années (+ 57 % pour l'Espagne entre 1994 et 2004 ; + 28 % pour l'Italie sur la même période).

L'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle est l'une des principales préoccupations des salariés. Les difficultés auxquelles se heurtent nos concitoyens pour préserver cet équilibre constituent souvent une cause importante de stress.

### 1.3. Les autres facteurs sociodémographiques<sup>42</sup>

L'accroissement des besoins de services à la personne est d'autant plus important du fait :

- d'une moindre disponibilité des femmes de 45 à 69 ans, sur lesquelles repose principalement la prise en charge des parents âgés ;
- d'une raréfaction de la prise en charge des parents au domicile des enfants ;
- d'une montée des divorces après 40 ans : davantage de familles monoparentales (moins de disponibilité en temps) ou recomposées (relâchement des liens belle-fille/beaux-parents) ;
- du dynamisme de la natalité : en 2005, le nombre de naissances<sup>43</sup> a atteint 807 400 soit un niveau proche de celui de 2000 (808 200). La tendance à la hausse qui prévaut depuis 2003 se confirme donc. En 2005, les femmes ont en moyenne plus d'enfants qu'au cours des années précédentes : l'indice conjoncturel de fécondité est de 194 enfants pour 100 femmes contre 192 en 2004.

Le vieillissement de la population française, ainsi que la forte progression du nombre de familles monoparentales - qui a augmenté de 25 % au cours de la dernière décennie et représente aujourd'hui près de 15 % de l'ensemble des familles - font de l'isolement un sujet de préoccupation important pour la société française.

---

<sup>42</sup> Voir sur ce point l'étude de l'Observatoire des caisses d'épargne, « *Services à la personne : modes de vie, modes d'emploi* », avril 2006.

<sup>43</sup> En France y compris les DOM.

## 2. Une forte demande latente de services

Les services rendus sont aujourd'hui relativement concentrés sur certaines activités. En effet, l'aide au domicile des personnes âgées ou handicapées, la garde d'enfants et les activités de ménage représentent près de 95 % des prestations réalisées par les organismes agréés de services à la personne.<sup>44</sup> Si les personnes fragilisées restent largement majoritaires dans la clientèle des services à la personne, il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre d'entre elles n'ont pas accès aux services dont elles auraient besoin.

Cette situation pourrait évoluer dans les prochaines années. Les ménages expriment, en effet, au-delà de la traditionnelle aide à domicile, une demande forte de facilitation de la vie domestique, très partiellement satisfaite aujourd'hui. Les enquêtes sur l'emploi du temps de l'Insee et les enquêtes d'opinion récentes en témoignent. Ainsi, 34 % des familles ont le sentiment de manquer de temps, alors même que le temps libre a augmenté de deux heures par jour depuis 1975. Ce sentiment de manquer de temps atteint un maximum chez les foyers de cadres supérieurs. De même, neuf ménages sur dix sont potentiellement intéressés par une aide à domicile (dont sept sur dix pour des prestations de la vie quotidienne). En revanche, deux ménages sur dix seulement disent avoir déjà eu recours à une aide à domicile.

Il existe donc un décalage très important entre la demande latente de service (notamment pour les familles à revenus élevés) et la demande effectivement observée.

### B - LES FREINS TRADITIONNELS DU SECTEUR

De nombreux freins sont mis en avant par les familles et les opérateurs pour l'achat de service à la personne. Outre l'insuffisante solvabilité des ménages à revenus moyens, l'accent est surtout mis sur les freins liés à l'organisation du secteur (1) et sur les difficultés de recrutement, difficultés en partie liées aux contraintes d'un financement largement public en ce qui concerne les personnes vulnérables (2).

#### 1. Les freins liés à l'organisation du secteur

##### 1.1. L'intermédiation entre l'offre et la demande

Le plan de développement a identifié trois freins principaux au développement des services à la personne<sup>45</sup>.

Premièrement, les services à la personne connaissent un déficit de notoriété. Jusqu'à la convention du 22 novembre 2004 et la création de l'agence nationale des services de la personne en 2005, il n'existait pas de définition publique et reconnue des services à la personne. Un foisonnement d'appellations différentes ne recouvrant d'ailleurs pas les mêmes contenus était utilisé selon le contexte :

<sup>44</sup> « *Le développement des services à la personne* », Pierre Grapin, Études n° 4054, octobre 2006.

<sup>45</sup> Plan de développement des services à la personne, op. cit., p. 5 et suivantes.

aides à la personne, services à domicile, services de proximité, etc. Le secteur des services à la personne reste mal identifié.

Deuxièmement, le secteur est relativement émietté entre une multitude d'opérateurs souvent encore peu connus du grand public, ou qui, bien que connus du grand public, ne sont pas identifiés au secteur des services à la personne.

Troisièmement, le secteur des services à la personne, dans son ensemble, n'a jamais fait l'objet d'une véritable reconnaissance de la part de l'État. Avant la création de l'ANSP, aucune structure au sein de l'administration de l'État n'avait été investie de la mission de veiller aux conditions du développement économique et social de ce secteur. L'effort des pouvoirs publics, notamment au plan financier, pour solvabiliser la demande des ménages, a été important ; mais cet effort a été appliqué au coup par coup, par des interventions ponctuelles successives touchant à tel ou tel sous-secteur des services à la personne, sans vision d'ensemble.

### *1.2. La concurrence du travail non déclaré*

Le secteur de l'économie parallèle, constitue une autre source de difficulté. Au niveau du salaire minimum, le travail non déclaré peut permettre d'assurer un revenu plus confortable que le travail déclaré, surtout s'il est combiné avec un minima social. Des mesures volontaristes d'allègements fiscaux telles que les pratique la France, en particulier depuis 1991, combinées avec une intensification de lutte contre le travail clandestin, paraissent être en mesure de lutter contre cette forme de travail. C'est pourquoi le marché légal doit offrir des conditions meilleures que le secteur non déclaré pour pouvoir retenir la main-d'œuvre.

Patrick Haddad résume ainsi la situation en 2003 : « *les évolutions des comportements sociaux se caractérisent par un développement de la demande de service à domicile au sein des classes moyennes supérieures et par une offre, intervenant souvent de façon non déclarée, largement constituée de travailleurs issus de populations défavorisées et souvent étrangères ou récemment issues de l'immigration* »<sup>46</sup>. L'enjeu de la professionnalisation et de la revalorisation de ces métiers apparaît une fois encore décisif.

### *1.3. Les freins culturels et psychologiques*

L'un des freins identifiés dans le développement du secteur consiste en effet en la réticence qui peut exister chez les personnes, à déléguer à un tiers des tâches ayant trait à leur intimité (impliquant notamment de remettre les clefs du domicile à une personne « inconnue »). La mise en place de dispositifs d'agrément, visant à valider le professionnalisme des structures et des particuliers intervenants, semble conditionner aujourd'hui l'extension de ces services.

Le recours ou non à des services à domicile dépend à la fois de facteurs économiques (coût du service) et de facteurs culturels. Selon une étude de l'Insee

---

<sup>46</sup> Patrick Haddad, *La régulation des services de proximité. Marchés, institutions, organisations*, thèse pour le doctorat de sciences économiques et de gestion sous la direction de M. Dominique Taddéi, Université Paris XIII, 2003, p. 117.

(1995), on constate que les cadres, les diplômés du supérieur et les travailleurs indépendants ont tendance à déléguer plus souvent leurs travaux domestiques.<sup>47</sup>

Le développement de ce secteur se heurte aussi à des considérations pratiques. D'une manière générale, les conditions d'exercice des métiers des services à la personne sont encore insuffisamment attractives et les filières de formation qui mènent à ces métiers sont encore peu développées.

## 2. Les freins liés aux difficultés de recrutement et de financement

De manière plus spécifique, la forte demande de services à domicile est difficile à satisfaire notamment en ce qui concerne les personnes âgées dépendantes. Ainsi, dans une communication du 7 mars 2005 consacrée au lancement d'une campagne d'information sur les métiers liés à l'aide aux personnes âgées, la secrétaire d'État aux personnes âgées estimait « *que seulement 30 % des besoins déclarés par les personnes âgées sont satisfaits* »<sup>48</sup>.

Largeement financés sur des fonds publics (APA, aide sociale et action sociale), les services qui concourent au maintien à domicile des personnes âgées se trouvent confrontés à des difficultés de recrutement (2.1.). Depuis 2004, le recentrage des activités sociales de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) sur les personnes âgées faiblement dépendantes a entraîné une diminution sensible du nombre d'heures d'aides ménagères (2.2). Les besoins d'aide sont, de fait, en partie couverts par l'entourage familial (2.3.).

### 2.1. Les difficultés de recrutement

Depuis plusieurs années, l'activité des services d'aide à domicile est en constante progression. Cette évolution est particulièrement nette pour les structures affiliées aux réseaux UNA et ADMR.<sup>49</sup>

Faute de disposer d'un personnel suffisant, les petites structures intervenant en milieu rural ne parviennent pas à satisfaire toutes les demandes d'intervention le soir et en fin de semaine<sup>50</sup>. C'est également le cas de certains CCAS employant des agents titulaires, qui ont à résoudre des problèmes d'organisation du temps de travail dans le cadre du régime de la fonction publique territoriale.

La demande de prise en charge émanant des personnes âgées dépendantes s'est par ailleurs diversifiée. Elles recherchent également des prestations de garde de nuit, permanentes ou itinérantes (passage ponctuel d'une personne au cours de la nuit). Or les premières sont très coûteuses et les secondes encore peu répandues. Il serait, sans doute, opportun de mutualiser davantage les services de

<sup>47</sup> « *Recourir à une femme de ménage* », Anne Flipo et Jean-Michel Ourriez, Insee, n° 411, novembre 1995.

<sup>48</sup> Pour une personne donnée, l'aide professionnelle n'apporte une solution qu'à 30 % des restrictions d'activité ou incapacités rencontrées - Drees, Études et résultats, n° 296, mars 2004.

<sup>49</sup> Rapport de la Cour des comptes, op. cit., p. 52 et suivantes.

<sup>50</sup> Selon une étude de la Drees (« *APA, une analyse des plans d'aide* », Études et résultats n° 293, février 2004), 65 % des personnes aidées par un professionnel ne le sont pas le samedi, et 83 % ne le sont pas le dimanche.

nuit existants, notamment dans les grandes villes, pour les personnes dépendantes mais n'ayant pas besoin d'une présence constante.

#### Encadré 4 : les gardes itinérantes de nuit

Les services d'aide à domicile et de soins infirmiers fonctionnent presque exclusivement entre 7 heures et 19 heures. Une alternative à la garde continue, très onéreuse, consiste à mettre en place une garde itinérante. Ce service est proposé par seulement quelques associations. Aucun accord de branche relatif au travail de nuit n'a été conclu pour l'aide à domicile. Les associations prestataires qui souhaitent créer une garde itinérante de nuit doivent donc obtenir l'autorisation de l'inspecteur du travail et conclure un accord d'entreprise. La difficulté principale est d'ordre financier en raison des temps et des frais de transport. Pour les intervenants relevant des CCAS, les intervenants de nuit sont rétribués sur la base de la grille de rémunération de la fonction publique territoriale, le tarif s'appliquant à partir de 22 heures.

Source : La gazette Santé-social, n°23, octobre 2006.

Il convient de rappeler que l'aide apportée aux personnes âgées dépendantes par une tierce personne qualifiée constitue l'essentiel des plans d'aide financés par l'APA : 90 % de l'APA financent les services d'un ou plusieurs intervenants. Les services ont d'abord répondu à l'accroissement de la demande résultant de la mise en œuvre de l'APA en augmentant le temps de travail de leurs salariés. Aujourd'hui, ils sont de plus en plus confrontés à des difficultés de recrutement. A l'occasion de la communication du 7 mars 2005 précédemment mentionnée, les besoins en recrutement d'aides à domicile et d'aides médico-psychologiques ont été estimés à 30 000 par an.

Les personnes intervenant au domicile des personnes âgées dépendantes doivent, dans leur ensemble, accepter un temps de travail partiel et fragmenté (levers, repas et préparation du coucher). Ces difficultés sont accentuées en période de vacances et pour les remplacements temporaires. L'enjeu pour les services d'aide à domicile est désormais de recruter puis de conserver un personnel motivé.

Selon une étude récente de la Drees (2005), on estime que dans 15 % des cas, les bénéficiaires de l'APA rencontrent des difficultés pour recruter une aide à domicile<sup>51</sup>. Dans la majorité des cas (79 %), l'aide informelle de la famille reste indispensable pour assurer le maintien à domicile.

#### 2.2. La diminution du nombre d'heures d'aides ménagères financées par la CNAV

La mise en œuvre de l'APA a conduit à une répartition des rôles. Les collectivités départementales gèrent la dépendance et prennent en charge les personnes classées dans les groupes ISO ressources de 1 à 4. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de son côté, intervient comme caisse de péréquation entre les départements et veille à une harmonisation de prestations sur le territoire national. La CNAV abonde son budget. La branche vieillesse, dans le cadre de son action sociale facultative, n'a plus en charge que les

<sup>51</sup> Drees, Études et résultats, n° 371, janvier 2005.

personnes fragiles mais non dépendantes, pour lesquelles il importe d'éviter qu'elles ne glissent vers la dépendance.

La caisse nationale d'assurance vieillesse a ainsi prévu, dans sa Convention d'objectifs et de gestion (COG) qui lie l'État et la CNAV pour la période 2005/2008, de recentrer son action sociale sur le maintien de l'autonomie et la prévention de la perte d'autonomie pour les personnes des groupes ISO ressources 5 et 6 qui ne sont pas éligibles à l'APA. C'est ce contexte nouveau qui explique l'évolution de la politique conventionnelle de la CNAV.

De ce fait, elle opère une diversification volontariste des prestations qu'elle finance en diminuant le poids relatif des heures d'aide ménagère, et en adoptant des mécanismes nouveaux d'évaluation des besoins des personnes et en prévoyant des plans d'actions personnalisés qui incluent une palette plus large de produits, tels l'hébergement temporaire, l'accueil de jour, l'aménagement du logement, notamment.

Bien qu'elle constitue une suite logique de l'adoption de la loi relative à l'APA, la mise en œuvre de la nouvelle politique de la CNAV se traduit, dès le premier semestre de 2005, « *par une diminution du nombre d'heures d'aide ménagère dont l'ampleur surprend les opérateurs ; la répercussion auprès des personnes âgées crée des tensions importantes et suscite une réelle incompréhension, tandis que les prestations alternatives censées matérialiser la diversification sont peu disponibles ou paraissent ne pas parfaitement répondre aux besoins.* »<sup>52</sup> Ainsi, le nombre prévu des heures d'aide ménagère passe de 21 millions en 2005 à 19,6 millions en 2006. Les prévisions font état de 17,9 millions en 2007 et 16,3 millions en 2008.

Il faut rappeler que l'action sociale de la CNAV s'inscrit dans un cadre budgétaire contraint. Comme l'exprime le président de la commission de l'action sociale de la CNAV « *après avoir été un acteur majeur de l'aide à domicile, la branche vieillesse n'est plus aujourd'hui qu'un financeur parmi d'autres, loin derrière le département, même si elle compte toujours jouer un rôle important, forcément modifié par l'arrivée de l'APA* »<sup>53</sup>. Il rappelle que la CNAV « *a néanmoins cherché tout au long des cinq dernières années à favoriser une évolution positive du secteur en acceptant d'apporter son concours au financement des indemnités kilométriques, et de la convention collective, afin, selon lui, d'accroître l'attractivité du secteur* ».

Par ailleurs le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) (2006) rappelle que la CNAV a fait le choix historique de passer convention avec les divers opérateurs de l'intervention à domicile qui constituent ainsi, en quelque sorte, son réseau. Et, historiquement, ce partenariat national fort s'est concrétisé autour de l'organisation de la prestation d'aide ménagère : toute remise en cause de l'une retentit sur l'autre. Or, bien que demeurant encore dans une relation de grande proximité, largement marquée par une forme d'estime réciproque, la

<sup>52</sup> Rapport relatif à la politique de maintien à domicile des personnes âgées relevant de l'action sociale de la caisse nationale d'assurance vieillesse, rapport n°2006-063, juillet 2006.

<sup>53</sup> Idem.

CNAV et les principales fédérations ont accumulé diverses incompréhensions. Par exemple, les modalités de détermination du quota d'heures attribué à chaque association ou CCAS font l'objet de vives critiques : les enveloppes initiales sont connues trop tardivement et, au long de l'année, les opérateurs n'ont pas une visibilité suffisante sur ce qui se passera dans les mois suivants.

Certes, la diminution des heures d'aide ménagère s'est inscrite dans une évolution d'ensemble de la politique d'action sociale de la CNAV, davantage axée sur la prévention. Si ce changement majeur présente des aspects positifs, il reste que la diminution des heures d'aide ménagère a été reçue par une large part des opérateurs comme un événement brutal et injustifiable, d'autant qu'elle est intervenue dans un contexte de « post-canicule » et d'affirmation d'une aide forte au maintien à domicile des personnes âgées, matérialisée par la « journée de solidarité » dont le produit est affecté à CNSA.

### *2.3. Le rôle de l'entourage familial*

L'entourage familial rend possible le maintien à domicile de personnes très dépendantes et participe au dispositif d'aide mis en place dans 79 % des cas, en facilitant la coordination des différentes interventions professionnelles.

#### *a) Les principaux constats*

Parmi les personnes âgées qui bénéficient d'une aide, près de la moitié d'entre elles sont aidées uniquement par leur entourage. Une aide professionnelle associée à une aide de l'entourage bénéficie à 29 % d'entre elles et une aide uniquement professionnelle à 21 %.

Dans le cadre de l'enquête Handicaps-incapacités-dépendances (HID) de 1999, les personnes interrogées ont désigné, parmi les aidants non professionnels, la personne qui selon elles est leur aidant le plus proche. La moitié des aidants principaux ainsi désignés sont des conjoints et un tiers des enfants<sup>54</sup>. Quand l'aidant principal est le conjoint, son âge moyen est de 70 ans et six fois sur dix c'est une femme. Quand il s'agit d'un enfant, il est de 51 ans et sept fois sur dix, c'est une femme. Le rôle d'aidant principal revient aux enfants qui n'ont pas d'activité professionnelle : la moitié d'entre eux sont inactifs.

Quand l'aidant principal est une femme, les activités réalisées sont plus souvent des soins personnels (42 % contre 26 % quand l'aidant principal est un homme) et les tâches ménagères (65 % contre 45 %). Les aides telles que la défense des droits et intérêts, la gestion du budget sont autant réalisées par les femmes que par les hommes.

Tous niveaux de dépendance confondus, les aidants principaux sont 40 % à déclarer que ce rôle ne leur permet plus de partir en vacances. C'est le cas de 65 % de ceux qui aident les personnes les plus dépendantes mais aussi de 30 % de ceux qui assistent des personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie.

---

<sup>54</sup> Le terme « enfant » inclut ici les gendres et les belles filles.

Globalement, pour les personnes âgées dépendantes<sup>55</sup>, 79 % des aidants principaux ont entre 50 et 79 ans. Or selon les projections démographiques de l'Insee, le nombre de ces hommes et femmes va certes continuer à augmenter mais de façon moins rapide que le nombre de personnes dépendantes. Les effectifs d'aidants potentiels augmenteraient donc moins vite que le nombre de personnes âgées dépendantes, ce qui correspond à une baisse du nombre d'aidants potentiels par personne âgée dépendante.

*b) L'aide aux aidants*

L'aidant familial, auprès d'une personne âgée est la personne qui apporte, seul ou en complément de l'intervention d'un professionnel, une aide rendue nécessaire par sa perte d'autonomie.

La mise en place de l'APA a soulagé l'entourage d'une partie des conséquences financières de la prise en charge d'un parent dépendant. Cette allocation permet également de financer l'intervention d'un proche pour aider la personne dépendante<sup>56</sup>. C'est le cas pour 8 % des bénéficiaires de l'APA.

Par ailleurs, tout salarié peut bénéficier d'un « congé de solidarité familiale », non rémunéré, de trois mois maximum, pour assister un proche en fin de vie. A l'occasion de la mise en place de l'APA, la Direction générale des affaires sociales (DGAS) avait proposé la création d'un complément d'APA pour indemniser un proche s'arrêtant de travailler. Cette proposition n'avait pas été retenue.

Des initiatives locales existent, comme « l'allocation de maintien d'un parent âgé à domicile » mise en place par le département de Paris.

Une assistance psychologique est parfois proposée aux familles fragilisées par la dépendance d'un proche ; c'est ainsi que le Centre local d'information et de coordination (CLIC) de Loudéac (Côtes-d'Armor) organise des groupes de parole dans lesquels elles peuvent exprimer leurs difficultés et trouver un soutien.

Le gouvernement a annoncé, lors de la Conférence de la famille de juin 2006<sup>57</sup>, plusieurs mesures destinées à reconnaître ces « aidants familiaux ».

Dans le prolongement de la dernière Conférence de la famille, le PLFSS 2007 crée un congé de « soutien familial » de 3 mois, renouvelable dans la limite d'un an, sous condition d'ancienneté (Annexe n° 3). L'objectif poursuivi est de permettre aux personnes qui le souhaitent de réduire ou de cesser leur activité professionnelle pour s'occuper d'un parent dépendant ou, par exemple, prendre le temps de lui choisir une place en établissement.

<sup>55</sup> Sont ici considérées comme dépendantes les personnes âgées appartenant aux groupes 1 à 4 de la grille AGGIR (Autonomie gérontologique groupe iso-ressources), outil multidimensionnel de mesure de l'autonomie à travers l'observation des activités qu'effectue seule la personne âgée.

<sup>56</sup> Des heures d'aide à domicile peuvent être assurées par une personne de l'entourage familial ou amical (à l'exception du conjoint ou du concubin).

<sup>57</sup> Depuis 1996, la Conférence de la famille réunit tous les ans, à Matignon, les associations familiales, les élus, les représentants des institutions et les partenaires sociaux, sous la présidence du Premier ministre.

## II - LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE ET LA LOI DU 26 JUILLET 2005

Une convention nationale pour le développement des services à la personne a été signée le 22 novembre 2004. Le plan gouvernemental de développement de ces services, présenté en février 2005, comportait un plan d'actions très détaillé (A).

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne est directement issue du plan de cohésion sociale du gouvernement présenté lors du conseil des ministres du 30 juin 2004 par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Pour assurer le développement des services à la personne, la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 met en place un ensemble de mesures visant à la fois à mieux réguler ce secteur (B) et à renforcer la solvabilisation de la demande de services (C).<sup>58</sup>

### A - LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE

De ce plan de développement, le gouvernement attend la création de 500 000 emplois sur trois ans, ce qui porterait l'effectif employé dans les services à la personne à 1,8 million de personnes à la fin 2008. Jusqu'à présent ce secteur créait de l'ordre de 70 000 emplois par an, l'objectif ainsi fixé reviendrait à plus que doubler le rythme des créations d'emplois. Les services à la personne représentent aujourd'hui un secteur d'activité en forte croissance. Une récente étude de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale souligne le dynamisme de l'emploi à domicile<sup>59</sup>.

#### 1. Les principaux axes du plan

Au-delà des enjeux en matière de création d'emplois, les services à la personne constituent un sujet de société, parce que leur développement intéresse chacun de nos concitoyens dans sa vie quotidienne. Pour répondre à leurs besoins et pour permettre à ce secteur de doubler son rythme de croissance au cours des trois prochaines années, le plan gouvernemental estime nécessaire de lever simultanément l'ensemble des freins mis en évidence par le plan de développement des services à la personne.

C'est un plan global qui appréhende simultanément le point de vue de la personne bénéficiaire du service, celui de la personne qui effectue le service et celui de l'entrepreneur qui organise ce service. Il se décline en trois programmes-cadre (Annexe n° 4).

Le premier programme-cadre a pour objet d'accélérer le développement de grandes enseignes de référence, tandis que le second programme-cadre consiste à réorganiser l'administration de l'État pour mieux reconnaître l'importance des services. Une Agence nationale de développement des services à la personne

<sup>58</sup> Rapport d'information n° 3092, présenté par M. Maurice GIRO, Assemblée nationale, mai 2006 dont de larges extraits sont reproduits ici.

<sup>59</sup> « L'emploi à domicile : un dynamisme conforté en 2004 », Acof Stat, n° 21, septembre 2005.

chargée du développement économique et social des services à la personne sera ainsi créée.

Le troisième programme-cadre consiste à adapter nos réglementations pour dynamiser le développement d'une offre plurielle de qualité. Il poursuit trois objectifs essentiels.

Le premier objectif est de simplifier le recours au service et d'en réduire le coût pour promouvoir un accès universel à des services de qualité. La réalisation de cet objectif passera par l'allègement des charges sociales et la mise à disposition d'un nouvel outil simplifié d'accès aux services : le chèque emploi-service universel. Les employeurs seront incités à cofinancer ce chèque grâce à un crédit d'impôt au taux de 25 %.

Le second objectif, centré autour des salariés, consiste à améliorer les conditions de rémunération, les droits sociaux et les conditions de formation des salariés.

La réalisation de cet objectif passera par l'extension à toute la branche de l'aide à domicile à but non lucratif des dispositions de l'accord de 2002 revalorisant de 24 % les grilles de rémunération du secteur. Elle passera également par une incitation forte donnée aux particuliers employeurs, via un allègement conditionné de 15 points de charges patronales de sécurité sociale, à asseoir le paiement des charges sociales sur la rémunération effective des salariés. Le plan suggère d'autres axes de progrès qui seront proposés à la négociation des partenaires sociaux : lutte contre le travail à temps partiel subi, remboursement des frais de transport dans la branche du particulier employeur, institution de véritables filières de formation professionnelle. Enfin, un plan de développement accéléré de la validation des acquis de l'expérience sera mis en œuvre au cours des trois prochaines années.

Le troisième objectif consiste à donner aux entrepreneurs du secteur (associations, entreprises, représentants des particuliers employeurs) un cadre favorable au développement de leurs activités et à la promotion de la qualité de leurs prestations.

## **2. L'impact sur les finances publiques**

Le plan de développement des services à la personne liste les principales aides publiques qui permettent de solvabiliser la demande de services. Pour l'année 2003, le montant total des aides publiques s'élevait à près de 15 Md€.

Tableau 2 : liste des aides publiques permettant de solvabiliser la demande de services (2003)

Financier	mesures	Montant 2003 en Md€
Organismes de sécurité sociale	Prestations d'aide à la garde d'enfants, action sociale des caisses du régime général, exonérations de charges sociales, financement SSIAD	8,6
État	Réductions d'impôt et autres avantages fiscaux	3,3
Départements	APA, aide sociale aux personnes âgées, Allocation compensatrice de tierce personne (ACTP)	2,1
Fonds de financement de l'APA	Participation aux dépenses APA (fraction associée au maintien à domicile)	0,8
<b>TOTAL</b>		<b>14,8</b>

Source : le plan de développement des services à la personne

Par ailleurs, sur la période 2005-2008, l'impact financier du plan de développement a été estimé comme suit :

Tableau 3 : estimation de l'impact financier du plan

En millions d'euros (impact sur les finances publiques)	2005	2006	2007	2008
Allègement net de charges		270	180	90
Amélioration des droits sociaux des salariés		50	50	50
Crédit d'impôt Service universel		54	215	340
Fond d'intervention de l'Agence nationale des services à la personne	26,3	28,8	30,2	32,1
Action de développement de la Validation des acquis de l'expérience (VAE)	5	5	5	
<b>Coût total du plan</b>	<b>31,3</b>	<b>407,8</b>	<b>480,2</b>	<b>512,1</b>

Source : le plan de développement des services à la personne

S'agissant du crédit d'impôt Service universel (en fait le Cesu préfinancé), le coût de cette mesure s'accroît sous l'effet de la progression du nombre d'entreprises et de salariés couverts par un programme de services à la personne. L'hypothèse volontariste retenue est celle d'une progression de 1,5 % en 2005 à 10 % du nombre de salariés.

En revanche, le coût pour les finances publiques de l'allègement forfaitaire, à hauteur de 15 points, des charges pesant sur le particulier employeur, peut être estimé à 270 millions d'euros au cours de sa première année d'application. Mais compte tenu de l'impact de cet allègement de charges sur la dynamique de création d'emplois et la révélation du travail au noir, ce coût devrait décliner au cours des deux années suivantes, selon les prévisions du plan. Ces évolutions

devraient faire l'objet d'un suivi précis et régulier, en lien avec l'Acoss, la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, la direction de la sécurité sociale et la direction du budget.

## B - LA STRUCTURATION DE L'OFFRE

Afin d'assurer une meilleure régulation de ce secteur, la loi du 26 juillet 2005 comporte diverses dispositions visant à créer un établissement administratif national de soutien au secteur (1), à adapter le régime de l'agrément des entreprises et associations mandataires ou prestataires de services à la personne (2), et à rapprocher l'offre et la demande de services grâce à la création de grandes enseignes (3).

### **1. La création de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP)**

La création d'une Agence nationale des services à la personne est prévue par l'article 1er de la loi (article L. 129-16 du code du travail) afin de permettre aux acteurs du secteur des services à la personne de disposer d'une structure permanente pilotant la réforme et rassemblant les professionnels pour la promotion et le développement du gisement d'emploi des services à la personne.

#### *1.1. Les missions de l'ANSP*

La loi du 26 juillet 2005 crée l'Agence nationale des services à la personne sous la forme d'un établissement public national à caractère administratif. Elle peut recruter des contractuels de droit privé.

Une circulaire<sup>60</sup> précise les missions de l'ANSP et de ses délégués territoriaux. Son conseil d'administration a été officiellement installé par le ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement en septembre 2005. Il comprend les opérateurs du secteur, les collectivités territoriales, les organisations syndicales et professionnelles du secteur, les ministères principalement concernés ainsi que les organismes de sécurité sociale.

Sa création résulte essentiellement du constat selon lequel de très nombreux intervenants sont partie prenante dans le secteur des services à la personne. Elle coordonne, ainsi, l'activité de 18 ministères différents qui interviennent dans ce secteur. Une coordination était donc nécessaire pour en favoriser le développement ainsi que, surtout, pour procurer un interlocuteur unique à l'ensemble des acteurs intéressés.

Placée sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi, l'agence a, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, des missions nombreuses et de nature ambitieuse. Elle doit engager et coordonner les politiques publiques en faveur du développement des services à la personne.

Elle a vocation à constituer un interlocuteur pour les usagers et les opérateurs, à assurer un rôle d'observatoire du secteur, à encourager la négociation collective avec l'ensemble des partenaires sociaux, « *en vue*

---

<sup>60</sup> Circulaire n°2005-1 du 28 novembre 2005.

*notamment d'améliorer les conditions d'exercice et d'accès aux métiers des services à la personne ».*

Le décret du 14 octobre 2005 précise les diverses missions de l'agence :

*« 1° Suit la mise en œuvre d'un programme d'action relatif aux services à la personne. A ce titre, elle favorise l'entrée de nouveaux acteurs dans le secteur et soutient leur installation ; elle favorise la création d'emplois nouveaux dans les services à la personne et l'innovation ;*

*« 2° Favorise la promotion et l'évaluation de la qualité des services rendus aux personnes, en coordination avec les organismes compétents, notamment les organismes de certification et le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale ;*

*« 3° Assure un rôle d'observatoire statistique de l'évolution de l'emploi dans le secteur en lien avec l'ensemble des réseaux statistiques des ministères, collectivités locales et partenaires compétents ;*

*« 4° Favorise la négociation collective avec les partenaires sociaux et les acteurs du secteur et veille à développer et à évaluer les filières de formation en vue d'améliorer les conditions d'exercice des métiers des services à la personne et d'accès à ces métiers, ainsi qu'à la professionnalisation du secteur ;*

*« 5° Coordonne le développement du chèque emploi-service universel avec l'ensemble des partenaires intéressés. Elle habilite les émetteurs de chèques emploi-service universel qui ont la nature d'un titre spécial de paiement ;*

*« 6° Assure l'information des particuliers, des salariés, des employeurs et des administrations sur les règles applicables au secteur des services à la personne. »*

#### *1.2. Les moyens de l'ANSP*

A ce titre, l'agence est dotée non seulement de crédits spécifiques de fonctionnement mais aussi de crédits d'intervention.

Le décret n° 2005-1281 du 14 octobre 2005 a mis en place l'agence. Un arrêté du 24 octobre 2005 a nommé le directeur général de l'établissement. La circulaire n° 2005-1 du 28 novembre 2005 de l'agence a présenté de manière complète les missions de l'établissement public et les attributions et les moyens d'action de ses structures nationales et de ses délégués territoriaux.

La loi de finances pour 2006 (mission « Travail et emploi », programme 133 « développement de l'emploi ») a fixé à 20,3 M€ la subvention de l'État à l'agence. Cette subvention pour charge de service public est ainsi affectée :

Tableau 4 : subvention de l'État à l'Agence nationale des services à la personne

<b>Moyens de fonctionnement</b>	<b>3,3 M€</b>	Personnel (10 emplois équivalent temps plein)	1,00 M€
		Fonctionnement	1,95 M€
		Communication	0,35 M€
<b>Interventions</b>	<b>17 M€</b>	Développement des enseignes	11 M€
		Développement du Cesu	5 M€
		Démarche de professionnalisation et de certification	1 M€

Source : rapport d'information n°3092 de l'Assemblée nationale, mai 2006

Par décision modificative, le budget de l'Agence, au titre de l'année 2006, a été porté à 28,7 M€.

## 2. Un nouveau régime d'agrément

La loi élargit le périmètre des activités de services à la personne d'une part, et, d'autre part, modifie le régime d'agrément.

### 2.1. L'élargissement du périmètre des activités de services à la personne

Le décret n° 2005-1698 du 29 décembre 2005 a dressé une liste de vingt activités entrant dans le champ des activités des services à la personne (Annexe n° 5). Il clarifie et élargit la liste des activités de services à la personne à domicile<sup>61</sup> ou dans l'environnement immédiat du domicile (assistantes maternelles), relevant du régime de l'agrément : les tâches ménagères ou familiales, la garde d'enfants, l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, ou encore l'assistance aux personnes qui ont besoin d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile.

Par rapport à la liste indicative figurant en annexe 3 du plan de développement des services à la personne, sept modifications du périmètre des services à la personne ont été apportées.

Ont ainsi été supprimées :

- la garde d'enfant hors domicile ;
- la coiffure à domicile pour les personnes dépendantes (seuls les soins d'esthétique sont visés).

En revanche, ont été ajoutés :

- la collecte et la livraison à domicile de linge repassé, à la condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
- la prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les

<sup>61</sup> Le domicile peut aussi s'étendre aux structures d'hébergement (maisons de retraite).

démarches administratives, à la condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile ;

- l'assistance Internet à domicile (en sus de l'assistance informatique) ;
- le gardiennage et la surveillance temporaire, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;
- l'assistance administrative à domicile.

## *2.2. La modification du régime d'agrément*

L'agrément est indispensable pour, d'une part, fournir des prestations à destination des personnes fragiles et, d'autre part, obtenir les avantages fiscaux et sociaux prévus par la loi et les bénéficiaires attachés au chèque emploi-service universel.

### *a) Les deux types d'agrément*

Il existe deux types d'agrément (encadré 5). L'agrément « qualité » concerne uniquement la garde d'enfant et l'assistance aux personnes âgées ou handicapées ou aux personnes ayant besoin d'une aide à la mobilité. La délivrance de cet agrément est encadrée par un cahier des charges fixé par un arrêté du 24 novembre 2005.

En pratique, la frontière séparant les activités relevant de l'agrément « simple » et celles relevant de l'agrément « qualité » n'est pas aussi facile à tracer. Si certaines activités qui s'adressent partiellement ou en totalité à des publics fragiles, relèvent clairement d'un agrément « qualité », d'autres peuvent soulever des interrogations auxquelles la circulaire n°2005-2 du 11 janvier 2006 tente d'apporter des réponses. Elle dresse d'abord la liste des activités relevant de l'une ou l'autre des procédures d'agrément. Ensuite, elle indique que certaines activités peuvent relever de l'agrément « simple » ou de l'agrément « qualité » selon qu'elles s'adressent ou non aux publics fragiles. Il s'agit en l'occurrence des activités d'« assistance administrative à domicile » et des « cours à domicile ».

## Encadré 5 : les deux types d'agrément

**1. L'agrément « simple » facultatif**

Si la loi de juillet 2005 institue un agrément obligatoire pour certaines activités de services à la personne, pour toutes les autres, l'activité de services à la personne est libre.

Cela signifie que les associations et entreprises effectuant des tâches ménagères ou familiales ne sont pas tenues d'être agréées sauf si leur activité concerne les publics fragiles mentionnés au premier alinéa de l'article 129-1 du code du travail ou si elles souhaitent bénéficier des avantages fiscaux et sociaux visés au deuxième alinéa. En pratique, elles ont intérêt à se faire agréer, d'où la progression du nombre de structures.

Comme précédemment, le nouvel article L. 129-1 du code du travail ne mentionne pas les particuliers salariés. Les services à la personne, délivrés selon le mode du « gré à gré » ne relèvent en effet d'aucun régime d'agrément et la loi du 26 juillet 2005 ne change rien sur ce point.

**2. L'agrément « qualité » obligatoire**

Le premier alinéa de l'article L. 129-1 prévoit que l'agrément est obligatoire pour les associations et entreprises dont le champ d'activité concerne des publics vulnérables, c'est-à-dire les enfants, les personnes âgées et les personnes dépendantes. Plus précisément, les associations et entreprises conduisant des activités liées à « *la garde d'enfants ou l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile* » doivent être agréées par l'État. L'agrément est délivré par le préfet de département après avis du conseil général pour une durée de cinq ans.

Conformément au deuxième alinéa, ces associations et entreprises agréées ainsi que toutes les associations et entreprises qui consacrent leur activité à des services à la personne à leur domicile pour des tâches ménagères ou familiales, dès lors qu'elles sont agréées, peuvent bénéficier des dispositions des articles L. 129-3 et L. 129-4, autrement dit d'avantages fiscaux - taux réduit de TVA, réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile - et sociaux - exonération de charges sociales patronales.

Un décret et une circulaire sont venus préciser les procédures de délivrance et de retrait de l'agrément par le préfet du département. Le silence du préfet pendant deux mois vaut acceptation de la demande d'agrément. L'agrément est délivré pour cinq ans. Sa validité couvre l'ensemble du territoire national, sous réserve d'une déclaration préalable dans le département d'installation en cas d'ouverture d'un nouvel établissement et d'une demande de modification de l'agrément.

*b) Une augmentation sensible des structures agréées*

L'Agence nationale des services à la personne (ANSP) tient à jour sur son site la liste des organismes agréés. On constate une forte progression du nombre d'entreprises et d'associations agréées. Le nombre de structures agréées est passé de 5 500 début 2005 à plus de 11 000 fin septembre 2006.

Tableau 5 : l'évolution du nombre de structures agréées

	Février 2005	Mars 2006	août 2006
Entreprises	600	2 060	2 700
Associations	5 100	5 680	5 800
Centres communaux et autres	1 200	1 500	1 600
<b>Total</b>	<b>6 900</b>	<b>9 240</b>	<b>10 100</b>

Source : agence nationale des services à la personne (août 2006)

Sur les 10 100 structures agréées en août 2006, 68 % relèvent d'un agrément « qualité » et 32 % d'un agrément « simple ».

L'augmentation du nombre des agréments touche toutes les régions françaises mais concerne avant tout les agglomérations. Les entreprises demandent la plupart du temps un agrément simple pour fournir des prestations ménagères ou d'intervention à domicile. Ces demandes sont présentées aussi bien par des micro-entreprises que par des très grosses entreprises. Sur les trois premiers mois de l'année 2006, plus d'un millier d'agréments ont été délivrés à des entreprises, ce qui montre que les acteurs économiques ont anticipé la demande du marché.

La progression est spectaculaire en ce qui concerne les entreprises. Le mouvement associatif, essentiellement positionné sur l'aide à domicile relevait déjà pour la grande majorité du régime d'autorisation instauré par la loi de 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale. Il semble que pour l'heure, les nouveaux créateurs d'activité ont peu souvent choisi le mode associatif.

La création importante de structures est une bonne nouvelle pour l'emploi sur un plan macro économique. Mais sans une régulation sociale du secteur, il est à craindre que ne se développe un type d'emploi très précaire, dans lequel les salariés seront conduits « à jongler » entre plusieurs statuts (salarié d'une entreprise, d'une association, d'un organisme mandataire, emploi direct).

Cela plaide pour que se développe au plan local des cadres de gestion permettant de pallier en partie cette évolution : Groupement d'intérêt économique (GIE), groupement d'employeur, plates formes de services locales, par décentralisation des enseignes nationales ou par regroupement d'organismes locaux (voir chapitre III).

Le réseau des Sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) a décidé d'apporter sa contribution au développement des services à la personne. Trois cadres sont possibles à la mise en œuvre de ces objectifs : la société coopérative ouvrière de production<sup>62</sup> dans laquelle les salariés sont associés majoritaires de leur entreprise, la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), qui peut réunir sur la base d'un même projet d'utilité sociale, non seulement les salariés, mais aussi toutes les parties prenantes : clients, bénévoles, collectivités locales, partenaires privés..., la coopérative d'activités et d'emploi permettant à des personnes isolées de tester un projet d'entreprise dans un cadre sécurisé proposant accompagnement et formation dans la durée.

#### c) L'instauration d'un droit d'option

L'articulation entre le régime d'autorisation du code de l'action sociale et des familles et le régime d'agrément du code du travail est devenue délicate depuis que la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a soumis à la procédure d'autorisation les services d'aide à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées qui relevaient antérieurement que du seul régime de l'agrément « qualité » délivré par le préfet.

---

<sup>62</sup> Dossier de presse, 24 juillet 2006.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux a simplifié le régime d'autorisation de création et d'extension des établissements et services sociaux et médico-sociaux. L'article 4 de l'ordonnance permet aux créateurs et gestionnaires des services d'aide et d'accompagnement à domicile d'opter soit pour le régime de l'autorisation, soit pour le régime de l'agrément. Pour les structures ayant opté pour l'autorisation, aucune formalité supplémentaire n'est créée. Pour les structures optant pour l'agrément, une procédure d'évaluation est prévue, selon les principes fixés par l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles. Le décret n° 2006-912 du 24 juillet 2006 relatif à l'évaluation applicable aux services d'aide et d'accompagnement à domicile en précise les modalités. La procédure prévue est la suivante pour les services ayant opté pour l'agrément : l'organisme doit faire procéder à une évaluation externe obligatoirement tous les cinq ans. La certification obtenue par l'organisme agréé le dispense de procéder à l'évaluation externe, dès lors que la certification couvre bien le champ de l'activité, que le référentiel de certification répond bien aux exigences de l'article R. 115-8 du code de la consommation et que l'organisme certificateur bénéficie d'une accréditation. Les résultats de l'évaluation ou de la certification doivent être transmis au préfet, six mois au moins avant le renouvellement de l'agrément.

Le dispositif du droit d'option est très critiqué par les grandes fédérations de l'aide à domicile. Elles demandent le maintien du régime d'autorisation pour toutes les structures intervenant auprès des personnes vulnérables. Elles craignent que ces personnes soient placées au final sur le même plan que les personnes qui ne rencontrent pas de difficultés particulières. Ces craintes ne pourront être levées que si les « nouveaux » arrivants sur le marché sont véritablement soumis aux mêmes contraintes de qualité que les organismes ayant déjà été soumis au dispositif de l'autorisation.

En fait, une des grandes difficultés concernant la procédure d'agrément, en particulier celui de l'agrément « qualité » résidera dans la capacité des services instructeurs de l'État et des conseils généraux à accompagner et évaluer les nouvelles structures qui se créent. Nombre d'entre elles ne possèdent pas d'expérience antérieure. Les services instructeurs auront-ils les moyens de suivre leur activité, en particulier, celle qui s'adresse aux personnes fragilisées ?

#### d) Les conditions de délivrance de l'agrément

L'agrément est délivré, par le préfet, à la condition de respecter les deux exigences de qualité et d'exclusivité des prestations.

La mention expresse de la notion de qualité est déterminante pour assurer le développement du secteur. Les utilisateurs potentiels de ces services ont besoin de pouvoir faire confiance aux personnes qui vont les assister et doivent donc pouvoir recourir à des associations ou entreprises fiables. Certaines d'entre elles se sont d'ailleurs déjà engagées dans une démarche de qualité en obtenant la définition de référentiels *Qualicert* et *Afnor* qui permettent d'attester du respect, par les associations ou entreprises, des normes de qualité retenues par la

profession. Cette exigence de qualité a été précisée par le décret n°2005-1384 du 7 novembre 2005 et l'arrêté du 24 novembre 2005 qui établit un cahier des charges à respecter.

La condition d'exclusivité de l'activité est aussi nécessaire à l'obtention de l'agrément. Il s'agit d'éviter que, sous couvert d'exercer des activités d'aide ménagère ou familiale, des associations ou entreprises puissent bénéficier des avantages prévus par le texte alors qu'elles proposeraient d'autres types de services, voire de prestations commerciales. Cela signifie que si des entreprises ne consacrant pas toute leur activité à des services à la personne à domicile veulent obtenir l'agrément, elles devront créer une nouvelle entité - filiale ou nouvelle société - regroupant ces activités afin de bénéficier de l'agrément.

Ce principe est toutefois assorti de quelques exceptions. En effet il est prévu que les associations intermédiaires et les établissements publics qui assurent l'hébergement des personnes âgées, lorsque leurs activités comprennent également l'assistance à domicile des personnes âgées ou handicapées, peuvent être agréés. Les associations intermédiaires et les CCAS sont simplement tenus à la mise en place d'une comptabilité distincte. La loi de financement de sécurité sociale pour 2007 vise à étendre l'agrément et l'exonération institués dans le cadre de la politique de développement des services à la personne à certains organismes publics et aux résidences prévues au service des personnes âgées. Pour toutes ces nouvelles structures, la condition d'activité exclusive antérieurement obligatoire disparaît.

### *2.3. Des garanties contre les distorsions de concurrence*

#### *a) L'instauration d'un plafond*

L'article 1<sup>er</sup> de la loi limite le volume de certaines activités entrant dans le champ des services à la personne afin d'éviter une concurrence déloyale des entreprises et associations agréées qui peuvent s'appuyer sur les exonérations sociales et fiscales vis-à-vis des entreprises commerciales et artisanales en place. Avoient plus particulièrement soulevé des craintes les activités de bricolage et d'entretien dénommées prestations « hommes toutes mains », l'entretien des jardins et l'assistance informatique.

En application du décret n° 2005-1698 du 29 décembre 2005, les prestations « hommes toutes mains » ont été strictement encadrées : l'intervention ne doit pas excéder deux heures ; le montant total des prestations est plafonné à 500 € par an et par foyer fiscal, sauf à renoncer pour les dépenses excédant ce montant ou cette durée aux avantages fiscaux attachés aux services à la personne fournis par les entreprises et associations agréées ; ce montant est porté à 1 000 € pour l'assistance informatique et Internet à domicile et à 1 500 € pour les petits travaux de jardinage. Le décret précise que les prestations « hommes toutes mains » doivent donner lieu à un abonnement mensuel résiliable sous préavis de deux mois.

b) Les limitations quant à la nature des activités

Certaines activités sont assorties de la restriction suivante : « ...à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ». Ainsi, l'activité nouvelle exercée dans l'environnement du domicile n'est éligible à l'agrément, qu'à la condition qu'elle soit comprise dans une offre de services globale, dont la plus grande part doit être effectuée au domicile.

Les petits travaux de jardinage sont définis par une lettre du ministère de l'Agriculture de décembre 2002 comme « *les travaux d'entretien courant des jardins de particuliers à leur domicile, effectués au moyen du matériel mis par l'employeur (le particulier) à la disposition du salarié (ou de l'organisme agréé). Les travaux comprennent la taille des haies et des arbres, à l'exclusion des travaux forestiers tels que définis à l'article L. 722-3 du code rural* ».

Les prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains » sont des « *tâches occasionnelles de très courte durée qui ne demandent pas de qualification particulière : changer une ampoule, un joint, fixer un cadre, etc ...* »<sup>63</sup>. Pour ouvrir droit à la réduction d'impôt, les modalités de recours à ce type de prestation sont désormais définies par le code du travail. Ainsi, ces prestations doivent être fournies dans le cadre d'un abonnement payable par mensualités et résiliable sous préavis de deux mois, souscrit par le client. La prestation unitaire ne doit pas dépasser deux heures. L'abonnement peut néanmoins inclure des prestations complémentaires n'ouvrant pas droit à avantage fiscal. On peut raisonnablement se demander si la formule obligeant à un abonnement ne sera pas un frein important au développement de tels services

S'agissant des cours à domicile, qui s'adressent à tous les publics et non pas seulement aux scolaires, une circulaire de l'ANSP précise que ces prestations doivent être fournies par des professionnels de la formation, ou des personnes pouvant se prévaloir d'une compétence confirmée et incontestable. La circulaire du 11 janvier 2006 de l'ANSP insiste sur le fait que ces activités ne doivent pas avoir de lien direct ou indirect avec des activités culturelles et qu'elles ne doivent pas être dispensées par des organisations politiques ou syndicales. De même, elles ne doivent pas émaner d'organisations sectaires.

Les soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes comprennent les soins d'hygiène et de mise en beauté.

Enfin, l'assistance administrative à domicile est comparable à l'activité d'écrivain public. Elle doit toutefois être exercée à titre exclusif au domicile des personnes, pour être agréée.

### 3. La création de grandes enseignes nationales

Comme cela a été exposé précédemment, l'un des obstacles au développement des services à la personne provient du manque de notoriété du secteur, de l'émiettement des opérateurs et des difficultés que cet émiettement

---

<sup>63</sup> Circulaire du 11 janvier 2006 de l'Agence nationale des services à la personne.

soulève du point de vue de la mise en relation entre l'offre et la demande de services.

Dans ce contexte, la construction d'enseignes de référence, autrement dit de marques, associées à un engagement de qualité de service, aussi nombreuses que nécessaire pour répondre aux attentes de nos concitoyens, est un projet à la fois très mobilisateur et très structurant pour le développement des services à la personne.

Il existe une dizaine d'enseignes nationales (Annexe n° 6). En juin 2006, les grandes organisations représentatives dans le secteur du handicap ont annoncé leur intention de créer une enseigne spécifique aux personnes handicapées<sup>64</sup>.

Pour que des services soient demandés, encore faut-il qu'ils soient connus, que la personne qui les demande sache à qui s'adresser et qu'elle puisse avoir le choix. Or la première fonction d'une enseigne est précisément de faire connaître au grand public le contenu d'une offre de services et d'organiser la mise à disposition de ces services aux utilisateurs.

Il est possible de repérer trois types d'enseignes. Le premier type regroupe des organismes issus de l'économie sociale ou des services marchands. L'enseigne leur permettra de présenter une gamme très large de services. Le deuxième type d'enseignes regroupe à la fois des diffuseurs potentiels de Chèques emploi-service universel (CESU) préfinancés (voire même des émetteurs - diffuseurs de Cesu) et des opérateurs. Il s'agit d'un modèle plus « intégré » qui va de la distribution du Cesu à l'offre de services ciblée. Le troisième type d'enseignes fera de l'intermédiation pure en labellisant les intervenants. Plus à part, apparaît l'enseigne du particulier employeur. Comme son nom l'indique, cette enseigne mise en place par la Fepem vise à favoriser la relation directe entre les particuliers et les intervenants.

Il est prématuré de se prononcer sur le bien fondé ou non des différents choix opérés, car les choix ne sont pas obligatoirement stabilisés. Il est possible que des évolutions aient lieu dans des délais rapides.

### *3.1. L'élaboration de référentiels de qualité*

Outre la norme Afnor et le référentiel de marque NF services, il existe également un référentiel de même valeur juridique proposé par SGS Qualicert ; le champ de ce référentiel est le même que celui de la norme et de la marque NF services. Des deux référentiels mis en avant dans le plan de développement des services à la personne, la norme NF X50-056 « Services aux personnes à domicile » de l'Afnor est actuellement le référentiel le plus utilisé par les acteurs socio-économiques du secteur<sup>65</sup>.

Plusieurs éléments confèrent une réelle légitimité à la norme NF :

- la participation entre 1998 et 2000 de tous les acteurs socio-économiques du secteur à son élaboration ;

<sup>64</sup> Voir ASH n° 2459, juin 2006.

<sup>65</sup> « Démarche qualité et services aux personnes à domicile », Christophe Pelletier, DUNOD, octobre 2005.

- un consensus entre tous les participants de la commission de normalisation sur le contenu de la norme ;
- des critères qualité fixés collectivement dans un « référentiel métier » qui est le reflet du travail des professionnels ;
- une homologation de la norme après enquête publique auprès de tous les acteurs socio-économiques et des ministères, puis publication de la référence du document au Journal officiel.

Compte tenu du niveau d'exigence de la norme NF X50-056, la mise en conformité avec ce référentiel facilite à la fois l'application de la loi du 2 janvier 2002 avec laquelle il existe une réelle convergence et la satisfaction aux obligations de la charte qualité CNAV.

Tableau 6 : le contenu de la norme NF X50-056 de l'Afnor

<p>La norme NF X50-056 fixe des exigences en matière :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'organisation (accueil physique et orientation des clients dans la structure, planification des interventions au domicile ... ) ;</li> <li>- de moyens à mettre en œuvre (répondeur-enregistreur en dehors des heures d'ouverture ... ) ;</li> <li>- d'objectifs à atteindre (réponse à une réclamation client dans les quinze jours ... ) ;</li> <li>- de documents à élaborer (main courante, devis, contrat... ) .</li> </ul> <p>La norme NF s'intéresse non seulement à toutes les étapes de la prestation (accueil, évaluation des besoins de la personne aidée, contractualisation, préparation de l'intervention, réalisation du service) mais aussi à des aspects plus généraux comme la gestion des ressources humaines (recrutement, formation et évaluation des salariés), le traitement des dysfonctionnements et des réclamations clients, le respect de la déontologie, les dispositions en matière de communication interne et externe, la coordination des activités entre services, structures et partenaires externes (hôpitaux, professionnels libéraux ... ) .</p>
---

Source : « Démarche qualité », Christophe Pelletier

En définitive, les deux démarches de certification, Qualicert et Afnor, présentent de nombreuses similitudes. La question qui se trouve posée est de savoir si l'objectif d'un processus de qualification ne devrait pas conduire à rechercher une référence commune à tous les acteurs, en élaborant un référentiel qualité unique.

### 3.2. La procédure de référencement

Chaque enseigne a notamment pour mission de procéder au référencement des services qui relèvent de son réseau. Ainsi, telle enseigne a élaboré un cahier des charges spécifique sur lequel elle va s'appuyer pour la procédure de référencement. Un cahier des charges est élaboré sur les critères issus de la norme Afnor NF X50-056. Le dossier de référencement doit donc « être considéré à la fois comme un gage de qualité du service rendu aux personnes qui appellent l'enseigne, mais surtout comme un outil d'appui pour atteindre le niveau exigé par le cadre réglementaire. »<sup>66</sup> L'enseigne transmet les dossiers à un organisme référenceur qui émet un avis qui est assorti de recommandations sur le niveau atteint, les manques répétés et les modifications à apporter pour

<sup>66</sup> « Le référencement : un levier pour améliorer la qualité », Actes, n° 367, avril 2006.

remplir les conditions exigées. Des visites sur place sont également prévues dans le cadre du référencement.

En résumé, le premier enjeu sera pour les enseignes de réussir à mettre en place des relais de proximité ou à rejoindre des réseaux déjà organisés. En effet, l'utilisateur potentiel attendra d'elles qu'elles trouvent réponse à sa demande sans être obligé de se lancer dans un circuit plus ou moins compliqué. Le deuxième enjeu, qui donnerait aux enseignes une valeur ajoutée incontestable sera de favoriser la professionnalisation du secteur en encourageant le développement de la formation professionnelle et la mise en œuvre concrète des référentiels « qualité ».

#### C - LA SOLVABILISATION DE LA DEMANDE

La loi du 26 juillet 2005 modifie sensiblement le régime qui prévalait antérieurement. Ainsi, pour simplifier l'accès aux services et favoriser la solvabilisation de la demande, elle met en place un outil nouveau, le chèque emploi-service universel (1), et prévoit un certain nombre d'avantages et de réductions fiscales (2).

Le premier pari de la loi réside dans l'objectif de donner une plus grande visibilité à des dispositifs sociaux et fiscaux qui ont pu donner une impression d'empilement au fil des années. Le deuxième pari est le choix fait de développer, sous un autre nom et en lui donnant des prérogatives plus étendues le dispositif du titre emploi-services. Il s'agit là de permettre potentiellement d'injecter dans les services à la personne, des masses financières importantes et nouvelles qui permettront de les développer.

#### **1. La création du chèque emploi-service universel (Cesu)**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi (articles L. 129-5 à L. 129-15 du code du travail) simplifie l'accès au service par la création du chèque emploi-service universel (Cesu).

##### *1.1. Les principales caractéristiques du Cesu*

Le dispositif opère une refonte des régimes du chèque service (Annexe n° 7) et du titre emploi-service (Annexe n° 8) dans le but de mettre en place un nouvel instrument visant à simplifier, sécuriser et élargir l'emploi des deux instruments financiers existants auparavant. Il aura, à la fois, les propriétés d'un chèque et celles d'un titre spécial de paiement.

##### *a) Les deux formes de Cesu*

Il existe deux formes de Cesu : le Cesu bancaire et le Cesu préfinancé.

Dans le premier cas, le carnet de Cesu reste identique à l'actuel carnet de chèque service. Son titulaire inscrit la valeur fiduciaire lui permettant de rémunérer un intervenant salarié ou de payer une prestation de service et remplit le volet social. Dans le second cas, le Cesu a la forme d'un titre de paiement avec une valeur faciale prédéterminée ; il permet également à son titulaire de

rémunérer un salarié ou de payer une prestation et comporte un volet social, identique à celui du Cesu sous forme de chèque.

Le volet social doit être utilisé seulement si le titulaire du Cesu recourt soit à l'emploi direct d'un salarié, soit à une association ou une entreprise mandataire lui fournissant un employé. Si le salarié, l'association ou l'entreprise remplissent les conditions pour exercer une activité de service à la personne, ils peuvent être rémunérés indifféremment au moyen du Cesu sous forme de chèque ou du Cesu sous forme de titre spécial de paiement.

*b) Un champ d'utilisation plus large*

L'article L. 129-5 du code du travail dispose que le Cesu permettra à un particulier :

- soit de rémunérer et de déclarer des salariés occupant des emplois entrant dans le champ des services définis à l'article L. 129-1 ou de rémunérer et déclarer des assistants maternels agréés ;
- soit d'acquitter tout ou partie du montant des prestations de service fournies par les organismes agréés pour ces services, ou pour la garde d'un enfant de moins de six ans hors du domicile familial ou pour l'accueil d'un enfant scolarisé dans les heures précédant ou suivant la classe.

Enfin, les prestations sociales obligatoires ou facultatives ayant le caractère de prestation en nature destinées à couvrir tout ou partie du coût des services au domicile peuvent être versées sous la forme du chèque emploi-service universel.

Par rapport aux dispositifs antérieurs du chèque service et du titre emploi-service, le Cesu a un champ d'usage plus large car il permet :

- de rémunérer des assistants maternels agréés ;
- de rémunérer un employé fourni par une association ou une entreprise mandataire, ce qui était impossible auparavant ;
- d'être un instrument de versement des prestations sociales.

En effet, les prestations sociales ayant le caractère de prestation en nature destinées à couvrir tout ou partie du coût des services mentionnés par l'article pourront être versées sous la forme du Cesu. Cela signifie que les départements pourront verser tout ou partie de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou de la nouvelle prestation de compensation du handicap au moyen de titres Cesu<sup>67</sup>.

De même, les caisses de sécurité sociale et les mutuelles, caisses de retraites, institutions de prévoyance paritaire, pourront verser leurs diverses prestations d'action sociale facultative, à la condition qu'elles revêtent le caractère de prestation en nature, sous forme de Cesu.

---

<sup>67</sup> Il est à noter que quatre départements utilisaient le Titre emploi-service (TES) pour le versement de ses prestations sociales ; il s'agit des Charentes maritimes, de la Haute-Corse, de la Nièvre et des Pyrénées Orientales.

## Encadré 6 : les différents acteurs du Cesu

Le décret n°2005-1360 du 3 novembre 2005 relatif au Cesu précise le rôle des différents acteurs :

**L'intervenant** est défini comme la personne physique ou la structure assurant le service au profit du bénéficiaire.

**Le bénéficiaire** est défini comme étant la personne qui bénéficie du service et le rémunère au moyen du chèque emploi-service universel.

**L'émetteur** est défini comme étant la structure, soit établissement bancaire ou de crédit soit une structure habilitée par l'État, autorisée à fabriquer et distribuer des chèques emploi-service universel.

**Le financeur** est la structure qui va financer totalement ou partiellement le Cesu au profit des bénéficiaires.

## c) L'émission du Cesu et son encaissement

Lorsque le Cesu a la nature d'un chèque, il est émis uniquement par les établissements de crédit ou par les institutions ou services habilités à effectuer des opérations de banque qui ont passé une convention avec l'État. Ces derniers comprennent le Trésor public, la Banque de France, La Poste, l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer, l'Institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations.

Lorsque le Cesu a la nature d'un titre spécial de paiement, il est émis par des organismes et établissements spécialisés ou par les établissements habilités à émettre le Cesu sous forme de chèque. Ces organismes et établissements devront être habilités à cet effet, dans des conditions fixées par décret, et être en mesure d'en assurer le remboursement aux personnes physiques ou morales ayant été rémunérées ou payées pour un service. Mais ce titre ne sera ni endossable, ni remboursable sauf auprès des organismes et établissements précités.

L'encaissement consiste à créditer un compte du montant porté ou imprimé sur le Cesu tandis que le remboursement consiste à obtenir le versement en argent liquide de la valeur du Cesu.

L'article L. 129-10 du code du travail dispose que le chèque emploi-service universel (Cesu) est encaissable - tel un chèque bancaire ou postal - auprès des établissements ou services émetteurs du chèque conformément au premier alinéa de l'article L. 129-7. Cependant, cette facilité d'encaissement est réservée au Cesu sous sa forme de chèque classique à remplir. En effet, pour des raisons de sécurité, les banques ne peuvent assurer l'encaissement que de ces seuls types de Cesu.

## d) Le Cesu préfinancé

Le titre emploi-service (TES) existant depuis 1996 disparaît et est remplacé par le Cesu utilisé comme titre spécial de paiement.

Les employeurs, administrations, comités d'entreprises, caisses d'assurance sociales ou d'action sociale, mutuelles, associations peuvent préfinancer des titres spéciaux de paiement qu'ils attribuent à leurs « *salariés, agents, ayants droit, retraités, administrés, sociétaires ou adhérents* ». Ainsi, pour une valeur faciale déterminée avec l'émetteur du titre, ces structures, outre la commission

due à l'émetteur (en général calculée en pourcentage de la valeur faciale du titre), peuvent décider de prendre à leur charge tout ou partie de cette valeur. Le bénéficiaire ne devra acquitter auprès de cette structure, à la réception du titre, que le solde non financé.

Par la loi de finances pour 2007 et dans l'objectif de supprimer les inégalités de traitement dans l'accès au Cesu, il a été ajouté à cette liste des bénéficiaires de Cesu préfinancé, les assurés des sociétés d'assurance ainsi que les chefs d'entreprise dès lors que le Cesu préfinancé peut bénéficier également à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Très souvent les comités d'entreprise (CE) modulent leur aide en fonction des catégories sociales représentées dans l'entreprise. Beaucoup modulent l'aide de manière dégressive, selon les catégories. Le CE des laboratoires Fournier a distingué les salariés imposables (moins aidés) et non imposables pour tenter de corriger l'avantage fiscal des premiers.<sup>68</sup>

Dès lors qu'il y a préfinancement, le cofinanceur pourra réserver l'utilisation du titre à certaines des catégories de services. Cette disposition, déjà appliquée pour le titre emploi-service, répond à l'exigence d'utilisation des fonds du cofinanceur pour un objet conforme à l'objet social de la structure et répondant à la politique d'action sociale décidée par ses organes dirigeants.

Cette faculté doit permettre de réserver l'usage du Cesu à des catégories de services et non à des services précis ou des modalités précises de prestations de services. Par exemple, un comité d'entreprise peut réserver son aide financière à la garde d'enfants, mais pas la restreindre à une garde d'enfants en crèche à l'exclusion d'un recours à un assistant maternel.

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 129-8 introduit une précision nouvelle : la valeur faciale des titres spéciaux de paiement sera plafonnée à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du Travail, de la Sécurité sociale et de l'Économie. Cette disposition vise à consolider la sécurité du système de paiement des titres, en limitant les conséquences financières d'une fraude ou falsification possible. L'objectif est en effet que le titre permette de financer des interventions ponctuelles de petit montant : des valeurs faciales de quinze à trente euros devraient être les plus courantes.

*e) L'aide financière du comité d'entreprise ou de l'entreprise*

Le nouvel article L. 129-13 précise le statut de l'aide financière du comité d'entreprise ou de l'entreprise apportée dans le cadre du préfinancement de Cesu. Il est indiqué que cette aide n'a pas le caractère de rémunération dès lors qu'elle sert à financer des activités entrant dans le champ des services, à financer l'accueil hors du domicile d'un enfant de moins de six ans, l'accueil d'un enfant scolarisé aux heures précédant et suivant l'école ou les services d'un assistant maternel agréé.

---

<sup>68</sup> Entretien du rapporteur avec M. Jacques Amiot, secrétaire du comité d'entreprise des Laboratoires Fournier-Bourgogne (membre du groupe Solvay), le 30 octobre 2006.

L'aide n'est donc pas soumise aux cotisations d'assurance sociale. Il en est de même pour les aides financières versées aux mêmes fins en faveur du chef d'entreprise ou, si l'entreprise est une personne morale, de ses principaux dirigeants. Toutefois, pour bénéficier de l'exonération, il faut que l'aide accordée aux dirigeants le soit également aux salariés de l'entreprise selon les mêmes règles d'attribution.

Cette aide peut être gérée soit par le comité d'entreprise, soit par l'entreprise, ou encore conjointement par le comité d'entreprise et l'entreprise.

Lorsque l'aide est gérée par le comité d'entreprise ou conjointement par le comité d'entreprise et l'entreprise, il doit y avoir consultation préalable du comité d'entreprise ainsi qu'une procédure d'évaluation associant le comité d'entreprise. Enfin, l'aide financière de l'entreprise n'entre pas dans le cadre des activités sociales et culturelles de l'entreprise.

### *1.2. Les modalités d'emploi du Cesu à l'égard des salariés*

Pour l'utilisation du Cesu bancaire, l'employeur doit remplir un formulaire d'adhésion au Cesu. Le Centre national du Cesu communique ensuite un numéro d'Urssaf. L'adhésion au Cesu vaut autorisation de prélèvement des cotisations sociales sur le compte bancaire.

#### *a) Le caractère facultatif du Cesu pour le salarié*

Le Cesu ne peut être utilisé qu'avec l'accord du salarié, c'est-à-dire de l'intervenant rémunéré par le bénéficiaire du Cesu.

Si le paiement du salarié par chèque emploi-service universel est possible dans le secteur des services à la personne, les autres modes de paiement classiques peuvent toujours être utilisés. Toutefois, le paiement au moyen d'un chèque emploi-service universel ne peut être imposé au salarié, son utilisation doit en effet recevoir son accord. En outre, la loi précise qu'une information préalable sur le dispositif doit lui être faite.

Toutefois, « *On peut se demander si, dans les faits, le salarié aura vraiment toute liberté pour refuser ce mode de paiement ; on peut se demander également si tous les employeurs seront eux-mêmes suffisamment informés sur ce chèque emploi-service universel pour correctement informer le salarié à leur tour.* »<sup>69</sup>

#### *b) Le volet social*

Comme auparavant, le Cesu comporte un volet social<sup>70</sup> servant à déclarer auprès de l'Urssaf le salarié, pour l'acquittement des « *cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle* ». Les contributions ou cotisations légales ont une valeur obligatoire ; les contributions ou cotisations conventionnelles présentent un caractère facultatif sauf si elles sont rendues obligatoires par la loi ou un décret.

<sup>69</sup> « *Développement des services à la personne* », Daniel Boulmier, RDSC, janvier 2006.

<sup>70</sup> Le particulier employeur remplit le formulaire de déclaration, attaché à la PAJE, pour déclarer le salarié auprès de l'Urssaf.

Sur le volet social, l'employeur fait figurer les coordonnées du salarié et les éléments de salaire de la période travaillée. Il est envoyé au Centre national du Cesu dans l'enveloppe pré-adressée qui est remise avec le chéquier. Mais la déclaration peut être effectuée par voie électronique. En revanche, il n'est pas encore possible d'adhérer au Cesu par la voie électronique, et il faut en pratique passer par une agence bancaire.

A réception du volet social, le Centre national du Cesu calcule les cotisations et contributions sociales (patronales et salariales). Il les prélève automatiquement sur le compte bancaire après envoi d'un avis de prélèvement détaillé.

#### c) Le Cesu et le contrat de travail

Les quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 129-6 maintiennent les règles du droit du travail en vigueur pour l'usage du chèque service :

- à réception du volet social par l'Urssaf, celle-ci adresse à l'intervenant une attestation d'emploi. Cette formalité est assimilée à la remise du bulletin de paie ;
- la signature d'un contrat de travail entre le bénéficiaire du Cesu et l'intervenant est réputée satisfaite lorsque la durée de travail n'excède pas huit heures par semaine ou ne dépasse pas quatre semaines consécutives dans l'année ;
- au-delà de ces seuils, un contrat de travail doit être établi par écrit selon les règles de droit commun (un modèle de contrat est proposé dans la demande d'adhésion au Cesu).

L'article L. 129-6 indique que la rémunération portée par le bénéficiaire sur le Cesu doit inclure une indemnité de congés payés dont le montant doit être égal à 10 % de cette rémunération. Surtout, il dispose que pour l'ouverture des droits aux prestations sociales, le temps d'emploi effectif mentionné sur le Cesu est majoré à due proportion de ces 10 % de congés payés.

Au moment du licenciement, l'employeur est tenu de remettre au salarié l'attestation Assedic (feuille jaune) qu'il doit au préalable se procurer. Dans un souci de simplification, la question de la remise de l'attestation directement par les Urssaf ou le Centre national du Cesu à l'employeur, dispensant ce dernier d'effectuer une démarche auprès des Assedic, mériterait d'être étudiée<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Entretien du rapporteur avec M. Pierre Mayeur, directeur du recouvrement et de la réglementation à l'Acoss, le 23 octobre 2006.

Tableau 7 : état des déclarations fin mai 2006

Données Cesu		Evolution/avril
Nombre d'employeurs au cours du mois	1 064 466	+ 10 402
Nombre de salariés	565 668	+ 6 879
Nombre de volets sociaux	1 237 116	+24 415
Total salaires nets (en M€)	204,5	

Source : chiffres fournis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)

## 2. La réduction du coût des services à la personne

La loi du 26 juillet 2005 vise à réduire les coûts et les prix des services à la personne. Pour l'essentiel, elle donne une nouvelle impulsion à des dispositions déjà en vigueur et va plus loin en ce qui concerne les exonérations de cotisations patronales.

### 2.1. Les dispositions fiscales de l'article L. 129-3 du code du travail

Cet article reprend les deux avantages fiscaux accordés dans le cadre de la fourniture de services à la personne.

- le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % ;
- une réduction d'impôt égale à 50 % des dépenses engagées pour l'emploi d'un salarié à domicile. Elle s'applique dans les conditions suivantes (lois de finances 2005) : les dépenses prises en compte sont plafonnées à 12 000 euros ou 20 000 euros pour les personnes invalides ou ayant à leur charge une personne invalide vivant sous leur toit ou un enfant donnant droit au complément d'allocation d'éducation spéciale. Le plafond de 12 000 euros est majoré de 1 500 euros par enfant à charge, le plafond total ne pouvant excéder 15 000 euros. En clair, pour une dépense de 15 000 euros, la réduction fiscale peut atteindre 7 500 euros.

Les dépenses fiscales correspondant à ces deux avantages fiscaux ont été évaluées dans le projet de loi de finances pour 2005 à 110 millions d'euros pour l'application du taux réduit de TVA et à 1,78 milliard d'euros pour la réduction d'impôt.

### 2.2. Les exonérations de cotisations patronales prévues par l'article L. 129-4 du code du travail

Les rémunérations des salariés employés par les associations ou entreprises agréées sont exonérées de cotisations patronales de sécurité sociale<sup>72</sup>. Les exonérations de charges sociales des organismes agréés sont plafonnées au niveau du SMIC (article L. 241-10 III bis du code de la sécurité sociale). Ce plafond a été fixé par décret.

<sup>72</sup> Les exonérations ont été précisées par deux lettres circulaires de l'Acos : lettre circulaire n° 2006-055 du 29 mars 2006 et lettre circulaire n° 2006-087 du 3 août 2006.

L'article 3 de la loi du 26 juillet 2005 complète le dispositif en modifiant un article du code de la sécurité sociale de façon à préciser notamment que les cotisations dont il s'agit sont les cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales et que cette exonération intervient à l'exclusion de toute autre mesure d'exonération dans la limite d'un plafond fixé par décret.

L'exonération ainsi accordée ne vise que les associations ou entreprises prestataires de services puisque, dans le cas d'une activité de mandataire, le salarié à domicile est employé par la personne bénéficiaire du service.

La dépense fiscale devrait s'accroître substantiellement puisque, avant l'adoption de la loi du 26 juillet 2005, l'exonération totale de charges patronales ne bénéficiait qu'aux prestataires agréés fournissant une aide au domicile d'une personne âgée de plus de 70 ans ou d'une personne âgée dépendante ou handicapée, dans la limite d'un plafond mensuel de 494,65 €, alors que tous les publics et les activités visés à l'article L. 129-1 du code du travail seront désormais concernés.

Ce net élargissement des conditions dans lesquelles s'applique l'exonération de charges sociales patronales dans le cadre de l'emploi d'une aide à domicile devrait entraîner une moindre recette pour les finances sociales (encore difficile à évaluer) qui sera compensée par l'État, dans une certaine limite.

#### Encadré 7 : les allègements de charges patronales

En application de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 :

- les charges sociales des employeurs de personnel de maison calculées sur les rémunérations réelles ouvrent droit à une réduction de quinze points des cotisations patronales de sécurité sociale ;
- les associations ou entreprises de services à la personne agréées en application de l'article L. 129-1 du code du travail peuvent bénéficier d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale au titre de leurs salariés qui assurent une activité de services à la personne ;
- les particuliers employeurs d'au moins 70 ans qui emploient une aide à domicile, peuvent désormais bénéficier automatiquement de l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale ;
- les personnes morales employant des accueillants familiaux peuvent bénéficier d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale.

Source : lettre circulaire Acoess n°2006-055 du 29 mars 2006

## CHAPITRE III :

### TOUTEFOIS, DES FREINS SUBSISTENT LIÉS AUX CONDITIONS D'ACCÈS À CES SERVICES ET À LEUR INSUFFISANTE PROFESSIONNALISATION

Même si les premiers résultats sont encourageants, il est encore trop tôt pour tenter de dresser un premier bilan du plan de développement des services à la personne.

#### I - UN DISPOSITIF JURIDIQUE QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE PRÉCISÉ AFIN DE FACILITER L'ACCÈS À CES SERVICES

##### A - LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX SERVICES

##### 1. Une condition d'exclusivité jugée trop contraignante

Aux yeux de certains opérateurs, la condition d'exclusivité serait trop contraignante non pas tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre.

##### *1.1. Concernant les activités artisanales*

L'article D 129-35 (décret du 29 décembre 2005) du code du travail dresse une liste de vingt activités relevant des services à la personne. Le dernier alinéa ajoute que « *Les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services aux personnes mentionnées au premier alinéa appartiennent au champ des activités définies à l'article L. 129-1.* »

Justifiée par le souci légitime de bien isoler les activités susceptibles de bénéficier des allègements de charges et des réductions d'impôt, la condition d'exclusivité peut se révéler dissuasive pour les petites entreprises. Certaines des activités pourraient également être exercées par des artisans. Or la condition d'exclusivité contraint les artisans, voulant entrer dans le dispositif, à créer une deuxième entité juridique<sup>73</sup>.

La question se pose de savoir si cette condition d'exclusivité ne pourrait pas, sous certaines conditions être assouplie pour les artisans. Ainsi, à l'appui de leur demande d'agrément, les structures artisanales ne seraient astreintes qu'à l'obligation d'établir une comptabilité séparée pour leurs activités au domicile des personnes, à l'instar de ce qui est autorisé à titre dérogatoire pour les associations intermédiaires et les centres communaux d'action sociale (CCAS). On peut aussi s'inspirer de ce qui se pratique chez les artisans du bâtiment dont

---

<sup>73</sup> Entretien du rapporteur avec M. Alain Griset, président de l'Assemblée permanente des chambres de métier, le 18 octobre 2006.

certaines des travaux, pour lesquels la destination est spécifiée par décret, sont assujettis à une TVA à 5,5 %.

La loi du 20 juillet 1983 sur la société coopérative artisanale, répond en cela aux exigences du dispositif des services à la personne. En effet, elle peut constituer une structure dédiée à cette seule activité d'une part, et d'autre part, les entreprises qu'elle sollicite ne sont pas considérées comme sous-traitantes dès lors qu'elles sont sociétaires de ladite coopérative ainsi que l'a confirmé l'avis de la commission centrale des marchés du 19 juillet 1993.

Suite à la proposition de la Fédération française des coopératives et groupement d'artisans à l'agence nationale des services à la personne, il est envisagé dans quelques départements, d'expérimenter la création de coopératives ou de GIE regroupant les artisans, structures juridiques qui auraient une activité plus exclusive de services à la personne.

### *1.2. Concernant les services de maintien à domicile des personnes âgées*

Le décret du 29 décembre 2005 précise, à juste titre, que les activités de services à la personne concernent notamment l'assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, « à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux. »<sup>74</sup>.

Toutefois, comme le souligne Michèle Landreau, vice-présidente de l'ADMR, « *On a peut-être un autre problème : celui de l'exclusivité... Une association qui développe une activité de santé et une activité de service à la personne ne pourrait pas bénéficier de cette réduction des charges fiscales et sociales. Dans la mesure où l'on est, dans notre mouvement, mais aussi dans d'autres, sur une globalisation de l'offre vers un public, c'est un frein à notre développement, mais surtout à l'offre de service, à son homogénéité et surtout à sa coordination. Il est toujours plus facile de coordonner les services d'une association que de coordonner des services d'associations différentes, avec une structuration différente.* »<sup>75</sup>

Dans ce même sens, Emmanuel Verny, Directeur général de l'UNA, relève que « *Autour des services à la personne, il faut développer l'aide, les soins et les autres aides à la vie quotidienne. Le secteur de la santé à domicile va se développer. Or, telle qu'elle est rédigée actuellement, la clause d'exclusivité est contradictoire avec le développement des soins à domicile. Les textes ainsi rédigés soulèvent des problèmes de compatibilité.* »<sup>76</sup>

Ainsi, une application trop stricte du principe d'exclusivité, qui impose la création d'une entité juridique distincte, risque de renforcer la scission entre les Services d'aide à domicile (SAD) et les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Cette situation contribuerait ainsi à la fragmentation de l'offre de services alors même que certains experts préconisent de favoriser les formules intégrées couplant aide à domicile (champ social) et soins à domicile (champ

<sup>74</sup> Une proposition de loi vise à réintégrer les SSIAD dans le champ des services à la personne.

<sup>75</sup> Audition devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 12 avril 2006.

<sup>76</sup> Audition devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 5 avril 2006.

sanitaire). Il s'agirait toutefois d'être vigilant sur le respect des champs de compétences professionnelles des différents intervenants.

A cet égard, la loi de financement de sécurité sociale pour 2007 assouplit la condition d'exclusivité posée par l'article L. 129-1 du code du travail. Cet article vise également à étendre l'agrément institué dans le cadre de la politique de développement des services à la personne à certains organismes publics et aux résidences-services pour personnes âgées.

## **2. Une liste d'activités susceptible d'élargissement**

La liste des activités peut être modifiée pour tenir compte de l'émergence d'activités nouvelles. Cette liste fera l'objet d'une évaluation annuelle réalisée par l'Agence nationale des services à la personne. Lors de la dernière réunion du conseil d'administration de l'ANSP, un premier recensement des demandes d'activités nouvelles a été effectué (Annexe n° 9).

Il est difficile de tracer une frontière bien délimitée du secteur des services à la personne car, comme le déclare François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), « *ces métiers émergents n'ont pas toujours de définition précise. Il ne faudrait pas que ces nouveaux services à la personne nuisent à l'image des métiers traditionnels en permettant de faire le même travail, mais sans qualification.* »<sup>77</sup>

Lors de son audition devant la section des affaires sociales, M. Thierry Damien a relevé que : « *la téléassistance n'entre pas dans le cadre de l'agrément, donc à ce titre, ne bénéficie pas de la possibilité d'être financée par le Cesu, donc je crois qu'il y a aussi, à faire en sorte qu'il y ait une modification de l'article qui arrête la liste des activités.* »

D'aucuns suggèrent d'élargir la mention de l'intermédiation à la télé-assistance afin de favoriser le maintien à domicile des personnes isolées, fragilisées ou malades, en y adjoignant une condition d'offre globale. C'est aujourd'hui un accès disponible 24 h/24 h et 7 jours/7 créé au sein du domicile du particulier par l'intermédiaire d'une connexion téléphonique, et lui permettant de conserver un lien social permanent, une sécurité en cas de chute ou malaise et l'accès facilité à l'ensemble des intervenants de proximité au domicile.

À terme, il sera probablement utile d'ajuster le périmètre des activités des services à la personne en fonction des besoins exprimés par les utilisateurs de ces services et des évaluations réalisées par l'ANSP. Mais il serait risqué d'étendre indéfiniment ce périmètre compte tenu notamment de son coût élevé pour les finances publiques et des risques de concurrence déloyale.

## **3. Les difficultés rencontrées par les créateurs d'entreprises**

Les organismes consulaires, avec l'appui de l'ANSP, jouent un rôle de promotion des mesures prises en faveur des services à la personne. Des supports d'information à visée pratique ont ou vont être élaborés et mis à disposition des créateurs d'entreprises de services à la personne. Il s'agit non seulement

<sup>77</sup> « *Dans quels secteurs créer sa société ?* », in *Le Monde*, 5 juin 2006.

d'informer les porteurs de projet sur les modalités d'obtention des agréments, de leurs conséquences en termes d'avantages pour les clients et sur l'utilisation du chèque emploi-service universel notamment.

Tant les porteurs de projets, les entreprises de services à la personne en développement que toute entreprise ayant des salariés susceptibles d'acheter des prestations de services à la personne, devraient recevoir aide et conseil de la part des organismes consulaires.

La multiplication des nouveaux métiers de services à la personne pose des problèmes d'identification des entreprises<sup>78</sup>. C'est pourquoi l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) a mis en place un groupe de travail afin d'élaborer une nomenclature « *qui permettra, d'une part, à l'Insee d'attribuer par activité un code APE identifiable « services à la personne » et, d'autre part, de déterminer la compétence catégorielle des Centres de formalités des entreprises (CFE), des CCI, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et des Urssaf.* »<sup>79</sup> Cette codification n'est plus adaptée.

#### **4. Un dispositif fiscal plutôt inégalitaire**

La réduction fiscale pour services à domicile conduit à accorder une aide unitaire beaucoup plus importante aux titulaires de hauts revenus et plus généralement de tous ceux qui ont un niveau d'impôts significatif et laisse hors champ les ménages non ou faiblement imposables, qui peuvent avoir, eux aussi, besoin de tel ou tel service.

Pour mémoire, deux rapports<sup>80</sup> réalisés en 1998 comportaient de nombreuses propositions de réformes concernant les services à la personne. Parmi ces propositions<sup>81</sup> figurait celle de substituer à la réduction fiscale une exonération uniforme de charges patronales afférentes aux emplois à domicile afin de limiter l'impact anti-redistributif de l'aide accordée.

Pour atténuer cet effet anti-redistributif, deux pistes de réflexion ont été évoquées par les acteurs associatifs : la prise en compte du revenu imposable (a), et le financement de services collectifs (b).

a) La prise en compte du revenu imposable

##### **➤ La modulation du préfinancement**

Le montant de la participation financière de l'entreprise ou du comité d'entreprise peut être modulé en fonction du statut des salariés (cadres, employés, ouvriers, etc...). Ce montant attribué pour chaque salarié peut également prendre en compte leur niveau d'imposition.

<sup>78</sup> Entretien du rapporteur avec Mme Sylvie Nouaille, chargée de mission à l'ACFCI, le 19 juillet 2006.

<sup>79</sup> L'INTER consulaire, n° 94, juin 2006, p. 27.

<sup>80</sup> Rapport IGAS-IGF, de Véronique Hespel et Michel Thierry et rapport n° 12 du Conseil d'analyse économique, *Emplois de proximité*, 1998.

<sup>81</sup> Voir aussi « *Les services à la personne : analyse comparative des formes d'aide proposées* », Gilbert Cette, *Futuribles* n° 245, septembre 1999.

### ➤ Le crédit d'impôt

A la différence des réductions d'impôt qui, par nature, ne bénéficient qu'aux personnes imposables, le crédit d'impôt peut concerner toutes les personnes y compris les plus modestes.

Il est à noter que la loi de finances pour 2005 a remplacé la réduction d'impôt précédemment accordée aux contribuables par un crédit d'impôt, pour les dépenses que ces foyers supportent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 au titre de la garde d'enfants de moins de six ans hors de leur domicile. Par ailleurs, l'article 79 de la loi de finances pour 2006 porte à 50 % le taux du crédit d'impôt jusqu'à présent égal à 25 %.

Plusieurs associations du secteur des services à la personne, mais aussi d'autres acteurs de ce secteur (Union nationale interfédérale des oeuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), Union nationale des associations familiales (UNAF) ...), proposent d'instaurer un crédit d'impôt. Ainsi, Thierry Damien, président de Fourmi verte, note que : *« on s'aperçoit que dans nos territoires ruraux et péri-ruraux, un certain nombre de familles ne paient pas d'impôt, et auraient néanmoins besoin de pouvoir utiliser les services à la personne... Il faut absolument que les personnes qui ne paient pas d'impôts, puissent bénéficier, en cas de recours à ces prestataires de services à la personne, d'un crédit d'impôts. »*<sup>82</sup>

En fait, il faudrait parvenir à ce qu'une personne, ne payant pas d'impôt atteigne au moins le même niveau d'aide qu'une personne imposable en additionnant les prestations sociales perçues au titre du service considéré et un complément qui pourrait lui parvenir sous forme de crédit d'impôt ou de tout autre dispositif.

Par exemple, en ce qui concerne les cours à domicile, un double débat semble s'engager. Le premier concerne le dispositif du service à la personne, fondé sur la déductibilité fiscale. Or, les familles non imposables ne sont pas aidées alors que leurs enfants peuvent eux-aussi avoir besoin de ces services. Le second débat pose la question du principe même de cette conception du soutien scolaire. Les entreprises de ce secteur semblent majoritairement utiliser le système mandataire et donc parmi les intervenants de nombreux enseignants. D'aucuns estiment que le service public lui-même doit réfléchir aux réponses qu'il peut apporter à cette demande.

#### b) Le financement de services collectifs

L'exemple de l'accès aux services de garde d'enfant est particulièrement approprié. En effet, le coût d'accès aux modes de garde payants (assistants maternels, employés à domicile) reste trop élevé pour les familles modestes non imposables.

---

<sup>82</sup> Audition de M. Thierry Damien, président de Fourmi verte, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 29 mars 2006.

Dans un souci d'équité en matière d'accès aux services de garde d'enfant, d'aucuns suggèrent qu'un effort important soit engagé en matière de développement des modes de garde publics<sup>83</sup>. De ce point de vue, certains modèles étrangers offrent des expériences intéressantes. Ainsi, au Danemark, les collectivités locales ont l'obligation d'offrir un mode de garde à toute personne qui en fait la demande, les parents participant au financement de l'accueil à proportion de leurs ressources. En finançant l'offre de garde au lieu de subventionner, comme en France, les utilisateurs, le Danemark parvient à un taux de couverture des besoins de 70 %, contre à peine 32 % en France aujourd'hui.

Le rapport de la commission « *Famille, vulnérabilité, pauvreté* », présidée par Martin Hirsch, publié en avril 2005, aboutit au même constat.

Pour remédier à cette situation, il propose de créer un véritable service public de la petite enfance, affirmant le caractère obligatoire de cette compétence pour les collectivités locales, celles-ci pouvant l'exercer en régie ou par délégation. Il demande également au Gouvernement de définir des règles minimales d'attribution des places en crèche au niveau national, afin de garantir une priorité d'accès aux modes de garde collectifs pour les ménages les plus modestes.

La même démarche peut être transposée à d'autres services tels que le soutien scolaire ou à d'autres services plus innovants à l'image du programme dénommé Gepetto<sup>84</sup> (encadré 8).

---

<sup>83</sup> Rapport d'information n° 334, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, par Mme Valérie Létard, mai 2005, p. 78.

<sup>84</sup> Entretien du rapporteur avec Mme Stochetti, coordinatrice du programme Gepetto, le 16 mai 2006.

### Encadré 8 : le programme Gepetto

Partant du constat que près de 30 % de la population active travaille en horaires décalés, le programme Gepetto, financé par le Fonds social européen, constitue un dispositif innovant visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

Le Fonds social européen, dans le cadre du programme EQUAL, a permis la création du dispositif dénommé Gepetto (« Garde d'enfants pour l'équilibre du temps familial, du temps professionnel ». Il a pour objectif de venir en aide aux parents qui ont des difficultés de garde d'enfant. Ces difficultés sont le plus souvent liées à des contraintes professionnelles fortes (horaires décalés, déplacements ou faiblesse de rémunération) mais aussi à la structure monoparentale de plus en plus de familles. Ces dernières sont dirigées à 85% par des femmes.

Ce mode de garde intervient 24h/24 et 7 jours/7 au domicile des parents, en complémentarité de l'offre de garde existante. La famille paie selon ses revenus, avec le ticket modérateur.

Il s'agit de décloisonner les systèmes de garde et de mettre toutes les offres en réseau sur un territoire. Le programme Gepetto opère également un décloisonnement de l'âge de garde limité à 6 ans qu'il étend jusqu'à 12 ans.

Après des expériences réussies à Lorient et à Vannes, avec l'outil intitulé « Bambino-Service-Plus », le dispositif de garde d'enfant Gepetto s'étend maintenant auprès de 8 départements partenaires, dans les villes de Cherbourg (50), Le Mans (72), Lorient (56), Nantes (44), Poitiers (86), Vannes (56), Vernon (27) et Villiers sur Marne (94).

Pour chaque expérimentation, les principes d'action sont les mêmes : embaucher des professionnels titulaires des diplômes d'éducateur de jeunes enfants et auxiliaires de puériculture, participer et contribuer à la création d'outils communs, suivre une formation méthodologique et pédagogique, accepter de coopérer et de mutualiser leurs pratiques en vue de transferts.

Dans le but de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, Philippe Bas, ministre délégué à la Famille, a annoncé en novembre 2006 un plan « petite enfance » visant à accroître sensiblement le nombre de place en crèches sur cinq ans.

#### 5. Le rôle des enseignes en question

Le premier enjeu sera pour les enseignes de répondre à la demande dans des délais rapides. Elles devront mettre en place des relais de proximité ou contracter avec des réseaux déjà organisés. En effet, l'effet sera désastreux si l'utilisateur potentiel est obligé de se lancer dans un circuit plus ou moins compliqué. Identifié depuis longtemps par les acteurs de terrain, le deuxième enjeu, qui peut donner aux enseignes une valeur ajoutée incontestable, sera d'aider à la professionnalisation du secteur en favorisant le développement de la formation professionnelle et la mise en œuvre concrète de référentiels « qualité ».

## Encadré 9 : le réseau national des plates-formes aux particuliers

Au fil des années des initiatives d'origine diverses ont abouti à la création de plates-formes de services, la plupart du temps sur une base départementale. Une dizaine d'entre elles se sont même regroupées dans « *le réseau national de plates-formes aux particuliers* ». Par exemple, l'une d'entre elles Vivial-ESP 38<sup>85</sup> (Isère) regroupe 195 associations agréées (intermédiaires ou prestataires) réalisant, selon son président, l'essentiel de l'intervention en emploi familial de l'Isère. Cette plate-forme intervient dans plusieurs domaines : promotion des services à la personne, accompagnement de la professionnalisation de l'offre, sensibilisation et accompagnement à la VAE, développement du titre emploi-service et maintenant du Cesu préfinancé ...

Pour l'essentiel, dans une phase de démarrage, ces enseignes ne sont en fait que des plates-formes téléphoniques, dont le rôle se limite à une réorientation des clients vers les associations ou entreprises à même de répondre à leurs besoins. La représentation régionale ou locale des grandes enseignes nationales est encore insuffisante, même si elles commencent à organiser leur présence sur le terrain. Cet effort est indispensable dans un domaine qui nécessite des réponses de proximité. Les services à la personne sont par nature un service de proximité qui repose sur un maillage territorial très fin des services à la personne, au plus proche de nos concitoyens.

Certains observateurs considèrent que les enseignes sont probablement trop nombreuses, tout en proposant une gamme complète de services qui ne couvre pas l'ensemble des besoins. Dans ces conditions, « *ces plates-formes, dont le coût n'est pas négligeable (de l'ordre de 3 millions d'euros pour Domiserve, par exemple), seront difficilement rentables. Certaines font payer à leurs clients un abonnement (Sérèna) ou utilisent un numéro d'appel surtaxé (France Domicile)...Et toutes envisagent de prendre des commissions sur les affaires qu'elles apporteront aux prestataires.* »<sup>86</sup>

Le mode de rémunération du service d'intermédiation assuré par ces enseignes varie d'une enseigne à l'autre. Telle enseigne facture la mise en relation par une surtaxation de l'appel téléphonique et fait payer des frais de dossier d'environ 200 € à ses prestataires. D'autres enseignes ont choisi, pour se rémunérer, de demander aux prestataires de services - auxquels ils apportent des clients - de leur rétrocéder une partie de leur chiffre d'affaires.

Certaines enseignes se contentent de communiquer les coordonnées des associations ou des entreprises près du domicile du demandeur.<sup>87</sup>

Enfin, alors que les associations intermédiaires ont employé près de 100 000 salariés auprès de particuliers en 2004, il est étonnant de constater que l'Union nationale des associations intermédiaires (UNAI) n'appartient pas à l'une ou l'autre des enseignes nationales. Lors de ses deuxièmes assises, en mai 2006, elle a décidé de créer un label.

<sup>85</sup> Entretien avec le rapporteur le 20 octobre

<sup>86</sup> « *Les (trop ?) grands espoirs des services à la personne* », l'Expansion, n° 708, mai 2006.

<sup>87</sup> « *Emploi à domicile : plus facile et moins cher* », Capital, octobre 2006.

De la même façon, Adessa, troisième fédération de services à domicile par l'effectif<sup>88</sup>, n'est pas partie prenante à l'une ou l'autre des enseignes. Elle a décidé de créer un label de qualité que tous ses adhérents devront respecter avant la fin de l'année 2007<sup>89</sup>. A noter toutefois, que Adessa, troisième fédération de services à domicile par l'effectif, a signé un accord de partenariat le 10 novembre 2006 avec l'enseigne nationale Fourmi Verte et antérieurement avec l'enseigne Séréna.

## B - LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU CESU

Les modalités de mise en œuvre du Cesu mériteraient d'être précisées, aussi bien dans l'entreprise de façon à favoriser la concertation sociale (1), que dans les modalités d'utilisation d'achat de services (2).

### 1. La mise en œuvre dans l'entreprise

Les entreprises, seules ou conjointement avec les comités d'entreprises, peuvent préfinancer des chèques emploi-service universels. De leur propre initiative, les comités d'entreprises peuvent aussi décider d'abonder ce nouvel instrument de paiement.

#### 1.1. Le rôle de la négociation sociale

La détermination du niveau d'abondement du Cesu par les entreprises suppose des arbitrages salariaux desquels les représentants du personnel et les syndicats ne devront pas être tenus à l'écart. Bien au contraire, conçu aussi comme un outil de gestion des ressources humaines, la mise en œuvre du Cesu impliquera nécessairement d'associer le plus étroitement possible les représentants du personnel présents dans les entreprises.

Il est significatif de constater que, dans la fonction publique, un protocole d'accord portant sur l'évolution de l'action sociale pour la période 2006-2008, signé le 25 janvier 2006 par le ministre de la Fonction publique et des organisations syndicales, prévoit des dispositions relatives aux aides à la famille au profit des agents publics, notamment une participation de l'État employeur aux frais liés à la garde des enfants âgés de zéro à trois ans par le biais du Cesu<sup>90</sup>. Cette disposition, dont l'objectif est de favoriser le maintien de l'activité professionnelle des jeunes parents qui le souhaitent, prévoit que la participation maximale de l'État est variable en fonction des revenus annuels déclarés du ménage. Le ministère de la Défense a saisi le ministère de la Fonction publique, chargé de la mise en œuvre de cette prestation, afin que les militaires retraités puissent bénéficier de ce dispositif lorsqu'ils en remplissent les conditions<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> Adessa comprend 270 associations présentes dans 83 départements et emploie 35 000 salariés, soit 17 500 personnes en équivalents temps pleins.

<sup>89</sup> ASH, n°2473, 13 octobre 2006.

<sup>90</sup> Voir la circulaire du 10 juillet 2006.

<sup>91</sup> Réponse ministérielle publiée au journal officiel du 13 juin 2006 à la question écrite n° 89467 du député Falala Francis, le 21 mars 2006.

De fait, la participation de l'employeur impliquera un double niveau d'arbitrage. D'abord, un premier arbitrage entre augmentations du salaire direct et l'utilisation des autres formes de rémunération possibles (ex : intéressement, prévoyance, chèque vacances, titres restaurant...). Le Cesu préfinancé est un instrument de plus ; ensuite, un second arbitrage sur le niveau et la modulation de la participation financière en fonction des catégories socioprofessionnelles. Ainsi, telle entreprise a fixé à 50 % son niveau de participation pour les employés et limité celle-ci à 20 % pour les cadres<sup>92</sup>.

En pratique, il est difficile d'imaginer que ces arbitrages soient complètement dissociés de la négociation annuelle sur les salaires. Afin de faciliter la montée en charge du Cesu dans les entreprises, d'aucuns suggèrent que sa mise en œuvre devienne un élément de la négociation annuelle sur les salaires. Il serait peut-être plus opérationnel qu'elle entre dans le cadre de l'obligation annuelle de négocier. Certaines entreprises, comme le crédit mutuel, ont choisi de signer un accord avec les organisations syndicales représentatives.

Outre la question du niveau de l'abondement par l'entreprise et de son éventuelle modulation selon les catégories professionnelles, les modalités de gestion de cette participation financière pourraient également entrer dans le champ de la négociation sociale.

En conclusion, selon Pascal Dorival, Directeur général de chèque domicile, « *le pire serait que le Cesu soit perçu comme un salaire au rabais, permettant d'éviter de payer des charges sociales. La clef du succès du Cesu dans l'entreprise, c'est la concertation sociale* ». <sup>93</sup> Cet organisme a quelque expérience en la matière puisqu'il était l'opérateur très majoritaire du TES.

### 1.2. La place du comité d'entreprise

#### a) Le Cesu préfinancé : une opportunité pour développer de nouvelles activités

Le comité d'entreprise peut seul ou conjointement avec l'entreprise participer au financement du Cesu. Sauf que sans une augmentation concomitante de leur budget des activités sociales et culturelles, il n'a pas *a priori* d'intérêt objectif à financer ce type de services. Il convient en effet de rappeler que la constitution d'un budget des activités sociales et culturelles n'est même pas obligatoire.

Dans un contexte d'individualisation croissante des politiques sociales dans l'entreprise, le comité d'entreprise peut être un lieu d'arbitrage et de gestion au plus près des besoins exprimés par la collectivité de travail<sup>94</sup>.

Selon Pierre Ferracci, Président d'un groupe de conseil auprès des comités d'entreprise, « *la recherche d'un consensus pour établir les règles d'abondement et pour cibler correctement les catégories de salariés constituera un facteur*

<sup>92</sup> Colloque à l'Arche de la Défense, 12 juin 2006.

<sup>93</sup> 52<sup>ème</sup> Forum d'Iéna, 12 octobre 2006.

<sup>94</sup> Voir à ce sujet « *Le chèque emploi-service universel gagne l'entreprise* », Le Monde, 26 septembre 2006.

*décisif dans la réussite du Cesu. Il s'agit d'une excellente occasion pour les organisations syndicales et les représentants du personnel de renouveler leur réflexion sur les activités sociales du comité d'entreprise pour une meilleure prise en compte des besoins individuels des salariés. Le comité d'entreprise peut jouer un rôle de régulateur et, en liaison avec les services de l'entreprise, devenir un lieu de réflexion et un instrument d'action pour trouver le bon équilibre entre les enjeux et les contraintes de la vie au travail et de la vie hors travail.»<sup>95</sup>*

D'une manière générale, la part du budget des Comités d'entreprises (CE) consacrée aux services à la personne est faible, les activités « tourisme et loisirs » demeurant majoritaires :

Tableau 8 : ventilation moyenne des dépenses des comités d'entreprise

Activités	Part en %
Tourisme et loisirs	57%
Services aux salariés (mutuelles...)	24%
Noël et festivités	14%
Rôle économique	5%

Source : document Alpha conseil

S'agissant des modalités de gestion, la loi envisage également la gestion de cette participation financière par l'entreprise seule, sans fixer d'ailleurs de condition d'effectif. Toutefois, on peut regretter que, pour les entreprises de plus de 50 salariés ne disposant pas d'un comité, il ne soit pas exigé un procès-verbal de carence comme c'est le cas pour l'intéressement<sup>96</sup>.

Dans le cas d'une gestion financière à l'initiative de l'entreprise (décision unilatérale ou dans le cadre d'un accord collectif), il ne semble pas que le comité d'entreprise doive être consulté, cette aide financière n'entrant pas dans le champ des compétences générales du comité et n'étant pas, par ailleurs, assimilable à une dépense sociale. De même, lorsque l'employeur assure seul la gestion financière, il ne semble pas soumis à l'obligation de mettre en œuvre une procédure d'évaluation associant le comité d'entreprise. Cette lacune laissera le comité sans information précise quant à cette gestion.

Dans les cas où l'entreprise et le comité d'entreprise s'engageraient simultanément à diffuser du Cesu, une concertation sera de fait nécessaire afin de s'assurer du respect des plafonds d'émission, car ceux-ci sont fixés par salarié et non par financeur.

#### *b) La nature de la participation financière de l'entreprise*

L'aide financière de l'entreprise n'entre pas dans le cadre des activités sociales et culturelles du comité d'entreprise et ne constitue pas une dépense sociale au sens de l'article L. 432-9 du code du travail.

En écartant la participation financière de l'employeur de la définition des activités sociales, le législateur n'a pas entendu lier l'entreprise dans la durée, sur

<sup>95</sup> Entretien du rapporteur avec M. Pierre Ferracci, Président du groupe Alpha, le 8 novembre 2006.

<sup>96</sup> Article L. 441-1 alinéa 1 du code du travail.

sa décision de participer aux dépenses des services à la personne de ses salariés. En posant le principe selon lequel l'aide financière versée par l'employeur (aide autonome ou en complément avec le comité) n'est pas une dépense sociale, il en résulte deux conséquences. D'une part, la participation financière de l'employeur ne pourra pas, dans le temps, être réclamée par le comité pour en assurer lui-même la poursuite, comme il peut le faire pour toute activité sociale gérée par l'entreprise ; d'autre part, en cas de désengagement de l'employeur, la masse financière ne pourra participer au calcul du pourcentage de la masse salariale due au titre des activités sociales et culturelles.

Cela n'est pas sans risques pour le comité d'entreprise comme le note le Professeur Daniel Boulmier : *« En acceptant une gestion conjointe (tant financière que technique), le comité prend donc le risque d'un possible désengagement futur de l'employeur, ce qui pourrait mettre à mal le comité face aux salariés. Toutefois, il ne semble pas ressortir de la loi d'interdit pour que l'employeur qualifie expressément son aide financière de dépense sociale, ce qui sécuriserait le budget du comité. »*<sup>97</sup>

#### c) La question du choix de l'intervenant par le comité d'entreprise

L'extension de l'utilisation du Cesu préfinancé à toutes les formes juridiques d'emploi peut se comprendre car l'offre associative ou d'entreprise ne répond pas à l'ensemble des demandes. La garde de très jeune enfant ou en péri-scolaire est par exemple souvent organisée sous la forme d'emploi direct d'assistantes maternelles ou par l'intermédiaire de relais organisés par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les collectivités locales.

Le titre emploi-service (TES) rendait obligatoire le passage par un organisme prestataire. Le nouveau dispositif permet toujours au CE de choisir le type d'activité mais pas le mode juridique de l'intervenant. S'il décide de fournir des Cesu pour l'activité ménage, par exemple, il ne pourra pas en contrepartie demander aux salariés bénéficiaires d'opter obligatoirement pour une entreprise ou une association. Les comités d'entreprise, utilisant le TES, l'avaient fait à la fois pour apporter une prestation nouvelle mais aussi pour aider à la professionnalisation du secteur, en n'utilisant que des organismes prestataires, voire mandataires.

Accessoirement, ils pouvaient aussi contrôler plus facilement la masse budgétaire prévue pour cette activité. Ils sont aujourd'hui pris à contre-pied. L'exemple du CE des laboratoires Fournier est à cet égard édifiant. Ayant lancé le TES en 2000 en faisant le choix conscient de l'offre organisée, il se trouve déstabilisé par une utilisation qu'il ne parvient plus à contrôler. Jacques Amiot, son secrétaire indique dans un entretien avec le rapporteur que *« le CE va bientôt s'interroger sur le maintien ou non de cette prestation, s'il ne retrouve pas la possibilité d'orienter l'utilisation du Cesu en fonction de la politique sociale qu'il décide de mener, avec une enveloppe budgétaire maîtrisable »*. Il donne comme exemple un travail entamé avec une structure de l'ADMR. Des personnes

---

<sup>97</sup> « Développement des services à la personne », Daniel Boulmier, op. cit.

intervenant habituellement dans le cadre de l'aide à domicile peuvent ainsi compléter leur temps de travail en effectuant des heures de ménage-repassage pour les salariés des laboratoires Fournier. Il souhaite pouvoir développer ce type de relation avec d'autres organismes.

Les tenants de l'ouverture du TES argumentent sur le fait qu'il s'est peu développé auparavant. C'est pourquoi il conviendrait de trouver une formule permettant à la fois une ouverture plus large qu'avec l'ancien dispositif sans le remettre totalement en cause. A cet égard, le comité d'entreprise dispose tout de même de la possibilité d'inscrire, dans le cahier des charges signé avec les émetteurs de Cesu, des clauses spécifiques permettant d'orienter la demande des salariés vers des prestataires agréés.

## **2. Les conditions d'utilisation du Cesu**

### *2.1. Les difficultés en voie de résolution*

Les premiers résultats sont encourageants selon un premier bilan dressé par M. Bruno Arbouet, directeur de l'ANSP, lors du 52<sup>ème</sup> Forum IENA en octobre 2006. Ainsi, le volume d'émission des Cesu bancaires est sur un rythme de croissance de 10 % par an. Plus de 1 million de Cesu bancaires sont émis chaque mois et 570 000 personnes sont ainsi payées mensuellement. Il s'agit là pour l'essentiel de Cesu bancaires (les ex chèques emploi-services). Le Cesu préfinancé est pour l'instant dans le prolongement du TES.

Dans cette phase de croissance du dispositif, trois difficultés, d'inégale importance, sont néanmoins apparues.

Concernant le circuit de remboursement du Cesu, un retard est apparu sur la possibilité, pour l'intervenant, d'encaisser directement les Cesu préfinancés auprès de sa banque. L'encaissement en banque de Cesu est rendu possible depuis le 26 juin 2006.

Une autre difficulté provenait du fait que des crèches publiques refusaient le Cesu comme moyen de paiement. Plus exactement, les comptables publics n'acceptaient pas les Cesu en l'absence d'une délibération préalable de la collectivité territoriale. A titre d'exemple, les salariés d'une entreprise qui avait mis en place le Cesu ont essuyé des refus de la part de crèches municipales<sup>98</sup>. Une circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 21 août 2006 a rendu possible les paiements par Cesu des crèches publiques.

Enfin, une dernière difficulté est en passe d'être levée concernant le coût d'émission des Cesu par les organismes émetteurs : « *Le problème majeur qui se pose à nous émetteurs est que le modèle économique du Cesu est extrêmement problématique... On passe d'un modèle titre restaurant où le coût du remboursement est inférieur à 2 centimes par titre à un modèle se situant entre 22 à 25 centimes par titre. On multiplie par 10 à 12 et on n'a pas le droit de*

---

<sup>98</sup> Témoignage de Jérôme Gouat, directeur des ressources humaines de l'entreprise FIMAT SNC, 52<sup>ème</sup> Forum d'Iéna, le 12 octobre 2006.

*facturer la moindre prestation.*»<sup>99</sup> Provisoirement, le problème du coût d'émission a été réglé dans la convention avec la Fédération bancaire française (FBF), car l'Agence des services à la personne prend en charge 35 centimes, les émetteurs 5 centimes. En revanche, avec le passage du TES au Cesu, les associations ont constaté une augmentation sensible des commissions prélevées pour chaque Cesu<sup>100</sup>.

A moyen terme, le remède à cette situation réside dans la dématérialisation des Cesu papier. Prenant l'exemple du « childcare voucher » anglais, Antoine Jenoudet, chef du projet Cesu, constate que « 80 % des tickets sont émis sous un format dématérialisé, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de ticket. C'est donc extrêmement important pour les publics actifs familiarisés à Internet. »<sup>101</sup>

## 2.2. L'élargissement des bénéficiaires du Cesu

### a) Les travailleurs indépendants non employeurs de main-d'œuvre

Les mandataires sociaux (gérants, PDG, directeurs généraux, membres du directoire) ainsi que les chefs d'entreprises individuelles peuvent également bénéficier de titres Cesu préfinancés et les avantages fiscaux assortis, dès lors que l'abondement peut bénéficier également à l'ensemble des salariés des entreprises selon les mêmes règles d'attribution.

En revanche, qu'il s'agisse d'agriculteurs, d'artisans ou de commerçants, les travailleurs indépendants non employeurs de main-d'œuvre ne pouvaient pas bénéficier du Cesu préfinancé.

Ainsi que le constatait Alain Griset, Président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), les chefs d'entreprises individuelles non employeurs de main-d'œuvre sont exclus du bénéfice du Cesu.<sup>102</sup> Toutefois, un amendement au projet de loi de finances 2007 devrait permettre aux travailleurs indépendants de pouvoir bénéficier du Cesu.

### b) Les retraités pour service rendu à la collectivité

Lors de la dernière Conférence de la famille<sup>103</sup>, il a été annoncé que les retraités qui consacrent une partie de leur temps disponible à des actions bénévoles et de solidarité dans leur quartier ou leur commune, pourront bénéficier, en retour, de services de ces mêmes collectivités, lorsqu'ils en auront eux-mêmes besoin, plusieurs années plus tard. La commune pourra leur ouvrir, si elle le souhaite, un « compte épargne service », en y versant la valeur des chèques emploi-service universel (Cesu) dont la durée de validité sera étendue ; ces retraités, qui ont été bénévoles, pourront les utiliser plusieurs années plus tard

<sup>99</sup> Audition de M. Pascal Dorival, directeur de Chèque domicile, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 17 mai 2006.

<sup>100</sup> Témoignage de l'association « Présence à domicile » située à Avignon, 52<sup>ème</sup> Forum d'Iéna, op. cit.

<sup>101</sup> Audition devant la section des affaires sociales, le 17 mai 2006.

<sup>102</sup> Entretien avec le rapporteur, le 18 octobre 2006.

<sup>103</sup> Dossier de presse, Conférence de la famille du 3 juillet 2006.

pour rémunérer des services à la personne effectués par un prestataire choisi dans une liste préétablie.

c) Les ascendants du salarié

Il convient de souligner le rôle de génération pivot des 55-75 ans, ces « seniors actifs » dont certains exercent encore une activité salariée et qui ont la charge d'un parent plus âgé et dépendant. L'aide apportée par cette génération est primordiale et doit être non seulement préservée mais encore facilitée.

Certains préconisent d'étendre le bénéfice de l'aide pour des services rendus au domicile des ascendants du salarié ou de son conjoint. Cette modification élargirait le bénéfice de l'aide des entreprises aux personnes âgées, qui sont aujourd'hui, dans les faits, exclues du dispositif très avantageux du préfinancement. Cela reviendrait à faire du Cesu distribué par les entreprises un avantage transférable aux ascendants du salarié ou de son conjoint. Ces Cesu pourraient être utilisés immédiatement ou dans le cadre d'une « capitalisation » pour une période ultérieure.

A cet égard, M. Bruno Lachesnaie, sous-directeur à la caisse centrale de la MSA, suggère « *que les aidants puissent, lorsqu'ils achètent des services pour leurs ascendants sous forme de Cesu ou d'autres formes, bénéficier des mêmes avantages que lorsque c'est l'aidé lui-même qui achète ces services.* »<sup>104</sup>

On pourrait imaginer qu'un tel dispositif soit associé à une négociation sur la prévoyance ou des garanties dépendance.

2.3. *Le Cesu comme instrument de versement de l'APA*

Le Cesu préfinancé constitue un moyen de paiement des prestations sociales ayant le caractère de prestations en nature destinées à couvrir tout ou partie des frais d'aide à domicile. Il prend le relais du titre emploi-service avec cependant une novation importante dans la mesure où il peut être utilisé par le bénéficiaire de la prestation non seulement pour payer un prestataire agréé de services, mais aussi pour rémunérer un salarié dont il est l'employeur.

Jusqu'à présent quatre conseils généraux ont adopté le Cesu comme moyen de paiement de l'APA réservé aux bénéficiaires qui avaient choisi de recourir à un prestataire (Charente-Maritime, Haute-Corse, Nièvre, Pyrénées-Orientales), le département de la Haute-Vienne utilise le Cesu pour verser l'APA en urgence.

Si la possibilité d'utiliser désormais le Cesu pour le versement de l'APA comporte de nombreux avantages (a), elle suscite aussi des interrogations concernant le règlement des charges sociales en cas d'emploi direct (b) ou l'application de la réglementation relative à la comptabilité publique (c)<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Audition de M. Bruno Lachesnaie, sous-directeur à la caisse centrale de la MSA, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 29 mars 2006.

<sup>105</sup> Voir le compte rendu de la réunion du conseil d'administration de l'ANSP du 18 octobre 2006.

#### a) Les avantages du Cesu

Le contrôle de l'effectivité de l'aide est rendu plus facile par l'utilisation du Cesu. Cela représente un avantage important pour les bénéficiaires comme pour les administrations publiques. Ce contrôle est pénalisant pour les bénéficiaires qui doivent parfois rembourser les sommes dont ils ne sont pas en mesure de prouver le bon usage. Il est aussi coûteux pour les financeurs, mobilisant un nombre important d'agents pour des tâches fastidieuses et peu gratifiantes

Le Cesu concrétise le fait que la prestation perçue est affectée à un usage précis. Il permet de modifier les relations entre le conseil général qui finance la prestation et le bénéficiaire de la prestation. Le bénéficiaire n'est plus soumis à un contrôle, il n'est plus suspecté de faire un « mauvais usage » de sa prestation.

Les dépenses consacrées aux prestations sont réellement affectées à l'usage pour lequel elles sont prévues. Le conseil général réalise des économies de gestion importantes, il peut attribuer aux agents qui réalisaient le contrôle d'autres missions. Les Cesu non utilisés sont remboursés aux départements. Ainsi, dans les Pyrénées Orientales, en 2005, 17,3 % des Cesu n'ont pas été encaissés, soit 3 millions d'euros.

Les Cesu non utilisés sont surtout le fait des aléas de la vie (hospitalisation, déménagement etc.) qui affectent la situation du bénéficiaire sans que le département en soit informé. Certains départements ont mis en place un système de « télégestion » (appel téléphonique de l'intervenant à domicile en début et en fin d'intervention) afin de mieux contrôler l'effectivité de l'aide.

Enfin, l'utilisation du Cesu pour rémunérer les salariés en emploi direct est un moyen de lutter contre le travail illégal.

Pour les conseils généraux, l'utilisation du Cesu comme moyen de paiement de l'APA nécessite un investissement en termes de modification des procédures, d'échanges d'information et de communication en direction des différents acteurs.

#### b) Le règlement des charges sociales en cas d'emploi direct

Lorsque le Cesu est utilisé pour verser l'APA à des bénéficiaires qui ont choisi de recourir à l'emploi direct, une procédure spécifique doit être mise en place permettant au conseil général de s'acquitter de la part des charges sociales qu'il prend en charge dans le cadre de l'APA.

Lorsque le bénéficiaire de l'APA n'a aucune participation à verser pour la réalisation de son plan d'aide et qu'il a recours à un salarié, la prestation versée par le conseil général inclut l'ensemble du coût de l'emploi direct, salaire net et charges sociales. Le bénéficiaire APA est exonéré des cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales, il reste cependant redevable de quelques cotisations patronales (Chômage, formation, retraite complémentaire etc...) et des cotisations salariales.

Le Cesu permet de liquider tout ou partie du salaire, selon le montant de participation du bénéficiaire à son plan d'aide. La part des charges sociales prise en charge par le conseil général ne peut pas être versée au bénéficiaire sous forme de Cesu.

Deux dispositifs sont envisageables pour assurer le versement de la part des charges sociales prise en charge par l'APA. Le premier, applicable dès janvier 2007, prévoit que la part des charges sociales prise en charge par l'APA sera versée au bénéficiaire de la prestation par le conseil général, à charge pour le bénéficiaire de verser la totalité des charges sociales dues à l'organisme de recouvrement.

Le second dispositif, envisageable à moyen terme, consiste à instaurer un mécanisme de tiers payant. La part des charges sociales prise en charge par l'APA serait alors versée directement par le conseil général à l'organisme de recouvrement. Dans ce cas, l'organisme de recouvrement ne réclame au bénéficiaire APA que la part des cotisations dont il reste redevable.

#### c) La réglementation de la comptabilité publique

Le Cesu constitue un moyen de paiement qui échappe à la gestion directe des comptes publics. S'agissant du paiement de prestations sociales, cette procédure dérogatoire doit donc être expressément prévue par la loi. La DGAS a effectué, à la demande de l'agence, une expertise afin de déterminer précisément quelles sont les prestations sociales prévues par le code de l'action sociale et des familles « ayant le caractère de prestations en nature » - visées à l'article L. 129-5 du code du travail relatif au Cesu - et donc susceptibles d'être versées sous forme de Cesu. L'expertise de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a également été sollicitée concernant les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux prestations en nature. La DGAS a communiqué sa réponse à l'ANSP. Ainsi, seules l'APA, la prestation de compensation du handicap, l'aide ménagère aux personnes âgées, l'aide ménagère aux personnes handicapées et l'aide aux familles au titre de l'ASE ont le caractère de prestations sociales en nature.

Une convention type, préparée par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), est en cours d'élaboration. Ce modèle de convention servira de référence pour les conventions à signer entre les départements et l'émetteur du Cesu choisi. Elle comportera, notamment, des clauses financières (rémunération du service rendu par l'émetteur).

#### d) La question du choix de l'intervenant par le département

Les titres spéciaux de paiement sont nominatifs. Ils doivent mentionner le nom du bénéficiaire, c'est-à-dire la personne physique recevant le titre de son employeur, de son CE, d'un organisme social ou d'une collectivité. Cependant, dans les conditions fixées par le décret du 3 novembre 2005, le titre pourra également stipuler nommément la personne qu'il peut rémunérer, à savoir l'intervenant. Toutefois, cette possibilité qui n'est ouverte qu'aux organismes

chargés d'une mission de service public et non aux entreprises ou comités d'entreprise, est subordonnée à l'accord du bénéficiaire :

*« Le chèque emploi-service universel mentionne le nom du tireur du chèque ou celui du bénéficiaire du titre spécial de paiement qui rémunère un service au moyen de ce titre. Lorsqu'elles financent des chèques emploi-service universels pour leurs administrés, les personnes publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public peuvent, avec l'accord de la personne bénéficiaire ou, si celui-ci ne peut être recueilli, avec l'accord de son représentant légal, stipuler payable à une association ou entreprise de service dénommée le chèque emploi-service universel qui a la nature d'un titre spécial de paiement dès lors que l'incapacité de la personne bénéficiaire à effectuer le choix d'un intervenant à son domicile est établie. »<sup>106</sup>*

En principe, cette indication devrait rester exceptionnelle. En effet selon le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, *« l'impression par l'émetteur, à la demande du cofinancier, du nom d'un intervenant doit répondre à des objectifs de la politique sociale décidée par le cofinancier ou à des contraintes réglementaires ou matérielles. »<sup>107</sup>*

C'est ainsi que les départements pourraient avoir la possibilité de limiter l'usage du Cesu à certains métiers, en précisant aussi les modes d'intervention : *« Le conseil général peut limiter l'utilisation du Cesu à certaines activités. S'il souhaite préciser le mode d'intervention, il peut le faire au moyen de la notification de la décision attribuant l'APA. Le conseil général peut, aussi, avec l'accord du bénéficiaire de la prestation ou de son représentant légal préciser le nom de l'intervenant ; en revanche, il ne peut pas limiter à certains organismes le choix du bénéficiaire de la prestation. »<sup>108</sup>*

Ce sont les départements, qui gèrent depuis 2002 l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la prestation de compensation en faveur des personnes handicapées. Les sommes en jeu sont importantes : l'APA a mobilisé en 2004 3,7 Md€ pour un total de 865 000 bénéficiaires, dont 510 000 à domicile. S'il appartient à chaque département de définir la politique qu'il entend suivre dans ce domaine, nombre d'évolutions et d'éléments structurants de l'offre de services relèveront de l'attitude des collectivités territoriales.

e) Les modalités de versement de l'APA et la réforme du financement des services d'aide à domicile

L'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles permet au conseil général de verser directement l'APA aux structures prestataires de services. Ainsi, cet article autorise le versement direct de l'APA aux services d'aide à domicile.

<sup>106</sup> Article D. 129-1 du code du travail.

<sup>107</sup> Rapport n° 2357, Assemblée nationale, op. cit., p. 47.

<sup>108</sup> Audition de M. Laurent Hénart, président de l'ANSP, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 15 mars 2006.

Par ailleurs, le décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux introduit une réforme du financement des services de l'aide à domicile.

Le chapitre 6 de ce décret conduit à différencier le taux de prise en charge de l'heure d'intervention pour chaque organisme sur la base d'une comptabilité analytique et d'indicateurs d'activité. A titre dérogatoire, l'article 140 du décret prévoit que, sur la base d'une convention passée entre le département et le service d'aide à domicile, la rémunération de ce dernier peut s'effectuer sur la base d'une dotation globale de financement.

La nouvelle tarification des services d'aide et d'accompagnement à domicile pour les organismes qui ont choisi le régime de l'autorisation (loi 2002) peut générer des effets pervers. Trois tarifs horaires ont été fixés par service en fonction du niveau de la qualification des intervenants et des charges de structure. Certains conseils généraux pour réduire les coûts de l'APA orientent les équipes médico-sociales vers le tarif le moins élevé au motif que l'essentiel des besoins repose sur des tâches domestiques et non sur une qualification d'auxiliaire de vie sociale. Si ces pratiques se développent, tout l'effort de qualification et de professionnalisation engagé par les associations sera mis en danger et générera une fragmentation de l'intervention auprès de la personne en fonction de la nature des tâches à effectuer.

## **II - UNE PROFESSIONNALISATION DU SECTEUR QUI PROGRESSE TROP LENTEMENT**

L'évolution et la diversité des besoins suscités notamment par la dépendance requièrent de plus en plus des interventions de personnes qualifiées. La professionnalisation des intervenants doit donc devenir un objectif réellement prioritaire de l'action publique, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, c'est la région qui « *définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux* » en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En dépit des efforts qui ont été accomplis ces dernières années (A), force est de constater que la professionnalisation du secteur a pris du retard (B). Ce constat général rejoint celui déjà dressé par notre assemblée dans un précédent avis remis en 2004<sup>109</sup>. A cet égard, les exemples étrangers sont, de ce point de vue, éclairants (C).

---

<sup>109</sup> « *Le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social* », avis du Conseil économique et social, rapport présenté par M. Michel Pinaud, 2004.

## A - DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES

**1. La revalorisation salariale de 2002 et ses limites**

Par un accord paritaire du 29 mars 2002, les six grandes associations de l'aide à domicile ont procédé à une classification et à une revalorisation des différents métiers du secteur.

*1.1. Une revalorisation importante*

L'accord unifie les grilles de rémunération de différentes conventions collectives dans la perspective d'une convention collective unique dans la branche de l'aide à domicile. La grille conventionnelle dépasse le SMIC et se rapproche de celle pratiquée dans le secteur sanitaire. Les aides à domicile non diplômées voient leurs rémunérations revalorisées de 15 %, les aides titulaires du Diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) de 42 %, les aides-soignants de 14 % et les infirmiers de 9 %. Conformément aux dispositions de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles, l'accord paritaire du 29 mars 2002, qui a pris effet au 1<sup>er</sup> juillet 2003, s'impose aux autorités compétentes en matière de tarification des services d'aide à domicile.

Un désaccord entre les principales fédérations d'employeurs du secteur a entraîné le retrait de l'arrêté d'extension par le ministre en charge des affaires sociales. L'avenant n° 4 du 16 décembre 2004 à l'accord de branche du 29 mars 2002 réduit le champ d'application de cet accord en tenant compte du souhait de la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés (FEHAP) de voir exclure les services de soins à domicile adhérents de sa fédération.

Cette revalorisation a coûté 62 M€ en 2003 puis 89 M€ en 2004 ; elle entraîne encore une augmentation évaluée à 55 M€ en 2005 et 31 M€ en 2006, soit une augmentation totale de 237 M€ représentant 25,7 % de la masse salariale avant l'accord (920 M€). Les départements supportent 63 % du surcoût, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) 22,5 %, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) 9 % et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) 5,5 %.

Compte tenu des contraintes de financement public, l'agrément de l'accord a été assorti d'une exigence de modération salariale pour 2003, 2004 et 2005 par rapport à l'évolution du point dans l'ensemble du secteur social et médico-social. Ainsi, l'augmentation pour les métiers de la branche de l'aide à domicile doit être de deux points inférieure à celle intervenant dans le secteur médico-social. La revalorisation du point dans le secteur social et médico-social ayant été nulle en 2003 et de 0,5 % en 2004, l'évolution de la valeur du point dans la branche a été gelée. Dans ces conditions, *« le salaire minimum de la branche reste, après l'augmentation du SMIC au 1<sup>er</sup> juillet 2004, inférieur aux garanties mensuelles de rémunération, situation que l'accord avait pour but de faire disparaître. »*<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Rapport de la Cour des comptes, op. cit., p. 71.

### 1.2. Les effets induits

Selon un rapport précité du Commissariat général du Plan (2005), « les conséquences conjuguées de cet accord, de la mise en place de l'APA, de l'option du « libre choix » de la structure de service par l'utilisateur (loi du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers) et, enfin, du rattachement des services à domicile au domaine du médico-social (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale), interdisent aujourd'hui à la convention collective de porter les effets de régulation attendus. »<sup>111</sup>

Dans la mesure où cet accord ne comprend pas l'ensemble des professionnels de ce secteur, il a probablement renforcé la concurrence entre les différentes modalités de l'offre de services. En effet, la hausse des coûts salariaux peut conduire soit à diminuer l'aide apportée à la personne âgée dépendante, l'heure d'intervention en mode prestataire étant facturée plus cher, soit à favoriser le développement de l'emploi direct. Cela s'explique par le fait que les coûts de revient des trois modes d'intervention sont inégaux, la branche des particuliers employeurs appliquant une convention collective différente de celle de la branche des salariés de l'aide à domicile. Le niveau de qualification est également différent.

De fait, « les ressources dont les départements disposent pour financer l'APA sont insuffisantes pour faire face à la hausse salariale prévue par la convention des aides à domicile. On aboutit ainsi au paradoxe de voir les conseils généraux recourir de plus en plus, dans la gestion de cette allocation, au statut de mandataire régi par la convention des salariés du particulier employeur. Financièrement moins contraignante, cette formule aboutit toutefois à privilégier une forme d'emploi relativement déstructurée par rapport à des structures prestataires actuellement plus susceptibles de porter la professionnalisation du secteur. »<sup>112</sup>

## 2. La validation des acquis de l'expérience (VAE)

Malgré l'existence de dispositifs antérieurs destinés à reconnaître la qualification acquise par l'expérience, c'est avec la loi du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale qu'est véritablement instauré un droit d'accès à la certification professionnelle par la validation des acquis de l'expérience (VAE). Conçue pour répondre aux besoins grandissants de qualification de « la société de la connaissance » et mettre en œuvre le principe de « formation tout au long de la vie » adopté dans le cadre européen, la VAE vise à développer les possibilités d'obtention de diplômes en cours de vie active.

---

<sup>111</sup> « Développer l'offre de services à la personne », op. cit.

<sup>112</sup> Idem.

### 2.1. Un premier bilan encourageant

La validation des acquis de l'expérience (VAE) est un changement récent mais majeur dans le travail social, marqué par une extrême diversité des trajectoires d'emploi. La VAE apparaît, en effet, comme le moyen privilégié de maintenir le niveau de qualification.

Alors qu'elle devait être mise en œuvre en 2005 pour tous les diplômes de travail social, seuls cinq diplômes étaient jusqu'à présent accessibles par cette voie et les seuls résultats disponibles concernent le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS). Un décret récent vient d'ouvrir, en tout ou partie, à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et à la formation initiale continue le diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale (niveau IV) et procède à sa refonte<sup>113</sup>.

Malgré le manque de moyens et un calendrier de mise en œuvre contraignant, ces résultats sont plutôt positifs, comme l'atteste le nombre de DEAVS délivrés par cette voie : 1 566 DEAVS délivrés après VAE en 2003, 3 192 en 2004; les premières données sur l'année 2005 semblent cependant en retrait par rapport à cette tendance<sup>114</sup>.

La VAE intéresse en priorité des femmes qui représentent 67 % des candidats à la VAE<sup>115</sup>. Elles sont très largement majoritaires parmi les candidats relevant des ministères de l'Emploi et des Affaires sociales, dont les premiers diplômes ouverts à la VAE concernaient des métiers très féminisés tels aide à domicile ou aide-soignante.

La VAE n'en était encore qu'à ses prémices pour le ministère des Affaires sociales en 2004 et n'a débuté qu'en 2005 pour celui de la Santé. Seul le DEAVS était accessible par cette voie, et le nombre croissant de candidatures pour ce diplôme est venu renforcer la part globale des diplômes de niveau V dans l'ensemble des diplômes auxquels postulent les candidats à la VAE.

Si d'une manière générale, la VAE reste une voie d'accès beaucoup moins utilisée par les adultes que la formation continue pour l'obtention d'un diplôme, elle fait cependant quasiment jeu égal dans certaines spécialités. C'est notamment le cas pour certains diplômes relatifs aux services à la personne, comme le CAP Petite enfance ou la mention complémentaire d'aide à domicile.

Le DEAVS fait l'objet d'un afflux de demandes. Ainsi, sur 10 000 DEAVS délivrés en 2004, 42 % l'ont été à l'issue d'une VAE, alors même que les effectifs en formation, stables jusque-là, ont quasiment doublé. Ainsi, « *L'accès au DEAVS par la VAE est manifestement devenu une voie complémentaire à la formation continue.* »

---

<sup>113</sup> Décret n° 2006-250 du 1<sup>er</sup> mars 2006.

<sup>114</sup> « *Le rôle de l'État dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation* », Rapport public annuel de la Cour des comptes pour l'année 2005.

<sup>115</sup> « *La VAE quels candidats, pour quels diplômes ?* », Bref n° 230, Céreq, mai 2006.

## 2.2. Les lourdeurs administratives du dispositif

Engager une démarche de VAE constitue parfois un véritable parcours du combattant. Un rapport du Conseil économique et social régional de la région Midi-Pyrénées a montré que les procédures sont trop longues, trop lentes et souvent trop difficiles<sup>116</sup>.

Il convient de noter aussi la complexité des documents que sont censées compléter des personnes d'un niveau de scolarité inégal. Surtout, la démarche de validation des acquis de l'expérience est lourde en temps de préparation pour les centres de formation, à qui il revient souvent en pratique de gérer les accompagnements des candidats avant le passage devant le jury, puis les formations modulaires après la décision du jury.

Elle est aussi une charge lourde pour les Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), qui doivent répondre aux demandes d'information, prendre en compte la diversité des situations des postulants par des réponses personnalisées et suivre leur parcours durant 5 ans. En l'absence d'application informatique adaptée et de crédits suffisants pour accompagner la généralisation de la réforme et assurer un recrutement de qualité des jurys, l'administration n'est pas en état de faire face à l'afflux des candidats. La DGAS attend, en effet, 60 000 candidats en 2006, tous diplômes confondus, contre 5 000 en 2003 et environ 20 000 au premier semestre 2005.

Dans ce contexte, une circulaire de la DGAS<sup>117</sup> prévoit d'externaliser, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2006, la gestion de la VAE et de la confier au Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles (Cnasea). Jusqu'à présent sous la responsabilité des DRASS, la gestion de la VAE en vue de l'obtention des diplômes sanitaires et du travail social sera confiée désormais au Cnasea afin de « faire face à la rapide montée en charge des dossiers » et de « garantir l'effectivité du droit individuel à la VAE ». Le principal syndicat des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale a contesté le bien-fondé de cette externalisation partielle qui, selon lui, va « multiplier les allers et retours entre les DRASS et le Cnasea, voire avec les sous-traitants locaux ».<sup>118</sup>

## 3. La promotion de la qualité du service rendu

Un article du code de l'action sociale et des familles prévoit notamment que les services d'aide à domicile doivent communiquer tous les cinq ans à l'autorité ayant délivré l'autorisation les résultats d'une évaluation de leurs activités et de la qualité de leurs prestations au regard de référentiels validés ou élaborés par un Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. Ils ont également obligation de faire procéder tous les sept ans à une évaluation de même nature par un organisme extérieur.

Cette nouvelle législation intervient dans un contexte où plusieurs actions de promotion et de contrôle de la qualité ont été mises en œuvre.

<sup>116</sup> Avis du CESR Midi-Pyrénées, rapporteur Odile Laurent, décembre 2003.

<sup>117</sup> Circulaire DGAS, n° 2006/114 du 9 mars 2006.

<sup>118</sup> Voir ASH, n° 2448, p. 37, mars 2006.

Ainsi, l'Agence française de normalisation - Afnor - a notamment élaboré une norme de « *service aux personnes à domicile* » visant à garantir une meilleure qualité de service, à la demande des principales associations du secteur et avec le soutien ministériel. Parallèlement, la branche retraite a engagé en 1999 une démarche qualité pour l'aide ménagère aux personnes âgées<sup>119</sup>. Elle vise, sur la base de contrôles sur place ou sur pièces, à attribuer un complément de dotation aux services répondant à certains critères de qualité<sup>120</sup>. La CNAVTS a consacré 4,5 M€ à ce complément en 2003, soit 1,7 % des dépenses d'aide ménagère.

Enfin, le Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD) a joué un rôle dans la modernisation des services au-delà de sa participation, évoquée ci-dessous, au financement d'actions de professionnalisation. La Cour des comptes a constaté l'absence de réelle évaluation de la qualité des interventions effectuées, notamment au niveau départemental, pour la modernisation des services<sup>121</sup>.

#### **4. Les formations financées par les collectivités publiques**

Si, pour l'essentiel, la formation dans le secteur relève des branches professionnelles, l'État peut néanmoins intervenir en cofinçant avec les branches et les collectivités des « *contrats d'études prospectives* » et des engagements de développement de la formation (4.1.). Il en va de même pour les collectivités territoriales (4.2.) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (4.3.).

##### *4.1. Les actions de formation cofinancées par l'État*

La négociation des Engagements de développements de la formation professionnelle (EDDF) relève du niveau régional. Ainsi dix-huit EDDF ont été signés dans la branche de l'aide à domicile pour un engagement financier global de l'État de 2 M€ en 2003 et une programmation à hauteur de 4,6 M€ pour 2004. Ils ont notamment permis de soutenir la montée en charge de la VAE. S'agissant de la branche des particuliers employeurs, on relevait en 2003 dix EDDF régionaux.

Créé par la loi du 20 juillet 2001 sur l'APA, le FMAD peut être mobilisé pour renforcer la professionnalisation des intervenants. Il ne finance, à ce titre, que des formations en cours d'emploi conduisant à des certifications reconnues au niveau national. Il participe à la prise en charge des frais pédagogiques et des coûts de remplacement. Ses financements sont accessibles au personnel mandataire ou prestataire d'un service agréé. Depuis la loi n°2004-626 du 30 juin 2004, ils peuvent également bénéficier aux salariés d'employeurs particuliers, ainsi qu'au personnel des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) et des

<sup>119</sup> Circulaire CNAVTS n° 35/99 du 4 juin 1999.

<sup>120</sup> La grille d'évaluation est composée de six critères principaux : l'évaluation au domicile des demandeurs, l'encadrement de proximité, la continuité du service, le traitement administratif des demandes, la gestion du service et le suivi de la prestation.

<sup>121</sup> Rapport de la Cour des comptes, op. cit., p. 77.

Établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) : de 0,11 M€ en 2002 (expérimentation de la VAE dans 7 régions), ils sont passés à 4,1 M€ en 2003 et 7,4 M€ en 2004. 22 M€ doivent être consacrés en 2005 à la professionnalisation des intervenants auprès des personnes âgées.

Le FMAD a contribué à la prise en charge de frais pédagogiques dans un certain nombre d'actions régionales de professionnalisation (EDDF) en coordination avec les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) (20 régions et 9 442 salariés concernés en 2004). La participation du FMAD s'établit à 785 € par stagiaire formé sur un coût moyen de 2 330 €.

#### 4.2. *Le rôle des collectivités territoriales*

Dès 1996, soit huit ans après la création du Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD) et neuf ans avant le transfert de la compétence, l'État s'est désengagé en partie du financement de la formation dans le secteur de l'aide à domicile. Alors que le financement du CAFAD, qui n'était ouvert qu'en formation continue, atteignait 21,32 MF (3,25 M€) en 1992 sur le chapitre 43-33, et encore 13,54 MF (2,06 M€) en 1995, il est tombé à 8,6 MF (1,31 M€) en 1996 et s'est ensuite interrompu.

De sorte que, « *Le désengagement de l'État s'est effectué unilatéralement, sans attendre que le relais financier eût été pris par les collectivités territoriales concernées, au motif que les personnes âgées ou handicapées relevaient de l'action sociale des départements et que la loi du 20 décembre 1993 avait complété le transfert de la formation professionnelle aux régions. Il méconnaissait le phénomène de vieillissement de la population générale, déjà patent, qui aurait plutôt appelé à l'inverse à un soutien du secteur qui relevait encore de l'État.* »<sup>122</sup> Ce n'est qu'en 2002 que l'État a financé le DEAVS (0,88 M€, puis 2,9 M€ en 2003 et 3,4 M€ en 2004), diplôme remplaçant le CAFAD mais ouvert à la formation initiale.

De nombreuses collectivités territoriales financent également la formation. On peut citer la signature, en 2002, d'une charte régionale des aides à domicile en Bretagne, associant l'État, la région, les départements, les organismes paritaires collecteurs agréés et des organismes de formation. Son objectif est d'atteindre, dans les cinq ans, une proportion de 50 % de titulaires du DEAVS dans les services d'aide à domicile prestataires.

Les collectivités territoriales interviennent également pour leur propre personnel. La majorité des agents titulaires employés par les CCAS et intervenant dans l'aide à domicile relèvent du cadre d'emploi des agents sociaux de catégorie C. Ils peuvent prétendre aux formations qualifiantes du DEAVS à condition qu'elles soient programmées par le Centre national de la fonction publique territoriale. L'UNCCAS a signé une convention avec celui-ci le 14 avril 2004 pour que l'offre de formation du Centre intègre ces nouveaux besoins.

---

<sup>122</sup> « *Le rôle de l'État dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation* », Rapport public annuel de la Cour des comptes pour l'année 2005, op. cit.

#### 4.3. Les actions de formation financées par la CNSA

La loi n°2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a, dans son titre III, institué la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui a pour mission, notamment, de contribuer au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées, à domicile et en établissement, dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

A ce titre, la section IV de la CNSA reprend, en les élargissant, les compétences précédemment dévolues au fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD). Ses produits et ses charges sont fixés par un article du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 60 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La circulaire DGAS/2C/2006/66 du 17 février 2006 précise les principes d'intervention de la quatrième section de la CNSA, les porteurs de projets éligibles, les actions pouvant donner lieu à cofinancement ainsi que le type de dépenses éligibles, la procédure d'agrément et de cofinancement.

La section IV de la CNSA finance :

- les dépenses de modernisation des services d'aide à domicile intervenant auprès des personnes âgées dépendantes ;
- les dépenses de professionnalisation des métiers qui apportent au domicile des personnes âgées dépendantes une assistance dans les actes quotidiens de la vie ;
- les dépenses de formation et de qualification des personnels soignants définies par l'article 5 du décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004.

Pour l'année 2006, les crédits de la section IV de la CNSA s'élèvent à environ 60 M€, représentant une faible part du budget de la CNSA, soit 14 M€. La section IV est alimentée par une fraction, comprise entre 5 et 12 %, du produit de la CSG affectée à la CNSA. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2007 prévoit d'étendre la section IV de la CNSA au financement des métiers du handicap. Ce qui porterait le budget à 74 M€.

Dans le cadre de ce dispositif, la signature d'une convention pluriannuelle entre le préfet de département et le président du conseil général permet la mise en œuvre d'une politique globale de modernisation de l'aide à domicile sur un territoire départemental. A ce jour, plusieurs conventions ont déjà été signées. Toutefois, Denis Piveteau, directeur de la CNSA constate que l'attribution de ces crédits « *ne repose pas sur une analyse préalable et suffisamment précise des besoins prioritaires.* »<sup>123</sup>

De même, il souligne que « *la sous-utilisation chronique des crédits en section IV contraste avec l'important potentiel d'accompagnement et de développement qu'ils recèlent, d'autant que la loi du 11 février 2005 élargit les*

<sup>123</sup> Entretien avec le rapporteur, le 2 octobre 2006.

*possibilités de financement des programmes de qualification aux personnels soignants des établissements et services. »*

Pour favoriser l'optimisation de l'utilisation des crédits, la CNSA estime opportun de faire évoluer le dispositif actuel en recommandant aux préfets la définition des priorités d'intervention à partir d'une meilleure identification des besoins locaux et en favorisant l'implication de tous les acteurs concernés.

### **5. La rénovation du statut des assistants maternels et des assistants familiaux**

La loi du 27 juin 2005 poursuit un double objectif. Premièrement, elle vise à assurer une meilleure qualité des soins apportés aux enfants grâce à une meilleure intégration professionnelle des personnes accueillantes (mesures concernant la procédure d'agrément, la formation professionnelle, les relations avec les employeurs). Deuxièmement, elle rénove le statut juridique des assistants maternels et des assistants familiaux. Notamment, elle améliore le statut de ces deux catégories professionnelles en le rapprochant du droit commun pour rendre ces métiers plus attractifs et ainsi faire face à des besoins grandissants.

Plus précisément, la loi du 27 juin 2005 introduit une séparation formelle des métiers d'assistants maternels non permanents, qui conservent l'appellation d'assistant maternel, et d'assistant maternel permanent, qui deviennent les nouveaux assistants familiaux. Les mesures proposées dans ces différents domaines vont dans le sens d'une plus grande professionnalisation de ces deux métiers, ainsi valorisés. Il s'agit en fait de remédier à une « crise de vocations » qui est à l'origine, dans certaines régions, d'une insuffisance criante de l'offre, tant pour la garde de jeunes enfants que pour le placement de mineurs en difficulté.

#### **B - DES PROGRÈS IMPORTANTS RESTENT À ACCOMPLIR**

Il existe un consensus fort des acteurs concernés en faveur de la professionnalisation (1).

On observe toutefois que le secteur des services à la personne accuse un retard important concernant la professionnalisation des personnels et des structures. Offre de formation insuffisante et morcellement des diplômes (2), lacunes dans la couverture conventionnelle (3), fortes disparités d'emploi des salariés du secteur (4), et pénibilité des conditions de travail (5), tels sont les principaux griefs formulés à l'égard des emplois à domicile.

#### **1. Un consensus en faveur de la professionnalisation qui n'est pas exempt de contradictions**

Il ressort des différentes auditions conduites par la section des affaires sociales qu'il existe un consensus fort en faveur de la professionnalisation du secteur (1.1.). En pratique, ce consensus n'est toutefois pas exempt de tensions entre des exigences partiellement contradictoires (1.2.).

### 1.1. Un consensus des acteurs sur l'exigence de professionnalisation

Dans une première approche, on peut définir la professionnalisation selon trois critères principaux :

- des statuts et des diplômes reconnus par les pouvoirs publics et les conventions collectives ;
- des instances représentatives de la profession, habilitées à négocier avec l'État et les syndicats ;
- une identité professionnelle basée sur un corpus de normes et sur une déontologie professionnelle.

Un large consensus semble se manifester autour de la nécessité d'améliorer la professionnalisation du secteur. Logiquement, la professionnalisation devrait être une conséquence presque mécanique de la concurrence en amenant les opérateurs à professionnaliser leur offre afin d'attirer l'utilisateur. Ce n'est peut être pas aussi simple dans un secteur où salariés et organismes interviennent sous des formes juridiques très différentes. Le service est rarement banalisé. En particulier, les acteurs du secteur associatif mettent en avant des notions d'éthique, qui participent également à la professionnalisation. Mais là aussi on observe l'évolution d'une éthique du dévouement et du bénévolat pouvant s'accompagner d'un certain amateurisme dans la qualité vers une déontologie professionnelle classique.

Les usagers/clients poussent eux-mêmes à la professionnalisation.. Ainsi, « *Les usagers/clients ne sont prêts à confier leurs enfants ou leurs parents âgés qu'à des professionnels à la compétence certifiée. Ils réclament en outre un service adapté à leurs besoins : horaires d'ouvertures, diversification. La professionnalisation des fournisseurs doit ainsi toucher tous les aspects de leur métier : travail face client (front-office), organisation de la prestation, conception de l'offre de prestation.* »<sup>124</sup>

Les pouvoirs publics, qui financent une large partie du service, se sont aussi progressivement intéressés à la professionnalisation. Les pouvoirs publics ne se montrent pas prêts à tout payer quelle que soit la qualité et, sont amenés à prendre en compte l'exigence de qualité.

De même, les salariés eux-mêmes et leurs représentants ont intérêt à cette professionnalisation. Seules la formation et l'acquisition de compétences certifiées peuvent permettre de reconnaître le métier et donc de négocier de meilleures conditions de travail et de salaire. Certains salariés peuvent se trouver tentés par un gain immédiat et ainsi préférer le travail non déclaré « *Mais seul un fournisseur de service est en mesure de leur procurer une formation et une certification qui, sur le moyen terme, permettront d'augmenter leur niveau professionnel. L'exemple français de l'aide des personnes âgées à domicile est ici très illustratif. Les mécanismes d'aide personnalisée et de déduction fiscale*

---

<sup>124</sup> Synthèse du rapport final IRS, ORSEU, juillet 2006, de larges extraits sont reproduits ici.

*ont réussi à diminuer très significativement l'offre de travail au noir : le client a, dans la plupart des cas, intérêt à payer un salarié déclaré. »<sup>125</sup>*

### *1.2. L'existence de tensions, voire de contradictions à surmonter*

Au moins quatre types de tensions ou d'exigences partiellement contradictoires peuvent apparaître.

#### *a) Une tension permanente entre qualité et prix du service*

Les acteurs publics (État, collectivités territoriales) qui subventionnent une grande partie de ces services cherchent à limiter la contrainte budgétaire. Comme cela a été observé précédemment, la revalorisation salariale de 2002 circonscrite à une seule branche professionnelle a aussi conduit à des effets pervers. Le poids des contraintes budgétaires peut inciter à maintenir les salaires à un bas niveau et à précariser les contrats de travail.

En effet, les coûts de revient des trois modes d'intervention sont inégaux, la branche des particuliers employeurs appliquant une convention collective différente de celle de la branche des salariés de l'aide à domicile. Le niveau de qualification est également différent : 13 % de personnel qualifié dans les services prestataires, 6 % dans les services mandataires. Dès lors, *« les efforts faits pour élever la qualification des salariés des services prestataires et revaloriser leur métier peuvent provoquer un report des demandes d'aide sur des intervenants moins formés mais moins coûteux. »<sup>126</sup>*

Selon Mme Florence Condamin, directrice de la prévention, des soins et de l'accompagnement à la Mutualité française, *« La valorisation des métiers doit aussi passer par la valorisation des salaires. On voit aussi que les salaires sont bas pour des exigences importantes en matière de qualité de la prestation... Cela veut dire sans doute, et c'est un peu le corollaire, modifier la tarification actuelle constatée aujourd'hui dans ces services : le mode de tarification horaire n'est pas forcément le plus adapté à la prise en charge d'une personne... Si l'on pouvait avoir une approche plus globale de la personne, plus encadrée, souvent pluridisciplinaire, avec une idée de forfaitisation de certaines tarifications, il serait sans doute intéressant de tester ce genre de choses. »<sup>127</sup>*

Ce point de vue rejoint celui exprimé par André Flageul, président de l'UNA, qui estime que *« le problème de l'harmonisation des financements n'a pas été encore réglé. L'on reste sur une dualité des méthodes de financement et de tarification, entre une sécurité sociale (partie CNAV), qui détermine notre activité et qui reste sur un taux horaire commun, que nous avons toujours dénoncé parce que c'est un taux moyen qui ne prend pas en considération les questions de professionnalisation et de développement de la qualité. C'est une prime à la médiocrité. Ceux qui veulent faire de la qualité, qui veulent faire de la qualification, ceux-là prennent des risques économiques. De ce point de vue,*

<sup>125</sup> Idem.

<sup>126</sup> Rapport précité de la Cour des comptes, p. 72.

<sup>127</sup> Audition de Mme Florence Condamin, présidente du directoire de France Domicile, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 8 mars 2006.

*nous regrettons l'absence d'opposabilité de la tarification, arrêtée par l'autorité tarifaire de référence instituée par le décret du 22 octobre 2003, à l'ensemble des financeurs. »*<sup>128</sup>

Cette tension permanente entre qualité et prix du service aboutit parfois à des situations pour le moins atypiques s'agissant des conditions d'emploi des salariés. Ainsi, « *Des intervenantes auprès de personnes âgées ont un contrat avec une association prestataire le jour, et à partir de 18 heures, basculent sur un contrat de gré à gré où le bénéficiaire devient employeur, parce que cela revient moins cher.* »<sup>129</sup>

b) Une tension entre professionnalisation et liberté de choix de l'intervenant

Pour les services fournis par une association en mode prestataire, le système d'autorisation et la nouvelle tarification des services doivent pouvoir permettre au conseil général de moduler les financements alloués, voire de conditionner l'autorisation à des exigences de qualité qu'il pourra mesurer *a posteriori* grâce aux nouvelles exigences d'évaluation des services (loi du 2 janvier 2002).

La question de la qualité des interventions auprès des personnes les plus fragiles se pose donc avec davantage d'acuité pour les autres modes d'intervention. De manière plus générale, c'est la question de la liberté totale de choix de l'intervenant par l'utilisateur qui se trouve posée. Concernant les personnes vulnérables, deux mécanismes permettaient d'orienter leur choix vers une offre plus professionnalisée, mais l'un n'a jamais été appliqué tandis que l'autre a été supprimé.

➤ **La non application du décret du 20 novembre 2001**

En application de l'article L. 232-6 du CASF, l'article 18 du décret n° 2001-1085 du 20 novembre 2001 prévoit une majoration de 10 % de la participation du bénéficiaire en cas de recours à une personne non qualifiée dans des situations de grande dépendance (GIR 1 et 2). Cette majoration est subordonnée à la fixation par arrêté<sup>130</sup> des conditions d'expérience et de qualification de la tierce personne intervenant.

Toutefois, cette clause dite de « sûreté », qui permet notamment de moduler le montant de l'APA en fonction de l'expérience et du niveau de qualification de la tierce personne ou du service d'aide à domicile auquel le bénéficiaire fait appel, n'a pas été réellement mise en œuvre.

<sup>128</sup> Audition de M. André Flageul, président de l'UNA, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 5 avril 2006.

<sup>129</sup> Cité par le journal *le Monde*, dossier « *Services à la personne : la révolution Borloo aura-t-elle lieu ?* », novembre 2006.

<sup>130</sup> Arrêté non pris à ce jour.

En conséquence, on observe de manière un peu paradoxale, que ce sont les personnes les plus dépendantes qui ont le plus recours à l'emploi direct.<sup>131</sup> Ce constat pose directement le problème central de la qualité des aides apportées aux personnes les plus dépendantes (GIR 1 et 2). Partant du constat que la sanction négative prévue par le décret du 20 novembre 2001 n'a jamais été vraiment mise en œuvre, le rapport précité de la Cour des comptes énumère les diverses options alternatives :

- une incitation positive par la majoration de l'APA dans le cas d'un recours à une personne qualifiée ;
- l'organisation d'un système d'habilitation des personnes intervenant de gré à gré ;
- limiter le libre choix de la personne et exiger une qualification des intervenants dans certains cas. L'équipe médico-sociale préciserait ainsi dans le plan d'aide les tâches qui doivent obligatoirement être assurées par une personne ayant une qualification.

➤ **La suppression du mécanisme orientant l'usage du TES vers les seuls services prestataires**

La loi du 26 juillet 2005 modifie l'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles qui prévoyait que « *si le bénéficiaire choisit de recourir à un service d'aide à domicile agréé dans les conditions fixées à l'article L. 129-1 du code du travail, l'allocation personnalisée d'autonomie destinée à le rémunérer peut être versée sous forme de titre emploi-service* ».

Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles précise désormais que « *si le bénéficiaire choisit de recourir à un salarié ou à un service d'aide à domicile agréé dans les conditions fixées à l'article L. 129-1 du code du travail, l'allocation personnalisée d'autonomie destinée à le rémunérer peut être versée sous forme de chèque emploi-service universel* ».

Sur ce point, la nouvelle loi qui a ainsi pour objet d'élargir les conditions d'utilisation du Cesu, et ce faisant, de réinjecter de l'emploi direct n'est pas dépourvue d'ambiguïté comme le souligne un rapport du Conseil économique et social régional de Lorraine : « *Il existe enfin une ambiguïté générale du texte qui d'un côté prône la professionnalisation du secteur et en particulier des structures intermédiaires et prestataires, et par ailleurs le recours favorisé au chèque emploi-service universel, dont l'utilisation semble peu encadré et qui risque encore de renforcer les rapports de gré à gré (80 % actuellement des prestations) ; rapports de gré à gré qui avaient été pointés comme un des freins majeurs à la structuration et la professionnalisation du secteur.* »<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Voir l'enquête de la Drees auprès des bénéficiaires de l'APA, Études et résultats, n° 293, février 2004.

<sup>132</sup> « Développer les emplois de services en Lorraine », rapport du CESR Lorraine, décembre 2005.

Concernant les publics fragiles, l'usage des titres emploi-services devenus universels facilite tout autant l'emploi de gré à gré que l'emploi mandataire. Certains redoutent que cela ne freine ainsi « *les efforts de regroupement pour développer les qualifications. Au surplus la concurrence qui risque de s'accroître entre prestataires de services dans le cadre de la liberté des prix peut entraîner l'abaissement des coûts et la réduction des frais de formation.* »<sup>133</sup>

En définitive, la question qui se trouve posée est celle de savoir si les interventions auprès des personnes vulnérables ne devraient pas être, de préférence, effectuées par des personnes relevant d'une organisation collective quelle que soit la forme juridique (entreprise, association, SCOP, groupement d'employeurs...), en particulier lorsqu'il s'agit de personnes très dépendantes. Cela implique que les associations ou entreprises soient en capacité de répondre à la demande.

### c) La problématique de l'insertion sociale

La détérioration de la situation de l'emploi, touchant en particulier des populations en difficulté, a conduit et conduit encore les pouvoirs publics à promouvoir des approches qui privilégient le développement de l'emploi plutôt que la qualification dans le secteur de l'aide à domicile. Les services à la personne sont souvent perçus comme un des secteurs pouvant utiliser des « emplois d'insertion ».

A cet égard, en 2006, un accent particulier est porté sur les contrats aidés dans l'aide à domicile. En effet, « *Des accords cadres ont été signés entre l'État et cinq fédérations nationales d'employeurs, comportant un plan de recrutement de 35 000 salariés entre 2005 et 2007.* »<sup>134</sup>

Plusieurs rapports soutiennent que l'image du secteur de l'aide à domicile ainsi que la qualité du service rendu auraient, dans le passé, pâti des actions mises en œuvre par l'État en vue de favoriser la réinsertion des personnes en situation d'exclusion. Ainsi, le Commissariat au plan suggère de « *dissocier la promotion du secteur des campagnes de réinsertion de personnes exclues du marché du travail. Conférer automatiquement une vocation sociale (économie sociale et solidaire) particulière aux services à la personne nuit finalement à leur développement.* ».

Cette approche mériterait sérieusement d'être nuancée. En effet, comme le constate Claude Alphandéry, président du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), « *Le secteur des services à la personne ne constitue pas un ensemble homogène. A côté de services très qualifiés, il en existe d'autres moins qualifiés ; ces derniers doivent pouvoir servir de marche pied vers un retour à l'emploi.* »<sup>135</sup>

<sup>133</sup> « *La protection des publics vulnérables dans les options offertes par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005* », Philippe Ligneau, Revue de droit sanitaire et social, n° 1, janvier 2006.

<sup>134</sup> Rapport du suivi 2006 du programme national de réforme 2005-2008, septembre 2006, p. 27.

<sup>135</sup> Entretien avec le rapporteur, le 9 mai 2006.

Il faut noter que les associations intermédiaires ont créé des structures pour offrir un débouché aux dizaines de milliers de salariés qu'elles recrutent (180 000 selon la Dares en 2002 dont plus de la moitié interviennent au domicile des particuliers). Leur objectif est d'en faire « *de véritables entreprises associatives devant produire un service de qualité* ». Les associations de services à la personne liées au Coorace (Proxim services) et celles liées à la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS) (charte « ménages services ») sont ainsi appelées à se développer sur ce champ. 45 associations relèvent de Proxim services, 4 000 personnes représentant environ 1 500 équivalents temps plein, les 20 « ménages services » 1 600 personnes.

Tout en gardant leur spécificité, qui est de favoriser la réinsertion sociale et professionnelle de personnes éloignées de l'emploi, les associations intermédiaires ont un rôle important à jouer dans le secteur des services à la personne, rôle complémentaire des autres acteurs associatifs. A cet égard, elles tendent à recentrer leur offre de services « *autour de la personne (jardinage, ménage, manutention, petits travaux toutes mains...) plus que des services à la personne. En clair, nous nous adressons à des ménages actifs plus qu'aux personnes âgées ou handicapées, ou alors nous nous occupons de leur jardin, pas de leur toilette ou de l'accompagnement de leur fin de vie.* »<sup>136</sup> Ces tâches nécessitent des qualifications spécifiques que proposent les associations intermédiaires, d'où l'intérêt d'un travail partenarial avec les autres acteurs de l'économie sociale.

L'aide à domicile des personnes âgées fournit des exemples intéressants. Ainsi l'entreprise CEDRE à Lille cumule-t-elle une activité classique de prestation de service et une activité d'entreprise d'insertion. Elle s'efforce donc de former aux métiers de l'aide à domicile des personnes (essentiellement des femmes) exclues du marché du travail.

De leur côté, certaines collectivités territoriales n'hésitent pas à soutenir la formation et le reclassement de publics fragiles vers le secteur des services à la personne, comme le montre l'exemple de la Franche-Comté qui a mis en place le dispositif Tremplin<sup>137</sup> :

---

<sup>136</sup> ASH, n° 2456, p. 46, mai 2006.

<sup>137</sup> Entretien du rapporteur avec Mme Marie-Marguerite Duffay, vice-présidente du conseil régional de Franche-Comté et M. Gérard Coulon, chef du service emploi, le 29 mai 2006.

## Encadré 10 : les emplois Tremplin en Franche-Comté

Le conseil régional de Franche-Comté a mis en place le dispositif Tremplin qui a pour objectif de favoriser la création, le développement et le maintien de projets et d'activités d'utilité sociale et collective, par la création ou la pérennisation d'emplois au profit des personnes jeunes et/ou connaissant des difficultés d'insertion. Le dispositif Tremplin repose sur deux types de mesures : Tremplin Associatif et Tremplin Solidarités.

**Tremplin Associatif** a pour objectif de favoriser le développement de la vie associative et la cohésion sociale en créant ou en pérennisant des emplois durables au sein des associations loi 1901. Pour tout emploi créé à temps plein le conseil régional accorde une aide de 15 000 € maximum par an. Cette aide sera minorée des autres contributions financières publiques obtenues dans le cadre d'un dispositif de droit commun (CIE, Contrat jeune en entreprise,...), ou spécifique (Aide dégressive à l'emploi, épargne consolidée ou dégressive pour les emplois jeunes,...), ou par intervention directe d'une autre collectivité locale.

**Tremplin Solidarités**, quant à lui, vise à consolider des secteurs d'activité dont les services se font en direction des personnes fragilisées ou en difficulté, ou sont assurés par des personnes elles-mêmes en difficulté d'insertion. A titre principal, sont éligibles à ce dispositif les structures de l'économie sociale et solidaire et notamment : les entreprises d'insertion conventionnées en CDIAE (Comité départemental d'insertion par l'activité économique), associations adhérentes au comité régional des services de remplacement dans l'agriculture, services prestataires d'aide à domicile auprès des personnes âgées ou handicapées,

Au 31 décembre 2005, on comptait 283 emplois Tremplin Associatif, dont 70 dans le sport, 42 dans la culture, 92 dans le domaine des solidarités, 32 dans l'éducation populaire, 23 dans l'environnement et 24 dans divers domaines.

1 200 emplois ou postes Tremplin Solidarités, dont 470 postes dans les entreprises d'insertion, 107 auprès du Comité régional des services de remplacement dans l'agriculture, 530 dans les associations d'aide à domicile et 93 créations d'emplois au profit des entreprises qui recrutent des personnes ayant subi un licenciement économique.

Le secteur associatif peut aussi jouer un rôle important dans la création d'emploi en intervenant sur d'autres champs des services à la personne. En effet, il s'est jusqu'ici surtout spécialisé sur l'aide à domicile des personnes âgées. Il a à l'origine largement répondu à une demande non satisfaite et qui continue de l'être en partie. Il s'est peu positionné sur les services d'entretien de la maison. Il faut citer à l'encontre de ce constat le choix de l'Adessa, particulièrement défendu par sa présidente, de développer les services auprès des actifs. L'objectif, selon la présidente est de « *lutter contre le travail au noir, structurer le secteur, créer une vraie branche professionnelle, bâtir une convention collective (ou établir des passerelles entre conventions collectives)* »<sup>138</sup>.

Pour cela, elle a contribué à la création dans la banlieue toulousaine d'un GIE regroupant une structure d'aide à domicile (activité d'origine), une structure dédiée à la garde d'enfant (mode de garde relais) et enfin une dernière dédiée au ménage-repassage. Cela permet de rationaliser la gestion. En revanche les salariées n'interviennent que dans le cadre d'une seule activité.

La présidente indique « *que la difficulté à laquelle elle est confrontée est la question du recrutement. Cela l'empêche dit-elle de déclencher une politique commerciale soutenue. Elle plaide donc pour le développement de la formation tant initiale que continue. Elle estime que des pré-requis sont communs à*

<sup>138</sup> Entretien du rapporteur avec Mme Colette Bory, présidente de l'Adessa, le 30 octobre 2006.

*plusieurs filières (HCR, propreté, services à la personne). Avec un organisme de formation, elle a initié une formation d'agent à domicile, reconnue par la fédération des organismes de formation ».*

Pour les publics en insertion, son association a obtenu des financements du PLI pour la garde d'enfant des personnes partant en formation ou devant se présenter à un entretien d'embauche.

d) Un équilibre à trouver entre pilotage national et régulation territoriale

Une étude (2006) visant à éclairer le comité de suivi du plan de cohésion sociale sur les conditions de professionnalisation du secteur des services à la personne permet de saisir localement les premiers effets du plan gouvernemental de développement des services à la personne<sup>139</sup>.

Elle met au jour un certain nombre d'obstacles et de difficultés dans la mise en œuvre locale de ce plan. Ainsi, dans le département où a été réalisée l'étude, peut-on relever au moins trois difficultés<sup>140</sup>.

La première réside dans l'absence de production en continu des connaissances statistiques qui permettraient de suivre et d'évaluer, d'une part, le développement de la demande de services (et particulièrement l'évolution de sa répartition entre emploi direct, emploi associatif et emploi d'entreprise) et, d'autre part, l'évolution de la qualité et du volume horaire des emplois, ainsi que des garanties sociales qui leur sont associées. Ces données, qui faciliteraient un pilotage local du plan, demeurent actuellement fragmentées et non consolidées : *« Pour être tout à fait clair, dans le département étudié, en l'état actuel des données disponibles et de leur éparpillement, les différents services concernés ne peuvent que formuler des hypothèses sur l'augmentation du volume d'activité! De la même manière, apprécier les effets du plan sur l'amélioration et la valorisation des conditions de travail des salariés est une tâche presque impossible du fait de l'information incertaine et toujours limitée actuellement accessible sur ce sujet. »*<sup>141</sup>

La deuxième difficulté concerne la mise en œuvre de la procédure d'agrément simplifiée des structures. Les services concernés (directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle et conseils généraux) doivent désormais délivrer cet agrément à de nouveaux opérateurs, dont la particularité, pour la majorité d'entre eux, est de ne pas posséder d'expérience antérieure auprès des « publics fragiles ». Ces services ont donc à se prononcer au vu d'une déclaration d'intention de moyens, sans pouvoir apprécier les compétences d'animation, d'organisation et de direction nécessaires pour rendre ces moyens effectifs. Mais, l'inquiétude porte *« sur les moyens dont vont pouvoir se doter les services de l'État et des conseils généraux une fois*

<sup>139</sup> « Le plan de développement des services à la personne et la construction territoriale de la professionnalisation de ce secteur », étude réalisée par l'association Développement et emploi, remis au comité de suivi du plan de cohésion sociale, septembre 2006.

<sup>140</sup> Voir synthèse de l'étude parue dans ASH, n°2475-2476, Jean-Luc Charlot, octobre 2006.

<sup>141</sup> Idem

*l'agrément obtenu afin de suivre, d'accompagner et d'évaluer ces nouvelles structures, particulièrement dans les premiers mois de leur activité. Cet accompagnement permettrait d'éviter de probables dysfonctionnements, dont la publicité ne pourra que nuire à la nécessaire confiance des usagers et clients envers ces services, condition de leur développement. »<sup>142</sup>*

Enfin, la troisième difficulté réside dans le fait qu'un certain nombre de salariés du secteur sont contraints de multiplier les employeurs et cumulent des situations d'emploi direct avec un emploi via une structure mandataire par exemple. Cela conduit à des situations complexes où les droits, les statuts et les conditions de travail peuvent varier malgré une activité comparable. Même si la dynamique enclenchée par le plan de développement des services à la personne n'est pas à l'origine de cette situation, elle risque cependant, selon cette étude, de l'accentuer. Car les nouveaux offreurs se créent le plus souvent sur une base de mono-activité, ce qui induit presque nécessairement un temps partiel pour les salariés, que ces derniers vont tenter de compléter sous d'autres statuts.

Autant d'éléments qui plaident en faveur d'une gestion locale et collective de ces activités. Autrement dit, la réussite de ce plan orienté vers le développement d'une offre de services et d'emplois de qualité *« nécessite d'articuler cette dynamique nationale à des instruments de régulation territoriale : construction, à partir des différentes sources existantes, d'outils de suivi de l'activité, des emplois créés et de leur qualité ; proposition de démarches d'appui et d'accompagnement des nouveaux offreurs de services ; construction locale d'outils de gestion collective des situations multi-employeurs »<sup>143</sup>*

Cette étude estime nécessaire d'engager *« une concertation visant à l'élaboration d'un statut social homogène garantissant des droits sociaux minimaux aux employés du secteur des services à la personne, luttant ainsi contre la précarité, et accroissant l'attrait de ces métiers »*.

## **2. Des besoins de formation importants et non couverts**

### *2.1. Des besoins de formation et de qualification importants*

Conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *« Les formations sociales contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement social. »*

Un schéma national des formations sociales, établi en application de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions<sup>144</sup>, avait *« pour objet de prévoir et de susciter les évolutions nécessaires du dispositif de formation des travailleurs sociaux »*. Se fondant sur les besoins constatés en

<sup>142</sup> Idem

<sup>143</sup> Idem

<sup>144</sup> Article 151 de la loi du 29 juillet 1998.

1998, il a proposé des scénarios pour 2003. Toutefois, cet effort de recensement et de prévision des besoins n'a pas été renouvelé pour la période postérieure comme le déplore le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2005<sup>145</sup>.

Pourtant, la croissance constatée des emplois, en particulier dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, les encouragements donnés par les pouvoirs publics au développement des aides à la personne, le vieillissement de la pyramide des âges des intervenants, l'absence de diplôme ou de titre de qualification d'une partie des professionnels concernés, se conjuguent pour faire apparaître des besoins de formation très importants dans la période à venir.

Les professions centrées sur la famille - non compris les assistantes maternelles, qui représentent à elles seules 47 % des effectifs<sup>146</sup> - regroupent 28 % des travailleurs sociaux, dont 22 % pour l'aide à domicile, principalement auprès de personnes âgées. Or 80 % des professionnels de l'aide à domicile ne sont pas diplômés. Une tendance au vieillissement est en outre constatée (l'âge moyen est de 44 ans en 2002) et le secteur rencontre des difficultés à recruter dans les jeunes générations.

En réponse à cette situation, un nouveau diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) a été institué en mars 2002, qui atteste les compétences pour effectuer un accompagnement social et un soutien dans la vie quotidienne auprès des publics fragiles. Il constitue le premier niveau de qualification de la filière des métiers de l'aide à domicile.

Relevant l'absence de correspondance entre le taux de croissance des emplois (de 26 000 à 35 000 par an entre 1999 et 2003) et l'évolution du nombre de diplômés, le ministère des Affaires sociales a présenté en 2001 deux scénarios dans le schéma national des formations sociales :

- dans l'hypothèse d'un maintien à 3 % par an de la croissance du nombre des diplômés (conduisant à un effectif de 3 040 diplômés en 2003), le schéma prévoyait que le taux d'aides professionnels à domicile non diplômés augmenterait encore, passant de 80 % en 1998 à 86 % en 2003 ;
- dans l'hypothèse volontariste d'un doublement en 4 ans des flux de diplômés (conduisant à un effectif de près de 8 000 diplômés en 2003), qui avait la préférence du ministère, le schéma prévoyait que le taux de non diplômés s'établirait à 81 % en 2003.

---

<sup>145</sup> « *Le rôle de l'État dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation* », Rapport public annuel de la Cour des comptes pour l'année 2005, dont de larges extraits sont reproduits ici.

<sup>146</sup> L'appartenance ou non des assistantes maternelles à la catégorie des travailleurs sociaux n'est pas tranchée, selon la DGAS. Leur formation (non diplômante) est essentiellement financée par les départements. Aucune analyse des besoins n'a été faite au niveau national. La loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux a prévu une amélioration de leur qualification.

Sur les 3 000 places de travailleurs sociaux créées à la rentrée de septembre 2002, 620 ont été des places d'Auxiliaires de vie sociale (AVS). À la rentrée de septembre 2003, 177 nouvelles places d'AVS ont été créées<sup>147</sup>.

Tableau 9 : nombre de diplômes délivrés dans le secteur de l'aide à domicile

Formation	1996	1998	2000	2002	2003
CAFAD/DEAVS	2 181	2 681	2 083	2 074	3 153

Source : Drees, données France entière

Le chiffre de 3 153 DEAVS en 2003, qui comprend les 1 566 diplômes délivrés par validation des acquis de l'expérience, reste inférieur de plus de moitié à l'objectif « volontariste » visé par le ministère. En revanche, 6 990 DEAVS ont été délivrés en 2004, ce qui marque un progrès sensible.

Pour anticiper et répondre à ces exigences de qualification, un rapport réalisé en 1998 préconisait d'élaborer « *un schéma directeur des actions de qualification des métiers de l'aide à domicile à la suite des travaux du contrat d'études prospectives sur les aides à domicile.* »<sup>148</sup>

## 2.2. Une offre de formation insuffisante et hétérogène

L'offre de formation dans le secteur de l'aide à domicile présente deux caractéristiques essentielles : une formation initiale peu développée (a) et un morcellement des titres et des diplômes (b).

### a) Une formation initiale peu développée

Outre le DEAVS, il y a également d'autres diplômes accessibles par la formation initiale : le BEP carrières sanitaires et sociales avec la mention complémentaire aide à domicile, le CAP petite enfance (désormais accessible par la voie de l'apprentissage), les diplômes du ministère de l'agriculture également accessibles au titre de la formation initiale.

D'une manière générale, la formation initiale aux métiers des services à la personne reste insuffisamment développée comme vient de le montrer le dernier rapport du Haut comité Éducation-Économie-Emploi (Annexe n° 10).

Hormis les activités de soins, aucune qualification préalable n'est exigée de la part des intervenants à domicile. En conséquence, la formation initiale dans ce secteur est peu développée et la qualification relève essentiellement des deux branches professionnelles et de la formation continue. L'absence de diplômes préalable peut sembler surprenante. Toutefois, s'agissant d'une main-d'œuvre fortement féminisée, « *On peut ainsi comprendre qu'aucun diplôme ne soit nécessaire pour accéder à ces emplois, puisque peu ou prou, toutes les femmes effectuent dans leur propre foyer ces mêmes tâches domestiques.* »<sup>149</sup> Cela étant,

<sup>147</sup> « *Le rôle de l'État dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation* », Rapport public annuel de la Cour des comptes pour l'année 2005, op. cit.

<sup>148</sup> Rapport IGAS-IGF, Véronique Hespel et Michel Thierry, 1998.

<sup>149</sup> « *La professionnalisation dans les services à domicile aux personnes âgées : l'enjeu du diplôme* », Cécile Clergeau et Annie Dussuet, Formation emploi, n° 90, La documentation française, 2005.

les structures d'aide et de soutien à domicile sont réticentes « à embaucher n'importe quelle femme comme aide à domicile, au simple argument que celle-ci réalise chez elle cette même fonction. Les responsables insistent au contraire sur les spécificités du travail d'aide à domicile qui rendent à leurs yeux nécessaire une formation permettant l'acquisition de compétences distinctes de celles construites dans la sphère privée. »<sup>150</sup>

A cet égard, lors de son audition devant la section des affaires sociales, André Flageul, président de l'UNA a suggéré une implication plus forte de l'Éducation nationale : « Notre nouvelle préoccupation est de développer l'attractivité de ces emplois auprès des jeunes et de faire en sorte que l'Éducation nationale s'investisse dans les formations initiales de notre secteur. Contrairement à d'autres parties de l'action sociale, il nous semble que l'Éducation nationale doit jouer un rôle dans la formation initiale de notre secteur. Nous aimerions bien que l'Éducation nationale forme des gens titulaires du DEAVS, du Diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale (DETISF). À côté de la VAE, de la formation en cours d'emploi, de la formation pour les chômeurs, l'Éducation nationale doit mettre en place massivement des formations initiales. »

De son côté, Guillaume Richard, directeur associé d'une grande entreprise de services à la personne déplore « que l'accès aux métiers de l'aide à domicile, notamment pour les tâches ménagères et l'entretien de la maison, ne soit pas possible par la voie de l'apprentissage. »<sup>151</sup> Selon lui, le secteur des services à la personne se trouve ainsi privé d'une main-d'œuvre jeune qui souhaiterait s'orienter vers des métiers du tertiaire. Peu de métiers de ce secteur sont accessibles par la voie de l'apprentissage.

À titre expérimental, les entreprises de services à la personne du secteur lucratif en liaison avec les Chambres de commerce et de l'industrie mettent en place des actions de formation innovantes en direction des salariés du secteur, notamment par la voie de l'apprentissage à l'image de l'Institut des services à la personne (ISERP) d'Alençon (Orne)<sup>152</sup> :

---

<sup>150</sup> Idem, p. 74.

<sup>151</sup> Entretien du rapporteur avec M. Guillaume Richard, directeur associé de l'entreprise « Oxygène 2 », le 2 octobre 2006.

<sup>152</sup> Il est à noter que c'est aussi à Alençon que la Fepem a créé, en 1995, l'Institut Fepem de l'emploi familial (IFEFF) qui développe une activité d'ingénierie de formation pour les salariés de cette branche.

## Encadré 11 : l'Institut des services à la personne (ISERP) d'Alençon

L'objectif de l'institut des services à la personne (ISERP) est de contribuer à la professionnalisation des services à la personne par la formation.

L'ISERP forme les personnes qui exercent auprès de familles, de personnes âgées et/ou handicapées en leur apportant une aide dans l'accomplissement des tâches et activités de la vie quotidienne en permettant ainsi le maintien dans le milieu de vie habituel, la préservation de l'autonomie et en évitant la rupture de liens sociaux.

L'institut répond prioritairement aux besoins de formation des entreprises de services à la personne. A cet effet, il est en lien direct avec la commission formation du SESP pour identifier en permanence les besoins de la profession : observatoire de la profession, thèmes de formation, besoins de diplômes, méthodes pédagogiques notamment.

Il est géré par :

- le Syndicat des entreprises de services à la personne (SESP) qui regroupe les entreprises et les organismes du secteur et assure un dialogue privilégié avec les Pouvoirs Publics sur tous les sujets liés au développement des services à la personne.
- la Chambre de commerce et d'industrie d'Alençon (CCI Alençon) qui, dans le réseau consulaire, a une expérience exemplaire dans les activités de services et un savoir-faire reconnu en matière de formation.

Ainsi l'ISERP, en prise directe avec des partenaires expérimentés, est placé au cœur même du secteur des services à la personne.

L'ISERP est le premier Centre de formation par apprentissage (CFA) dédié aux services à la personne depuis septembre 2002. Dans ce cadre il prépare à des diplômes nationaux des jeunes aux métiers des services à domicile, notamment le diplôme avec mention complémentaire « aide à domicile » par apprentissage (Diplôme d'État de niveau V) équivalent au DEAVS. La durée de la formation au CFA : 560H répartis entre septembre et juin, par alternance CFA / Entreprise.

## b) Un morcellement des titres et des diplômes peu lisible

Le principal diplôme est désormais le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS)<sup>153</sup>, qui atteste des compétences « *pour effectuer un accompagnement social et un soutien auprès des publics fragilisés, dans leur vie quotidienne* ». Ce diplôme comporte un certain nombre d'avancées par rapport au certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD) : la définition d'un référentiel métier, une formation - initiale<sup>154</sup> ou continue - plus riche et organisée en modules, ce qui en facilite l'accès pour les personnes déjà en poste. Alors que le CAFAD reposait sur une formation théorique de 250 heures et des stages pratiques de 120 heures, l'obtention du DEAVS exige 500 heures de formation et 560 heures de stages. C'est de plus le premier diplôme des professions sociales ouvert à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

<sup>153</sup> Décret n° 2002-410 du 26 mars 2002.

<sup>154</sup> Le CAFAD ne s'obtenait pas en formation initiale mais seulement en cours d'emploi.

## Encadré 12 : le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale

La formation est organisée sous forme modulaire sur une période de 9 à 36 mois en parallèle d'un emploi. Elle comporte 11 modules, s'articulant en 5 unités de formation. U1 les bénéficiaires de l'intervention, U2 accompagnement et aide aux personnes dans les actes essentiels de la vie quotidienne, U3 accompagnement et aide aux personnes dans les activités ordinaires de la vie quotidienne, U4 accompagnement et aide aux personnes dans les activités de la vie relationnelle et sociale, U5 méthodologie d'intervention auprès des personnes à aider. Elle comprend aussi quatre mois de stages, un stage professionnel et un ou deux stages de découverte. Le diplôme sanctionne 1060 heures de formation au lieu de 480 heures pour l'ancien certificat d'aptitude. Il intègre des formations complémentaires en pathologie de la vieillesse comme la maladie d'Alzheimer.

Malgré la création du DEAVS et celle du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale<sup>155</sup>, l'offre de qualification reste peu lisible, dans la mesure où elle se compose d'une grande variété de diplômes aux finalités proches mais relevant de ministères différents comme le montre le tableau 7.

A côté du DEAVS, il existe le titre « assistant de vie » délivré par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)<sup>156</sup> mais aussi les titres et certifications délivrés par la Fepem. La formation d'assistante de vie se compose de trois modules et de périodes en alternance représentant au minimum 9 semaines sur les 24 que compte la formation<sup>157</sup>. Pourtant proche du DEAVS, le titre d'assistant de vie est reconnu, dans l'accord de 2002, équivalent à seulement quatre modules sur les onze que compte le DEAVS.

Tableau 10 : les principaux diplômes et titres dans le secteur de l'aide à domicile

Ministères et organismes	Diplômes	VAE
ministères des Affaires sociales, du travail et de la solidarité	diplôme d'État Auxiliaire de vie sociale (DEAVS) Technicienne de l'intervention sociale et familiale (TISF) diplôme d'État Aide médico-psychologique (AMP)	OUI
Titre délivré par l'AFPA pour le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité	titre « assistant de vie »	OUI
ministère de l'Éducation nationale	BEP carrière sanitaire et sociale Bac professionnel « services » CAP Petite enfance...	
ministère de l'Agriculture	CAP agricole « services en milieu rural » BEPA option services, spécialité « services à la personne »...	
Fepem	titre « employé familial polyvalent » Certificat de qualification professionnelle (CQP) « assistant de vie », « et garde d'enfants »	OUI NON

<sup>155</sup> Décret n° 2004-289 du 25 mars 2004.

<sup>156</sup> 3 000 titres ont été délivrés par l'AFPA en 2004.

<sup>157</sup> Entreprises formation, dossier « métiers des services à la personne », n° 149, juin 2005.

De manière plus précise, on peut inventorier différents modes de validation des compétences professionnelles<sup>158</sup> :

- les titres professionnels : ils sont constitués de certificats de compétences professionnelles ; au moins 11 spécialités concernent les métiers des services à la personne ;
- les diplômes nationaux professionnels tels que les CAP, BEP, BEPA notamment ;
- les attestations (de présence, des acquis, de stage) et certificats de formation générale ;
- les diplômes d'État comme le DEAVS, TISF et AMP ;
- les certificats de qualification professionnelle délivrés par la branche du particulier employeur ;
- les certifications homologuées : branche du particulier employeur (titre homologué « *employé familial polyvalent* ») et l'habilitation régionale (ex. titre homologué « *agent d'accompagnement auprès des personnes âgées, handicapées* ») ;
- les validations partielles : il s'agit d'unités d'enseignements que peut suivre un stagiaire et qui sont capitalisables pendant une durée de 3 à 5 ans. Elles permettent l'accès à un diplôme dans sa totalité (certificats de compétences professionnelles pour les titres professionnels ou modules pour les diplômes professionnels ou les titres homologués).

c) Vers une reconfiguration des emplois et des diplômes ?

Certes, il existe quelques passerelles entre ces différentes formations. En effet, certaines certifications donnent droit à des équivalences partielles ou totales entre les formations suivantes : le titre professionnel « assistante de vie aux familles » ; le diplôme d'État « auxiliaire de vie sociale » ; la mention complémentaire « aide à domicile » ; le BEPA « services aux personnes » ; le titre « employé familial polyvalent » (Annexe n° 11). Il en va de même pour le diplôme d'État d'aide médico-psychologique qui comporte des dispenses ou allègements de formation selon les diplômes précédemment obtenus par les candidats.<sup>159</sup>

Mais il conviendra probablement d'aller plus loin et d'engager, comme le suggère un rapport récent (2006), une reconfiguration des emplois et des diplômes de l'aide à domicile<sup>160</sup>. Il est notamment proposé d'unifier et de simplifier les formations de l'accompagnement des personnes dépendantes en créant un véritable tronc commun aux trois formations d'auxiliaire de vie sociale, d'aide médico-psychologique et d'aide soignante. Il s'agirait de mettre en place une formation de base unique sur laquelle se grefferaient des modules de

<sup>158</sup> Assises de la professionnalisation, Paris, septembre 2006.

<sup>159</sup> ASH, n° 2473, du 13 octobre 2006, p. 19.

<sup>160</sup> « Propositions pour un accompagnement plus humanisé et humanisant et une formation plus adaptée », Marcel Nuss, juin 2006.

spécialisation professionnelle, en fonction de l'orientation professionnelle choisie.

#### Encadré 13 : les propositions du rapport sur l'accompagnement (2006)

Le rapport du groupe de travail sur l'accompagnement présidé par Marcel Nuss propose notamment :

- d'instaurer un véritable tronc commun pour la formation des accompagnants car le décroisement actuel, bien que représentant un mieux, est insuffisant pour éveiller un sentiment d'appartenance et élever le niveau général des compétences ;
- que la formation composant le tronc commun soit un moyen terme entre les formations actuelles d'aide médico-psychologique et d'aide soignante, elle se composera soit de quatre stages de deux mois chacun, soit se ferait dans le cadre d'un contrat de professionnalisation de neuf mois, en institution ;
- de proposer systématiquement aux étudiants un stage à domicile ;
- d'envisager la possibilité d'une formation en cours d'emploi chez un particulier employeur ;
- de fonder les métiers de l'accompagnement des personnes sur la dénomination commune d'« accompagnant », entre autres afin de renforcer le sentiment d'appartenance chez ces professionnels;

Source : rapport intitulé « *propositions pour un accompagnement plus humanisé et humanisant et une formation adaptée* », juin 2006, p. 109.

La question d'un socle commun de formation a aussi été évoquée en ces termes lors des Assises de la professionnalisation : « *Afin de simplifier les parcours de formation, la question de la constitution d'un socle commun de formation pour le secteur des services à la personne est posée. Le BEP sanitaire et social peut-il être considéré comme ce socle commun ? Au socle commun pourraient se rajouter des formations complémentaires si le salarié souhaite se spécialiser.* »<sup>161</sup>

### 3. Un dispositif conventionnel hétérogène

Malgré les efforts très significatifs accomplis au cours des années récentes dans le champ conventionnel des opérateurs à but non lucratif de l'aide à domicile comme dans celui des particuliers employeurs, où de nombreux accords collectifs ont été signés, des lacunes demeurent, qui pénalisent autant les salariés que leurs employeurs. Or, l'égalisation des conditions d'emploi sur un champ d'application le plus large possible ouvrirait des perspectives de développement du secteur. Les salariés subissent la complexité des cadres juridiques. Il faut parvenir à ce que, pour les métiers similaires ou proches, les salariés aient accès aux mêmes garanties collectives, quelle que soit la structure juridique qui régit leur contrat de travail.

#### 3.1. Dans le secteur lucratif

Le secteur des services à la personne à but lucratif ne dispose pas encore de convention collective, en tant que telle, même si de nombreux métiers sont rattachés à des conventions collectives existantes. Cette situation constitue

<sup>161</sup> Synthèse des Assises de la professionnalisation, Nantes, 27 septembre 2006.

l'héritage d'un passé où les entreprises étaient très peu présentes dans le secteur des services à la personne.

Il est à souligner que certaines des activités mentionnées par le décret du 29 décembre 2005 ne sont couvertes par aucune convention collective, qu'il s'agisse d'une convention applicable aux activités lucratives ou aux activités non lucratives. Il s'agit principalement de la garde d'enfants à domicile, du soutien scolaire et des cours à domicile. Pour les autres activités, le débat existe qu'il s'agisse par exemple de l'assistance informatique et d'internet à domicile, du gardiennage et de la surveillance temporaire à domicile de la résidence principale et secondaire.

Cette situation est appelée à évoluer, en particulier sous l'effet de la rapide croissance d'un tissu de jeunes PME. Ainsi, à l'instigation du Syndicat des entreprises de service à la personne (SESP) qui représente ces entreprises, un projet de convention collective est en négociation depuis quelques mois.

La délimitation du champ d'application de la future convention collective pose la question des éventuels chevauchements de champ d'application avec des conventions collectives existantes (Annexe n° 12). Les confédérations syndicales s'inquiètent des nombreux chevauchements de champ d'application<sup>162</sup>.

### 3.2. Dans le secteur non lucratif

On constate une multiplicité de conventions dans le secteur non lucratif (branche de l'aide à domicile) qui emploie autour de 200 000 personnes.

#### a) Les principales conventions collectives et accords

- la convention collective du 11 mai 1983 des organismes d'aide ou de maintien à domicile qui concerne environ 90 000 salariés (étendue) ;
- la convention collective du 2 mars 1970 des travailleuses familiales concernant environ 9 000 salariés (non étendue) ;
- la convention collective du 6 mai 1970 des aides familiales rurales et personnels de l'aide à domicile en milieu rural (ADMR), soit 68 000 salariés, (non étendue) ;
- le protocole d'accord du 24 mai 1993 de l'Union nationale des associations coordinatrices de soins et de santé (UNACSS) ;
- associations familles rurales et leurs fédérations (non étendue).
- les conventions « Personnes inadaptées et handicapées établissements » ainsi que « Médico-sociaux établissements FFESCPE<sup>163</sup> » relevant du code 853J aide à domicile ;

Plusieurs accords, dont certains ont été agréés et étendus, viennent compléter ce paysage conventionnel : l'accord sur le temps partiel (agréé et étendu) de 1993 ; l'accord sur le temps de travail (agréé et étendu) en 1997 ;

<sup>162</sup> Entretien du rapporteur avec les principales confédérations syndicales.

<sup>163</sup> Fédération française des établissements de cure et de prévoyance pour enfants.

l'accord sur la RTT (agrée et étendu) en 2000 ; l'accord du 29 mars 2002 relatif aux emplois et aux rémunérations.

En décembre 2004, quatre nouveaux accords ont été signés. Tout d'abord, un avenant réduisant le champ d'application de l'accord du 29 mars 2002 a été signé par l'ensemble des fédérations d'employeurs et les principales organisations syndicales.

Ensuite, en application de la loi du 4 mai 2004, un accord de branche relatif à la formation tout au long de la vie et à la politique de professionnalisation a également été conclu. Ce texte prévoit notamment la mise en place d'un entretien individuel professionnel pour chaque salarié ayant au moins deux années d'activité dans une même structure ainsi que la possibilité de transférer le droit individuel à la formation<sup>164</sup>. L'accord met aussi en place dans la branche une Commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE), représentée au niveau local par des commissions paritaires régionales. L'une de ses missions est « *d'examiner l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications professionnelles au regard des informations issues de l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications* », également créé par l'accord. Il désigne aussi Uniformation comme l'organisme collecteur agréé de la branche et fixe à 2,1 % de la masse salariale brute le montant de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle, à la charge de toutes les structures de la branche et quel que soit leur effectif.

Le troisième accord concrétise le partenariat entre la branche professionnelle de l'aide à domicile et Uniformation. Enfin, un accord complémentaire relatif à la formation du personnel d'intervention, essentiellement de catégorie D, a recueilli les signatures de quelques organisations syndicales.

#### b) Le processus d'unification en cours

La branche de l'aide à domicile a conclu un accord le 29 mars 2002 relatif à l'emploi et aux rémunérations. Cet accord a été agréé par arrêté du 31 janvier 2003 et étendu par arrêté du 7 avril 2005. Entré en vigueur en 2003, l'accord du 29 mars 2002 avait pour vocation de définir les métiers et de créer des filières professionnelles et ainsi d'homogénéiser les différents statuts existant au sein du secteur non lucratif. Cet accord préfigure une convention collective unique. Faisant suite à une demande du secrétariat d'État aux Personnes âgées, cet accord entendait précisément répondre aux besoins de professionnalisation du secteur en revalorisant les salaires des employés et en établissant une reconnaissance des qualifications par des diplômes.

De manière plus générale, un processus d'unification a été lancé récemment pour doter le secteur non lucratif d'une convention collective unique. Malgré l'effort des principaux employeurs et des organisations syndicales, ce processus d'unification n'a pu aboutir à la fin de l'année 2006.

---

<sup>164</sup> Voir ASH, n° 2387, décembre 2004.

Au-delà du seul secteur non lucratif, le plan de développement des services à la personne (2005) affichait un objectif très ambitieux en matière d'unification des conventions collectives. Ainsi, à terme, « *l'objectif structurant proposé aux partenaires sociaux est de parvenir à une convention collective commune aux prestataires de services à la personne, déterminant un socle de règles s'appliquant à l'ensemble des salariés du secteur, qu'ils relèvent de l'économie privée de droit commun ou de l'économie privée associative. Cette convention commune pourrait être déclinée, en tant que de besoin, par des conventions spécifiques applicables aux différentes catégories de métiers des services à la personne.* »

### 3.3. La coexistence de deux branches professionnelles

Le secteur des services à la personne se caractérise par l'existence de deux branches conventionnelles : la branche de l'aide à domicile et la branche des particuliers employeurs. Cette dernière a sa propre convention et emploie environ 800 000 personnes («gré à gré »)

La Fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem) est signataire de trois conventions collectives :

- la convention collective des salariés des particuliers employeurs (renégociée en 1999)<sup>165</sup> ;
- la convention collective des jardiniers et gardiens de propriétés privées<sup>166</sup> ;
- la convention collective des assistantes maternelles du particulier employeur<sup>167</sup>.

Ces deux branches ont travaillé ensemble en 1998, dans le cadre d'un contrat d'étude prospective, sous l'égide du ministère du Travail. Ce Contrat d'étude prospective (CEP) a permis de faire un état des lieux des emplois, des conditions de travail et de formation dans chacune des branches.

D'aucuns suggèrent de rapprocher, au plan conventionnel, les deux branches de l'aide à domicile et des particuliers employeurs. Dans l'immédiat, compte tenu notamment de l'hétérogénéité des modes d'intervention (mandataire, prestataire, gré à gré), des accords inter-branches sur des thèmes spécifiques (formation, classification, mobilité...) pourraient être envisagés.

Lors de son audition devant la section des affaires sociales, Laurent Hénart, Président de l'ANSP, a suggéré de réfléchir à la négociation d'un accord interprofessionnel : « *Du côté de l'Agence, on a proposé au conseil d'administration de réfléchir - pourquoi pas - à un accord interprofessionnel, quelque chose qui permette de ne pas revenir sur des conventions collectives existantes, sur lesquelles tout le monde ne pourrait pas s'aligner immédiatement*

<sup>165</sup> CCN n° 3180 étendue par arrêté du 2 mars 2000.

<sup>166</sup> CCN n° 3602 étendue par arrêté du 27 mai 1986.

<sup>167</sup> CCN n° 3317 étendue par arrêté du 17 décembre 2004.

*également pour des raisons de chevauchement, mais de faire en sorte qu'il n'y ait plus personne qui soit en dehors de tout dispositif conventionnel »<sup>168</sup>.*

En ce qui concerne l'aide à domicile des personnes âgées dépendantes, il serait souhaitable que les statuts des salariés se rapprochent afin de ne pas susciter des concurrences préjudiciables à la qualité des prestations.

#### **4. Les disparités de conditions d'emploi selon les branches**

On constate de fortes disparités de statuts entre les salariés selon qu'ils sont employés dans la branche de l'aide à domicile ou dans celle du particulier employeur. Cette situation est de nature à brouiller l'identité professionnelle des métiers de ce secteur. Les conditions d'emplois différentes pour des métiers similaires renforcent la faible attractivité de ces métiers.

##### *4.1. Un accès inégal à la formation continue selon les branches*

Comme cela a été évoqué précédemment, une difficulté tient au fait que le secteur relève de deux branches professionnelles différentes : la branche de l'aide à domicile et celle des particuliers employeurs. Chacune s'est dotée de dispositifs de financement de formation différents pour des métiers similaires. Ainsi, trois organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) interviennent dans le secteur de l'aide à domicile : AGEFOS PME pour les particuliers employeurs, Uniformation, qui regroupe les associations d'aide à domicile et les Organismes paritaires collecteurs agréés régionaux (OPCAREG) qui drainent les cotisations des entreprises privées à but lucratif.

*Cette dualité soulève « la question de la convention applicable pour les personnes alternant les postes en gré à gré et le travail au sein d'une association. Elle entraîne en outre un inégal accès à la formation : alors que la qualification des salariés des associations entre dans le cadre de plans de formation préalablement définis, la formation des salariés des particuliers employeurs est difficile à organiser. » (Annexe n° 13)<sup>169</sup>*

Les associations ont, ces dernières années, accentué leurs efforts en matière de formation : *« La professionnalisation est en marche depuis un certain temps... Le taux de contribution des employeurs est de 2,10 %. Les filières de formation existent. Dans notre branche professionnelle, dès qu'un salarié intègre un dispositif de formation et de qualification, avant même d'en avoir obtenu le résultat, il change de catégorie. C'est l'effet « ascenseur social » que nous avons mis en place. Nous recrutons massivement des gens non qualifiés puisque très peu de gens qualifiés sont disponibles sur le marché du travail. Ils sont sans qualification, mais ils ne sont pas sans compétences ! »<sup>170</sup>*

<sup>168</sup> Audition de M. Laurent Hénart, président de l'ANSP, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 15 mars 2006.

<sup>169</sup> Rapport de la Cour des comptes, op. cit., p. 68).

<sup>170</sup> Audition de M. André Flageul, président de l'UNA, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 5 avril 2006.

La Fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem) a de son côté créé en 1995 l'Institut Fepem de l'emploi familial (IFEFF), qui dispense des formations sur « les techniques de base du métier » (entretien du linge, préparation des repas, tenue de la maison) et des formations spécifiques pour les postes auprès d'enfants ou de personnes âgées. De plus, la branche du particulier employeur a mis en place un dispositif de formation sur l'ensemble du territoire national en labellisant des partenaires parmi les organismes de formation locaux. Ainsi, l'IFEFF coordonne ce dispositif et intervient en appui auprès de 250 organismes labellisés dans les régions, y compris dans les DOM.

L'effort de formation est inégal selon les branches. Pour la branche du particulier employeur, la cotisation patronale de formation continue s'élève à 0,15 %, tandis que pour la branche de l'aide à domicile le taux de contribution est de 2,10 % de la masse salariale brute en vertu de l'article 24 de l'accord de branche de l'aide à domicile relatif à la formation.

#### 4.2. La nécessité de former les « encadrants »

De son côté, M. Olivier Cany, directeur général de l'Association française des organismes de formation et de recherche en travail social (AFORTS), insiste sur la nécessité de former en priorité l'encadrement intermédiaire (chef de service, responsable de secteur notamment) des structures prestataires afin que l'exigence de professionnalisation soit bien prise en compte dans la gestion des ressources humaines de ces structures<sup>171</sup>. Il préconise de préparer davantage de salariés à l'obtention du Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS). Il constate également « que de plus en plus de personnes s'endettent pour financer leur formation. »

Lors des Assises de la professionnalisation, la question de la formation des « encadrants » a été jugée indispensable. En effet, « les encadrants doivent être qualifiés, y compris les encadrants bénévoles, afin de garantir que les conditions de travail des salariés d'une structure sont conformes au code du travail. Car le métier d'encadrant a évolué et s'est complexifié. Alors qu'il s'agissait historiquement de travailleurs sociaux, les encadrants doivent aujourd'hui posséder en plus des compétences en GRH, en gestion de budget, en montage de dossiers de demande de subvention, des compétences commerciales... Ces compétences sont essentielles, notamment pour les associations qui mutualisent leurs moyens pour financer un poste de gestionnaire. Le certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrants pourrait-il être une solution de formation adaptée au secteur ? »<sup>172</sup>

#### 4.3. L'absence de filière professionnelle commune aux deux branches

Un contrat d'études prospectives (1998), cofinancé par l'État et les branches, recommandait l'organisation d'une filière professionnelle commune entre les branches de l'aide à domicile et des particuliers employeurs. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effets. Chacune de deux branches dispose

<sup>171</sup> Entretien avec le rapporteur, le 23 octobre 2006.

<sup>172</sup> Synthèse des Assises de la professionnalisation, Nantes, 27 septembre 2006.

de ses propres grilles de classifications pour des métiers en grande partie similaires.

*a) Les qualifications de la branche du particulier employeur*

Les métiers visés par la convention collective de la Fepem sont répertoriés selon une classification à double entrée, à savoir le niveau de compétence requis et le type d'emploi.

En ce qui concerne le niveau, il en existe six, depuis le niveau débutant, qui correspond à moins de six mois dans la profession, jusqu'au niveau 5 décrivant un haut niveau de qualification.

Par ailleurs, les emplois sont divisés en trois types distincts : les emplois ménagers et familiaux, les Postes d'emploi à caractère familial (PECF) qui impliquent des responsabilités auprès des personnes, enfants, personnes âgées ou handicapées et, enfin, les emplois spécifiques. A chacun de ces trois types d'emploi, correspondent des qualifications spécifiques.

Encadré 14 : la classification des emplois de la branche du particulier-employeur

**1. Pour les emplois ménagers et familiaux :**

- employé de maison : avec plus ou moins d'autonomie et de responsabilité dans l'activité (depuis l'exécution d'une tâche très circonscrite jusqu'à la responsabilité de l'ensemble des travaux ménagers et familiaux)
- employé familial : titulaire du certificat d'employé familial polyvalent, délivré par l'institut Fepem de l'emploi familial

**2. Pour les postes d'emploi à caractère familial (PECF):**

- assistant de vie pour personne plus ou moins dépendante : titulaire du titre professionnel d'assistant de vie (certificat de qualification professionnelle délivré par le ministère du Travail)
- employé familial auprès d'enfant : titulaire ou non du CQP « garde d'enfants au domicile de l'employeur », délivré par le ministère du Travail
- dame ou homme de compagnie
- garde-malade de jour ou de nuit à l'exclusion de soins
- nurse ou gouvernant(e) d'enfant(s) (salariés qualifiés exerçant de plus grandes responsabilités)

**3. Pour les emplois spécifiques (du moins au plus qualifié) :**

- repasseuse familiale ; homme et femme de toutes mains ; accompagnement scolaire ; garde partagée (salarié titulaire ou non du CQP « garde d'enfants au domicile de l'employeur ») ; cuisinier qualifié ; femme de chambre ; Valet de chambre ; lingère ; repasseuse qualifiée ; secrétaire particulier ; maître d'hôtel ; chauffeur ; chef cuisinier ; secrétaire particulier bilingue.

*b) Les classifications du secteur non lucratif*

L'accord, signé en mars 2002, est venu remplacer et unifier les principales conventions collectives pré-existant dans le secteur de l'emploi à domicile non lucratif. Il « *s'applique à l'ensemble des associations et organismes employeurs privés à but non lucratif qui, à titre principal, ont pour activité d'assurer aux personnes physiques toutes formes d'aide, de soin, d'accompagnement, de services et d'intervention à domicile ou de proximité.* » (article 1)

Cet accord présente également une classification des emplois ou métiers existant dans son champ d'application (Annexe n° 14). La typologie, proposée dans le chapitre I, est organisée d'une part autour des trois filières que sont les personnels d'intervention, les personnels administratifs et de services généraux et les personnels d'encadrement et de direction, d'autre part autour de neuf

catégories définies comme différents niveaux à la fois de complexité des activités, d'autonomie, de responsabilité (impact des décisions prises), d'environnement relationnel, et de compétences. A chaque catégorie correspond une grille de rémunération.

Il est à noter que les emplois des catégories A, B, C et D sont des emplois d'employés, les emplois de la catégorie E sont des emplois d'agent de maîtrise tandis que les emplois des catégories F, G, H, I, sont des emplois de cadres susceptibles de bénéficier du forfait en jour des cadres autonomes, prévu par le chapitre 7 de l'accord de branche du 6 juillet 2000.

Enfin, il convient de souligner que la première position de la grille, celle d'« *agent à domicile* » reste accessible sans aucune formation. Il est seulement indiqué que « *la maîtrise de l'emploi est accessible immédiatement avec les connaissances acquises au cours de la scolarité obligatoire et/ou une expérience personnelle de la vie quotidienne* », étant entendu que la fonction est exercée « *sous la responsabilité d'un supérieur hiérarchique* ». Inversement, le positionnement du DEAVS dans cette grille de classification des emplois constitue sans aucun doute une avancée vers la professionnalisation des métiers de l'aide à domicile.

#### c) Quelques éléments de comparaison

Dans le champ social, la convention Fepem couvre une gamme plus détaillée de services au domicile, tandis que la convention du secteur non lucratif englobe pour sa part les métiers du secteur médico-social. Si l'on compare les deux listes des métiers couverts respectivement par les deux conventions, on retrouve pourtant un certain nombre d'emplois équivalents, bien que les dénominations diffèrent parfois.

Hormis le métier de *cuisinier* que l'on retrouve tel quel dans les deux listes, il semble que l'*employé de maison* ou l'*employé familial* de la convention Fepem correspondent dans la convention du secteur non lucratif à l'*agent à domicile*, à l'*agent polyvalent*, et à l'*employé à domicile*. L'agent à domicile réalise les travaux courants d'entretien de la maison et assiste la personne dans des démarches administratives simples, tandis que l'employé à domicile peut aider les personnes dans les actes essentiels et les activités de la vie quotidienne.

Par ailleurs, dans la convention « secteur non lucratif », apparaît le « *chargé d'évaluation et de suivi social* », qui ne peut pas avoir d'équivalent dans la convention collective de la Fepem. Cette qualification peut être attribuée à une personne titulaire du diplôme d'état d'assistant(e) social(e), ou de conseiller(e) en économie sociale et familiale, d'éducateur spécialisé, d'éducateur de jeunes enfants ou encore du diplôme de TISF avec une expérience professionnelle d'au moins 10 ans, complétée par une formation adaptée.

En revanche, l'« *homme de toutes mains* » peut correspondre aux différents types d'agent d'intervention tel qu'*agent à domicile*, ou *agent polyvalent* de l'accord de 2002 applicable dans le secteur non lucratif. De même, l'emploi « *assistant de vie* » de la convention collective de la Fepem correspond peu ou

prou à l'emploi d'« *auxiliaire de vie sociale* » dans la classification issue de l'accord de mars 2002.

La classification de 2002 ne mentionne pas l'emploi de « *garde-malade* », mais elle mentionne l'*auxiliaire de vie sociale* ou encore des emplois correspondant à des qualifications précises tels qu' « *aide médico-psychologique* » ou « *aide-soignant*. »

En ce qui concerne les métiers de l'enfance, on trouve dans la convention Fepem l'« *employé familial auprès d'enfants* » (titulaire d'un CQP), tandis qu'on a dans l'accord de 2002 la qualification d' « *auxiliaire de puériculture* » (titulaire d'un certificat d'aptitude aux fonctions d'auxiliaire de puériculture).

A ces métiers, il convient d'ajouter celui de « *jardinier-gardien* » couvert par la convention collective des jardiniers et gardiens de propriétés privées (1986), et celui d'« *assistant(e) maternel(le)* », couvert par la convention collective des assistants maternels du particulier employeur.

Bien que très sommaire, cette analyse comparative montre qu'un rapprochement des métiers est possible, ce qui ouvre la voie à une reconfiguration des emplois de ce secteur en liaison avec l'ANPE qui a élaboré un Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME).

#### 4.4. *Des obligations différentes en matière de qualification des personnels*

En effet, notamment pour les associations soumises à l'agrément qualité, elles doivent respecter un certain nombre d'obligations concernant la qualification du personnel. Elles doivent respecter un cahier des charges, fixé par l'arrêté du 24 novembre 2005 relatif à l'agrément « qualité » prévu au premier alinéa de l'article 129-1 du code du travail. Ainsi, le chapitre VIII de ce cahier des charges précise les conditions de « sélection et qualification des personnes mettant en œuvre l'activité ».

## Encadré 15 : sélection et qualification des personnes mettant en œuvre l'activité

<p>1 - Le gestionnaire s'assure des aptitudes des candidats à exercer les emplois proposés, il organise à cette fin son processus de recrutement.</p> <p>2 - Les intervenants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit sont titulaires d'un diplôme, certificat ou titre délivré par l'État ou homologué ou inscrit au répertoire national des certifications professionnelles, attestant de compétence dans le secteur concerné et dont une liste indicative figure en annexe ;</li> <li>- soit disposent d'une expérience professionnelle de trois ans dans le secteur concerné et bénéficieront d'actions de formation ou d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience, dans une perspective de formation qualifiante ;</li> <li>- soit bénéficient d'un contrat aidé par l'État assorti de mesure de formation professionnelle, soit d'une formation en alternance ;</li> <li>- soit bénéficient d'une formation d'adaptation à l'emploi suivie d'une formation qualifiante, dans le domaine.</li> </ul> <p>3 - Le personnel d'encadrement ou le gestionnaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit est homologué ou inscrit au répertoire national des certifications professionnelles, attestant de compétence dans le secteur concerné ;</li> <li>- soit dispose d'une expérience professionnelle dans son domaine de compétence et bénéficiera d'actions de formation ou d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience, dans une perspective de formation qualifiante.</li> </ul> <p>4 - Le personnel d'encadrement ou le gestionnaire justifie de compétences managériales, qui lui permettent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'assurer le fonctionnement de la structure agréée dans le respect du cahier des charges ;</li> <li>- de coordonner les interventions et de développer le travail en réseau.</li> </ul>
--

Source : cahier des charges relatif à l'agrément qualité

En revanche, les intervenants salariés au domicile des particuliers employeurs sont dispensés d'agrément et ne sont donc pas ainsi soumis à de telles obligations. Or, s'agissant des publics vulnérables (personnes âgées, enfants de moins de trois ans), la qualité de l'aide à domicile doit être recherchée, qu'il s'agisse d'une aide à domicile fournie par des prestataires de services ou qu'elle soit dispensée dans le cadre de l'emploi direct. »

#### 4.5. Le cas particulier de la fonction publique territoriale

De leur côté, les personnels employés par un CCAS ou, plus généralement, par une collectivité territoriale relèvent du statut de la fonction publique territoriale. Celle-ci est structurée aujourd'hui par environ 60 cadres d'emplois répartis au sein de huit filières. Les agents territoriaux intervenants à domicile appartiennent notamment à la filière médico-sociale.

Cependant, « *Un premier texte est à l'étude pour redéfinir les métiers des services à la personne dans les grilles de la fonction publique territoriale et construire des carrières (mobilité indiciaire et fonctionnelle). Ces métiers ne se*

*limitent pas à ceux plus traditionnels de l'aide aux personnes dépendantes mais incluent des nouveaux services telle que la lecture à domicile. »<sup>173</sup>*

## **5. Des conditions de travail peu attractives**

Étant donné la prévalence du temps partiel et les faibles salaires, le secteur des services à la personne engendre un certain nombre de « travailleurs pauvres », notamment parmi les familles monoparentales et les jeunes actifs. Dans les deux catégories, il s'agit dans la grande majorité de femmes.

### *5.1. Une couverture sociale et médicale incomplète*

#### *a) Les seuils de cotisations requis pour l'acquisition des droits sociaux*

Pour assurer une réelle attractivité des métiers de services à la personne, il convient probablement de revoir, en les abaissant, les seuils de cotisations requis pour l'acquisition des droits sociaux. En effet, en cas d'activité réduite (travail à temps partiel, brefs CDD qui constituent des modalités courantes de recrutement dans le secteur des services à la personne selon les enquêtes précitées), des cotisations sociales peuvent être versées sans contrepartie en prestations.

Sous certains seuils, il est en effet impossible :

- d'ouvrir des droits à indemnités journalières pour l'assurance maladie (malgré le « filet de sécurité » de la couverture maladie universelle en ce qui concerne les prestations en nature),
- d'ouvrir des droits à l'assurance chômage,
- de valider des trimestres d'assurance vieillesse.

Comme le soulignait déjà un précédent rapport du Conseil économique et social<sup>174</sup> : *« Compte tenu de l'irrégularité des rémunérations, de leur faible montant et du nombre d'heures travaillées, les travailleurs à domicile, bien que cotisant à de différents régimes de protection sociale, ne bénéficient que rarement ou pour de faibles montants des indemnités aux prestations susceptibles d'être versées par ces régimes. »<sup>175</sup>*

De même, dans un avis précédent portant sur « le travail à temps partiel », le Conseil économique et social avait considéré « *comme anormal que des cotisations versées ne puissent donner lieu au versement de prestations correspondantes* » et demandait que « *la règle de proportionnalité soit appliquée.* »<sup>176</sup>

Un rapport de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris (2005) préconise que « *Les seuils de cotisations au-delà desquels les prestations sont ouvertes au salarié pourraient utilement être abaissés. Cet aménagement*

<sup>173</sup> Synthèse des Assises de la professionnalisation, Marseille, 25 septembre 2006.

<sup>174</sup> « Le travail à domicile », rapport et avis présentés par Mme Chantal Rey, 1999.

<sup>175</sup> Voir aussi « le travail à temps partiel féminin », note d'information de la délégation aux droits de la femme et à l'égalité des chances du Conseil économique et social, novembre 2005.

<sup>176</sup> « Le travail à temps partiel », rapport et avis présentés par M. Jean-Louis Walter, 1997.

*pourrait être accessible pour toute activité répondant à la définition des activités et métiers, telle que posée par la convention nationale pour le développement des services à la personne du 22 novembre 2004 »<sup>177</sup>.*

Parallèlement à l'abaissement des seuils de cotisations, il serait indispensable de faire appliquer la mensualisation des salaires prévue depuis 1978.

#### *b) Le régime forfaitaire de déclaration des charges sociales*

L'action 10 du plan gouvernemental de développement des services à la personne vise à améliorer la couverture sociale du salarié du particulier employeur en calculant les cotisations sociales non plus sur une base forfaitaire mais sur la base du salaire réellement versé.

S'agissant de l'allègement de charges sociales consenti en faveur des particuliers employeurs, prévu par l'article L. 133-7 du code de sécurité sociale, qui cotiseraient non plus sur une base forfaitaire mais réelle, il convient de souligner que cette mesure ne sera incitative que pour les salaires proches du SMIC. Aussi, afin qu'elle ne constitue pas une trappe à bas salaires, d'aucuns considèrent que « *son caractère facultatif doit être préservé.* »<sup>178</sup> Au nom du principe de neutralité selon les formes juridiques d'exercice de l'activité, il est possible de soutenir au contraire que la déclaration des charges sociales se fasse sur une assiette réelle.

#### *c) La médecine du travail*

Dans le cadre du particulier employeur, la protection du salarié contre les risques liés au travail est problématique. Il est difficile d'une part d'évaluer le risque et d'autre part d'intervenir pour le corriger, du fait même que l'activité professionnelle se déroule sur le lieu de domicile de l'utilisateur.

La visite médicale n'est pas obligatoire pour tous les salariés. Alors que les salariés d'associations ou d'entreprises « *sont couverts par la règle normale de la médecine du travail, parmi les salariés en emploi direct, seuls ceux qui sont employés à plein temps par le même employeur sont couverts par cette règle. La réflexion est en cours pour que tous les salariés en emploi direct bénéficient d'une couverture médicale.* »<sup>179</sup>

En matière d'hygiène et de sécurité des conditions de travail, le secteur des services à la personne présente des risques potentiellement élevés en raison de la multiplicité d'employeurs (accidents de trajet), de l'âge moyen élevé (troubles musculo squelettiques) et de la charge mentale (atteintes psychiques ou « stress »).

---

<sup>177</sup> « *Créer et développer les entreprises et les emplois de services à la personne* », rapport présenté par M. Eric Hayat, CCI de Paris, juin 2005, p. 22.

<sup>178</sup> Idem, p. 16.

<sup>179</sup> Synthèse des Assises de la professionnalisation, Paris, 20 septembre 2006.

## 5.2. Des horaires de travail flexibles et atypiques

### a) La flexibilité du temps de travail

La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne aménage les règles propres au travail à temps partiel. Elle pose une obligation d'information des salariés sur l'horaire de travail et assouplit au bénéfice de l'employeur les conditions de modification de la durée hebdomadaire ou mensuelle du travail.

Pour tous les salariés, autres que ceux intervenant dans les secteurs de l'aide à domicile, le contrat de travail doit également indiquer « *la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine ou les semaines du mois* ».

Avant la loi services à la personne, cette information, déjà fort lacunaire, n'était pas exigée pour les salariés des associations d'aide à domicile. Cette loi étend cette exception aux entreprises d'aide à domicile et ce, pour ne pas créer de distorsion de concurrence. Dans ces secteurs d'activité, la seule information concernant les horaires à porter au contrat de travail est donc le nombre d'heures hebdomadaires ou mensuelles. En guise de compensation, la loi du 26 juillet 2005 impose aux associations et aux entreprises d'aide à domicile de communiquer au salarié, chaque mois et par écrit, ses horaires de travail.<sup>180</sup>

Sans plus de précision, la communication de cet écrit peut se faire le dernier jour du mois précédent, ce qui est loin d'être satisfaisant. Dans ces conditions, il demeure toujours difficile, pour le salarié à temps partiel, d'aménager son temps de travail entre plusieurs employeurs et ce, d'autant plus qu'il reste une possibilité de modifier les horaires mensuellement communiqués sous réserve d'un délai de prévenance.

Toute modification doit être notifiée au salarié sept jours au moins avant la date à laquelle elle doit avoir lieu. Cependant, une convention ou un accord collectif de branche étendu ou une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement peut faire varier en deçà de sept jours, jusqu'à un minimum de trois jours ouvrés, le délai dans lequel la modification de la répartition de la durée du travail doit être notifiée au salarié. Des contreparties doivent alors être prévues au bénéfice du salarié.

La loi du 26 juillet 2005 permet d'assouplir encore davantage, pour les associations et les entreprises d'aide à domicile, le délai de prévenance par voie conventionnelle. La loi précise que ce délai de prévenance, prévu par accord, peut être inférieur à trois jours ouvrés, pour les cas d'urgence définis par convention ou accord collectif de branche étendu ou par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement. Aucune limite inférieure n'est donc fixée par la loi.

Pour renforcer l'attractivité des métiers de l'aide à domicile, d'aucuns suggèrent de restreindre les cas d'urgence pouvant entraîner une modification des horaires de travail et justifier la réduction du délai de prévenance en dessous de trois jours ; il faudrait également prévoir les possibilités de refus par le salarié, et

---

<sup>180</sup> Article L. 212-4-3 alinéa 1.

envisager des contreparties pour compenser cette mise à disposition quasi immédiate du salarié.

b) Le temps partiel subi

Au regard des conditions de travail, une des caractéristiques du secteur de l'aide à domicile est l'importance du temps de travail subi.

D'une manière générale, lorsqu'on interroge les femmes salariées à temps partiel pour comprendre pourquoi leur emploi est à temps partiel ; la première raison invoquée est qu'elles ont besoin de temps pour s'occuper de leur(s) enfant(s) ou d'un membre de leur famille, la seconde raison est qu'elles n'ont pas trouvé d'emploi à temps plein. En revanche, pour les assistantes maternelles, aides à domicile et employées de maison, la première raison invoquée est l'absence d'emploi à temps plein. On peut également souligner qu'une proportion non négligeable d'aides à domicile et d'employées de maison est à temps partiel pour raison de santé, ceci est peut être dû à l'âge « élevé » des salariées et à la difficulté des tâches à effectuer.

Pour limiter le travail à temps partiel subi, le travail salarié à temps partagé peut constituer une réponse appropriée.

C'est une nécessité selon, Marie-Béatrice Levaux, présidente de la Fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem), « *Nous faisons le pari que le multi-employeur sera la réponse salariale du développement...Il faut offrir à nos salariés la possibilité d'avoir plusieurs employeurs. La moyenne actuelle recensée par l'Ircem est de 2,3 employeurs par salarié. Il faut développer chez les salariés une capacité à avoir une autonomie professionnelle leur permettant de trouver, dans leur environnement proche, les deux ou trois employeurs supplémentaires qui leur permettent d'avoir un salaire décent.* »<sup>181</sup>

Outre la possibilité du cumul d'emplois à temps partiel, un rapport de la CCI de Paris propose aussi une solution qui consisterait à autoriser « *des groupements d'employeurs dans le secteur des services à la personne : plusieurs structures, entreprises ou associations pourraient constituer un groupement, sous forme d'association, qui embaucherait des salariés et les mettrait à disposition de ses membres. Cette formule permettrait aux salariés de bénéficier d'un statut collectif unique, d'avoir un seul employeur en titre et d'élargir leurs opportunités de travail à temps complet. Les structures utilisatrices, qui auraient à leur charge la prospection et la fourniture des outils et matériel de travail, disposeraient de personnel qualifié, moins enclin au « turn-over » du fait de la mutualisation de leur emploi.* »<sup>182</sup>

Si le temps partiel peut résulter d'un choix délibéré du salarié (par exemple dans le domaine du soutien scolaire), il est aussi bien souvent subi. Cette situation serait en grande partie la conséquence d'une sur-spécialisation des structures dans des types d'intervention liés à des créneaux horaires relativement

<sup>181</sup> Audition de Mme Béatrice Levaux, présidente de la Fepem, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 19 avril 2006.

<sup>182</sup> « *Créer et développer les entreprises et les emplois de services à la personne* », rapport présenté par M. Eric Hayat, CCI de Paris, juin 2005.

étroits dans la journée, comme l'aide à domicile auprès de personnes dépendantes. En élargissant la gamme des services offerts, un groupement d'employeurs aura beaucoup plus facilement la possibilité de proposer aux salariés, compte tenu de leurs qualifications et de leurs aspirations, des horaires à temps plein et des activités plus diversifiées.

Lors des Assises de la professionnalisation, plusieurs intervenants ont fait état de la complexité induite, pour le salarié, par la multiplicité des employeurs et des statuts. Ainsi, « *le fait de travailler en ayant plusieurs statuts sur une même journée empêche parfois le salarié de se mettre en arrêt maladie, puisque l'arrêt ne s'applique pas à tous ces statuts. De même, en ayant plusieurs employeurs, le salarié a des difficultés à prendre correctement ses congés payés. Par exemple, il peut être en congés de 8h à 10h, mais pas de 10h à 12h parce qu'il travaille chez un autre employeur.* »<sup>183</sup> De même, l'accès à la formation est plus difficile en cas de multi-employeur, le salarié devant négocier le temps dédié à la formation avec chacun de ses employeurs.

#### c) Les horaires atypiques et fractionnés

Les horaires de travail atypiques sont aussi une autre caractéristique du secteur de l'aide à domicile : « *Dans le développement des prestations à domicile, on a des horaires atypiques en fonction des demandes exprimées, souvent par des femmes qui travaillent à des heures où il faut démarrer avant que la crèche ou le centre d'accueil péri-scolaire ouvre. L'activité démarre sur ces horaires intermédiaires entre le départ de la maman pour le travail ou du papa et la période où les structures collectives vont ouvrir, l'aide à la famille intervient pour faire ce relais.* »<sup>184</sup>

Par rapport aux assistantes maternelles et aux employées de maison dont le temps de travail se concentre du lundi au vendredi, les aides à domicile ont des rythmes plus atypiques dans la mesure où plus de la moitié d'entre elles travaillent le samedi « habituellement ou occasionnellement » et que plus d'un tiers travaille également le dimanche.

Selon de nombreux professionnels, la reconnaissance professionnelle des métiers à domicile passe par une plus grande stabilité des horaires et un relèvement des salaires. Selon un DRH d'une grande association d'aide à domicile, « *Les salariés sont majoritairement au-dessous du SMIC car ils sont payés à l'heure travaillée et ne perçoivent rien en cas d'absence d'un client. Pourtant, la loi de mensualisation date de 1978.* »<sup>185</sup>

#### d) La non prise en compte des temps de déplacement et d'échanges

En principe, seul le temps de présence des salariés au domicile des bénéficiaires est comptabilisé comme temps de travail effectif. Sont ainsi exclus du décompte les déplacements des salariés entre les différents domiciles et les moments de coordination et d'échanges. A cet égard, ces moments d'échanges,

<sup>183</sup> Synthèse des Assises de la professionnalisation, Paris, 20 septembre 2006.

<sup>184</sup> Audition de Mme Michèle Landreau, vice-présidente de l'ADMR, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 12 avril 2006.

<sup>185</sup> Cité par Liaisons sociales magazine, octobre 2006.

susceptibles de participer à la construction d'un sentiment d'appartenance à un groupe, et qui pourraient rompre avec un certain isolement par rapport à l'organisation, sont en pratique très rares.

### 5.3. *L'excessive spécialisation des tâches*

Les structures opérant dans le secteur des services à la personne présentent souvent aujourd'hui la double caractéristique d'être de très petite taille et d'être très spécialisées dans une seule catégorie de services. Du point de vue des salariés, « *la conséquence de ce type d'organisation est double : limitation des possibilités d'évolution des carrières et des salaires ; forte prévalence du temps partiel subi et donc faiblesse des rémunérations.* »<sup>186</sup>

Or, le secteur des services à la personne se caractérise aussi par une forte demande de « multi-services » : « *Un exemple concret sur une des causes essentielles si ce n'est pas la cause essentielle de la transversalité, c'est que ce client, cette vieille dame, cette mère, ne peut pas supporter la multiplicité des intervenants à domicile. Elle demande donc du multi-service. Vous avez beaucoup de mal à introduire, dans la sphère de confiance d'une personne fragile, de nombreux intervenants* »<sup>187</sup>

De plus, la réduction du morcellement des interventions et du nombre d'intervenants a, de surcroît, un réel impact économique puisque cette réduction permet de diminuer de façon substantielle le coût horaire de l'accompagnement en mode prestataire.

Cela implique notamment de dépasser la vision verticale des métiers et d'aller vers une forme de pluridisciplinarité : « *nous sommes dans des actes qui, pour l'essentiel, nécessitent une qualification, mais qui n'est pas une qualification technique extrêmement pointue, c'est plus le savoir être que le savoir-faire. ... Quand j'envoie une coiffeuse dans une institution de malades mentaux ou dans une maison de retraite où l'âge moyen est de 85 ans, la personne doit avoir la technique du maniement des ciseaux, mais elle doit aussi savoir sortir une personne de son lit, savoir la manipuler à l'aide de la technicité que lui aura fournie un ergothérapeute, savoir comment aborder psychologiquement une personne dépendante et bénéficiaire, le soir, elle-même d'un soutien psychologique pour décompresser.* »<sup>188</sup> La notion de pluriactivité repose sur l'idée qu'un même salarié peut acquérir des compétences transversales lui permettant d'exercer plusieurs types de tâches au domicile du particulier.

Concernant l'offre de services à but lucratif, on observe toutefois une tendance à la spécialisation de l'offre. Une offre trop globale « *serait insuffisamment précise, peu lisible et difficilement rentable. Les modèles font en effet preuve d'une spécialisation des offres très marquée et évitent le modèle*

<sup>186</sup> « *Le référencement : un levier pour améliorer la qualité* », op. cit.

<sup>187</sup> Audition de M. Jacques Manardo, président du SESP, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 12 avril 2006.

<sup>188</sup> Audition de M. Christian Lher, président directeur général de Viadom, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 12 avril 2006.

*généraliste du supermarché. C'est le cas d'Acadomia dans le soutien scolaire ou de Viadom dans la coiffure à domicile. »*<sup>189</sup>

#### C - DES EXEMPLES EUROPÉENS À MÉDITER

L'étude précitée de l'ORSEU a mis en évidence les difficultés à attirer et à retenir la main-d'œuvre dans ce secteur dans les cinq pays européens étudiés. Elle présente les principales pistes utilisées par les employeurs et les pouvoirs publics pour recruter et fidéliser la main-d'œuvre.

##### 1. L'amélioration des conditions de travail

D'une manière générale, en cas de pénurie de main-d'œuvre, il devient nécessaire d'offrir des temps pleins pour attirer de jeunes actifs et des hommes ainsi que pour résister à la concurrence d'autres secteurs d'activité.

Au Royaume-Uni, une compagnie privée de crèches et services à l'enfance s'efforce d'offrir des temps pleins aux salariés qui le demandent. Cette démarche est facilitée par le fait que ces crèches ont de larges heures d'ouverture et que la compagnie a su, dans certaines villes, concentrer plusieurs crèches dans des aires géographiques proches. Ainsi, les salariés ont la possibilité de se déplacer d'une crèche à l'autre et de construire ainsi des temps pleins. En zone urbaine, l'entreprise met à leur disposition des vélos et le temps de trajet est compté comme temps de travail.

Dans une des études de cas italiennes, le temps et les horaires de travail sont fixés en début d'année et garantis aux salariés pour une année scolaire.

En Espagne, deux études de cas mettent une nouvelle fois en lumière l'importance des cahiers des charges. Dans le premier cas où l'appel d'offres met exclusivement l'accent sur le prix, les contrats sont flexibles, à temps partiel, et la direction exige fréquemment des heures supplémentaires non payées. Dans le second, la municipalité a inclus une clause sociale et tous les salariés qui le souhaitent sont à temps plein.

##### 2. Le recours aux publics éloignés du marché du travail

Le Royaume-Uni cherche aussi à attirer vers les métiers de la petite enfance des publics éloignés du marché du travail au travers des programmes ILM (intermediate labour market). Pour les publics les plus difficiles, il a même été développé des programmes « pré ILM » et PET (Pre Employment Training). Ces programmes sont très décentralisés et cherchent à toucher des populations très ciblées.

En Allemagne, les « 1 € jobs » ont été aussi utilisés dans les services à la personne. En Espagne, le programme « Luditarde » vise à attirer des jeunes dans les métiers de la petite enfance. Le problème vient ici du fait que les emplois de transition ainsi créés ne débouchent que rarement sur un emploi stable.

---

<sup>189</sup> « *Le marché des services domestiques : futur eldorado ou miroir aux alouettes ?* », Laurent Saint Martin, Sociétal n° 53, 2006.

### **3. Le souci d'attirer les hommes vers ces métiers**

Au Royaume-Uni où la main-d'œuvre est la plus rare, des politiques complémentaires sont menées afin d'attirer les hommes dans les métiers de l'aide aux personnes âgées et à l'enfance. Il faut pour cela combattre certains préjugés. Un préjugé communément répandu veut que ces métiers correspondent aux « qualités naturelles » des femmes, tandis que le faible niveau des salaires et le temps partiel font que ces métiers sont souvent considérés comme ne devant apporter qu'un salaire d'appoint.

Les témoignages recueillis dans les études de cas britanniques révèlent une image dégradée de ces métiers auprès des hommes : crainte d'être considérés comme des homosexuels (machisme et homophobie) ou des pervers, faible niveau des salaires et absence de débouchés de carrière. Dans ce pays, les hommes qui travaillent dans le secteur de l'aide aux personnes âgées sont le plus souvent des personnes en fin de carrière, ayant subi un licenciement économique dans l'industrie.

Au Royaume-Uni, les démarches pour recruter des hommes sont axées sur les aspects sportifs du métier : initiation au sport des jeunes enfants par exemple. Le recrutement d'hommes paraît avoir été un plus grand succès quand les initiatives étaient centrées sur les hommes : campagnes de recrutement ciblées, formation réalisée dans un environnement essentiellement masculin.

Cependant, le gouvernement britannique, qui s'était fixé un objectif de 6 % d'hommes dans les soins à l'enfance, n'a pas réussi à atteindre cet objectif.

### **4. La lutte contre le travail non déclaré**

Le travail non déclaré constitue un des obstacles au développement des emplois de services à la personne. Face à ce phénomène, deux moyens principaux paraissent montrer leur efficacité :

- professionnaliser l'offre déclarée de façon à rendre plus évident l'intérêt du recours à un fournisseur légal car les clients sont en effet très sensibles à la qualité du service rendu ;
- rendre le travail déclaré plus attractif pour les clients en abaissant le coût du travail. Ceci peut passer par des allègements de charges et/ou des avantages fiscaux.

La plupart des pays européens sont confrontés à des degrés divers au travail non déclaré. En Espagne et en Italie, le travail non déclaré, fourni par des personnes en provenance des nouveaux États membres, des pays d'Europe orientale et du Maghreb, représenterait jusque 80 % de l'emploi dans l'aide à domicile des personnes âgées.

L'Allemagne paraît aussi massivement touchée par le travail au noir dans les services. Celui-ci représenterait aujourd'hui 17 % du PIB selon le gouvernement fédéral.

Le travail non déclaré joue ainsi un double rôle :

- d'une part, dans le cas de l'Espagne, il pousse à la baisse des salaires et à la dégradation des conditions de travail dans un pays où l'offre de main-d'œuvre est surabondante ;
- d'autre part, dans le cas de l'Allemagne, il compense une offre manifestement insuffisante.

Dans les deux cas, il joue un rôle déstructurant sur le marché des services et plus particulièrement sur le marché du travail.

### **5. L'effort de formation**

En Espagne, dans le secteur de l'enfance, l'abondance de main-d'œuvre surqualifiée fait que les efforts de formation professionnelle continue sont faibles. Mais selon l'étude de l'ORSEU, « *on peut cependant imaginer que, par exemple, le programme de création massive de places en crèche en Catalogne peut bouleverser le paysage dans un proche avenir.* »

L'Allemagne se caractérise par une double évolution. D'une part, le secteur des services à l'enfance recrute des aides éducateurs et du personnel beaucoup plus diversifié que par le passé. D'autre part, le processus de formation tout au long de la vie est pris très au sérieux. Certaines entreprises ont obtenu des certifications ISO qui imposent, entre autre des processus de formation continue du personnel. A Hambourg, un réseau de neuf jardins d'enfants a mis au point un cycle complet de formation en six étapes, conduisant à une certification de l'entreprise et de son personnel.

Au Royaume-Uni, les personnes non diplômées nouvellement embauchées dans le secteur des services à la personne âgées ont une obligation d'entreprendre une formation dans les six mois de leur embauche. L'étude de l'ORSEU révèle une série de bonnes pratiques, dans les services aux enfants et aux personnes âgées. L'entreprise privée Kidsunlimited a développé un programme de formation continue de son personnel (y compris des formations diplômantes), afin, essentiellement d'augmenter la qualité de son service. Dans le comté de Northumberland, un réseau associatif (*charity*) a développé pour ses adhérents un programme complet de formation aux métiers de la petite enfance. L'originalité ne repose pas tant dans le contenu des cours que dans sa conception comme un programme global et évolutif, capable de prendre en charge des personnes éloignées du marché du travail.

### **6. L'enrichissement des tâches et des emplois**

Les tâches trop simples ont le défaut d'être peu attractives et de n'offrir aucune perspective de carrière. D'où l'idée d'enrichir les tâches pour attirer et fidéliser la main-d'œuvre (6.1.) ou de développer des fonctions « intermédiaires » (6.2.).

### 6.1. L'enrichissement des tâches

L'exemple le plus remarquable d'enrichissement des tâches est celui des « generic workers » au Royaume-Uni. Le concept consiste à requalifier les personnes dont le travail de base consiste à faire le ménage, la toilette, à préparer le repas chez les personnes âgées. Tout en continuant à effectuer ces tâches de base, le « generic worker » ou « key worker » reçoit une qualification élémentaire dans une série d'autres domaines. Un responsable d'entreprise de services aux personnes âgées décrit ainsi celui que nous pourrions appeler en français un référent : « *le référent connaît très bien la personne âgée et il remarquera tous les changements de son état, mais il ne posera pas de diagnostic. Son rôle sera le suivi de la personne. Si le référent connaît bien les personnes il pourra les persuader de consulter les professionnels compétents* ».

Le référent va ainsi apprendre à repérer les dysfonctionnements qui justifieront d'appeler le kinésithérapeute, le médecin ... ou le plombier.

En outre, le rôle des « generic workers » contribue au bien-être des personnes âgées, mais permet aussi d'éviter leur hospitalisation. Au Royaume-Uni, les « generic workers » comme l'hospitalisation sont payés sur le budget du National Health Service (NHS). En France, l'aide à domicile relève d'un budget départemental et l'hospitalisation du budget de l'assurance maladie. L'investissement réalisé par le NHS se traduit presque immédiatement en gains de qualité et en diminution de coût.

### 6.2. De nouvelles fonctions « intermédiaires »

Le secteur associatif comptait peu de cadres. Souvent les associations fonctionnaient avec une équipe de dirigeants bénévoles, une poignée de cadres administratifs et beaucoup de personnels d'exécution. Une partie des tâches d'exécution était aussi accomplie par des bénévoles.

La professionnalisation des services à la personne entraîne la régression du rôle des bénévoles et la création d'une série de fonctions intermédiaires entre la direction et le niveau d'exécution.

Il s'agit là d'un processus normal dans un secteur qui se professionnalise, et cherche à augmenter sa qualité et sa productivité. Ces métiers intermédiaires constituent une opportunité de carrière pour certaines des personnes qui réalisent les prestations « face client ». Ils sont aussi le signe que les entreprises de services à la personne sortent d'un modèle fondé sur de bas niveaux de qualification.

## CONCLUSION

Qu'il s'agisse d'améliorer les conditions de vie des ménages, d'élever le niveau de qualification des emplois à domicile, ou enfin de favoriser la création d'emplois, le secteur des services à la personne suscite de fortes attentes.

Depuis une vingtaine d'années, le domaine des services à la personne connaît un développement important sous l'effet d'incitations fiscales et sociales, d'une part, d'une demande croissante de services en provenance principalement des personnes âgées ou des familles dont les deux conjoints travaillent, d'autre part. Pour l'essentiel les bases juridiques, réglementaires, économiques même, permettant le développement de ce secteur existent désormais.

Mais jusque là les plans successifs n'ont répondu, qu'en partie seulement, aux attentes, dans la mesure où ils ont surtout privilégié la solvabilisation de la demande de services plutôt que la structuration de l'offre. Il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles ce secteur ne s'est pas davantage développé, en particulier dans la dernière décennie. La plupart des dispositifs existaient de manière incomplète ou trop complexe.

Plusieurs freins au développement des services à la personne sont progressivement levés. D'abord, la question de la solvabilisation de la demande s'est améliorée avec les mesures de réduction fiscales et d'exonérations de charges. Ensuite, Les freins psychologiques et culturels se réduisent. En effet, de plus en plus de ménages sont disposés à consommer des services à leur domicile, tandis que la qualité des intervenants tend à s'améliorer avec la mise en place de procédures d'agrément et de certification.

L'un des grands mérites de la loi de juillet 2005 est qu'elle vient redonner de la cohérence à un ensemble particulièrement fragmenté. Elle peut apporter une reconnaissance à un secteur qui devrait jouer un rôle essentiel dans les prochaines années.

Le pari n'est pas encore gagné, car certains freins subsistent et deviennent de plus en plus prégnants. Il en va ainsi d'une insuffisante professionnalisation du secteur des services à la personne. Or, une des clefs du succès de la réforme repose sur l'attractivité des métiers de ce secteur. Il faut parvenir à combiner le développement rapide d'un domaine créateur d'emploi et l'exigence d'une grande qualité, à la fois des services rendus et des conditions d'emploi de ceux qui les réalisent. Non seulement il convient de revaloriser ces métiers pour les ouvrir à de nouveaux publics, mais il faut également engager d'ambitieuses actions de professionnalisation. Un autre défi relève de la dynamique de la négociation sociale et de la place que les partenaires sociaux accorderont ou non au développement du Cesu préfinancé.



## ANNEXES



## Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Monsieur Claude ALPHANDERY,	Président du CNIAE
Monsieur Jacques AMIOT	Laboratoires Fournier
Monsieur Maxime AÏACH	Président directeur général, Acadomia
Madame Colette BORI	Présidente Adessa
Monsieur Olivier CANY	Directeur général AFORTS
Monsieur Jean-Pierre COLLET	Président de Vivial-ESP 38
Madame Marie-Guite DUFFAY	Conseil régional du Doubs
Monsieur Pierre FERRACCI	Président Groupe Alpha
Monsieur Gaspard GANTZER	Chef du Bureau des négociations collectives, ministère de la cohésion sociale, de l'emploi et du logement
Monsieur Alain GRISET	Président de l'APCM
Madame Françoise LEFLON	CFE-CGC
Monsieur Jean-Claude MALLET	CGT-Force ouvrière
Monsieur Nicolas MARTINEZ	Directeur de Vivial-ESP 38
Monsieur Pierre MAYEUR	Acos
Monsieur Éric MOLINIÉ	Conseiller au Cabinet du Président EDF
Madame Maryvonne NICOLLE	CFDT
Monsieur Denis PIVETEAU	Directeur CNSA
Mme Dominique RAVEY	CFTC-SANTE
Monsieur Guillaume RICHARD	Entreprise Oxygène 2
Madame Juliette ROLLIN	CFE-CGC
Madame Clothilde RUBIANO	CFTC-SANTE
Mme STOCHETTI	Gepetto
Madame Martine VIGNAU	UNSA
Monsieur Jean-Pierre YONNET	ORSEU



## Annexe 2 : Les principales aides financières aux personnes

**1. Personnes âgées**

**L'allocation personnalisée à l'autonomie (APA)** a remplacé en avril 2003 la prestation spécifique dépendance pour les personnes âgées. Pour en bénéficier, la personne doit avoir 60 ans ou plus, et avoir besoin d'une aide pour les actes essentiels de la vie. Grande nouveauté, l'APA n'est pas liée à une condition de ressources, mais son montant est calculé en fonction des revenus de la personne.

**L'aide sociale** s'adresse au plus de 65 ans (60 ans en cas d'invalidité) ayant besoin d'une aide matérielle pour rester à domicile et qui ne peuvent bénéficier de l'APA. Elle est cumulable avec la prestation de l'aide à domicile.

**Prestation de garde à domicile** : cette aide momentanée peut être fournie par la Caisse nationale d'assurance vieillesse à ses retraités, en cas de sortie d'hôpital, de maladie ou d'absence momentanée de la famille.

**Action sociale** : prestations extralégales relevant de l'action sociale des caisses de retraite de base.

**Soins à domicile** : les plus de 60 ans malades ou en situation de dépendance bénéficient d'une prise en charge à 100% pour les soins de toilette et d'hygiène. Les honoraires du médecin, du kinésithérapeute et autres intervenants sont remboursés dans les conditions normales.

**2. Handicapés**

**L'Allocation pour adulte handicapé (AAH)** est un revenu d'existence assuré par l'État aux adultes handicapés pour leur permettre de faire face aux dépenses de la vie courante. Les personnes doivent avoir un taux d'incapacité de 80% (50 à 79% sous certaines conditions). A partir de 60 ans ces personnes basculent dans le régime de retraite pour inaptitude.

**L'allocation compensatrice pour tierce personne** est versée par le conseil général aux personnes ayant un taux d'invalidité de 80% qui ont besoin de l'aide d'une personne pour les actes de la vie quotidienne. Elle est versée aux handicapés de plus de 20 ans (16 ans, s'ils ne sont plus à charge de leurs parents au sens des prestations familiales), jusqu'à 60 ans, date à laquelle l'APA prend le relais.

**La majoration pour la vie autonome** a pris effet le 1<sup>er</sup> juillet 2005. D'un montant de 100 €, elle est versée automatiquement par les caisses d'allocations familiales aux personnes qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés à taux normal, vivent dans un logement indépendant, bénéficient d'une aide au logement et n'ont pas de revenu professionnel. Elle n'est pas cumulable avec la garantie de ressources.

**La prestation de compensation à domicile**, issue de la loi du 11 février 2005, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette prestation permet de couvrir différentes charges dans des conditions définies par décret.

### **3. Familles**

**La prestation d'accueil du jeune enfant** instaurée depuis janvier 2004 s'est substituée à tout un ensemble de prestations. Elle comprend une prime à la naissance ou à l'adoption et une allocation de base.

**Le complément de libre choix d'activité** s'adresse au parent qui choisit d'arrêter de travailler totalement ou partiellement pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans. Elle est soumise à des conditions de travail et de cotisations sociales avant la naissance.

**Le complément de libre choix du mode de garde** s'adresse aux parents qui emploient une personne à domicile ou recourent à une assistance maternelle agréée pour faire garder un enfant de moins de 6 ans et prend en charge une partie de la rémunération (85% au maximum).

### **4. Aides fiscales**

La réduction d'impôts concerne les contribuables payant l'impôt sur le revenu qui rémunèrent une aide à domicile recrutée directement ou par l'intermédiaire d'une association agréée. Elle concerne la garde d'enfants, le soutien scolaire à domicile, une présence auprès d'une personne âgée ou handicapée, une garde malade, à l'exclusion des soins. D'autres services peuvent donner droit à cette réduction : ménage, courses, services d'un chauffeur, entretien du jardin. La réduction porte sur les rémunérations déclarées et les cotisations sociales. Elle est égale à 50% des dépenses, dans la limite d'un plafond annuel.

### Annexe 3 : Le congé de soutien familial

La génération pivot des 55-75 ans a souvent la charge d'un parent plus âgé et dépendant. En créant le congé de soutien familial, il s'agit donc d'aider au mieux celles et ceux qui ont la charge d'un parent dépendant, en reconnaissant leur rôle et en les aidant à accomplir leur tâche et, s'agissant des personnes exerçant une activité professionnelle, de leur offrir un cadre juridique protecteur.

#### **1 - Les conditions à remplir**

##### *a)- Pour le demandeur*

Selon le projet de loi, pourra prétendre à un congé de soutien familial tout salarié justifiant d'une ancienneté minimale de 2 ans dans l'entreprise.

En outre, le demandeur devra solliciter ce congé en vue de s'occuper de son conjoint, de son concubin, de la personne avec laquelle il a conclu un Pacte civil de solidarité (PACS), de son ascendant, de son descendant, de l'enfant dont il a la charge ou de son collatéral jusqu'au quatrième degré, ou de l'ascendant, du descendant ou du collatéral jusqu'au quatrième degré de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle il a conclu un PACS, présentant un « handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité ». Les critères d'appréciation de l'état de santé de la personne aidée devraient être fixés par décret.

En aucun cas le salarié en congé de soutien familial ne pourra exercer une autre activité professionnelle. Ce congé sera alors de droit; l'employeur ne pourra pas le refuser.

##### *b)- Pour la personne aidée*

Outre le critère du handicap et de la perte d'autonomie, la personne aidée, pour ouvrir droit à ce dispositif, devra résider en France de façon stable et régulière et ne pas faire l'objet d'un placement en établissement ou chez un tiers autre que le salarié.

#### **2 - Les modalités de mise en œuvre**

Le projet de loi prévoit que le salarié pourrait bénéficier d'un congé d'une durée de 3 mois, renouvelable dans la limite de 1 an pour l'ensemble de sa carrière. Pour cela, il devra en avertir son employeur dans des conditions qui seront fixées par décret.

Le bénéficiaire du congé de soutien familial ne sera pas rémunéré. Toutefois, il pourra être employé par la personne aidée dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie ou de la prestation de compensation à domicile. Ce volet permet ainsi de rémunérer directement un ou plusieurs salariés, notamment un membre de la famille sous certaines conditions afin d'effectuer des actes essentiels de la vie (entretien personnel, déplacements et participation à la vie sociale).

### **3 - La cessation anticipée ou le renoncement au congé**

Le salarié pourra mettre fin, selon le projet de loi, de façon anticipée au congé de soutien familial ou y renoncer dans les situations suivantes: décès ou admission dans un établissement de la personne aidée et diminution importante de ses ressources. Dans tous les cas, il devra en informer son employeur dans des conditions qui seront définies par décret.

### **4 - La fin du congé**

A l'issue de son congé de soutien familial, le salarié devra, selon le projet de loi, retrouver son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente.

Signalons que le départ et le retour du salarié sollicitant un tel congé devront être préparés lors de 2 entretiens avec son employeur relatifs à son « orientation professionnelle ».

### **5 - Les droits connexes du salarié en congé**

#### *a)- Le droit individuel à la formation*

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 propose que la durée du congé de soutien familial soit prise en compte pour le calcul des droits ouverts au titre du droit individuel à la formation.

#### *b)- L'affiliation obligatoire à l'Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF)*

Le salarié en congé de soutien familial devrait bénéficier automatiquement de l'AVPF, bien qu'il ait interrompu son activité professionnelle et ne cotise ainsi plus pour sa retraite.

Cependant, pour pouvoir en bénéficier, les ressources du salarié ou du ménage ne devront pas dépasser le plafond de revenus pour l'octroi du complément familial, qui varie en fonction de la composition du foyer. Des justificatifs, qui seront désignés par décret, devront également être fournis.

#### *c)- Le bénéfice des prestations en espèces*

Les salariés en congé de soutien familial devraient rester couverts par l'assurance maladie. Pour avoir droit ou ouvrir droit aux prestations en espèces au terme du congé de soutien familial, l'assuré devrait justifier - sous réserve toutefois de reprendre son activité et de n'avoir perçu aucune rémunération au titre de l'aide familiale apportée - des conditions prévues par le code de la sécurité sociale pour l'octroi des prestations maladie, maternité, invalidité, décès et des pensions d'invalidité (durée minimale d'immatriculation, minimum de cotisations ou nombre d'heures de travail salarié ou assimilé minimum ...).

Annexe 4 : Synthèse des actions proposées par le plan de développement des services à la personne du 16 février 2005

**Programme-cadre n° 1** : accélérer le développement d'enseignes de référence pour promouvoir un accès universel à des services de qualité :

1. soutenir les enseignes nationales en voie de constitution ou de développement ;
2. lancer avec le soutien du Service d'information du gouvernement une campagne destinée à informer le grand public sur le contenu des services à la personne (septembre 2005) et sur le chèque emploi-service universel (janvier 2006) ;
3. organiser en octobre 2005 des « assises de la professionnalisation » dans plusieurs villes de France.

**Programme-cadre n° 2** : réformer l'État pour mieux reconnaître l'importance des services :

1. créer une Agence nationale des services à la personne chargée de promouvoir le développement et la qualité des services à la personne ;
2. instituer une commission permanente de concertation pour les services associant les représentants des professionnels du secteur et des ministères compétents sur le modèle de ce qui existe pour l'industrie ;

**Programme-cadre n° 3** : adapter nos réglementations pour dynamiser le développement d'une offre plurielle de qualité :

1. alléger les charges pesant sur les services à la personne (allègement forfaitaire, à hauteur de quinze points, des charges pesant sur le particulier employeur qui cotise sur une assiette réelle de rémunération pour le salarié qu'il emploie ; suppression de toute cotisation patronale de sécurité sociale au profit des prestataires agréés) ;
2. instituer un chèque emploi-service universel, outil simple et sûr d'accès aux services à la personne ;
3. simplifier et clarifier les conditions de recours aux services à la personne (liste des activités ; octroi des allègements de charges ; recours au jardinage) ;
4. diffuser, sous l'égide de l'Agence nationale des services à la personne, d'un livret d'emploi des services à la personne destiné aux particuliers ;
5. améliorer les droits sociaux des salariés ;
6. améliorer les conditions générales d'exercice des métiers des services à la personne (par exemple, extension par arrêté ministériel de l'accord collectif du 29 mars 2002 revalorisant de 24 % sur trois ans les grilles moyennes de rémunération des salariés employés par les prestataires d'aide à domicile à but non lucratif, au nombre de 80 000 ; lutte contre le travail à temps partiel subi ; institution d'un fonds de contribution au remboursement des frais de transport) ;
7. achever le processus de détermination des référentiels de métier ;

8. mobiliser le service public de l'emploi et les maisons de l'emploi sur l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi vers les métiers à fort potentiel de recrutement que sont les métiers des services à la personne ;
9. construire des filières de formation aux métiers des services à la personne, développer et moderniser les filières existantes, en lien avec l'éducation nationale et les conseils régionaux ;
10. accroître la qualification des intervenants par un plan de développement accéléré de la validation des acquis de l'expérience, pour permettre en trois ans à 75 000 salariés ou bénévoles d'accéder à une qualification reconnue ;
11. recentrer les procédures d'agrément national sur des critères de qualité plus simples et plus clairs pour les opérateurs ;
12. mettre en œuvre un plan de développement de la qualité dans le domaine des services à la personne ;
13. mobiliser les contrats d'avenir et les contrats Revenu minimum d'activité (RMA) pour faire face aux besoins de formation et de recrutement des opérateurs de services à la personne ;
14. établir un plan d'adaptation des divers domaines du droit (fiscal, travail, sécurité sociale, consommation) aux réalités de l'exercice d'une activité dans le domaine des services à la personne.

## Annexe 5 : La liste des activités visées par le décret du 29 décembre 2005

1. Entretien de la maison et travaux ménagers ;
2. Petits travaux de jardinage ;
3. Prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains » ;
4. Garde d'enfant à domicile ;
5. Soutien scolaire et cours à domicile ;
6. Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;
7. Livraison de repas à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
8. Collecte et livraison à domicile de linge repassé, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
9. Assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux ;
10. Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété ;
11. Garde-malade, à l'exclusion des soins ;
12. Aide à la mobilité et transports de personnes ayant des difficultés de déplacement lorsque cette activité est incluse dans une offre de services d'assistance à domicile ;
13. Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
14. Accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante), à condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
15. Livraison de courses à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services comprenant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
16. Assistance informatique et internet à domicile ;
17. Soins et promenades d'animaux domestiques, pour les personnes dépendantes ;
18. Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;

19. Gardiennage et surveillance temporaire, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;

20. Assistance administrative à domicile.

Les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services à la personne mentionnées au premier alinéa appartiennent au champ des activités définies à l'article L. 129-1.

## Annexe 6 : La liste des enseignes nationales

- Accor Services - Bien-être Assistance (Accor Services, Europ Assistance)
- A Domicile Services (A Domicile Fédération nationale, Société d'encouragement pour l'industrie nationale, Domplus)
- A+ (Academia, ADHAP Services, Domaliance, Maisoning, Oxygène<sup>2</sup>, To Do Today Particuliers, Viadom)
- CNP Services à la personne
- Domiserve (AXA Assistance, Dexia Crédit local)
- Fourmi Verte (Familles rurales, Groupama, Mutualité sociale agricole)
- France Domicile (Mutualité française, UNA, UNCCAS)
- Groupe Assisteo (Nurse Alliance, Prof Assistance, Kids Assistance, Clic PC)
- La Maison du particulier employeur (Fepem, Ircem Prévoyance, Institut Fepem de la formation)
- La Poste Services à la personne
- Personia (ADMR, Crédit mutuel, AG2R)
- Séréna (Groupe Caisse d'Epargne, MAIF, MACIF, MGEN)
- Sodexo

*Les enseignes nationales en projet (décembre 2006)*

- Crédit agricole - LCL
- MAAF, MMA, Azur GMF



## Annexe 7 : Le chèque emploi-service (1993)

Le chèque service, communément appelé « chèque emploi-service », a été institué par la loi quinquennale de 1993. Cet instrument financier est émis et délivré, sous forme de carnet comportant vingt chèques et vingt volets sociaux, par les banques, La Poste, le Trésor public, la Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer ou la Caisse des dépôts et consignations, sous réserve pour l'établissement d'avoir passé une convention à cet effet avec l'État. Il permet à son bénéficiaire de rémunérer et déclarer les travailleurs qu'il emploie pour les activités et dans les conditions visées à l'article L. 129-1 du code du travail, à l'exclusion de tout emploi lié à son activité professionnelle.

Le chèque service s'utilise donc comme un chèque bancaire ou postal pour son volet financier de rémunération de l'employé. Il possède également un volet social attaché à chacun des chèques qui permet de déclarer l'employé, usuellement dénommé « intervenant ». Ce volet social succinct doit être rempli pour y indiquer les nom, adresse, numéro de sécurité sociale ou, à défaut, date et lieu de naissance du salarié, le nombre d'heures travaillées, le salaire net horaire, le total net payé, la période d'emploi et le régime de cotisation sociale retenu (base forfaitaire ou salaire réel). Il est ensuite adressé par l'employeur au Centre national de traitement du chèque emploi-service, qui dépend de l'Urssaf, par voie postale (des enveloppes préimprimées sont fournies) ou par Internet, dans les quinze jours suivant le paiement du salaire ou dans le mois au cours duquel le travail a été effectué.

Le salarié intervenant reçoit du Centre national de traitement du chèque emploi-service, dans les dix jours suivant la réception du volet social, une attestation d'emploi tenant lieu de fiche de paie.

Les cotisations sociales salariales et patronales, calculées par l'Urssaf en fonction du régime retenu et des droits à exonérations, sont ensuite prélevées sur le compte bancaire de l'employeur bénéficiaire du chèque-service dans les six semaines suivant l'envoi du volet social. Le Centre national de traitement du chèque emploi-service adresse également à l'employeur une attestation fiscale annuelle permettant d'obtenir la réduction d'impôt sur le revenu.

L'utilisation du chèque service n'exonère toutefois pas systématiquement son bénéficiaire de passer un contrat de travail avec son intervenant. L'article 7 de la convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999, étendue par arrêté du 2 mars 2000, dispose que :

- *« L'accord entre l'employeur et le salarié est établi par un contrat écrit. Il est rédigé soit à l'embauche, soit à la fin de la période d'essai au plus tard.*
- *Dans ce dernier cas, une lettre d'embauche est établie lors de l'engagement. Elle précise la période d'essai.*
- *Le contrat à durée déterminée est soumis à des règles spécifiques prévues par le code du travail.*

- *Le chèque emploi-service : les employeurs utilisant le chèque emploi-service doivent se reporter à l'annexe III : accord paritaire du 13 octobre 1995. »*

Cette annexe III de l'accord paritaire du 13 octobre 1995, étendue par arrêté du 5 mars 1996, prévoit que :

- Article 5 : « *Le chèque emploi-service peut être utilisé pour des prestations de travail occasionnelles dont la durée hebdomadaire n'excède pas 8 heures ou pour une durée dans l'année d'un mois non renouvelable. Pour ces emplois, le chèque emploi-service tient lieu de contrat de travail. »*
- Article 6 : « *Le chèque emploi-service peut également être utilisé pour des prestations de travail non occasionnelles. Dans ce cas, un contrat de travail doit être signé. Un modèle rédigé par les partenaires sociaux en application de la convention collective nationale de travail du personnel employé de maison est annexé au présent accord. »*

Ces dispositions reprennent les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 129-2 du code du travail, qui ont été insérées par la loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 précitée dès la création du chèque-service.

## Annexe 8 : Le régime ancien du titre emploi-service (1996)

Le titre emploi-service a été mis en place, à titre expérimental, par la circulaire du 6 août 1996 et a été légalisé ultérieurement par l'ordonnance n° 2004-602 du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Par son mode d'usage, il s'apparente au chèque-restaurant.

Il s'agit d'un titre de paiement fiduciaire à valeur faciale prédéfinie. Il permet de payer tout ou partie des prestations de services à la personne fournies par une association ou une entreprise agréée dans les conditions prévues par l'actuel article L. 129-1 du code du travail, pour les services à domicile visés par cet article ou les services d'accueil d'un enfant de moins de six ans en établissement ou par un service agréé.

Les titres emploi-service sont financés par les comités d'entreprise ou les entreprises pour leurs salariés (à l'exclusion de leurs gérants salariés et leurs mandataires sociaux), les administrations pour leurs agents, les mutuelles et les caisses de retraite pour leurs adhérents, les collectivités pour les personnes en difficulté. Les critères d'attribution sont définis par le financeur, qui distribue les titres. Le financeur détermine la valeur faciale des titres avec leur émetteur qui les imprime et les lui vend sous forme de carnets.

Le financeur prend à sa charge, le plus souvent, une fraction ou la totalité de ce montant. La participation accordée par la collectivité financeur est exonérée de charges sociales et de taxe sur les salaires dans la limite de 1 830 € par an et par bénéficiaire. Elle doit être déclarée au titre des revenus imposables du bénéficiaire du titre emploi-service. Le salarié, l'agent public ou l'adhérent reçoit de sa collectivité les titres emploi-service et en acquitte le prix auprès de celle-ci compte tenu de la prise en charge arrêtée par la collectivité. Avec ces titres, leur bénéficiaire peut payer, sur facture, toutes les associations ou entreprises agréées intervenant pour les activités ménagères ou familiales prévues par la loi, qu'il choisit librement. Aucune formalité administrative n'est exigée puisque le bénéficiaire n'est pas l'employeur de l'intervenant. L'intervenant n'a qu'à envoyer le titre emploi-service à l'émetteur pour recevoir de ce dernier la contrepartie monétaire de la valeur faciale du titre.

Le titre emploi-service ouvre droit à la réduction d'impôt sur le revenu de 50 % prévue par l'article 199 sexdecies du code général des impôts. Le financeur doit fournir à son salarié, agent ou adhérent une attestation fiscale annuelle permettant d'obtenir la réduction d'impôt.



Annexe 9 : Les demandes de modification du périmètre des activités de services à la personne (décret du 29 décembre 2005)

Dix mois après le lancement opérationnel du plan de développement des services à la personne, les acteurs du secteur, associatifs et entrepreneurs, ont formulé auprès de l'ANSP plusieurs propositions visant soit à intégrer de nouvelles d'activités, soit à procéder à quelques ajustements.

### **1. Demandes de nouvelles activités élargissant le périmètre des services à la personne**

*a) Accompagnement à domicile des personnes âgées, déficientes « Auditives et visuelles ».*

L'objet de cette activité est d'intervenir au domicile de personnes âgées devenues déficientes auditives et / ou visuelles. L'objectif est d'évaluer et d'adapter leurs capacités d'autonomie dans leur environnement; en formant ces personnes à la maîtrise de gestes simples qui peuvent leur faciliter la vie quotidienne (repères dans les déplacements, techniques d'autonomie de la vie journalière) et en enseignant aux proches les moyens simples de faciliter cette adaptation et leur relation d'aidant (sensibilisation à la déficience visuelle et auditive, apprentissage de la lecture labiale).

*b) La téléassistance*

Il est proposé d'élargir la mention de l' « intermédiation » à la téléassistance afin de favoriser le maintien à domicile des personnes isolées, fragilisées ou malades, en y adjoignant une condition d'offre globale. C'est aujourd'hui un accès disponible 24 h/24 h et 7 jours sur 7 créé au sein du domicile du particulier par l'intermédiaire d'une connexion téléphonique, et lui permettant de conserver un lien social permanent, une sécurité en cas de chute ou malaise et l'accès facilité à l'ensemble des intervenants de proximité au domicile.

*c) Le service de proximité de vigilance auprès des personnes isolées*

Il s'agit de visites physiques de convivialité permettant de détecter les cas apparents de mal-être de la personne.

*d) Prestations artistiques réalisées par des artistes et des techniciens spectacle à domicile*

*e) La notion de domicile*

Il est proposé de mener une expertise afin de préciser **le champ du domicile**. Il s'agirait d'étendre, au-delà des résidences principale et secondaire, la notion de domicile aux lieux de vacances et à certains services proposés sur le lieu de travail (conciergeries d'entreprise)..

### **2. Demandes d'ajustements ou de précisions**

*a) L'activité hommes toutes mains.*

Cette activité présente la particularité d'être très détaillée : l'abonnement mensuel résiliable, intervention ne devant pas excéder deux heures. Il est proposé, afin de permettre l'arrivée de nouveaux entrants, d'assouplir les conditions d'exercice de cette activité sans remettre en cause le plafond fiscal de dépenses

*b) Garde d'enfants*

Il est proposé d'ajouter l'aide à la mobilité, au transport et l'accompagnement à partir du domicile, incluant alors les trajets *entre domiciles de parents séparés*, les trajets du domicile parental au domicile des grands-parents en plus du trajet école domicile déjà considéré

*c) Le petit jardinage*

Il est proposé d'inclure dans cette activité une prestation d'enlèvement des déchets et d'autre part, de procéder à un relèvement limité du plafond fiscal. Enfin, il est proposé de rendre obligatoire l'utilisation du matériel du prestataire. Cette demande est motivée par d'évidentes raisons de sécurité pour les intervenants; en effet, le matériel des particuliers présente souvent des défaillances au regard de la sécurité

*d) Activité d'aide à la mobilité et transport*

Cela concerne la prestation de conduite véhicule personnel, accompagnement des personnes âgées handicapées en dehors de leur domicile. Ces activités (12e, 13e, 14e du décret) doivent être incluses dans une offre de services. Il est proposé de lever cette condition d'offre globale, ces activités étant souvent servies par des producteurs spécialisés - souvent dans les transports- et ne pouvant donc répondre à cette condition. Or, les besoins demeurent importants.

Annexe 10 : Recommandations du Haut comité Éducation-Économie-Emploi (HCEEE) concernant le domaine de l'aide à la personne

### **1. Diversifier les recrutements et enrichir les emplois pour répondre aux besoins**

Pour répondre à la montée continue des besoins de la population (accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées adultes et enfants, garde d'enfants), le secteur des services à la personne devra diversifier ses recrutements en faisant davantage appel aux jeunes sortis de formation initiale ainsi qu'aux hommes peu présents sur ces métiers. Le HCEEE recommande d'élargir le champs des métiers des services d'aide à la personne et de les considérer quel que soit le public aidé, de se doter d'un système de certification facilitant la mobilité professionnelle des salariés entre l'emploi au domicile des personnes et l'emploi dans des établissements d'accueil pour les publics fragiles.

### **2. Former plus en valorisant toutes les voies d'accès aux certifications**

Le secteur des services à la personne est caractérisé par de nombreux diplômes de niveau V (BEP-CAP) validant des référentiels très inégaux en termes de contenus de formations. Pourtant, l'offre de diplômes délivrés par l'État (dont la certification est assurée par différents ministères poursuivant chacun des logiques différentes) ne couvre pas les besoins de tous les employeurs de ce secteur. Par ailleurs, le HCEEE constate que les évolutions à venir laissent entrevoir des besoins accrus de compétences de niveau IV (baccalauréat) liés à la montée de la dépendance et au niveau d'exigence des consommateurs. Le HCEEE recommande en conséquence aux régions de prendre en compte ces données et de veiller, dans l'établissement des plans régionaux de développement des formations, au bon équilibre des orientations dans l'enseignement professionnel.

### **3. Aller vers moins de certifications, mais sur un champ plus large de métiers**

Le HCEEE constate que le découplage des formations de l'éducation nationale et des formations du ministère de la Santé entraîne au niveau V une déperdition structurelle dont les effets sont mal mesurés. Il recommande de réfléchir à une meilleure transition des flux entre les formations des différents ministères et de faciliter l'accès direct par la formation initiale aux diplômes qui font déjà référence sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, partant du constat qu'un certain nombre de compétences sont transversales à l'ensemble des métiers de service à la personne, quels que soient le lieu d'exercice et les publics aidés, le HCEEE recommande que soient identifiées et définies les compétences mobilisables dans l'ensemble de ces métiers.

#### **4. Mobiliser et coordonner l'ensemble des moyens et des acteurs**

Pour répondre à la demande sur leur territoire, les régions doivent pouvoir faire appel à l'appareil de formation de l'éducation nationale pour développer l'ensemble des formations existantes que ce soit par la voie initiale ou continue. Le label du ministère de l'Éducation nationale « Lycée des métiers », qui propose sur un même site la possibilité à divers publics de se former pour obtenir l'ensemble des diplômes ou qualifications du secteur, permet le regroupement en pôles de compétences des formations. De manière générale, l'ensemble du dispositif de formation, notamment au niveau des établissements publics locaux d'enseignement, devra acquérir plus de souplesse pour mieux répondre aux besoins de tous les publics, d'âge et de statut variés, avec des implications importantes notamment en ce qui concerne le service des enseignants (intervenants de statuts et de conditions de travail différents, annualisation des horaires, reconnaissance des heures périphériques au face à face pédagogique ...).

## Annexe 11 : Exemples de passerelles entre formations

Organisme certificateur	ministère de l'Emploi	ministère de la Santé	Ministère de l'Education	ministère de l'Agriculture	Institut FEPFM de l'emploi familial
Titulaire de l'un des diplômes suivants → Equivalence donnant lieu à des allègements de formation avec ↓	TP assistante de vie (aux familles depuis le 6 juin 2006)	DE auxiliaire de vie sociale	Mention complémentaire <i>Aide à domicile</i>	BEPA services aux personnes	Titre <i>employé familial polyvalent</i>
TP assistante de vie (aux familles depuis le 6 juin 2006)		Equivalence partielle	Equivalence partielle	Equivalence partielle	Pas d'équivalence
DE auxiliaire de vie sociale	Equivalence partielle		Equivalence totale	Equivalence partielle	Equivalence partielle
Mention complémentaire <i>Aide à domicile</i>	Equivalence partielle	Equivalence totale		Equivalence partielle	Equivalence partielle
BEPA services aux personnes	Pas d'équivalence	Pas d'équivalence	Equivalence partielle		Pas d'équivalence
Titre <i>employé familial polyvalent</i>	Pas d'équivalence	Pas d'équivalence	Pas d'équivalence	Pas d'équivalence	

Source : assises interrégionales de la professionnalisation



## Annexe 12 : Les chevauchements éventuels de conventions collectives

**1. Pour les activités de conseil et, en particulier celles relatives à l'informatique :**

- bureau d'études techniques ;
- prestataires de services dans le domaine du secteur tertiaire ;
- chimie : industries ;
- conseil en système informatique.

**2. Pour les activités de nettoyage, entretien et réparation :**

- entreprises de propreté ;
- blanchisserie, teinturerie, nettoyage ;
- métallurgie ;
- automobile, automobile Guyane, auto-moto La Réunion ;
- électronique, audio-visuel, équipement ménager ;
- Gardiennage, concierges et employés d'immeubles ;
- paysagistes.

**3. Pour les activités relatives à la « qualité de vie » en général :**

- coiffure ;
- parfumerie esthétique ;
- fleuriste, vente et services des animaux familiers ;
- espaces de loisirs, d'attraction et culturels ;
- sport.

**4. Pour l'activité de restauration et en particulier l'organisation de réception :**

- hôtels cafés restaurants ;
- charcuterie de détail ;
- boucherie charcuterie ;
- restauration rapide.



## Annexe 13 : Un accès inégal à la formation professionnelle selon le statut des salariés

	<b>Branche de l'aide à domicile</b>	<b>Branche des particuliers employeurs</b>
Accès à la formation	- Garantie de bénéficier d'une formation d'au moins 60 heures rémunérées et de l'intégration dans une session de formation après six mois de présence dans le service - Plans de formation continue des associations et des entreprises	Le financement de l'AGEFOS peut être accordé dans la limite de 40 heures par an et par salarié
Titres proposés	DEAVS Diplôme professionnel d'aide soignant Diplôme d'État d'infirmier Assistant de vie (très minoritaire) : pour les demandeurs d'emploi	Assistant de vie Employé familial polyvalent Les formations aux métiers spécifiques à l'aide aux personnes âgées représentent 50 % des formations réalisées en 2003.
Organisation matérielle de la formation	Possibilité pour le service d'organiser des remplacements	Problématique du remplacement
Nombre de personnes formées dans l'aide à domicile des personnes âgées*	2001 : 17 814 salariés 2002 : 17 948 salariés 2003 : 23 490 salariés**	De 1999 à 2002, 11 000 salariés ont bénéficié d'une formation continue*** 2003 : 2 061 demandeurs d'emploi ont bénéficié du certificat de formation professionnelle « d'assistant de vie » ; 210 salariés ont acquis le même certificat par VAE, 6 101 stagiaires ont suivi des formations
Financements mobilisés	2001 : 9 165 547 € 2002 : 12 561 952 € 2003 : 17 670 051 € Des conventions de cofinancement ont été signées dans 22 régions	2001 : 1 526 039 € 2002 : 1 600 768 € 2003 : 1 917 859 € Des conventions ont été signées dans 10 régions

\*Plans de formation des entreprises, Congé individuel de formation (CIF) en alternance ;

\*\*Pour une population estimée par Uniformation à 110 000 salariés ;

\*\*\*Pour une population de 800 000 salariés.

Source : Cour des Comptes



## Annexe 14 : La classification des emplois du secteur par catégories et filières

<b>Filières/ Catégories</b>	<b>Intervention</b>	<b>Administratif / Services généraux</b>	<b>Encadrement / Direction</b>
A	Agent à domicile Agent polyvalent	Agent de bureau Agent d'entretien	
B	Employé à domicile	Employé de bureau Employé d'entretien Cuisinier	
C	Auxiliaire de vie sociale Aide médico-psychologique Aide soignant(e) Auxiliaire de puériculture	Secrétaire Aide comptable Hôtesse d'accueil Technicien télé-alarme	
D	Technicien de l'intervention sociale et familiale	Secrétaire de direction Assistant technique Secrétaire médicale	
E	Infirmier Chargé d'évaluation et de suivi social Éducateur de jeunes enfants Ergothérapeute Délégué à la tutelle Médiateur familial	Assistant de direction Chargé de développement Comptable Formateur	Responsable de secteur Conseiller technique Maîtresse de maison
F		Cadre administratif ou technique	Cadre de secteur ou de proximité Coordinateur de service de soins Responsable de service
G	Psychologue		Responsable d'entité Chef de service
H		Médecin	Directeur de fédération départementale Directeur d'entité Directeur de service
I			Directeur général d'entité

Source : article 4 de l'accord du 29 mars 2002



## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : évolution de l'emploi à domicile.....	25
Tableau 2 : liste des aides publiques permettant de solvabiliser la demande de services (2003).....	41
Tableau 3 : estimation de l'impact financier du plan.....	41
Tableau 4 : subvention de l'État à l'Agence nationale des services à la personne.....	44
Tableau 5 : l'évolution du nombre de structures agréées.....	46
Tableau 6 : le contenu de la norme NF X50-056 de l'Afnor.....	52
Tableau 7 : état des déclarations fin mai 2006.....	59
Tableau 8 : ventilation moyenne des dépenses des comités d'entreprise.....	71
Tableau 9 : nombre de diplômes délivrés dans le secteur de l'aide à domicile.....	98
Tableau 10 : les principaux diplômes et titres dans le secteur de l'aide à domicile.....	101
Graphique 1 : évolution du nombre d'emplois familiaux et d'assistantes maternelles à domicile.....	26
Schéma 1 : des « emplois familiaux » aux « services à la personne ».....	8
Encadré 1 : les différents modes d'intervention à domicile.....	20
Encadré 2 : les grandes fédérations de l'aide à domicile.....	22
Encadré 3 : les facteurs de développement des services à la personne.....	29
Encadré 4 : les gardes itinérantes de nuit.....	35
Encadré 5 : les deux types d'agrément.....	46
Encadré 6 : les différents acteurs du Cesu.....	55
Encadré 7 : les allègements de charges patronales.....	60
Encadré 8 : le programme Gepetto.....	67
Encadré 9 : le réseau national des plates-formes aux particuliers.....	68
Encadré 10 : les emplois Tremplin en Franche-Comté.....	94
Encadré 11 : l'Institut des services à la personne (ISERP) d'Alençon.....	100
Encadré 12 : le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale.....	101
Encadré 13 : les propositions du rapport sur l'accompagnement (2006).....	103
Encadré 14 : la classification des emplois de la branche du particulier-employeur.....	109
Encadré 15 : sélection et qualification des personnes mettant en œuvre l'activité.....	112



## LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**Rapports parlementaires, rapports officiels**

## Commissariat général du plan

- Commissariat général du plan, Développer l'offre de services à la personne, mai 2005.
- Commissariat général du plan et Conseil d'analyse économique, Productivité et emploi dans le tertiaire, 2004
- Commissariat général du plan, Services de proximité, 1991.
- Commissariat général du plan, Nouvelles demandes, nouveaux services, 1990.
- Commissariat général du plan, Développer l'emploi dans les services, 1985.

## Conseil économique et social

- CESR de Lorraine, « développer les emplois de services en Lorraine », rapport d'étape, décembre 2005 ;
- Conseil économique et social, *Le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social*, rapport et avis présenté au nom de la section du travail par M. Michel Pinaud, 2004.
- Conseil économique et social, *Le travail à domicile*, rapport et avis présenté au nom de la section du travail par Mme Chantal Rey, 1999.
- Conseil économique et social, *Le développement des services de proximité*, rapport et avis présenté au nom de la section du travail par M. Jean-Paul Bailly, 1996.

## Rapports parlementaires

- Proposition de loi n°3203, Assemblée nationale, visant à intégrer les soins à domicile dans la définition des services à la personne, par Denis JACQUAT, 28 juin 2006 ;
- Rapport d'information n° 3092, Assemblée nationale, rapporteur Maurice GIRO, 17 mai 2006 ;
- Rapport n° 2357, Assemblée nationale, rapporteur Maurice GIRO, 7 juin 2005 ;
- Rapport n° 414, Sénat, rapporteur Dominique LECLERC, 22 juin 2005 ;

## Autres rapports

- L'observatoire Caisse d'Epargne 2006, Services à la personne : modes de vie, modes d'emploi
- Cour des Comptes, « Les personnes âgées dépendantes », rapport public particulier, novembre 2005.

- Chambre de commerce et de l'industrie de Paris (CCIP), *Créer et développer les entreprises et les emplois de services à la personne*, Rapport présenté par M. Eric Hayat au nom de la Commission de l'Emploi et des Affaires sociales, juin 2005
- Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, mission de développement des services à la personne, *Plan de développement des services à la personne*, février 2005.
- Rapport à Mme la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, 1999.
- Conseil d'analyse économique, *Emplois de proximité*, Rapport n°12, 1998.
- Rapport commun IGAS-IGF, de Véronique Hespel et Michel Thierry, 1998.
- Rapport de la Commission nationale d'études sur les personnes âgées dépendantes présidée par M. Théo Braun, 1987.

#### **Ouvrages**

- Christophe Pelletier, *Démarche qualité et services aux personnes à domicile*, Dunod, 2005.
- Patrick Haddad, *La régulation des services de proximité. Marchés, institutions, organisations*, thèse pour le doctorat de sciences économiques et de gestion sous la direction de M. Dominique Taddéi, Université Paris XIII, 2003.
- Sous la direction de J-L. Laville, *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, 1994.

#### **Revue**

- Revue de droit sanitaire et social, *Les services à la personne*, n°1 janvier-février 2006.
- Travail et Emploi, *Prévisions d'emploi dans les services : 50 ans de sous-estimation*, Dares, n°105 janvier-mars 2006, pp.43-53.
- Liaisons sociales, n° 8672, 16 février 2006.
- Liaisons sociales, n° 8678, 10 mars 2006
- Entreprises Formation, *Métiers des services à la personne, petit boulot deviendra grand*, n°149, mai-juin 2005, pp.20-26.
- Revue française de sciences sociales Formation-Emploi, *La professionnalisation dans les services à domicile aux personnes âgées : l'enjeu du diplôme*, La Documentation française, avril-juin 2005 n°90, pp.65-78.
- Futuribles, septembre 1999, n°245, « Les emplois de service aux personnes »

## TABLE DES SIGLES

AAH	: allocation pour adulte handicapé
Acos	: agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACFCI	: assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
ACTP	: Allocation compensatrice de tierce personne
ADMR	: association "aide à domicile en milieu rural"
AFORTS	: association française des organismes de formation et de recherche en travail social
AFPA	: association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGED	: allocation de garde d'enfants à domicile
AI	: associations intermédiaires
AMP	: aide médico-psychologique
ANSP	: agence nationale des services à la personne
APA	: aide personnalisée à l'autonomie
APCM	: assemblée permanente des chambres de métiers
AVPF	: assurance vieillesse du parent au foyer
AVS	: auxiliaires de vie sociale
CAF	: caisses d'allocations familiales
CAFAD	: certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile
CAFERUIS	: certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale
CCAS	: centres communaux d'action sociale
CCI	: chambre de commerce et d'industrie
CE	: comités d'entreprises
CEP	: contrat d'étude prospective
CES	: chèque emploi-service
CESU	: chèque emploi-service universel
CFA	: centre de formation par apprentissage
CFE	: centres de formalités des entreprises
CIAS	: centres intercommunaux d'action sociale
CIF	: congé individuel de formation
CLIC	: centres locaux d'information et de coordination
Cnasea	: centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles
CNAF	: caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	: caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	: caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVTS	: caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNIAE	: conseil national de l'insertion par l'activité économique
CNSA	: caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	: convention d'objectifs et de gestion
CPNE	: commission paritaire nationale de l'emploi

CQP	: certificat de qualification professionnelle
DEAVS	: diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale
DETISF	: diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale
DGAS	: direction générale des affaires sociales
DGCL	: direction générale des collectivités locales
DGCP	: direction générale de la comptabilité publique
DNS	: déclaration nominative simplifiée
DRASS	: directions régionales des affaires sanitaires et sociales
DSI	: démarche de soins infirmiers
EDDF	: engagements de développements de la formation professionnelle
EHPAD	: établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes
FBF	: fédération bancaire française
Fepem	: fédération nationale des particuliers employeurs
FEHAP	: fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés
FMAD	: fonds de modernisation de l'aide à domicile
FNAID	: fédération nationale d'aide et d'intervention à domicile
FNARS	: fédération nationale des associations de réinsertion sociale
GIE	: groupement d'intérêt économique
HAD	: hospitalisation à domicile
HCEEE	: haut comité Éducation-Économie-Emploi
HID	: Handicaps incapacités-dépendances
IFEF	: institut Fepem de l'emploi familial
IGAS	: inspection générale des affaires sociales
ISERP	: institut des services à la personne
OPCA	: organismes paritaires collecteurs agréés
OPCAREG	: organismes paritaires collecteurs agréés régionaux
PACS	: pacte civil de solidarité
PAJE	: prestation d'accueil du jeune enfant
PECF	: postes d'emploi à caractère familial
PSD	: prestation spécifique dépendance
RMA	: revenu minimum d'activité
ROME	: répertoire opérationnel des métiers et des emplois
SAD	: services d'aide à domicile
SCIC	: société coopérative d'intérêt collectif
SCOP	: sociétés coopératives ouvrières de production
SESP	: syndicat des entreprises de services à la personne
SSIAD	: services de soins infirmiers à domicile
TES	: titre emploi-service
TISF	: technicienne de l'intervention sociale et familiale
UNA	: union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles
UNACSS	: union nationale des associations coordinatrices de soins et de santé
UNAF	: union nationale des associations familiales
UNAI	: union nationale des associations intermédiaires
UNCCAS	: centre intercommunaux d'action sociale

UNIOPSS : union nationale interfédérale des oeuvres et des organismes privés  
sanitaires et sociaux  
VAE : validation des acquis de l'expérience