

# LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES AUX PERSONNES : enjeux, changements et interrogations

par Isabelle GERARDIN, *Conseillère technique du CREA*

## I - Les enjeux du développement des services à la personne

Le secteur des services occupe une place prépondérante dans l'économie française (comme dans la plupart des pays de l'OCDE d'ailleurs), en raison de facteurs démographiques, sociaux, économiques... générateurs de nombreux besoins dans ce domaine. Ce secteur tertiaire est très hétérogène puisqu'il concerne aussi bien le commerce, les transports et communications, les services bancaires, immobiliers et d'assurance, que les services marchands aux entreprises et aux ménages et les services non marchands. Les services aux personnes y occupent déjà une place importante en termes d'emplois et leur développement porte un double enjeu : social et économique.

### 1 – Un enjeu pour la cohésion sociale

Pendant les Trente Glorieuses (1945 à 1975), la cohésion sociale était assurée par une synergie « Marché/Etat », reposant sur une forte croissance économique qui venait alimenter une protection sociale forte (Etat Providence). Ce modèle est aujourd'hui mis à mal : progressivement, la croissance s'est affaiblie, le chômage s'est accru, le travail ne peut plus jouer son rôle « d'intégrateur » et le niveau de la protection sociale s'est abaissé (de plus en plus de besoins à couvrir et des recettes qui diminuent).

Dans ce contexte, il s'agit de trouver d'autres moyens d'assurer une cohésion sociale. Le développement actuel de services de proximité tente d'y apporter une réponse. L'enjeu consiste à développer des services dont la finalité est l'amélioration des conditions de vie et la restauration ou le renforcement du lien social. Parmi ces services, les services à la personne en constituent la majeure partie. Mais, pour que ces derniers participent réellement à la cohésion sociale, il importe que deux logiques se rencontrent :

- une construction des réponses à partir des besoins réels, exprimés par des personnes qui vivent certains problèmes au quotidien. Dans le cas des personnes âgées et handicapées, par exemple, il s'agit de construire les réponses à partir d'une logique de projet de vie, exprimé par la personne et pas uniquement sur la base d'une évaluation objectivée de ses besoins,

- la construction de réponses de qualité à la fois pour celui qui bénéficie de la prestation et pour celui qui la réalise (sans perdre de vue les incidences en terme de coût).

## 2 – Un enjeu pour l'emploi

Les services à la personne emploient à l'heure actuelle 1,3 million de personnes (en 10 ans, le chiffre a doublé). Les employeurs sont principalement des particuliers, mais également des structures associatives et dans une moindre mesure, des entreprises privées, des CCAS, des grands groupes de l'économie sociale ou de l'économie privée lucrative. Les analyses socio-démographiques et socio-culturelles actuelles laissent présager, dans les années à venir, un développement encore plus important des besoins dans ce secteur qui crée chaque année 70 000 emplois nouveaux (aide aux personnes âgées ou en situation de handicap, garde d'enfants, petit entretien domestique, ménage, repassage, jardinage...).

Ces services paraissent en effet très prometteurs en termes de création d'emplois pour deux raisons :

- les gains de productivité y sont faibles. Cela tient à la nature même de ces services, dont la production ne peut être « industrialisée » (contrairement à des services comme les services bancaires ou des assurances... dont l'informatisation a permis de réaliser des gains de productivité). Tout métier de service qui implique un lien humain fort ne peut voir sa productivité augmenter sans risquer d'en diminuer la qualité. Par conséquent, ces services sont potentiellement « riches en emploi »,
- la concurrence internationale est actuellement<sup>1</sup> peu développée et les risques de délocalisation sont nuls car il s'agit de services très relationnels.

Dans les années 90 avec la loi n°91-1405 du 31/12/1991, *relative à la formation professionnelle et à l'emploi* (en particulier le chapitre IX sur les services aux personnes) et la loi n°96-63 du 29 janvier 1996 *en faveur du développement des services aux particuliers*, les pouvoirs publics ont participé au développement de cette branche du secteur tertiaire. Ce sont surtout les services domestiques rendus aux particuliers employeurs (et dans une moindre mesure les services d'aide aux personnes âgées et de garde d'enfants) qui se sont développés. En 2004, Jean-Louis Borloo, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a annoncé la création en 3 ans de 500 000 emplois dans le secteur des services aux personnes. Les modalités de développement de ce secteur sont inscrites dans la loi 2005-841 du 26 juillet 2005 « *relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* ».

---

<sup>1</sup> Notons que la directive Bolkestein prévoyait de faire un marché commun des services comme il en existe un pour les biens. Après plusieurs protestations, tous les services d'intérêt général non marchands ont été exclus en mars 2006 de la Directive, ainsi que certains services marchands (soins de santé publics et privés). « *Ces services sociaux s'inscrivent dans le cadre des systèmes nationaux de protection sociale objectivement fondés sur la garantie de l'exercice des droits sociaux fondamentaux et du respect de la dignité humaine* ». L'encadrement législatif et réglementaire de ces services a par conséquent pour vocation de protéger les ménages vulnérables et non pas à entraver les échanges internationaux.

## **II - Les apports de la loi 2005-841 du 26 juillet 2005**

Cette loi se situe dans la continuité des mesures déjà prises depuis une bonne quinzaine d'années. Ainsi, on retrouve dans la nouvelle loi, les mêmes modalités d'exercice de l'activité de services aux personnes, le principe de l'agrément, celui de la solvabilisation de la demande et de la simplification des démarches administratives. Mais au-delà de certains aménagements (comme l'élargissement de la palette des services entrant dans le champ des services aux personnes ou l'élargissement des avantages sociaux et fiscaux), un réel souci de structuration et de promotion de l'offre de services est à l'œuvre au travers de la création d'une agence nationale et d'enseignes.

### **1 – La création d'une agence nationale des services à la personne**

Créée par la loi du 26 juillet 2005 et installée depuis le 18 octobre 2005, l'Agence nationale des services à la personne, établissement public administratif national, est placée sous la tutelle du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Elle est chargée de promouvoir le développement et la qualité des services à la personne et de coordonner ce secteur qui relevait jusque-là de 18 ministères différents.

L'article D 129-16 du Code du Travail<sup>2</sup> énonce les missions de cette agence. Selon l'article D 129-25 de ce code, un délégué territorial nommé sur proposition du préfet représente l'Agence dans le département<sup>3</sup>.

### **2 – Agrément, autorisation et droit d'option**

#### ***Le régime de l'agrément (art L 129-1 du Code du Travail)***

Le système de l'agrément est né avec les deux lois sur les emplois familiaux des années 90. A l'origine (1992), cet agrément était attribué aux associations à but non lucratif qui proposaient des prestations de garde d'enfants au domicile des parents ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées.

En 1996, il a été étendu aux entreprises privées qui se consacraient exclusivement aux services aux personnes et il a été dédoublé en deux niveaux :

- l'agrément « qualité » concernait les publics dits « fragilisés » (les enfants de moins de 3 ans, les personnes âgées de plus de 70 ans et les personnes handicapées),

<sup>2</sup> Correspondant au décret n°2005-1281 du 14 octobre 2005

<sup>3</sup> Pour la région en 2006, il s'agit des directeurs départementaux du travail, de l'équipement et de la formation professionnelle [M. BAILBE (21), Mme BUFFET (58), Mme VERNEDOUB (71), M. BENTOUNSI (89)].

- l'agrément « simple » s'adressait aux organisations qui intervenaient auprès de publics non fragilisés. Il était facultatif mais son obtention permettait d'ouvrir droit à des avantages fiscaux et sociaux aux organismes qui les mettent en œuvre et à certains usagers.

Le système du double agrément demeure, mais dorénavant :

- **la liste des activités soumises à l'agrément (qu'il soit « simple » ou « qualité ») est élargie.** Elle est précisée dans l'article D 129-35 du Code du Travail<sup>4</sup>. Elle comprend de nouvelles activités comme par exemple l'assistance administrative, l'assistance informatique, les soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes...
- l'agrément est délivré pour une **durée de 5 ans** (au lieu d'un an précédemment) et sera **valable sur l'ensemble du territoire**<sup>5</sup> (ce qui n'était pas le cas auparavant),
- la distinction entre activités de services relevant de l'agrément « simple » et celles qui relèvent de l'agrément « qualité » dépend dorénavant de deux critères : le **public bénéficiaire** (élargi par rapport à la situation antérieure)<sup>6</sup> et la **nature des activités**. Ainsi, la fourniture de certains services à des personnes âgées ou handicapées ne conduit pas nécessairement à l'obligation d'obtenir l'agrément « qualité » : cela dépend aussi de la nature de l'activité de service. Celles qui consistent en de l'accompagnement ou de l'assistance directe à la personne nécessitent l'agrément « qualité », par contre, la promenade de l'animal de compagnie de la personne dépendante ou la livraison de repas à une personne dépendante ou handicapée par exemple, peuvent se contenter de l'agrément « simple »,
- un cahier des charges est défini pour l'obtention de l'agrément « qualité » dans l'arrêté du 24 novembre 2005,
- la nouvelle procédure d'agrément a été simplifiée et les délais d'instruction réduits :
  - agrément « simple » et agrément « qualité » sont désormais délivrés par une seule autorité : le **préfet de département** (au lieu du préfet de région pour l'ancien agrément « simple »),
  - le service instructeur (la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) dispose de **deux mois** pour l'agrément « simple » (au lieu de 3) et de **trois mois** pour l'agrément « qualité » (au lieu de 6) pour donner sa réponse,
  - **extension des avantages** sociaux et fiscaux procurés par l'agrément (articles L 129-3 et L 129-4 du Code du Travail) :
    - réduction d'impôt de 50 % par foyer fiscal (dans la limite de 12 000 euros par an, majoré en fonction du nombre d'enfants ou d'ascendants de plus de 65 ans à charge),

<sup>4</sup> Issu du décret n°2005-1698 du 29 décembre 2005.

<sup>5</sup> Cela n'est valable que pour une personne morale dotée d'établissements non autonome juridiquement. Elle ne concerne par conséquent pas les fédérations d'associations ni les réseaux.

<sup>6</sup> Pour l'agrément qualité : il s'agit des enfants de moins de trois ans, des personnes âgées de 60 ans au moins (contre 70 auparavant), des personnes handicapées et fait nouveau, des « autres personnes ayant 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 ».

- taux de TVA réduit à 5,5 % au bénéfice des organismes agréés,
- exonération totale des cotisations patronales (sécurité sociale, accidents du travail et allocations familiales) sur les salaires versés aux employés des associations ou entreprises agréées dans la limite d'un SMIC<sup>7</sup>.

Les structures agréées peuvent toujours intervenir comme auparavant selon trois modalités :

- le modèle « prestataire de services » : l'association ou l'entreprise agréée (y compris les entreprises d'insertion, Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) et établissements publics d'hébergement assurant une assistance à domicile aux personnes âgées) est l'employeur. Elle fournit une prestation de services et facture son intervention au particulier,
- le modèle « mandataire » : le particulier est ici l'employeur. L'association ou l'entreprise agréée<sup>8</sup> agit en qualité d'intermédiaire et place chez celui-ci un travailleur. Elle prend en charge les formalités administratives d'emploi (bulletin de salaire, déclaration URSSAF), moyennant la facturation de frais de gestion. Elle assure également le suivi de l'employé et la continuité du service (périodes de congés),
- le modèle « prêt de main d'oeuvre » : il est mis en œuvre par des associations intermédiaires et des entreprises de travail temporaire exclusivement dédiées aux services à la personne. Dans ce cas, l'association est l'employeur et met du personnel à disposition du particulier.

### ***Le régime de l'autorisation (CASF)***

L'autorisation concerne l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui exercent des missions d'intérêt général et d'utilité sociale (définies à l'article L 311-1 du CASF). Les projets sont déposés dans le cadre d'un échéancier déterminé (appelé « fenêtres ») et sont examinés par le CROSMS (Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale). En fonction de la nature du service ou de l'établissement, l'autorisation de fonctionnement est donnée par arrêté du préfet ou par arrêté conjoint du préfet et du président du Conseil Général ou par le seul président du Conseil Général.

### ***Le droit d'option***

Les services prestataires d'aide et d'accompagnement à domicile destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées peuvent faire valoir un « droit d'option », entre l'application de la réglementation prévue par le Code de l'Action Sociale et des Familles (« autorisation ») et celle prévue par le Code du Travail (« agrément qualité ») inscrite

---

<sup>7</sup> Elle était réservée jusque-là aux prestataires agréés fournissant une aide au domicile d'une personne âgée de plus de 70 ans ou en situation de handicap.

<sup>8</sup> Les associations et les entreprises doivent être agréées par l'Etat si elles interviennent auprès d'un public dit « fragile » et/ou si elles veulent bénéficier d'avantages fiscaux et sociaux.

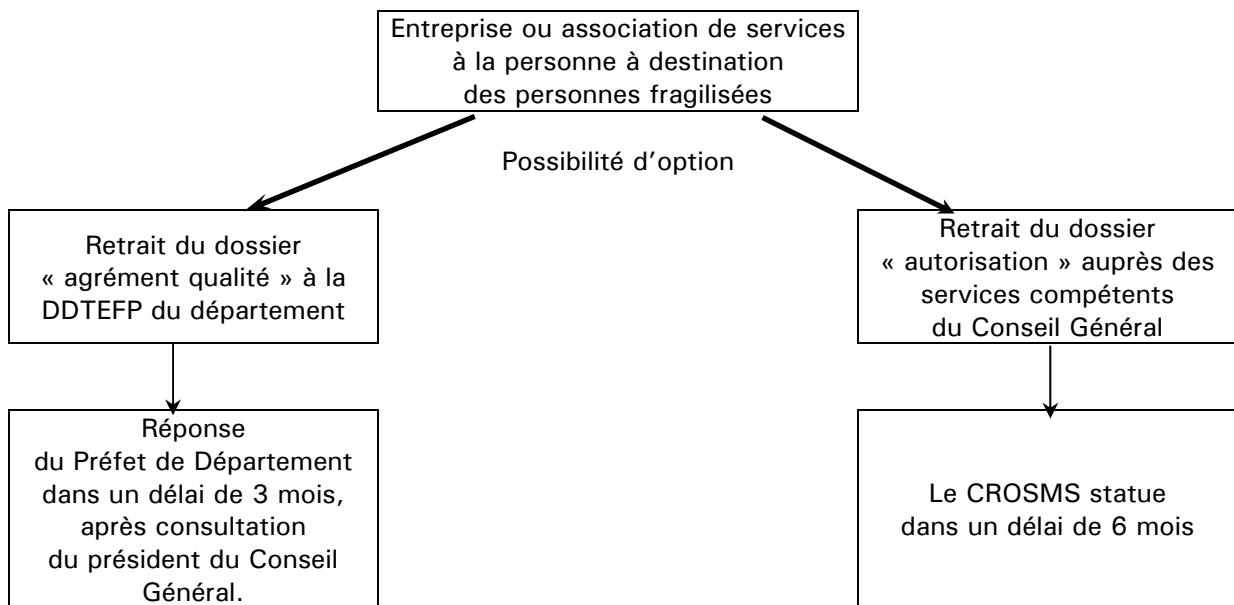
également dans le Code de l'Action Sociale et des Familles<sup>9</sup>. Cette possibilité est soumise à une condition : les structures ne doivent pas exercer simultanément une activité hors du domicile, ou une activité, qui exercée au domicile, sortirait du champ des activités de services à la personne définies par le décret n°2005-1698 du 29 décembre 2005<sup>10</sup>. C'est pourquoi, cette condition est nommée dans les textes législatifs et réglementaires: « obligation d'activité exclusive ».

Néanmoins, les associations intermédiaires, les CCAS et CIAS (pour la garde d'enfants de moins de trois ans) et les établissements publics assurant l'hébergement des personnes âgées (lorsque leurs activités comprennent également l'assistance à domicile aux personnes âgées et handicapées) ne sont pas soumis à cette condition (art L 129-1 du Code du Travail).

### En résumé

Le tableau suivant résume les différents régimes (agrément simple, agrément qualité, autorisation, droit d'option) applicables en fonction des activités exercées et du statut de l'organisme gestionnaire.

La possibilité d'option peut se résumer de la manière suivante :



Notons que l'autorisation prévue par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 pour les services prestataires vaut agrément pour les associations et entreprises si elles satisfont à la condition d'activité exclusive. Les conditions de mise en œuvre du droit d'option sont précisées dans la circulaire DGAS/SD2C n°2006-27 du 19 janvier 2006, à partir de laquelle nous avons réalisé le tableau suivant.

<sup>9</sup> Art L 313-I-1 : "la création, la transformation et l'extension des services d'aide et d'accompagnement à domicile.... Sont soumises à la demande de l'organisme gestionnaire :

- soit à l'autorisation prévue à la présente section,
- soit, à condition qu'ils remplissent les conditions d'activité exclusive prévues par les dispositions de l'article L 129-1 du Code du Travail, à l'agrément prévu par ce même article.

<sup>10</sup> Fixant la liste des activités ouvrant droit à l'agrément.

	Agrément		Autorisation	Droit d'option
	Agrément simple	Agrément qualité		
<b>Organisme gestionnaire de services d'aide et d'accompagnement à domicile</b>	Uniquement associations et entreprises		Tout statut (association, entreprise, CCAS, CIAS, collectivité locale, établissement public)	Option possible uniquement pour les associations et entreprises
<b>Mode d'intervention</b>	Prestataire ou mandataire ou intermédiaire		Concerne exclusivement le mode prestataire	Option possible et exclusivement pour le mode prestataire
<b>Conditions d'activité</b>	Condition d'activité exclusive sauf pour les associations intermédiaires	Condition d'activité exclusive sauf pour : - les associations intermédiaires, - les établissements publics assurant l'hébergement des personnes âgées lorsque leurs activités comprennent également l'assistance à domicile aux personnes âgées ou handicapées - les CCAS et CIAS pour leur activité de garde à domicile des enfants de moins de 3 ans	Pas de condition d'activité exclusive	Condition d'activité exclusive sauf pour : - les associations intermédiaires, - les établissements publics assurant l'hébergement des personnes âgées lorsque leurs activités comprennent également l'assistance à domicile aux personnes âgées ou handicapées - les CCAS et CIAS pour leur activité de garde à domicile des enfants de moins de 3 ans
<b>Liste des activités</b> (définie dans la circulaire DGAS/SD2C n°2006-27 du 19/01/2006)	Tâches ménagères et familiales, en direction de tous publics, visées à l'art D. 129-35 du Code du Travail (entretien de la maison, petits travaux de jardinage, prestations hommes toutes mains, assistance informatique à domicile, gardiennage, soutien scolaire, assistance administrative à un public non fragile....)	Activités d'assistance aux personnes qualifiées de « fragilisées », à l'exclusion des services comportant des actes de soins réalisés sur prescription médicale + Interprète en langue des signes et co-acteur en langage parlé complété (LPC) + Soins d'esthétique pour personnes dépendantes + Garde d'enfants de moins de 3 ans + Assistance aux familles ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile [technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou aide ménagère dans le cadre de l'ASE ou au titre de l'action sociale facultative d'un autre organisme]	Activités d'assistance aux personnes qualifiées de fragilisées » (art 2 de l'arrêté du 24/11/2005 relatif à l'agrément qualité) + Assistance aux familles ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile (TISF ou aide ménagère dans le cadre de l'ASE) + Services comportant des actes de soins réalisés sur prescription médicale (SSIAD, services polyvalents d'aide et de soins à domicile, SESSAD, SAMSAH, SAVS)	Choix possible entre agrément et autorisation  Choix possible entre agrément et autorisation  Pas de droit d'option : obligatoirement régime de l'autorisation
<b>Tarifs</b>	Le prix des prestations est fixé librement dans le cadre d'un contrat entre l'organisme gestionnaire et le bénéficiaire puis évolue dans la limite d'un pourcentage fixé par le Ministre de l'Economie et des Finances		Les tarifs sont fixés par l'autorité qui délivre l'autorisation	En fonction du choix opéré entre agrément et autorisation

### **3 – La structuration du secteur des services à la personne : le rôle des enseignes**

La création d'enseignes a pour objectif de structurer l'offre mais aussi de développer la professionnalisation et garantir des prestations de qualité. Plusieurs enseignes, rassemblant des acteurs associatifs, des groupes d'assurances, des banques, des mutuelles..., se développent<sup>11</sup>. Elles répertorient les producteurs de services et les distribuent sous un nom de marque.

Selon la réglementation en vigueur, les organismes de services doivent être agréés avec un agrément « simple » ou un agrément « qualité »<sup>12</sup> pour faire partie de l'enseigne<sup>13</sup>. L'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP) peut intervenir pour accompagner le démarrage de ces enseignes en fonction de critères tels que la couverture géographique, la qualité des services proposés, la création d'emplois, le degré de professionnalisation..., définis dans un cahier des charges.

### **4 – La solvabilisation de la demande par le « Chèque Emploi Service Universel »<sup>14</sup>**

Jusqu'à présent, le développement des services à la personne est soumis à deux logiques de financement : une logique de financement de l'offre (financement direct des établissements et services) et des dispositifs de solvabilisation de la demande, par des aides accordées aux bénéficiaires. Le « Chèque Emploi Service Universel » (CESU)<sup>15</sup> s'inscrit délibérément du côté de la solvabilisation de la demande, notamment sous sa forme de chèque pré-financé.

---

<sup>11</sup> A titre d'exemple :

- France domicile (rassemblant la Mutualité française, UNA, l'UNCCAS)
- Personia (rassemblant l'ADMR, le Crédit Mutuel, AG2R)
- Fourmi verte (rassemblant : Familles rurales, Groupama, MSA)
- La maison du particulier employeur et des emplois de la famille (rassemblant : FEPEM, IRCEM Prévoyance, IFEF)
- Serena (rassemblant le groupe Caisse d'Epargne, MAIF, MACIF, MGEN)
- Dimiserve (AXA assistance, Dexia Crédit local)
- Mais aussi : accor service, la poste, sodexho, CNP services à la personne...

<sup>12</sup> Les organismes de service certifiés (Qualicert ou Afnor) sont automatiquement agréés « qualité ».

<sup>13</sup> Chaque enseigne se fixe également un cahier des charges pour accepter ou non un organisme de services.

<sup>14</sup> Les textes de référence concernant ce dispositif sont :

- le décret n°2005-1360 du 3 novembre 2005 relatif au CESU définissant les modalités de mise en œuvre du CESU
- le décret n°2005-1401 du 14 novembre 2005 relatif aux conditions d'application de l'article L 129-13 du Code du Travail
- l'arrêté du 10 novembre 2005 fixant les conditions d'habilitation des émetteurs de CESU ayant la nature d'un titre spécial de paiement.

<sup>15</sup> Il pourra être utilisé pour payer l'ensemble des services à la personne, y compris les services de garde d'enfants hors du domicile, ainsi que les services délivrés au sein de l'entreprise.



D'autres dispositifs antérieurs avaient déjà introduit cette logique de financement :

- introduction en 1987 de l'exonération de charges patronales de sécurité sociale pour les personnes âgées de plus de 70 ans ou pour les personnes dépendantes,
- introduction en 1992 de l'exonération d'impôts pour le recours aux emplois familiaux,
- mise en place du « Titre Emploi Service » en 1996, pour un recours à un organisme de service agréé. Ce titre pouvait être abondé par un comité d'entreprise, une entreprise, une caisse de retraite ou une collectivité locale,
- mise en œuvre de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) en 2001.

Le CESU fusionne et remplace le « Chèque Emploi Service »<sup>16</sup> et le « Titre Emploi Service », tout en élargissant leurs possibilités d'utilisation. Il permet en effet d'une part de rémunérer aussi bien des salariés dans le cadre d'une embauche directe, que ceux qui sont fournis par un organisme mandataire et d'autre part, d'acquitter des prestations de services fournies par les organismes agréés.

Il se présente sous deux formes<sup>17</sup> :

- le CESU bancaire : à l'image du « Chèque Emploi Service », auquel il se substitue, il s'utilise comme un chèque bancaire ou postal avec deux volets, l'un servant à payer l'organisme de services ou le salarié (en cas d'embauche directe) et l'autre à déclarer le salarié,
- le CESU pré-financé : il s'apparente au « Titre Emploi Service » auquel il se substitue également et étend son bénéfice à un large public. Il s'agit en effet d'un chèque, comportant une valeur faciale pré-imprimée, dont une partie est prise en charge par :
  - . des employeurs privés ou publics, dans le cadre de la politique sociale de l'entreprise<sup>18</sup>, (au même titre que les chèques déjeuners),
  - . des collectivités territoriales<sup>19</sup>, des organismes sociaux, des caisses de retraite ou de prévoyance, des mutuelles, ou des associations, comme nouvelle modalité de gestion des prestations sociales.

Il comporte également un volet social nécessaire à la déclaration des salariés en cas d'emploi direct.

---

<sup>16</sup> Qui avait été instauré en 1995 pour simplifier les formalités administratives de l'embauche d'une personne à domicile en emploi direct.

<sup>17</sup> Il existe plusieurs émetteurs de CESU : ACCOR services, Groupe Chèque Déjeuner, Sodexho, Natexis Banque Populaire, La Poste, Groupe Caisse d'Épargne, AXA DEXIA et Groupe Crédit Agricole-Crédit Lyonnais.

<sup>18</sup> Pour les employeurs qui abondent une partie du CESU, cette aide n'est pas soumise à cotisation patronale dans la limite de 1830 euros par salarié et par an et donne droit à un crédit d'impôt sur les sociétés de 25 % des aides versées dans la limite de 500 000 euros par exercice.

<sup>19</sup> Ainsi, les départements peuvent verser tout ou partie de l'APA ou de la nouvelle prestation de compensation du handicap au moyen de titres CESU.

### **III - Quelques interrogations posées par ces changements**

#### **1 – Le développement des services à la personne risque-t-il de générer une précarisation des salariés de ce secteur ?**

On sait depuis longtemps que la plupart des emplois créés dans les services aux personnes sont des emplois à temps partiel<sup>20</sup>, ce qui pénalise les personnes concernées en matière de droits sociaux (chômage, retraite...). On peut, comme le prévoit le plan Borloo, augmenter le nombre d'emplois et faire ainsi baisser le taux de chômage mais ne risque-t-on pas dans ces conditions d'accroître le nombre de « travailleurs pauvres » ?

Le développement des services ne doit-il pas en premier lieu chercher à mieux répondre aux besoins sociaux et à améliorer les conditions d'emploi de ceux qui travaillent dans ce secteur pour une plus grande cohésion sociale, avant de viser le développement d'emplois ?

La création d'emplois découlerait de toutes les façons d'une extension des services aux personnes, de manière moins importante sur le plan quantitatif que ce que prévoit la loi mais il s'agirait alors de meilleurs emplois sur le plan qualitatif (moins de temps partiels, une plus grande professionnalisation...).

En réalité, il semble que la loi accentue la segmentation du secteur des services à la personne avec d'un côté des emplois précaires dans le cadre de l'emploi direct (ou de « gré à gré ») et de l'autre, une structuration de l'offre développée dans le cadre des organismes de services. Dans le premier cas, ce développement est facilité par la mise en place du CESU (même si ce dernier peut également servir à rémunérer les organismes agréés), et dans le second cas, c'est la mise en œuvre des enseignes qui devrait permettre aux structures de se développer et aux personnes recrutées dans l'un des organismes de ces enseignes, de bénéficier de formations, de parcours d'emploi...

Dans le modèle de l'emploi direct (ou « gré-à-gré »), la logique institutionnelle encadrant la prestation est celle d'un marché du travail : l'intervenant est le salarié de la personne qui a recours au service. Ce qu'elle achète, par conséquent, c'est une ou plusieurs heures de travail du salarié.

Par contre, dans le modèle de l'organisme prestataire (association ou entreprise), la logique institutionnelle encadrant la prestation est celle d'un marché de service : ce que la personne achète, ce n'est pas la marchandise travail mais une prestation de service. Le développement de l'emploi direct, revient par conséquent à considérer le travail comme une marchandise au même titre que les autres. Dans cette logique, le salarié n'est payé que pour les heures réellement effectuées auprès de son employeur. La formation, l'échange entre professionnels sont réduits au profit des seuls temps productifs d'intervention rémunérée.

---

<sup>20</sup> Une étude de la DARES indique par exemple à ce sujet qu'en 2000, le nombre d'heures travaillées par salarié et par organisme est en moyenne de 12 h par semaine.

## **2 – Le développement de la logique de marché dans les services à la personne est-il critiquable en soi ?**

Les transformations profondes des structures familiales, sociales et démographiques mises en œuvre depuis plusieurs décennies ont induit le déplacement de certaines fonctions domestiques, autrefois assurées par les ménages eux-mêmes vers la sphère de l'économie marchande ou le développement de services publics ou associatifs.

Jusqu'en 1985, les missions d'action sociale étaient principalement assurées par un secteur associatif sans but lucratif ou par du personnel du secteur public, et étaient financées par les collectivités publiques ou la sécurité sociale. A partir de la fin des années 80, au nom de la lutte contre le chômage, les pouvoirs publics ont fait le choix de développer ce secteur en misant sur l'emploi direct par le particulier. A cette fin, les gouvernements successifs ont opté pour une solvabilisation de la demande (remises fiscales, chèques ou titres emploi service) plutôt que de financer l'offre. Cette option a privilégié le rapport direct entre le particulier et l'employé. Ainsi, aujourd'hui, une grande partie de la demande en matière de garde d'enfants et de ménage est satisfaite par des contrats de « gré à gré ». En matière d'aide aux personnes âgées, l'offre semble plus structurée et l'on trouve de nombreux organismes prestataires, le plus souvent de statut associatif. On constate cependant qu'une part de plus en plus importante des heures d'assistance à domicile des personnes âgées est délivrée par des structures mandataires, qui se contentent souvent de mettre en relation des familles et la personne qui dispense le service. Dans la grande majorité des cas, il s'agit d'emplois à temps très partiel.

Dans ce marché, le poids des entreprises privées reste encore marginal, notamment en raison du coût élevé de leurs prestations (soumises à la TVA). Les entreprises n'ont d'ailleurs intégré le champ des services de proximité que depuis une dizaine d'années et ne représentaient en 2000 que 3 % des organismes intervenant dans le champ des emplois familiaux<sup>21</sup>.

Pour répondre à la question posée initialement : « *Le développement de la logique de marché dans les services à la personne est-il critiquable en soi ?* », il convient en premier lieu de revenir sur l'idée de l'existence d'une seule forme de marché : le modèle libéral. Il existe en effet, au-delà de ce marché, d'autres formes de marché admettant une intervention plus ou moins importante de la puissance publique. Il nous semble que dans le champ des services aux personnes, il est possible de distinguer trois formes de marché<sup>22</sup> en fonction des activités de services et des acteurs qui les proposent. Il s'agit d'un « marché de prestations » (proche du modèle standard de marché), d'un « marché d'intervenants », et d'un « marché d'organisations ».

Les activités telles que la livraison de repas à domicile, la collecte et la livraison à domicile de linge repassé, la livraison de courses à domicile, la promenade d'animaux domestiques pour les personnes dépendantes.... sont des activités pour lesquelles il est facile de définir a priori le service et d'en évaluer le résultat. Il y a peu d'incertitudes dans ce type de service et la

<sup>21</sup> DARES, Premières synthèses, septembre 2001.

<sup>22</sup> Pour une analyse de ces différents marchés, voir Isabelle BUTTE-GERARDIN, « *l'économie des services de proximité aux personnes. Le cas du soutien à domicile aux personnes âgées* », L'Harmattan, logiques de gestion, 1999.

qualité est facilement objectivable. Par conséquent, ce qui compte pour l'utilisateur dans le choix de l'offre ce sont les caractéristiques finales du service, indépendamment de l'auteur de sa production. Nous sommes donc sur un « marché de prestations » où finalement, le prix de la prestation sera le facteur déterminant du choix entre les prestataires.

Les activités telles que les prestations de garde malade, les soins d'esthétique à domicile pour personnes dépendantes, l'accompagnement en dehors du domicile... constituent des prestations qui reposent davantage sur une confiance interpersonnelle. L'utilisateur, dans son choix, ne tiendra pas seulement compte des caractéristiques du service, mais aussi de la personne qui le réalise ou de l'organisme qui le lui propose. Par conséquent, pour ce type de service, le critère du prix sera probablement moins important au regard des garanties que peut apporter une personne - un professionnel libéral par exemple - (sur un « marché d'intervenants ») ou un organisme (sur un « marché d'organisations »).

Rappelons que les services aux personnes, tels qu'ils sont définis dans la loi de juillet 2005 sont très hétérogènes. Par conséquent, il nous semble primordial que les prestations d'assistance aux personnes âgées et handicapées, impliquant un savoir-faire spécifique, relèvent d'un « marché d'organisations ». Cela implique qu'elles soient proposées par des organisations agréées, apportant toutes les garanties nécessaires. En revanche, on peut tout à fait admettre que des prestations qui n'impliquent pas une intervention directe auprès d'une personne identifiée comme fragile, et qui relèvent finalement de l'agrément « simple », puissent se développer dans le cadre d'un « marché d'intervenants » ou « d'un marché de prestations ».

Ainsi, il ne nous semble pas justifié de rejeter d'emblée le modèle marchand dans le développement du champ des services aux personnes, dès lors que l'on prend en compte la spécificité de certains de ces services par rapport à d'autres.

### **3 – La nouvelle loi risque-t-elle de remettre en cause certains acquis du secteur social et médico-social ?**

Il convient de rappeler avant tout que le dispositif de services à la personne ne remplace pas le dispositif social et médico-social existant mais s'y ajoute<sup>23</sup>. La loi sur le développement des services peut constituer un moyen supplémentaire (aux côtés des lois 2002-2 du 2 janvier 2002 et 2005-102 du 11 février 2005) pour compenser les conséquences du handicap et de la dépendance.

Cependant, comme nous l'avons vu, le CESU et l'intervention croissante des entreprises à but lucratif dans le domaine des emplois familiaux (depuis 1996), bien que laissant en théorie plus de possibilité de choix aux personnes ayant besoin d'une prestation à domicile ou dans l'environnement proche du domicile, revient le plus souvent à privilégier la solution la moins

---

<sup>23</sup> Ils relèvent cependant de deux logiques de relations différentes : relation de service d'un côté, et relation d'aide et de soins de l'autre. Mais il n'existe pas de frontière étanche entre les services d'aide à domicile et les services d'accompagnement.

coûteuse c'est-à-dire, le système de l'emploi direct. Si ce choix peut ne pas poser de problèmes pour des services comme le jardinage, la livraison de courses à domicile... l'enjeu est tout autre, comme nous l'avons écrit, pour les prestations d'assistance auprès de publics fragiles : l'emploi direct n'offre pas de garanties en matière de formation des intervenants, d'analyse de la pratique, de supervision.... Or, c'est justement vis-à-vis de ces personnes qu'il s'agit d'offrir ces garanties.

Certaines garanties sont néanmoins apportées : le régime de l'agrément « qualité » impose par exemple les mêmes dispositions que celles prévues par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 (l'article L129-17 du Code du Travail indique que l'exigence de qualité sera équivalente à celle mise en œuvre dans les services de l'action sociale auprès des mêmes publics)<sup>24</sup> : droits des usagers, contrôles et mécanisme d'évaluation périodique, livret d'accueil, questionnaires de satisfaction, possibilité de recourir à une personne qualifiée, individualisation des réponses....). En revanche, pour les organismes qui peuvent faire jouer leur droit d'option, l'arbitrage en faveur de l'agrément risque de l'emporter dans la mesure où ils seront alors exonérés de certaines contraintes imposées par la loi du 2 janvier 2002 :

- le prix des prestations de service est librement fixé lors de la signature du contrat entre le prestataire de service et le bénéficiaire (mais ils varieront ensuite dans la limite d'un pourcentage fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances) alors qu'ils sont fixés dans le cadre de l'autorisation,
- ils n'ont pas à faire la preuve dans leur demande d'agrément que leur projet répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale,
- ils n'ont pas à se conformer à des critères liés au coût de fonctionnement du service.

Par ailleurs, on peut craindre (à tort ou à raison) que la priorité donnée à la solvabilisation de la demande constitue un prétexte à une réduction ou à la disparition de financements alloués jusque-là aux structures collectives. Cette forme de solvabilisation n'est pas nouvelle en soi, mais elle se développe dans le contexte actuel d'individualisation des réponses et de promotion d'une logique du libre choix (APA, la prestation de compensation...).

Enfin, au nom de la lutte contre le chômage, doit-on apporter le même type d'aide financière (au travers du CESU) à des personnes qui ont besoin de services parce qu'elles ne peuvent pas réaliser elles-mêmes un certain nombre de tâches de la vie courante et à des personnes qui font le choix de déléguer ces tâches (par confort, manque de temps, ...) ? La nature et le montant des aides ne devraient-ils pas être différents selon que les services répondent à un besoin d'assistance sociale et médico-sociale ou qu'ils visent à améliorer le bien-être de tout un chacun ?

---

<sup>24</sup> Article L129-17 du Code du Travail : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de délivrance, de contrôle et de retrait de l'agrément des associations et entreprises mentionné à l'article L. 129-1, notamment les conditions particulières auxquelles sont soumises celles dont l'activité porte sur la garde d'enfants ou l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou dépendantes et les modalités de mise en oeuvre du régime de la décision implicite d'acceptation de cet agrément. Ce décret précise que l'exigence de qualité nécessaire à l'intervention des associations et entreprises mentionnées au même article est équivalente à celle requise pour les mêmes publics par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ».