

PLAN DE DEVELOPPEMENT DES SERVICES A LA PERSONNE

***POUR LA CONSTITUTION D'UN PÔLE D'EXCELLENCE NATIONALE
DANS LE SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE***

- 16 février 2005 -

**MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL, ET DE LA COHESION SOCIALE
MISSION DE DEVELOPPEMENT DES SERVICES A LA PERSONNE**

PRESENTATION DU PLAN

A la suite notamment, du rapport « Productivité et emploi dans le secteur tertiaire » du Conseil d'Analyse d'Economie, publié au mois d'avril 2004, le programme 9 du plan de cohésion sociale rendu public au mois de juin dernier identifiait les services à la personne comme un secteur privilégié pour la création d'emplois dans notre pays.

A la fin du mois de septembre dernier, après diverses concertations préliminaires avec les professionnels, il apparaissait que moyennant la suppression des divers freins pesant sur le développement des services à la personne, ce secteur pouvait générer la création de 500.000 emplois au cours des trois prochaines années.

Par lettre du 7 octobre 2004, le Premier ministre demandait alors au Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale de préparer « *un ensemble de propositions permettant le développement d'une offre de services répondant aux attentes et aux besoins de nos concitoyens* ». Le 11 octobre 2004, M. Jean-Louis Borloo constituait immédiatement une mission de développement des services à la personne chargée de mener les travaux d'expertise et de concertation nécessaires à l'élaboration de ces propositions.

La première étape publique de ces travaux a pris la forme de la *Convention nationale pour le développement des services à la personne*, ouverte à la signature le 22 novembre 2004. Par cette convention, la première définition publiquement reconnue des services à la personne se trouvait posée. Un ensemble de principes devant guider la réflexion relative au développement du secteur était établi.

Au-delà, 22 opérateurs signataires de la convention, rejoints depuis par d'autres signataires, s'engageaient « *à nouer et à amplifier aussi rapidement que possible les coopérations qu'ils jugeront nécessaires à l'affirmation et la constitution d'enseignes nationales dans le domaine des services à la personne* ».

Comme on le verra tout au long de ce rapport, ces derniers ont largement tenu leur engagement.

Le Gouvernement s'engageait de son côté à présenter « *un plan de développement des services à la personne structuré autour des 3 programmes-cadre suivants* :

Programme-cadre n°1 : des enseignes nationales de référence pour un accès universel à des services de qualité.

Programme-cadre n°2 : réformer l'Etat pour mieux reconnaître l'importance des services.

Programme-cadre n°3 : adapter nos réglementations pour dynamiser le développement d'une offre plurielle de qualité. »

Le présent document répond à cet engagement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p.4
DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR	
Un secteur d'une étonnante vitalité	p.5
Un secteur dont le potentiel de développement est très important	p.7
Un secteur encore en butte à de multiples freins :	p.10
<ul style="list-style-type: none">- freins portant sur la demande de services par les utilisateurs ;- freins inhérents aux conditions d'exercice des métiers du service à la personne et à leurs modalités d'accès ;- freins au développement de l'offre de services.	
LE PLAN DE DEVELOPPEMENT - POUR LA CONSTITUTION D'UN PÔLE D'EXCELLENCE NATIONALE DANS LE SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE	p.16
<u>Programme-cadre n°1</u> : accélérer le développement d'enseignes de référence pour promouvoir un accès universel à des services de qualité	p.17
<u>Programme-cadre n°2</u> : réformer l'Etat pour mieux reconnaître l'importance des services	p.25
<u>Programme-cadre n°3</u> : adapter nos réglementations pour dynamiser le développement d'une offre plurielle de qualité	p.28
Objectif n°1 : pour les personnes, promouvoir un accès universel à des services de qualité	p.28
Objectif n°2 : pour les salariés, améliorer les conditions d'exercice des métiers de service à la personne et en faciliter l'accès	p.34
Objectif n°3 : pour les entrepreneurs, donner un cadre de réglementation favorable au développement de leur activité et à la promotion de la qualité de leurs prestations	p.42
ANNEXES	p.50

INTRODUCTION

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.

Les professions du service à la personne recouvrent à ce titre des activités et des métiers très diversifiés s'exerçant dans cinq grandes catégories de domaines :

- les services à la famille : garde d'enfants, soutien scolaire, promotion de toutes les formes d'assistance permettant le maintien à domicile des personnes dépendantes, ... ;
- les services associés à la promotion de la santé à domicile ou sur le lieu de travail : soins à domicile, prestations associées à 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, coiffure, entretien de la maison ...) ou sur le lieu de travail (services de conciergerie en entreprise, assistance 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 d'un logement,...).

Cette définition a été posée par la convention nationale pour le développement des services à la personne du 22 novembre 2004. Elle est désormais reconnue par l'ensemble des opérateurs.

Employant plus de 1.300.000 personnes, les services à la personne constituent le secteur de l'économie française dont la croissance, en termes d'effectifs employés, a été la plus forte au cours des quinze dernières années.

Cette forte croissance s'est réalisée en dépit de la présence de multiples freins au développement du secteur. Or il existe aujourd'hui un consensus avec les opérateurs de ce secteur pour affirmer que le déblocage de ces freins permettrait de créer les conditions d'un doublement du taux de croissance des effectifs employés au cours des trois prochaines années.

L'objectif consistant à permettre la création de 500.000 emplois en trois ans serait alors atteint voire dépassé.

*

L'objet du présent rapport est de proposer une solution globale et opérationnelle pour lever ces différents freins. Les mesures qu'il contient s'inscrivent dans la priorité donnée par le Président de la République au développement des services à la personne et dans le cadre établi le 9 décembre 2004 par le Premier ministre pour le *contrat France 2005*.

DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR

De nombreux rapports ont déjà dressé un état détaillé de la situation des services à la personne¹. Il n'est pas question de reprendre ici les développements de ces études très complètes. L'objet de cette première partie consiste seulement à indiquer de manière aussi synthétique que possible les principaux éléments de diagnostic qui méritent d'être rappelés pour expliquer l'ampleur des changements en cours dans ce secteur très divers et très complexe .

*

UN SECTEUR D'UNE ETONNANTE VITALITE

Malgré les faiblesses et les incertitudes du système statistique en matière de services à la personne, il est possible d'estimer à 1.300.000 personnes le nombre de salariés travaillant dans ce secteur. Ce chiffre a doublé au cours des dix dernières années. **Avec un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 5,5% par an depuis 1990, les services à la personne se classent au premier rang de toute l'économie française en termes de croissance des effectifs.**

Ce dynamisme mérite d'être souligné avec d'autant plus de vigueur que la majeure partie des emplois ainsi créés sont des emplois de proximité, dont l'exercice suppose l'établissement d'une relation humaine de confiance. En d'autres termes, **ces emplois ne sont pas délocalisables.**

Cette vitalité étonne car elle est encore souvent méconnue.

Les causes de ce déficit de notoriété sont intéressantes à rappeler :

- **jusqu'à la convention du 22 novembre 2004, 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 : aides à la personne, services à domicile, services de proximité etc... Il n'est donc pas étonnant qu'auprès de nos concitoyens les services à la personne n'évoquent encore souvent que des images assez vagues ;

¹ Citons sans pouvoir être exhaustif : Rapport du Conseil économique et social de juillet 2004 *Le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social* présenté par M. Michel Pinaud ; Rapport du Conseil d'Analyse Economique *Productivité et emploi dans le secteur tertiaire* d'avril 2004 par Michèle Debonneuil ; Rapport IGAS, mai 2004, *La gestion des âges dans le secteur sanitaire et social* ; Rapport du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1999, *L'aide à domicile et les employés de maison* ; Rapport IGF-IGAS, par Véronique Hespel et Michel Thierry de septembre 1998, sur les services d'aide aux personnes ; rapport du Conseil d'Analyse Economique, *Emplois de proximité*, 1998, par Gilbert Cette, Pierre Héritier, Dominique Taddéi, Michel Théry, Michèle Debonneuil et Reza Lahidji ; Rapport IGAS présenté par Mme Liliane Salzberg et M. Antoine Catinchi *Aides pour les emplois de service aux personnes*, mai 1996 ;

- **le secteur est excessivement 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. Ces opérateurs peuvent être regroupés en cinq catégories principales :
 - plus de 2 millions de particuliers employeurs représentés par la fédération des particuliers employeurs (FEPEM) ;
 - plus de 6.000 structures associatives adhérant à des réseaux nationaux tels que l'UNASSAD, l'UNADMR, la FNAID, ADESSA, Familles rurales, le COORACE ou la FNARS ;
 - plus de 500 entreprises privées, PME ou TPE, créées pour la plupart au cours des 10 dernières années, d'une taille souvent modeste, mais en forte croissance ; ces entreprises sont représentées par le Syndicat des entreprises de Service à la Personne (SESP) ;
 - les centres communaux d'action sociale regroupés pour une partie d'entre eux au sein de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS) ;
 - des grands groupes de l'économie sociale (Mutuelles, Caisses d'Epargne, Crédit mutuel, Crédit coopératif, Banque populaire,...) ou de l'économie privée lucrative (Accor, AXA, Sodexho, Europ Assistance, Air Liquide Santé, France Télécom, SAGEM, ADIA,...), dont la présence dans le secteur est encore peu importante, mais qui souhaitent s'engager davantage.
- **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'Etat.** Aucune structure au sein de l'administration de l'Etat n'a jusqu'à présent 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 considérable ; 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.

Cet état de fait a été d'autant plus préjudiciable aux opérateurs que le nombre de ministères intervenant à un titre ou à un autre dans le domaine des services à la personne est impressionnant. A titre d'illustration, la mission de développement des services à la personne a du mobiliser l'expertise de 22 ministères différents dans le cadre du travail préparatoire à l'élaboration de ce plan.

- **l'action menée dans le passé par l'Etat a même pu fortement desservir le développement économique et social du secteur.** Tel a été le cas, en particulier, lorsque les pouvoirs publics ont cherché à promouvoir ce secteur en l'identifiant aux « petits boulots ». Cette campagne de communication, fortement contre-productive pour le développement du secteur, était d'autant plus malencontreuse qu'elle ne correspond pas à la réalité des métiers des services à la personne qui se professionnalisent et se diversifient (soins et prestations de santé à domicile, assistance aux personnes dépendantes, assistance informatique, soutien scolaire, aide aux démarches administratives, téléassistance, entretien de la maison,...).

UN SECTEUR DONT LE POTENTIEL DE DEVELOPPEMENT EST TRES IMPORTANT

Les services à la personne se trouvent 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.

Parmi ces facteurs, on peut citer :

i) 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

Au cours des 20 dernières années, le pouvoir d'achat moyen des français a progressé de près de 20%. Comme dans toutes les sociétés modernes, cette évolution se traduit par une forte progression de la demande de services et par un niveau d'exigence accru en matière de qualité de services. En témoigne le fait que l'immense majorité des entreprises, aussi industrielles soit-elles, placent désormais la qualité de service au cœur de leur stratégie de développement. L'image qu'ont les français des services s'est d'ailleurs considérablement améliorée au cours de la dernière décennie et continue à s'améliorer fortement². Il est inévitable que ces évolutions aient des répercussions significatives sur la demande de services de la vie quotidienne que constituent par excellence les services à la personne.

ii) l'accroissement du taux d'activité des femmes

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.

iii) les évolutions démographiques marquées à la fois par le vieillissement de la population et par un relatif dynamisme de la natalité

L'impact de ces évolutions est d'autant plus important que le pouvoir d'achat des retraités, du fait de la montée en puissance des régimes de retraite, a progressé significativement plus vite que celui de la moyenne de la population au cours des dernières années.

De son côté, le relatif dynamisme de la natalité française se traduit par un accroissement d'autant plus élevé de la demande de services que les services de garde d'enfants donne lieu dans notre pays au versement de prestations d'aide d'un niveau élevé en comparaison des autres pays développés.

² Selon un sondage réalisé en novembre 2004 par l'institut IFOP sur un échantillon de 957 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, 84% des français ont une image positive des services toutes catégories confondues ; ils n'étaient que 70% à avoir la même opinion deux ans auparavant.

iv) l'augmentation du nombre de personnes devant faire face, seules, aux nécessités de la vie quotidienne

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 familles³ - font de l'isolement un sujet de préoccupation important pour la société française, voire alarmant lorsqu'il se révèle à l'occasion d'un évènement aussi dramatique que celui des conséquences de la canicule de 2003.

L'isolement rend le plus souvent indispensable le recours à une aide extérieure au foyer pour les services nécessaires à la vie quotidienne. Mais au-delà, le développement du sentiment de solitude crée un fort besoin de relations humaines de confiance et de proximité. L'enjeu associé au développement des services à la personne prend dans ce domaine une acuité toute particulière.

v) l'aspiration croissante des salariés à un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle

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

Le coût social du stress a été longtemps ignoré dans notre pays. Diverses études et enquêtes récentes⁴ commencent à le mettre en évidence. Selon ces travaux, le stress serait à l'origine de 50 à 60% des journées de travail perdues ; il serait perçu par les français comme le principal facteur de risque au travail et cette perception serait croissante⁵.

Il est incontestable que le développement de services destinés à faciliter la vie quotidienne des salariés peut constituer un atout important pour la préservation de l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. **L'employeur, qu'il soit privé ou public, a dans ce contexte un rôle important à jouer.** Selon une enquête récente publiée par le cabinet de notation Vigéo⁶, 61% des français considèrent qu'il est indispensable que celui-ci soit attentif au bien être personnel des salariés qu'il emploie.

Du côté de l'employeur, l'intérêt qu'il peut y avoir à favoriser la mise à disposition de services simplifiant la vie quotidienne des salariés et des agents est non moins évident (meilleure disponibilité des salariés durant le temps de travail, réduction de l'absentéisme, fidélisation du personnel,...).

³ source INSEE, recensement de la population

⁴ *The European Journal of Health Economics*, Sophie Béjean et Hélène Sultan-Taïeb, décembre 2004 ; Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, 1999 ; Sondage Louis Harris pour le ministère de l'Emploi auprès d'un échantillon représentatif de 1002 personnes, octobre 2004.

⁵ Le stress est cité par 38% des personnes interrogées comme le risque le plus important au travail, contre 34% en 2000, devant le travail sur écran (22%), les trajets (20%), le harcèlement et la violence (13%).

⁶ Vigéo, conférence de presse du 4 février 2003.

En dehors même de toute considération d'ordre social, il existe donc un clair intérêt partagé entre l'employeur et le salarié pour que le premier contribue au financement de services à la personne en faveur du second et en fasse un élément structurant de sa politique de gestion du personnel. Lorsque l'on sait qu'en France, moins de 1,5% des salariés bénéficient, grâce à leur entreprise d'un programme de services à la personne, alors que ce pourcentage s'élève à 20% dans certains pays européens et à 60% aux Etats-Unis, on prend la mesure du champ de croissance potentielle qui s'offre à ces services dans notre pays pour peu que l'on prenne soin de reconnaître au préalable la véritable nature de ce type de programme, qui est celle d'un investissement mutuellement bénéfique à l'entreprise et aux salariés.

vi) les progrès technologiques en matière d'information et de communication qui démultiplient les potentialités des services à la personne et en facilitent l'accès

D'ici à la fin de l'année 2005, la quasi-totalité de la population française pourra être raccordée au « haut débit ». Il s'agit d'un progrès technologique et social majeur, dont les conséquences du point de vue de l'amélioration et de la simplification de la vie quotidienne de nos concitoyens ne sont encore qu'entrevenues. Tout un nouveau réseau « d'autoroutes » de l'information et donc de services est en voie d'achèvement.

Les applications en matière de services à la personne sont loin d'être encore toutes définies. Mais elles sont incontestablement importantes, ce qui explique d'ailleurs l'engagement d'entreprises comme France Télécom ou SAGEM dans le cadre de la convention nationale pour le développement des services à la personne.

Deux catégories d'applications concrètes ont été identifiées à ce stade :

- s'agissant des services d'intermédiation : les bornes interactives⁷ installées à proximité du domicile de l'utilisateur qui remplissent la fonction de téléguichets avec les services publics et privés ;
- s'agissant des services de santé et d'assistance à domicile pour les personnes malades ou dépendantes : le raccordement au haut débit peut permettre une expansion considérable des services en faveur des personnes dont l'état de santé nécessite un suivi régulier ou permanent. Là encore le potentiel de développement est considérable :
 - pour toute une série de pathologies, ces nouvelles technologies ouvrent la possibilité de proposer aux patients une hospitalisation à domicile dans des conditions de confort et de sécurité souvent meilleures qu'à l'hôpital, et pour un coût moindre pour l'assurance maladie. Or là où le nombre de lits d'hôpital s'établit en France à environ 470.000, il n'existait à fin 2003, avant la mise en œuvre du plan de développement de l'hospitalisation à domicile élaboré par le ministère de la santé en lien avec la fédération nationale de l'hospitalisation à domicile (FNEHAD), que 5.000 unités de soins à domicile⁸ ;

⁷ La « borne contact visiophonique » développée par France Télécom constitue un exemple de ce type de nouveau service.

⁸ L'objectif est d'atteindre est 8.000 unités dès la fin 2005.

- de même, là où environ 200.000 personnes bénéficient en France d'un raccordement à un service de téléassistance à domicile, ce chiffre atteint plus de 2 millions en Grande-Bretagne. Ce décalage éclaire l'ampleur du potentiel de développement qui reste à exploiter en France.

vii) l'importance des aides publiques à la solvabilisation de la demande qui ont permis de démocratiser l'accès aux services à la personne

Depuis la fin des années 80, les aides à la solvabilisation de la demande en matière de services à la personne, toutes catégories confondues (allègements de charges, prestations familiales et sociales, action sociale, réduction d'impôt), ont progressé de manière très importante. Ces aides atteignaient 60 milliards de francs en 1996⁹. Elles s'élèvent aujourd'hui à près de 15 milliards d'euros¹⁰, soit environ 100 milliards de francs, et vont connaître encore une importante progression au cours des prochains mois sous l'effet de la montée en puissance de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) et de la mise en place de la prestation de compensation du handicap.

Cet effort de solvabilisation a permis de rendre les services à la personne accessibles à un grand nombre de foyers modestes.

La plus grande partie des aides prend en effet la forme de prestations sociales bénéficiant aux personnes imposables comme aux personnes non imposables. Ces prestations, à l'image de l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie, sont d'ailleurs souvent d'un niveau d'autant plus élevé que les revenus du foyer sont faibles. La réduction d'impôt pour emploi à domicile ne représente quant à elle que 12% du total de ces aides.

UN SECTEUR ENCORE EN BUTTE A DE MULTIPLES FREINS

Il reste à expliquer les raisons pour lesquelles le potentiel de développement des services à la personne ne s'est jusqu'à présent que très incomplètement traduit dans la réalité.

Certaines de ces raisons ont déjà été exposées : le déficit de notoriété du secteur, l'émiettement des opérateurs, l'absence de reconnaissance des services à la personne de la part des pouvoirs publics.

Mais les freins qui entravent le développement du secteur vont bien au-delà.

Ces freins doivent être analysés à trois points de vue : du point de vue de l'utilisateur des services à la personne ; du point de vue des salariés travaillant dans le secteur ; du point de vue des entrepreneurs du secteur.

⁹ Rapport IGF-IGAS, par Véronique Hespel et Michel Thierry de septembre 1998, sur les services d'aide aux personnes

¹⁰ Voir tableau en annexe sur le montant des aides

i) Freins portant sur la demande de services par les utilisateurs

Le recours aux services à la personne est encore perçu comme trop compliqué et trop coûteux, et ceci pour trois principales raisons :

- **le chèque emploi services a été un instrument de simplification très efficace ; mais il n'est pas un outil de solvabilisation de la demande** ; ainsi, le particulier employeur qui choisit de déclarer l'employé qu'il rémunère au SMIC grâce au chèque emploi service doit payer des charges sociales à hauteur de 85% de la rémunération nette qu'il verse à son salarié ;

- en effet, **l'emploi direct par les particuliers est le seul secteur de l'économie privée à ne pas bénéficier des allègements généraux de charges (allègements dits « Fillon »)**, ce qui est une cause majeure de développement du travail au noir ; une étude publiée par la commission européenne évalue ainsi à 200.000 en France le nombre d'emplois au noir pour les seuls services d'entretien de la maison à destination des particuliers¹¹ ;

- **le titre emploi services (à ne pas confondre avec le chèque emploi services évoqué plus haut) est un outil qui offre la possibilité à un employeur public ou privé de financer en faveur de ses salariés ou de ses agents tout ou partie du coût de services à la personne ; mais ses conditions d'emploi buttent sur d'importants obstacles juridiques et pratiques qui expliquent son très faible développement :**

- l'utilisation de ce titre est réservée à la rémunération des seuls services offerts sous la forme « prestataire »¹², alors qu'une grande partie des services du secteur s'effectue sous la forme de l'emploi direct ;
- les textes qui ont institué le titre emploi services¹³ ont méconnu les véritables facteurs de développement des programmes de services à la personne en faveur des salariés des entreprises ou des agents du secteur public : pour les raisons exposées ci-dessus, de tels programmes ne peuvent se développer que s'ils ne sont pas perçus comme un « cadeau » de l'employeur à ses salariés, autrement dit comme une « œuvre » ou « une action sociale », mais bien comme un investissement par lequel l'employeur accroît la productivité de ses salariés ou de ses agents tout en simplifiant leur vie quotidienne et en améliorant leur bien être. Les deux dimensions - managériale et sociales – sont donc indissociables. C'est pourquoi, en imposant que le financement et la gestion de programmes de services à la personne

¹¹ *Profession for cleaning Services to Individuals, Country Report 4: France, March 2000*, Union européenne, Commission de Bruxelles.

¹² Lorsque le service est effectué en mode « prestataire », le bénéficiaire du service est le client du prestataire et la personne qui effectue le service est salariée par l'entreprise ou l'association prestataire. A contrario, lorsque le service est effectué en mode « emploi direct », avec ou sans l'intervention d'une structure mandataire, le bénéficiaire du service est l'employeur du salarié qui réalise le service.

¹³ Voir notamment la loi n°96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers.

soient assurés par les seuls moyens du comité d'entreprise, là où il existe, les textes qui ont institué le titre emploi services limitaient considérablement dès l'origine le potentiel de développement du dispositif.

- Les sommes investies par l'entreprise dans le développement de services à la personne en faveur de leurs salariés bénéficient aujourd'hui, dans la limite d'un plafond¹⁴, d'une exonération de charges sociales ; mais aucun avantage fiscal spécifique ne leur est accordé alors que les externalités positives liées au développement de tels programmes (réduction du stress, réduction de l'absentéisme, meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle,...) sont évidentes.
- Diverses imperfections du régime juridique actuel contribuent à limiter encore un peu plus l'utilisation du titre emploi services : non coïncidence entre le champ d'utilisation de ce titre et le champ des exonérations de charges allouées à la participation financière de l'entreprise au financement dudit titre, exclusion des gérants et mandataires sociaux du bénéfice de ces exonérations de charges,...

ii) Freins inhérents aux conditions d'exercice des métiers du service à la personne et à leurs modalités d'accès

Le secteur souffre de deux séries de freins qui expliquent les difficultés souvent rencontrées par les entreprises du secteur pour recruter :

a) une attractivité insuffisante des métiers

Cet état de fait provient de trois raisons principales :

- **des taux horaires de rémunération très bas dans certains des métiers des services à la personne** : jusqu'à l'accord du 29 mars 2002 signé entre les partenaires sociaux de la branche de l'aide à domicile à but non lucratif, les taux horaires de rémunération dans cette branche étaient sensiblement inférieurs au SMIC ; l'accord de 2002 a prévu une remise à niveau très importante des grilles de rémunération (revalorisation de +24% étalée du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2006). Mais du fait d'un imbroglio juridique entre la branche de l'aide à domicile et la branche des établissements sanitaires et sociaux (Unifed), les dispositions de cet accord n'ont pu jusqu'à présent qu'être très incomplètement appliquées ;
- **la faiblesse des taux horaires de rémunération se conjugue à l'ampleur prise par le travail à temps partiel** dans le secteur pour expliquer la faiblesse des rémunérations moyennes d'un grand nombre de salariés ;
- enfin, dans la branche du particulier employeur, les taux horaires de rémunération sont supérieurs ou égales au SMIC, mais **les droits sociaux de la majorité des**

¹⁴ Ce plafond est égal à 1.830 euros par an et par salarié.

salariés du secteur sont inférieurs au droit commun¹⁵ : en effet, la règle la plus généralement appliquée consiste à calculer les cotisations applicables à la rémunération de ces salariés sur la base du salaire minimum, même si la rémunération effective de ces salariés est supérieure au SMIC. Ce mécanisme a des effets pervers évidents pour les salariés puisque l'ensemble de leurs droits sociaux (retraite, assurance chômage, indemnités journalières maladie et maternité,...) est calculé sur une base souvent nettement plus faible que leur rémunération effective.

b) la faiblesse ou l'absence des filières de formation

Le décalage est particulièrement frappant entre l'ampleur des besoins de recrutement du secteur des services à la personne et la faiblesse des filières de formation pouvant conduire à ces métiers. En dehors des filières de l'éducation nationale, elles mêmes très insuffisamment développées et adaptées à la nouvelle réalité des métiers des services à la personne, les filières de formation initiale ou continue relevant de la formation professionnelle sont pratiquement inexistantes. L'apprentissage est quasiment absent. Il en va de même des contrats de qualification ou de leurs successeurs, les contrats de professionnalisation.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les salariés ou les bénévoles en place n'en est, quant à elle, qu'à ses débuts (moins de 6.000 personnes ont eu accès à une action au titre de la VAE depuis l'instauration de ce dispositif).

Enfin, s'agissant des prévisions relatives aux besoins de recrutement et de compétences du secteur, l'appareil statistique actuel est largement déficient. La conduite de l'effort de formation à mettre en œuvre ne s'en trouve évidemment pas facilitée.

iii) Freins au développement de l'offre de services

a) Des mécanismes de régulation peu efficaces

Les services à la personne constituent, dans un grand nombre de cas, une activité sensible dont l'exercice nécessite un encadrement réglementaire strict, destiné à protéger les utilisateurs de ces services et à leur apporter une garantie de qualité et de fiabilité du service. Telle est la raison pour laquelle il est nécessaire que les structures autorisées à exercer leur activité dans ce secteur soient soumises à une obligation d'agrément – dénommée « agrément simple » dans le cas général et « agrément qualité » lorsque l'activité est exercée auprès de personnes vulnérables ou fragiles¹⁶.

Encore faut-il s'assurer que ces procédures d'agrément soient efficaces, c'est-à-dire :

- centrées effectivement sur des préoccupations de qualité ;
- proportionnées à leur objet, en n'imposant pas aux opérateurs qui sollicitent un agrément des délais et des formalités excessivement importants.

¹⁵ Cette situation s'explique par le mécanisme de cotisation sur une base forfaitaire de rémunération égale au salaire minimum.

¹⁶ Personnes âgées, personnes dépendantes, personnes handicapées, jeunes enfants.

Or ces conditions d'efficacité ne sont aujourd'hui pas remplies :

- l'agrément dit « simple » ne peut être aujourd'hui délivré que pour une seule région à la fois ; en outre, d'une région à l'autre, les formalités relatives à la délivrance de cet agrément peuvent être sensiblement différentes. Cette situation est absurde, puisqu'elle impose aux opérateurs une charge administrative particulièrement élevée et non justifiée par des préoccupations de qualité, car il est certain que les normes de qualité exigées d'une région à l'autre du territoire français n'ont aucune raison légitime d'être différentes.
- l'agrément « qualité », quant à lui, est délivré par une autorité (le Préfet de Département) différente de celle qui est compétente pour l'agrément « simple » (le Préfet de Région). Il n'en demeure pas moins que la délivrance de l'agrément qualité est subordonnée à la délivrance préalable de l'agrément simple, même si celui-ci ne vaut que pour le territoire du département où il a été sollicité, alors que celui-là est valable pour le territoire de la Région...
- les délais d'obtention de l'agrément qualité sont eux-mêmes excessivement longs (près d'un an), puisque, s'agissant d'un opérateur souhaitant opérer en mode « prestataire », la délivrance de cet agrément est subordonnée à l'autorisation du Président Conseil général, elle-même subordonnée à l'avis d'une commission qui peut ne se réunir que deux ou trois fois dans l'année.

En vertu de cette procédure, l'autorisation du Président du Conseil général n'est accordée que si le prestataire sollicite simultanément l'application d'une procédure de tarification. Or cette dernière n'est pas adaptée à toutes les catégories de prestataires. Enfin, le projet ne peut être autorisé que s'il est conforme à un schéma de planification dont la pertinence vaut beaucoup plus pour les établissements sanitaires et sociaux que pour les services d'aide à domicile.

La mission de développement des services à la personne a été assaillie de courriers d'opérateurs que les méandres de cette procédure jetaient dans la plus grande perplexité, voire parfois, dans la plus grande détresse.

Dans le contexte créé par les débats communautaires autour du projet de directive sur les services dans le marché intérieur, il importe tout particulièrement que la France, justement attachée à préserver les régulations publiques dans ce secteur, montre qu'elle sait faire évoluer ses propres régulations pour les rendre plus efficaces.

b) Une inadaptation du droit aux réalités de l'exercice des activités de service à la personne

Citons deux exemples :

Le travail de nuit. Le développement de services à domicile de nuit répond à un besoin social important, en particulier auprès de personnes âgées dépendantes, ou de personnes handicapées ou gravement malades. Or les règles actuelles du droit du travail font obstacle au développement d'une offre de service prestataire dans ce domaine, notamment parce que le régime des heures d'équivalence pratiqué dans le secteur des établissements sanitaires et sociaux, n'est pas applicable aux prestations de service rendues à domicile.

Les règles de gestion des plannings des intervenants dans les services prestataires d'aide à domicile. Les besoins des personnes faisant appel à un service d'aide à domicile peuvent être difficiles à prévoir à l'avance (retour d'hospitalisation, aggravation subite de l'état de santé d'une personne, besoin de remplacement non prévisible à l'avance d'un salarié absent...). C'est la raison pour laquelle le code du travail n'impose pas aux associations d'aide à domicile de déterminer à l'avance dans le contrat de travail¹⁷ la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine ou les semaines du mois et qu'il sera proposé dans la suite de ce rapport d'appliquer les mêmes règles aux entreprises du secteur.

Il demeure que l'employeur reste tenu de communiquer par avance au salarié le planning de ses interventions. Cette règle est parfaitement légitime. Mais les conditions de modification du planning en cas d'urgence sont aujourd'hui problématiques. En effet, la loi prévoit qu'un délai minimum de prévenance de 7 jours, réduit à 3 jours par les accords de la branche de l'aide à domicile, doit être observé pour toute modification des plannings d'intervention.

Lorsqu'un besoin d'aide urgente pour la réalisation d'un acte essentiel de la vie courante est exprimé par une personne malade, âgée ou handicapée à son domicile, un tel délai est évidemment inobservable.

¹⁷ Article L.212-4-3 du code du travail

LE PLAN DE DEVELOPPEMENT

POUR LA CONSTITUTION D'UN PÔLE D'EXCELLENCE NATIONALE DANS LE SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE

*

Au vu du potentiel de développement de ce secteur, au vu de la vitalité qu'il manifeste déjà depuis plusieurs années malgré les freins qui l'entravent, parler d'une « révolution des services à la personne » dans notre pays ne serait pas incongru.

Ce le serait d'autant moins que la France dispose dans ce domaine d'atouts considérables :

- un réseau d'associations et d'entreprises, prestataires ou mandataires, très diversifié et en forte croissance ;
- des particuliers employeurs dont les représentants ont réalisé un très important effort de structuration au cours de la dernière décennie (élaboration de conventions collectives, création d'outils de formation et de professionnalisation,...) et qui mériteraient d'être mieux reconnus par les pouvoirs publics ;
- un réseau de mutualistes et d'assureurs parmi les plus denses au monde ;
- des savoir-faire d'excellence, reconnus au plan international, dans divers domaines des services à la personne (assistance, service aux salariés, équipement et services de santé à domicile ...) ;
- une position de précurseur en matière de certification de qualité des services ; la France est le premier pays du monde où, grâce à la société SGS et à l'AFNOR, des référentiels de certification en matière de qualité des services à la personne ont été établis ;
- un réseau bancaire, à la fois puissant économiquement et bien réparti sur tout le territoire, qui a pris conscience du potentiel de développement des services à la personne et est prêt à s'engager ;
- des infrastructures de premier ordre qui, grâce au plan « haut débit », devraient permettre une forte accélération du développement de ces services.

La condition pratique de cette révolution consiste à lever simultanément l'ensemble des freins identifiés en concertation avec les opérateurs. C'est l'objet du plan détaillé ci-dessous.

Avant de l'aborder, précisons l'esprit dans lequel ce plan a été conçu :

- **c'est un plan global** : il 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 ; ce faisant, il propose un ensemble de mesures destiné à lever les freins pesant tout à la fois sur le développement de l'offre, sur la révélation de la demande et sur les mécanismes de mise en relation entre l'offre et la demande ;
- **c'est un plan qui s'inscrit dans la durée** : au-delà de mesures d'application rapide, le plan pose les fondements d'une structuration du secteur dans la durée, pouvant

s'appuyer notamment sur la création d'une agence nationale pour le développement et la qualité des services à la personne ;

- **c'est un plan qui repose sur une dynamique d'accords mutuellement gagnants** entre les différentes catégories d'acteurs : utilisateurs des services (clients ou particuliers employeurs), salariés et entrepreneurs du secteur, régulateurs publics, cofinanceurs publics et privés ; il part de la conviction que les différentes catégories d'opérateurs, qu'ils soient issus de l'économie sociale, de l'économie privée à but lucratif, du secteur public ou qu'ils représentent les particuliers employeurs, ont bien plus intérêt à coopérer dans le respect de leur identité propre, pour développer le secteur des services à la personne, qu'à se lancer dans des conflits de « pré carré » ;
- **c'est un plan inspiré par un objectif très pragmatique, inscrit dans la convention nationale pour le développement des services à la personne :** permettre au plus grand nombre de nos concitoyens d'avoir un accès simple et sûr à des services de qualité, générateurs d'emplois durables ; encourager à ce titre le développement d'une pluralité d'enseignes de référence, grâce à un système de régulation plus efficace, car à la fois plus simple et garantissant mieux la qualité du service ; promouvoir le libre choix des personnes, en réduisant, chaque fois que possible, les distorsions de charges sociales ou fiscales, qui pénalisent telle forme de service par rapport à telle autre ;
- **c'est un plan qui cherche à être économe de la loi, en proposant chaque fois que possible, le recours à la négociation entre partenaires sociaux ;** seule une partie minoritaire des mesures proposées nécessite le recours à la loi, et parmi ces mesures, une fraction non négligeable consiste davantage à clarifier et à stabiliser l'état du droit qu'à le modifier.

*

Le plan de développement des services à la personne proposé par la mission comprend 19 actions regroupées en 3 programmes-cadre.

*

PROGRAMME-CADRE N°1 : ACCELERER LE DEVELOPPEMENT D'ENSEIGNES DE REFERENCE POUR PROMOUVOIR UN ACCES UNIVERSEL A DES SERVICES DE QUALITE

Les services à la personne sont par nature un service de proximité. Un maillage territorial très fin des services à la personne, au plus proche de nos concitoyens, constitue donc un atout important à développer.

Mais ce maillage territorial se développera d'autant plus rapidement et d'autant plus sûrement qu'il pourra s'appuyer sur le projet fédérateur et mobilisateur de grands réseaux de référence.

Comme on l'a vu, 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 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.

L'émergence d'enseignes de référence constitue en effet un triple levier de développement, à la fois économique, qualitatif et social.

i) un levier de développement économique

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.

La seconde fonction d'une enseigne commune peut être d'apporter à un réseau de proximité les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à son développement. Dans bien des cas cette fonction sera d'autant plus efficacement assumée que la constitution de l'enseigne pourra s'appuyer sur des partenariats structurants regroupant des acteurs complémentaires.

Le modèle de développement d'une enseigne peut en effet se décliner autour de quatre entrées non exclusives l'une de l'autre :

- un investissement sur une marque de service, portée directement à la connaissance des particuliers via une campagne de communication ;
- la diffusion de l'offre de services à travers les employeurs ou les comités d'entreprise pour qu'ils développent des programmes de services en faveur des salariés ou des agents ;
- la diffusion de l'offre de services à travers le réseau des mutuelles, des assurances, des caisses de retraite, et des collectivités publiques gestionnaires de prestations sociales en nature ;
- la diffusion de l'offre de services à travers les collectivités locales désireuses de développer des programmes de services spécifiques en faveur de telle ou telle catégorie de leurs ressortissants, comme par exemple le raccordement à un service de téléassistance.

ii) un levier de développement de la qualité de service

Les services à la personne interviennent souvent dans des domaines sensibles de la vie des familles, ne serait-ce que parce qu'une bonne partie de ces services est rendue à domicile. Par ailleurs, les utilisateurs de ces services peuvent se trouver en situation de vulnérabilité particulière (personnes dépendantes, personnes handicapées, jeunes enfants).

La qualité et la fiabilité du service constituent donc une condition primordiale du développement du secteur. Or le système de régulation publique, local ou national, même rendu plus efficace, ne suffira pas à lui seul à garantir le niveau de qualité requis. Pour atteindre pleinement leur objectif, les agréments délivrés par la puissance publique doivent être relayés par une puissante incitation des entrepreneurs du secteur à exercer en permanence un contrôle vigilant sur les conditions de réalisation du service.

Dans le secteur des services plus qu'ailleurs, l'enseigne, qui engage le nom et la réputation d'une association ou d'une entreprise, constitue l'un de ses principaux actifs économiques. Les efforts nécessaires à son développement et à sa diffusion sont souvent longs et importants. Une fois ces efforts réalisés, l'entrepreneur a un intérêt objectif majeur à défendre la réputation de son enseigne.

Dans ce but, il organisera une procédure de recrutement stricte des personnels qui interviendront auprès de ses clients, il mettra en place au sein du réseau de ses intervenants une charte de qualité et des mécanismes de contrôle du respect effectif de cette charte, il organisera des enquêtes de satisfaction régulières auprès des utilisateurs des services qu'il propose. Pour rendre incontestable la crédibilité de sa démarche, il pourra enfin solliciter la certification de qualité d'un organisme indépendant.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que les entrepreneurs du secteur ont demandé et récemment obtenu la réalisation de référentiels de certification spécifiques aux services à la personne : le référentiel « Qualicert » (élaboré par la société SGS) et le référentiel de l'AFNOR.

iii) un levier de développement social et d'attractivité du secteur

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.

La faible taille des structures peut résulter d'un choix parfaitement respectable résultant de considérations locales déterminées. Pour de telles structures, le développement d'une enseigne peut être conçu comme le moyen de concilier un ancrage local fort et la nécessité d'adhérer à un réseau solidement structuré, pourvu d'une notoriété importante à l'échelle départementale, régionale ou nationale, et susceptible d'attirer des salariés en leur offrant des perspectives de formation, d'évolution de carrières et de rémunération au sein de l'ensemble du réseau.

Par ailleurs, 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. C'est en grande partie l'effet d'une sur-spécialisation des structures dans des types d'intervention liés à des créneaux horaires relativement étroits dans la journée, comme l'aide à domicile auprès de personnes dépendantes. En élargissant la gamme des services offerts, une enseigne 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.

Ce mouvement de développement social n'intéresse d'ailleurs pas les seules structures.

Nombreux sont en effet les salariés qui, très légitimement, voudront préserver une indépendance plus forte en étant directement employés par les particuliers, sans intervention d'un intermédiaire. Pour ces salariés, des formules souples de groupement d'employeurs font actuellement l'objet d'une étude approfondie par la fédération des particuliers employeurs.

Le développement d'enseignes de référence multi services ne doit donc pas être compris seulement comme un levier de développement économique. C'est également un levier de développement social destiné à accélérer le processus de professionnalisation et d'élévation des rémunérations effectives dans le secteur.

*

Ce modèle de développement économique et social n'est pas le fruit d'une réflexion théorique ; en lien avec les réformes proposées dans le plan, il synthétise les conditions d'une véritable révolution, telles qu'elles ont été exprimées par les acteurs à travers, notamment, la convention nationale du 22 novembre 2004 relative au développement des services à la personne.

Un certain nombre d'enseignes existe déjà dans toutes les catégories de métiers, représentatives des différents types d'intervention associés aux services à la personne. Ces enseignes appartiennent à l'économie sociale comme à l'économie privée lucrative. La très grande majorité d'entre elles sont récentes et en forte croissance. Nous pouvons en citer quelques unes :

- les enseignes qui proposent la réalisation d'une ou plusieurs catégories de services à la personne sous le mode prestataire ou sous le mode mandataire : *L'âge d'or services, Domicours, Acadomia, Proxim'services, Viadom, Présence verte, O2, Seven o'clock, Ménage services...* ;
- les enseignes qui proposent un service d'intermédiation entre l'offre et la demande sous différentes formes, et notamment :
 - o des plate-formes de services (exemple : « *ADOMI* ») ;
 - o des contrats d'assistance (exemple : *AXA assistance*) ;
 - o l'émission de titres donnant accès à des services à la personne (exemples : *Groupe Chèque déjeuner ; Accor ; Sodexo chèques et cartes de service ; Natexis Banques Populaires*) ;
 - o la mise à disposition des salariés d'une entreprise de services d'assistance à la vie quotidienne telles que des conciergeries d'entreprise (exemple : « *Bien être à la carte* » du groupe *Accor*, « *To do today* »,...) ou des crèches (« *La ronde des crèches* », « *BébéBiz* »,...) ;

La grande majorité de ces enseignes sont encore de petite taille. Mais leur croissance est souvent très rapide. A cet égard, une mention particulière mérite d'être faite pour les

services aux particuliers constitués sous la forme de franchises, tels que « *L'âge d'or services* » ou « *ADHAP services* ». Au 1^{er} octobre 2004, ce secteur comptait 780 unités franchisées dans toute la France, dont 196 ouvertures au titre de la seule année 2004. 255 nouveaux projets seraient déjà répertoriés pour 2005¹⁸.

La rupture provient de ce que depuis peu de temps, des acteurs dominants du secteur viennent d'engager le processus de constitution de leur propre enseigne.

Action n°1 : soutenir les enseignes nationales en voie de constitution ou de développement

Dans le mouvement impulsé par la convention nationale du 22 novembre **quatre grandes enseignes d'envergure nationale sont en cours de réalisation :**

- **la constitution d'un premier grand groupe dans le domaine des services à la personne unissant sous une enseigne commune le réseau des Associations d'Aide à Domicile en milieu rural (UNADMR), le groupe AG2R et le Crédit Mutuel ;** le potentiel de développement de ce nouveau groupe apparaît très élevé. A lui seul, le réseau de services de l'UNADMR emploie aujourd'hui plus de 65.000 salariés dans toute la France ; il a recruté plus de 8.000 personnes en 2004. Ses complémentarités sont évidentes avec le groupe AG2R, premier groupe de retraite et de prévoyance complémentaires en France avec un portefeuille de 500.000 entreprises clientes et 5 millions de particuliers bénéficiaires. Cette alliance renforcée par le Crédit Mutuel qui exerce l'ensemble des métiers de la banque et de l'assurance auprès de 10 millions de sociétaires et de clients, donne ainsi naissance à une enseigne nationale multi services de toute première importance dans notre pays. Le potentiel de recrutement de cette enseigne est évalué à 30.000 personnes par an au cours des trois prochaines années ;
- **la constitution d'un autre grand pôle, d'une ampleur tout aussi importante,** est en cours de réalisation sous l'impulsion de l'Union Nationale des Associations de Soins et de Services à Domicile (l'UNASSAD), de la Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF) et l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS). **Ce groupe qui prendrait, soit la forme d'un partenariat structuré autour de l'enseigne que souhaite construire l'UNASSAD, soit la forme d'une enseigne commune aux trois acteurs, serait d'une taille considérable.** Rappelons en effet que l'UNASSAD est le premier réseau français de services à domicile par le nombre de ses salariés (80.000 salariés). Les mutuelles de la FNMF, quant à elles, assurent une couverture de santé à 38 millions de personnes en France et gèrent quelque 2.000 services mutualistes de soins et d'accompagnement. Enfin, l'UNCCAS regroupe 3.300 centres communaux et inter-communaux d'action sociale, soit plus de 97% des communes de plus de 10.000 habitants. L'UNASSAD qui embauche aujourd'hui 15.000 personnes par

¹⁸ *Franchise Magazine*, annuaire 2005.

an, prévoit dans ce contexte et compte tenu des conditions créées par la mise en œuvre du plan, de doubler ce taux de croissance ;

- la « **Maison du Particulier Employeur** », en cours de développement par la **Fédération des Particuliers Employeurs (FEPEM)**, se présente comme un service particulièrement innovant et complet de mise en relation entre l'offre et la demande de service à destination des 3 millions de personnes, employeurs et salariés, que compte notre pays dans le secteur des particuliers employeurs. Les principales fonctions de ce nouveau service offert par un portail internet spécialisé seraient :
 - d'aider le particulier employeur à formuler précisément et simplement son offre d'emploi (en appui notamment sur des référentiels de compétences spécifiquement conçus pour les métiers de service aux particuliers employeurs) ;
 - d'aider le salarié à valoriser ses compétences et son expérience ;
 - d'accompagner la mise en relation entre l'offre et la demande de service en facilitant une coïncidence au plus juste des deux et en valorisant le salariat multi-employeurs.
- la constitution d'une **plate-forme de services commune aux Caisses d'Epargne, à la MACIF et à la MAIF** : dans le cadre de leur partenariat, ces trois institutions souhaitent enrichir leur offre de services à destination de leurs clients et sociétaires par une offre spécifique en matière de services à la personne, en complément de leur offre bancaire et assurantielle actuelle. **Les apports des principaux partenaires à la constitution de cette plate forme méritent d'être remarqués :**
 - **de la part du Groupe Caisse d'Epargne** : une base de 26 millions de clients ; un réseau de proximité composé de 4.700 agences en France et 25.000 vendeurs ; des moyens de financement importants ;
 - **de la part de MACIF et MAIF** : un accès à (respectivement) 4,5 millions et 2,5 millions de foyers ; un réseau de proximité de 300 délégations MACIF et 150 MAIF, et de 7.000 vendeurs ; une offre de service existante dans le cadre de l'assistance et dans le cadre habituel de la vie quotidienne.

Les autres développements en cours qui mériteraient une attention particulière sont trop nombreux pour pouvoir être tous cités. Contentons-nous d'indiquer que :

- de même qu'**AXA assistance** anticipe un taux de croissance de 20% par an au cours des prochaines années pour son offre de services à la personne, **Europ**

Assistance qui propose déjà une gamme complète de services à la personne à ses clients, entend faire de ce secteur l'un des axes majeurs de son développement dans les prochains mois ;

- **ADESSA**, issue de la récente fusion de deux réseaux associatifs d'importance, regroupe aujourd'hui près de 35.000 salariés ; elle entend dans le cadre du mouvement engagé par la convention nationale du 22 novembre, resserrer ses partenariats opérationnels et accroître la notoriété de son offre de services ;

- la **Fédération Nationale de l'Aide à Domicile (FNAID)**, grâce notamment à un partenariat avec Familles de France, entend bâtir une enseigne multi services à part entière dans le domaine des services à la personne ;

- la **création récente par le groupe de travail temporaire ADIA** d'une première filiale spécialisée dans le domaine des services à la personne (ADOM).

L'agence nationale des services à la personne qu'il est proposé de créer aurait notamment pour mission de soutenir le développement de ces enseignes dans les conditions exposées au programme-cadre n°2 ci-dessous.

*

Le déficit de notoriété dont souffre encore le secteur des services à la personne, la multiplicité des enjeux inhérents à son développement, justifient que l'Etat, en complément à la montée en puissance des enseignes, donne son appui à la mise d'un œuvre d'un plan de communication destiné à mieux faire connaître les services à la personne au grand public ainsi qu'aux salariés attirés par le potentiel de développement de ce secteur.

En lien avec les professionnels et les collectivités locales souhaitant prendre part à cette initiative, il est suggéré que le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale et le Service d'Information du Gouvernement engagent une campagne de communication structurée autour de trois axes :

- une meilleure connaissance par le grand public du contenu et de la diversité des services à la personne ;
- une meilleure connaissance par le grand public des moyens d'accéder aux services à la personne ;
- une meilleure connaissance par les salariés, les demandeurs d'emploi et les jeunes à la recherche d'une orientation professionnelle, des métiers des services à la personne et des nouvelles perspectives de carrière qui y sont offertes.

Action n° 2 : lancement avec le soutien du Service d'Information du Gouvernement d'une campagne destinée à informer le grand public sur le contenu des services à la personne (septembre 2005) et sur le chèque service universel (janvier 2006) ;

Action n° 3 : organisation en octobre 2005 des « assises de la professionnalisation » dans plusieurs villes de France, avec le concours des différentes catégories d'employeurs concernés (représentants des particuliers employeurs, entreprises, associations, CCAS,...), des organisations représentatives des salariés et des collectivités locales qui souhaiteront s'y associer.

*

Le développement d'enseignes multi services de référence est une condition nécessaire de la révolution des services à la personne. Ce n'en est pas une condition suffisante. L'organisation de l'Etat et les réglementations doivent évoluer pour que les régulations publiques soient rendues plus efficaces.

*

PROGRAMME-CADRE N°2 : REFORMER L'ÉTAT POUR MIEUX RECONNAÎTRE L'IMPORTANCE DES SERVICES

Le décalage entre l'importance prise par les services et leur reconnaissance par les pouvoirs publics est frappant.

Le secteur des services regroupe une très large majorité de la population active française. Ce secteur est devenu le plus dynamique en termes de création d'emplois et une écrasante majorité d'entreprises, tous secteurs confondus, placent aujourd'hui les services au cœur de leur stratégie de développement. Or il n'existe pas au sein des pouvoirs publics d'interlocuteur chargé de veiller aux conditions du développement de ce secteur.

Ce qui est vrai des services d'une manière générale vaut particulièrement pour les services à la personne. A titre d'illustration, rappelons que l'élaboration de ce plan de développement des services à la personne a requis la mobilisation de 22 ministères différents.

L'existence même du secteur des services à la personne n'était, jusqu'à présent pas reconnue par les pouvoirs publics. Ainsi, jusqu'à la conclusion de la convention nationale du 22 novembre 2004, il n'existait pas de définition clairement posée et acceptée de ces services. Les règles spécifiques applicables à ce secteur résultent de la sédimentation au cours du temps de dispositions non coordonnées entre elles, parfois difficilement lisibles ou compréhensibles. Cet état de fait est d'autant moins acceptable que bon nombre de ces règles concernent très directement des particuliers dans un contexte non professionnel.

Dans ces conditions, l'identification au sein de l'appareil de l'Etat d'une structure disposant d'une vision d'ensemble sur le secteur des services à la personne apparaît d'autant plus nécessaire que :

- les opérateurs de ce secteur sont nombreux et extrêmement diversifiés : associations de toute taille, fédération des particuliers employeurs, TPE, PME, grandes entreprises, centres communaux d'action sociale, mutuelles, banques, assurances,... ;
- les organisations représentatives sont elles aussi très nombreuses (fédérations spécialisées des différentes confédérations syndicales et patronales) ;
- tous les niveaux de collectivités locales ont de multiples raisons de s'impliquer dans le développement des services à la personne (importance du potentiel de créations d'emplois à caractère non délocalisable, importance des liens humains créés ou recréés à travers ces emplois, amélioration de l'efficacité de gestion de services pour partie cofinancés par des prestations sociales,...) ;
- le droit applicable, même s'il peut et doit être simplifié et clarifié, demeurera toujours complexe, compte tenu notamment de la multiplicité des régimes d'aide.

Cet état de fait paraît au minimum justifier la création d'une agence spécifiquement dédiée au secteur.

Action n° 4 : création d'une agence nationale des services à la personne (ANSP), chargée de promouvoir le développement et la qualité des services à la personne.

Cette agence serait constituée sous la forme d'un établissement public placé sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi. Son conseil d'administration associerait des représentants des opérateurs du secteur reflétant leur diversité, des représentants des organisations syndicales, des représentants des collectivités locales ainsi que des ministères principalement concernés.

L'agence se verrait confier six missions :

- le suivi de la mise en œuvre des mesures inscrites dans le plan de développement des services à la personne ;
- l'évaluation et la promotion de la qualité de services en lien notamment avec l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS), les organismes de certification et le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale ;
- la promotion du développement économique du secteur et d'enseignes de référence ;
- la promotion du développement social et de l'attractivité du secteur, grâce notamment à :
 - une fonction d'animation et de structuration de la négociation collective ;
 - une fonction de développement et d'évaluation des filières de formation du secteur.
- l'information des particuliers, des salariés, des entrepreneurs et des administrations sur les règles applicables dans le secteur des services à la personne ;
- l'animation et la coordination du réseau d'information statistique sur les services à la personne, en particulier pour répondre aux besoins de prévision qu'implique la mise en œuvre d'une gestion anticipée de l'emploi et des compétences dans le secteur .

La vocation de l'agence étant d'assurer une fonction générale de pilotage et de coordination et non pas de se substituer aux administrations compétentes, il importe que les services dont elle serait dotée soient à la fois restreints en taille et de haut niveau. L'équipe pourrait se composer d'un directeur et de quatre chargés de mission (un économiste, un spécialiste des questions sociales, un juriste, un chargé de communication et d'information).

Enfin, l'agence serait pourvue des moyens d'intervention suivants :

- dans son champ de compétence, un pouvoir d'instruction sur les administrations semblable à celui du Médiateur de la République¹⁹ ;
- des moyens d'intervention (voir tableau ci-dessous) pour promouvoir le développement économique du secteur au plan national et financer les coûts de développement du chèque service universel ;

¹⁹ Loi N°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, article 12 : « *Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République (...). Ils veillent à ce que les injonctions soient suivies d'effet* ».

- une consultation obligatoire du directeur de l'agence sur les projets de loi et de décret ayant un impact spécifique dans le domaine des services à la personne.

Fond d'intervention de l'Agence	2005	2006	2007	2008	2009
(en millions d'euros)					
Développement des enseignes	11,1	13,3	14,2	9,1	3,1
Bonification des intérêts payés sur des emprunts souscrits pour financer des investissements en matière de certification		1	2	6	8
Information et communication	10	9	7	5	5
Développement du chèque service universel	5,2	5,5	7	12	12
TOTAL	26,3	28,8	30,2	32,1	28,1

*

L'insuffisante structuration du dialogue entre les professionnels et les pouvoirs publics est une lacune qui vaut pour l'ensemble du secteur des services. L'action menée en faveur du développement des services à la personne doit ouvrir également des perspectives à l'ensemble du secteur des services. C'est dans cette perspective qu'il est proposé la création d'une instance de concertation propre aux services privés, inspirée du modèle existant pour l'industrie²⁰.

Action n° 5 : institution d'une commission permanente de concertation pour les services (CPCS) associant les représentants des professionnels du secteur et des ministères compétents sur le modèle de ce qui existe pour l'industrie.

*

²⁰ Le décret n° 96-568 du 25 juin 1996 a institué une commission permanente de concertation pour l'industrie associant les représentants des différents ministères intéressés aux représentants des différentes fédérations professionnelles.

PROGRAMME-CADRE N°3 : ADAPTER NOS REGLEMENTATIONS POUR DYNAMISER LE DEVELOPPEMENT D'UNE OFFRE PLURIELLE DE QUALITE

Le diagnostic posé en première partie a révélé les multiples freins qui ralentissent le développement du secteur. Pour que l'action publique soit efficace, il est nécessaire de lever en même temps l'ensemble de ces freins. Rien ne servirait d'aider les entrepreneurs à se développer si ces derniers, faute d'une action déterminée en faveur des conditions de formation et de travail des salariés ne parvenaient pas à embaucher. De même, cet effort resterait encore faiblement efficace si parallèlement les charges pesant sur le travail continuaient à entretenir une distorsion aussi forte entre le travail déclaré et le travail au noir.

Cette perspective conduit à retenir trois objectifs :

- **pour les personnes bénéficiaires du service, promouvoir un accès universel à des services de qualité ;**
- **pour les salariés, améliorer les conditions d'exercice de leur métier et en faciliter l'accès ;**
- **pour les entrepreneurs, donner un cadre de réglementation favorable au développement de leur activité et à la promotion de la qualité de leurs prestations.**

OBJECTIF N°1 : pour les personnes, promouvoir un accès universel à des services de qualité

L'ensemble des mesures proposées dans le plan pour accroître la qualité de services (promotion d'enseignes de référence, accroissement de l'effort de formation des salariés, réforme des procédures d'agrément, aide à la certification,...) serait d'une utilité réduite s'il ne s'accompagnait pas d'une action de grande envergure pour **lutter contre l'un des obstacles importants au développement du secteur : le travail au noir.**

Pour être efficace, cette lutte doit se donner trois objectifs :

- **rendre le coût du service déclaré inférieur au coût du travail au noir ;**
- **simplifier l'accès au service déclaré ;**
- **informer les personnes sur les risques et les méfaits du travail au noir.**

Ces trois objectifs sont poursuivis à travers les trois actions présentées ci-dessous.

Action n° 6 : alléger les charges pesant sur les services à la personne :

- **allègement forfaitaire, à hauteur de 15 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 de service agréés.**

Le principal facteur de distorsion entre le coût du travail déclaré et le coût du travail au noir résulte du poids des charges sociales. C'est pourquoi il est proposé que l'effort soit porté en priorité vers la réduction de cette distorsion.

a) allègement forfaitaire, à hauteur de 15 points, des charges pesant sur le particulier employeur qui cotise sur une assiette réelle de rémunération au titre du salarié qu'il emploie.

Il est proposé qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, les particuliers employeurs de services éligibles à la réduction d'impôt pour emploi à domicile bénéficient d'un allègement de 15 points de charges patronales de sécurité sociale, lorsque ces particuliers renoncent à utiliser le mécanisme de calcul des cotisations sur une base forfaitaire de rémunération égale au salaire minimum, dont on a vu qu'il pénalise les droits sociaux des salariés. Cet allègement réduirait de près de 50% les charges patronales de sécurité sociale. Il est donc fortement incitatif. Cet allègement serait forfaitaire, c'est-à-dire qu'il serait égal à 15 points de charges sociales quel que soit le niveau de rémunération du salarié.

Le coût pour les finances publiques de cette mesure, au cours de sa première année d'application, peut être estimée à 270 millions d'euros²¹. 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 rapidement et fortement au cours des deux années suivantes²². 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) Pour les prestataires de services agréés, la liste des activités éligibles à l'exonération totale de charges patronales de sécurité sociale sera élargie.

Les prestataires agréés de services à la personne bénéficient aujourd'hui d'une exonération totale de charges patronales de sécurité sociale lorsqu'ils interviennent au domicile d'une personne âgée de plus de 70 ans ou d'une personne âgée dépendante ou handicapée.

De fait, les services à la personne ne se sont véritablement développés, sous la forme de services prestataires, qu'après ces catégories de personne. Après des autres catégories de public, ces services n'ont pu véritablement se développer, à quelques exceptions près²³, que sous la forme « mandataire »²⁴, du fait d'un mode de calcul des cotisations plus favorable au mandataire et de l'assujettissement du prestataire à un ensemble de charges, en particulier fiscales (assujettissement à la TVA ou à la taxe sur les salaires), auxquelles échappent le mandataire et l'emploi direct. L'éligibilité du prestataire aux allègements de charges généraux sur les bas salaires ne suffit pas à compenser cette distorsion.

²¹ Il est à noter qu'il s'agit d'un coût brut. En effet, une très grande majorité de particuliers employeurs (75%) seraient incités à renoncer à l'assiette forfaitaire de cotisation. Il en résulterait un élargissement de la base de calcul des cotisations générant un surcroît de recettes instantané pour les régimes sociaux évalué à 98 millions d'euros. Ce surcroît de recettes générerait à son tour un accroissement des droits sociaux se traduisant dans le temps par des dépenses supplémentaires pour les régimes sociaux.

²² Voir le tableau financier en annexe.

²³ Domicours ou les cours Legendre en matière de soutien scolaire, Viadom pour la coiffure à domicile et l'entretien de la maison.

²⁴ Il est rappelé que lorsque le service est réalisé par l'intermédiaire d'une structure « mandataire », l'employeur du salarié qui réalise la prestation n'est pas la structure elle-même, mais le particulier. A contrario, lorsque ce service est réalisé par une structure « prestataire », l'employeur du salarié qui intervient est la structure « prestataire » et non pas le particulier.

Les conditions d'une efficacité maximale de l'intervention publique se trouvent donc réunies : le très faible nombre actuel de prestataires pour ces services rend le coût de la mesure pour les finances publiques négligeable ; en d'autres termes, les effets d'aubaine sont quasiment nuls. En revanche, les effets sur l'emploi sont potentiellement très élevés comme le démontre le développement actuel de l'activité sous la forme « mandataire ». Du point de vue des finances publiques et des recettes de la sécurité sociale, cette mesure devrait donc être rapidement largement favorable. Le groupe de suivi évoqué plus haut serait également chargé de suivre cette évolution.

Il est donc proposé qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, pour les prestataires de services agréés, la liste des activités éligibles à l'exonération totale de charges patronales de sécurité sociale soit élargie. Cette exonération ne serait accordée qu'au titre des rémunérations versées aux salariés qui effectuent directement le service. Il s'agirait donc d'étendre l'exonération spécifique réservée jusqu'à présent aux seuls services auprès des publics fragiles.

La définition de cette liste d'activités agréées ouvrant droit à exonération totale de charges patronales pour les prestataires devrait être déterminée à l'issue d'une concertation avec l'ensemble des partenaires et organisations représentatives du secteur.

Sur une échelle moyenne de rémunération comprise entre 1 et 2 SMIC, et compte tenu de la mesure précédente relative au particulier employeur, les distorsions de charges sociales et fiscales qui pénalisent aujourd'hui l'emploi « prestataire » se trouveraient ainsi nettement réduites.

*

Les insuffisances des instruments actuels (chèque emploi service et titre emploi service) permettant à nos concitoyens d'accéder aux services à la personne ont été détaillées en première partie :

- le chèque emploi services a été un instrument très efficace de simplification ; mais il ne constitue pas un outil de solvabilisation de la demande ;
- le titre emploi services est un outil de solvabilisation de la demande ; mais il ne s'est que très peu développé pour des raisons clairement identifiées (restriction de l'emploi du titre aux seuls services « prestataires » ; absence d'incitation fiscale spécifique relative aux sommes consacrées par l'entreprise au développement de ce titre ; erreur quant à la vocation réelle et à la nature juridique de ces sommes).

Pour remédier à ces insuffisances, il est proposé d'instituer un « chèque service universel » intégrant, tout en les élargissant, les fonctionnalités du chèque emploi services et du titre emploi services.

En d'autres termes, tout ce qui était possible avec le chèque emploi services ou avec le titre emploi services demeurerait possible, dans les mêmes conditions, avec le chèque service universel. Mais, par rapport au chèque emploi services et au titre emploi services, le chèque service universel ouvrirait de nouvelles possibilités.

Action n° 7: institution du chèque Service Universel, outil simple et sûr d'accès aux services à la personne.

Le Chèque service universel (CSU) serait un outil à vocation universelle : il serait accessible à tous et permettrait de rémunérer tous les services à la personne entrant dans le champ de l'agrément²⁵, que ceux-ci soient rendus par des structures prestataires, mandataires ou dans le cadre de l'emploi direct.

Il se substituerait au chèque emploi services (CES) et au titre emploi services (TES), en reprenant leurs fonctionnalités tout en les élargissant. En effet :

- Comme le CES, le CSU serait un instrument de simplification. Il prendrait la forme d'un chéquier, constitué, d'une part, d'un titre de paiement et, d'autre part, d'un volet social qu'il suffirait de renvoyer à l'URSSAF si le bénéficiaire choisit d'être lui-même l'employeur.
- Comme le TES, le CSU serait un instrument de solvabilisation. Il pourrait en effet être cofinancé par un employeur privé ou public, une mutuelle, une caisse de retraite, un assureur, une collectivité publique, un organisme de protection sociale...

Le dispositif du chèque service universel serait associé à une série d'avantages :

- les sommes payées par l'utilisateur du chèque service universel ouvriraient droit aux réductions d'impôt²⁶ existantes ;
- l'abondement de l'employeur ferait partie des charges déductibles de l'entreprise et serait exonéré de cotisations sociales dans la limite d'un plafond qui serait identique à celui prévu pour l'actuel TES²⁷ ; ce plafond serait indexé automatiquement sur les prix ; l'exonération de charges serait applicable à l'ensemble des services pouvant faire l'objet d'un cofinancement par le biais du CSU ;
- **enfin et surtout, afin de favoriser le développement du CSU, l'abondement de l'employeur ouvrirait droit à un crédit d'impôt spécifique de 25%, à l'instar du crédit d'impôt pour les crèches d'entreprise.**

Pour les employeurs, les conditions d'abondement du chèque service universel seraient donc rendues plus attractives que celles du titre emploi services. Elles seraient également simplifiées. Investissement à caractère indissociablement économique et social de l'entreprise, le CSU pourrait être mis à la disposition des salariés et géré par le comité d'entreprise ou/et l'employeur, sous réserve dans les deux cas d'une obligation de consultation préalable et d'une obligation d'évaluation en commun a posteriori. Corrélativement, l'abondement de l'employeur n'aurait pas la nature juridique d'une activité sociale et culturelle.

²⁵ Des dispositions particulières seraient prévues pour la garde d'enfants : le volet social à renvoyer serait celui du chéquier *Pajemploi*. Néanmoins, le titre de paiement du CSU pourrait être utilisé pour payer tout ou partie du coût de la garde d'enfants à domicile ou hors domicile.

²⁶ Sous réserve, évidemment, que le cofinancement éventuel de ces sommes par un organisme tiers (entreprise, collectivité, ...) soit soumis à l'impôt sur le revenu entre les mains de l'utilisateur du chèque service universel lorsqu'il s'agit d'une participation de l'employeur, ou que le montant des prestations sociales délivrées via le chèque service universel soit déduit des sommes éligibles à la réduction d'impôt.

²⁷ Ce plafond est aujourd'hui de 1.830 euros par an et par salarié.

Par ailleurs, l'exonération de charges relative à l'abondement de l'employeur serait étendue aux gérants et aux mandataires sociaux, dès lors que cet abondement bénéficierait à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Enfin, pour favoriser le développement du CSU dans la fonction publique, les règles de la comptabilité publique devraient être adaptées²⁸.

Ces dispositions visent non seulement à élargir au plus grand nombre l'accès aux services à la personne, mais aussi à permettre aux entreprises d'aider leurs salariés à parvenir à un meilleur équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie familiale. **Là où aujourd'hui moins de 1,5% des salariés et des agents bénéficient d'un programme de services à la personne cofinancé par leur employeur, l'objectif serait de porter cette proportion à au moins 10% en 3 ans. Cette seule mesure pourrait permettre de créer plus de 200 millions d'heures de travail, soit plus de 135.000 emplois équivalent temps plein²⁹.**

Pour les gestionnaires de prestations sociales (Départements avec l'allocation personnalisée d'autonomie, action sociale des caisses de retraite...), le chèque service universel serait un instrument de versement de l'aide garantissant le libre choix du bénéficiaire, tout en permettant au gestionnaire de s'assurer que l'aide est bien utilisée conformément à son objet. Le libre choix des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie serait d'ailleurs affirmé à nouveau dans la loi, puisque le versement direct de la prestation au service prestataire ne pourrait pas se faire sans l'accord du bénéficiaire.

Pour les prestataires et les salariés effectuant le service, le chèque service universel serait à la fois un instrument de développement de la demande et de sécurisation des paiements. En effet, le titre de paiement associé au chèque service universel constituerait une créance certaine, adossée à l'actuelle centrale de règlement des titres emploi services ; il serait compensable dans le réseau bancaire dans les mêmes conditions qu'un chèque bancaire ordinaire.

Enfin, la diffusion du chèque service universel auprès des cofinanceurs potentiels pourrait s'appuyer sur un réseau structuré d'émetteurs agréés chargés d'en promouvoir l'utilisation. Ce réseau serait constitué des quatre émetteurs actuels du titre emploi services (Chèque Déjeuner, Accor services, Sodexo Alliance, Natexis Banques populaires) et éventuellement d'autres émetteurs, tels que certains groupes bancaires qui ont déjà fait part de leur intérêt pour cette activité. **La diffusion du chèque service universel serait relayée par une campagne de communication nationale en janvier 2006, date proposée pour le lancement opérationnel de ce nouveau moyen de paiement.**

Un spécimen concret du chèque service universel est présenté en annexe.

*

Au-delà de l'instrument général de simplification que constitue le chèque service universel, d'autres mesures de clarification et d'ajustement sont proposées.

²⁸ Il s'agirait de pouvoir déroger en cette matière à la règle dite du « service fait » qui complique aujourd'hui très fortement l'acquisition par un employeur public de titres emploi service auprès d'un émetteur agréé.

²⁹ Voir tableau financier en annexe.

Action n° 8 : autres mesures de simplification et de clarification des conditions de recours aux services à la personne

- **Clarification et actualisation de la liste des activités ouvrant droit à la réduction d'impôt pour emploi à domicile.**

Deux exemples peuvent être cités :

- au titre de la clarification, il serait désormais clairement précisé par les textes qu'entrent dans le champ de la réduction d'impôt les activités de livraison de courses ou d'accompagnement des personnes âgées en dehors de leur domicile destinées à leur permettre d'effectuer des actes de la vie courante, et notamment le transport de ces personnes, lorsque ces activités sont dans le prolongement direct d'une activité de service à domicile ; il en irait de même des activités de coiffure ou d'esthétique à domicile pour des personnes âgées dépendantes ou handicapées ayant des difficultés à se déplacer hors de chez elle ;
- au titre de l'actualisation, l'assistance informatique à domicile, qui répond à un besoin de plus en plus avéré, serait inclus dans le champ de la réduction d'impôt.

Ce travail d'actualisation et de clarification se ferait dans le double souci de répondre à des besoins clairement identifiés dans le domaine des services à la personne et de ne pas créer de distorsions de concurrence susceptibles de menacer des activités existant par ailleurs.

- **Simplification des conditions d'octroi des allègements de charges pour les particuliers employeurs :**
 - déplafonnement complet du nombre d'heures ouvrant droit à une exonération totale de charges patronales de sécurité sociale. En conséquence, le plafond actuel de 65 heures par mois au delà duquel les personnes âgées dépendantes ou les personnes handicapées ne bénéficient plus de l'exonération totale de charges serait supprimé ;
 - bénéfice automatique des exonérations à compter de 70 ans. Il ne serait plus nécessaire de formuler une demande préalable pour bénéficier de cette exonération.
- **Simplification des conditions de recours à des petits travaux de jardinage :** dans le cadre du chèque Service universel, les règles d'affiliation en matière de sécurité sociale ainsi que les modalités de versement des cotisations sociales seraient clarifiées après concertation avec le régime général de sécurité sociale et la mutualité sociale agricole.

*

La simplification des règles et l'amélioration des régimes d'aide ne sont pas en elles mêmes suffisantes si elles ne sont pas portées à la connaissance du grand public. C'est pourquoi,

dans ce domaine complexe que constitue le secteur des services à la personne, il est essentiel de mettre à la disposition de nos concitoyens, un outil pratique d'information.

Action n° 9 : diffusion, sous l'égide de l'agence nationale pour le développement des services à la personne, d'un livret d'emploi des services à la personne destiné aux particuliers présentant les différentes aides existantes, les règles pratiques à connaître pour recourir aux services à la personne, les organismes à solliciter pour obtenir une information ponctuelle. Les informations contenues dans ce livret seront régulièrement mises à jour sur un site internet spécifique.

En collaboration avec l'ACOSS, une campagne de communication à destination du grand public sur les risques et les méfaits du travail au noir serait mise en place.

*
* *

OBJECTIF N°2 : pour les salariés, améliorer les conditions d'exercice des métiers des services à la personne et en faciliter l'accès

Il n'y aura pas de développement du secteur des services à la personne sans un travail approfondi sur la revalorisation des conditions dans lesquelles ces métiers sont exercés. Rappelons en effet que les services à la personne font aujourd'hui partie des domaines dans lesquels il existe des difficultés de recrutement.

C'est pourquoi le plan de développement des services à la personne prévoit deux séries de mesures :

- **des mesures immédiatement déterminées, destinées à améliorer les droits des salariés ;**
- **des axes de progrès proposés à la négociation des partenaires sociaux.**

Action n° 10 : améliorer les droits sociaux des salariés

L'une des mesures prioritaires de ce plan consiste à promouvoir l'accès des salariés du secteur à une couverture sociale pleine et entière. Rappelons qu'aujourd'hui, dans un grand nombre de cas, les salariés du particulier employeur voient leurs droits sociaux calculés sur la base du salaire minimum quel que soit leur salaire effectif. Cette règle peut être très pénalisante pour les salariés qui voient l'ensemble de leurs prestations sociales en espèces (retraite, maladie, maternité, chômage) calculé par référence au SMIC horaire, même si leur niveau de rémunération effectif est supérieur au SMIC.

C'est la raison pour laquelle, il est proposé, en lien avec l'action n°6, de conditionner le bénéfice de l'allègement forfaitaire de charges à la renonciation, par le particulier employeur, au mécanisme de cotisation sur une base forfaitaire de rémunération égale au SMIC. Pour une très large majorité d'employeurs, évaluée à plus de 75%, le surcoût³⁰

³⁰ Ce surcoût résulte à la fois de l'augmentation des charges sur la fraction de la rémunération supérieure au SMIC et de l'ajustement de la rémunération brute du salarié nécessaire au maintien de sa rémunération nette.

résultant de la renonciation à ce mécanisme serait plus que compensé par l'allègement forfaitaire des charges à hauteur de 15 points exposé ci-dessus.

Cette mesure ne renforcerait pas seulement l'attractivité du secteur pour les salariés. Elle constituerait également une forte incitation du salarié à demander ou à accepter d'être déclaré. La déclaration de son travail lui permettrait en effet d'avoir accès à une protection sociale à part entière.

*

Action n° 11 : améliorer les conditions générales d'exercice des métiers des services à la personne

La mission considère que la mesure prioritaire dans ce domaine consiste à améliorer les conditions de rémunération des salariés employés par les prestataires d'aide à domicile à but non lucratif. Elle propose à ce titre d'étendre à tous les salariés de ce secteur les dispositions de l'accord du 29 mars 2002 revalorisant de 24% sur 3 ans les grilles moyennes de rémunération. 80.000 salariés du secteur, jusqu'ici exclus du bénéfice de ces dispositions, verraient ainsi leur situation s'améliorer très significativement. Cette mesure suppose un arrêté du Ministre du Travail qui pourrait être pris dans les prochains jours. En effet, par accord du 20 janvier 2005, les représentants de la branche de l'aide à domicile et ceux de la branche des établissements sanitaires et sociaux (Unifed) ont mis un terme à l'imbroglio juridique qui, depuis bientôt trois ans, empêchait l'extension de cet accord.

Au-delà, le secteur des services à la personne offre un vaste champ pour la négociation d'axes de progrès entre partenaires sociaux.

C'est pourquoi le Gouvernement pourrait proposer aux partenaires sociaux un cadre de progrès fondé sur les thèmes de négociation suivants :

i) lutte contre le temps partiel subi

L'une des principales causes de faible attractivité des services à la personne tient à l'importance qu'y occupe le temps partiel subi. La forte revalorisation en cours du SMIC horaire, et la revalorisation des grilles de rémunération dans le secteur de l'aide à domicile prévue par l'accord du 29 mars 2002, doivent être complétées par un mouvement de développement du temps plein.

L'engagement des principaux opérateurs du secteur dans le développement de grandes enseignes multi services favorisant la polyvalence des salariés là où elle est possible (voir programme cadre n°1) ouvre de ce point de vue des perspectives très importantes.

Ce mouvement doit être complété par un assouplissement des conditions dans lesquelles le salarié à temps partiel peut accroître sa durée de travail. Le projet d'accord relatif à la modulation du temps de travail en cours de

négociation dans la branche de l'aide à domicile offre à cet égard de réelles perspectives de progrès.

ii) Institution par les partenaires sociaux de la branche du particulier employeur d'un fonds de contribution au remboursement des frais de transport auxquels doivent faire face les salariés.

Les salariés du particulier employeur ne bénéficient pas aujourd'hui de mécanisme de remboursement de leurs frais de transport professionnel. Or ces frais peuvent être importants compte tenu de la fréquence des déplacements qu'ils sont amenés à faire du domicile d'un employeur à un autre.

Pour permettre la prise en charge de ces frais de déplacement qui peuvent obérer de manière importante la rémunération effective des salariés, il est proposé à la négociation des partenaires sociaux l'institution d'un fonds de contribution au remboursement des frais de transport des salariés. Ce fonds serait financé par une contribution patronale dont il reviendrait aux partenaires sociaux de déterminer le montant.

iii) Accélération du processus de couverture et d'unification du champ de la négociation collective pour les différentes catégories d'employeurs.

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 importantes demeurent, qui pénalisent autant les salariés que leurs employeurs.

Ainsi, le secteur à but lucratif ne dispose pas encore de convention collective. Cette situation constitue l'héritage d'un passé où les entreprises étaient très peu présentes dans le secteur des services à la personne. Elle devrait évoluer rapidement, 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 qui représente ces entreprises, un projet de convention collective est en préparation depuis quelques semaines.

De même, le secteur des associations d'aide à domicile applique un foisonnement d'accords et de conventions divers. Là encore, un processus d'unification a été lancé récemment pour doter le secteur d'une convention collective unique. Grâce à l'effort des principaux employeurs et des organisations syndicales, ce processus d'unification devrait aboutir d'ici la fin de l'année 2005.

A 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.

iv) Définition des modalités de prise en compte de la pénibilité du travail dans les métiers des services à la personne

La forte prévalence du risque invalidité au sein d'un certain nombre de métiers de l'aide à domicile, conjuguée à la dégradation de la pyramide des âges des salariés du secteur, explique les tensions financières auxquelles se trouvent soumis bon nombre d'accords de prévoyance signés par les partenaires sociaux du secteur.

Cet état de fait conduit à retenir la pénibilité au travail et ses conditions de prise en compte comme un axe important des négociations à proposer aux partenaires sociaux.

v) Détermination des conditions de développement du cumul emploi-retraite dans les métiers d'encadrement des services à la personne

Le développement du secteur des services à la personne conduira mécaniquement à un développement important des fonctions d'encadrement au sein des opérateurs. Le développement de filières de formation spécifiques devra répondre à ce besoin de main d'œuvre qualifiée.

Au-delà, le secteur des services à la personne doit pouvoir constituer un champ privilégié pour le développement du cumul emploi-retraite en offrant à de jeunes retraités ayant exercé des fonctions d'encadrement dans le secteur public ou dans le secteur privé la possibilité de reprendre une activité leur permettant de faire bénéficier de leur expérience en matière de gestion et de management des structures de service aux personnes.

Les potentialités ouvertes par la loi de 2003 portant réforme des retraites trouveraient là une traduction pratique particulièrement intéressante.

vi) Définition des solutions à apporter pour remédier aux difficultés soulevées par l'isolement des salariés.

L'une des spécificités du secteur des services à la personne tient au fait que, dans un grand nombre de cas, les salariés ne travaillent pas au sein d'une communauté de travail rassemblée dans les locaux de l'entreprise qui les emploie, mais au domicile de leur employeur ou des clients de leur employeur.

Ce relatif isolement peut être parfois lourd à supporter pour le salarié. S'agissant en particulier des salariés du particulier employeur, des lieux d'échange entre salariés mériteraient d'être développés sur le modèle des relais « assistants maternels » prévus par le projet de loi relatif aux assistants maternels et assistants familiaux.

*

La croissance du secteur des services à la personne au cours des prochaines années va générer des besoins très importants en matière de recrutement, de formation et

d'orientation. Ces besoins ont été mis en lumière par différents rapports (Conseil économique et social – *Le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social* – juillet 2004 ; Inspection Générale des Affaires sanitaires et sociales – *Gestion des âges dans le secteur sanitaire et social*, avril 2004). La quantification de ces besoins est délicate à opérer en raison des déficiences de l'appareil statistique en matière de services à la personne et des difficultés qui résultent de ces déficiences du point de vue de la gestion anticipée de l'emploi et des compétences. La mission d'observatoire statistique confiée à l'agence nationale des services à la personne est de ce point de vue particulièrement importante (voir action n°4).

Pour anticiper ces besoins, il est nécessaire de mettre en œuvre rapidement un plan de formation et d'orientation structuré autour de quatre axes :

- l'achèvement du processus de détermination des référentiels de métiers ;
- la mobilisation du service public de l'emploi et des 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 ;
- la construction de filières de formation spécifiques aux métiers des services à la personne, notamment en matière de formation en alternance, et le développement et la modernisation des filières existantes, en lien avec l'éducation nationale et les conseils régionaux ;
- l'accroissement de la qualification et de la professionnalisation des intervenants, grâce à la mise en œuvre d'un plan de développement accéléré de la Valorisation des Acquis de l'Expérience (VAE).

Action n° 12 : achever le processus de détermination des référentiels de métier

Trois séries de mesures concrètes pourraient être retenues dans le cadre de cette action.

i) l'élaboration du plan « métiers » dans le secteur des activités de service et d'assistance aux personnes handicapées

La mise en œuvre de la très récente loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, fait du secteur des activités de service aux personnes handicapées l'un des domaines des services à la personne dans lesquels les besoins de formation vont être les plus élevés au cours des prochaines années. Le secrétariat d'Etat aux personnes handicapées estime à 55.000 les besoins de recrutement, toutes qualifications confondues, générés par ce seul secteur.

C'est pourquoi, d'ici le 1^{er} janvier 2006, conformément aux dispositions de la loi qui vient d'être adoptée, un « plan métiers » doit être élaboré sous l'égide de ce secrétariat d'Etat avec quatre objectifs principaux :

- l'accès des jeunes à un très large éventail de métiers spécialisés ;
- une amélioration des compétences des salariés employés dans le secteur de l'aide à domicile ;
- une amélioration de la qualité des services rendus aux bénéficiaires (jeunes enfants, personnes handicapées, personnes gravement malades) ;
- le retour à l'emploi de personnes au chômage, en leur permettant d'obtenir un emploi qualifié et de proximité.

ii) L'achèvement d'ici la fin de l'année 2005 du travail de réingénierie des diplômes du secteur social

Il s'agit de construire des diplômes sous forme de référentiels, en explicitant leur contenu professionnel pour les rendre plus lisibles et plus facilement identifiables.

Pour être efficace et répondre à la réalité des besoins sur le terrain, ce travail devrait être mené avec un triple souci de :

- **concertation interministérielle** (Emploi, Santé, Education nationale) pour organiser des équivalences entre les différentes filières de qualification ;
- **pragmatisme**, à la fois pour ne pas générer une inflation de formation théorique décalée par rapport aux besoins effectifs du terrain et pour multiplier, chaque fois que possible, les passerelles entre les différents métiers ;
- **renovation des dénominations attribuées aux diplômes**, pour mieux refléter l'équilibre entre les qualités humaines et les compétences techniques que requièrent ces métiers. Force est en effet de constater que beaucoup des dénominations retenues aujourd'hui survalorisent exagérément la technicisation de ces métiers au détriment de leur contenu humain.

iii) La reconnaissance de nouveaux métiers

Les services à la personne sont un secteur où apparaissent régulièrement de nouveaux métiers à mesure que de nouveaux besoins sont identifiés.

On peut en donner un exemple très actuel dans le secteur de la santé à domicile, en lien avec le **développement de l'activité de service et de technologie de santé à domicile**, consistant à mettre à la disposition de patients des équipements tels que des appareils respiratoires ou des gaz thérapeutiques et à en assurer la bonne utilisation et le bon fonctionnement. Cette activité ne relève à proprement parler ni de l'hospitalisation à domicile, ni des soins infirmiers à domicile. Elle nécessite la mise en œuvre de compétences très particulières, celles des conseillers médico-techniques. **Une demande d'homologation pour un programme de formation mené en partenariat entre la Croix-Rouge française et le Groupe Air Liquide Santé vient ainsi d'être déposée auprès de la commission nationale des certifications professionnelles.**

*

Action n° 13 : la mobilisation du service public de l'emploi et des 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

La mobilisation du service public de l'emploi sur les besoins de recrutement du secteur des services à la personne a déjà commencé. En témoigne, par exemple, l'accord signé le 1^{er} juillet 2004 entre la Fédération des Particuliers Employeurs et le Ministère délégué au Travail dans le cadre du programme « Objectif 100.000 emplois ».

Cette première étape devrait être systématisée et généralisée à toutes les catégories d'employeurs du secteur des services à la personne. En lien avec l'observatoire statistique de l'Agence nationale pour le développement des services à la personne et

les collectivités locales qui souhaiteraient s'y associer, les besoins de recrutement seraient identifiés au niveau des bassins d'emploi. Une information sur la diversité des métiers des services à la personne serait proposée aux demandeurs d'emploi, ainsi qu'une orientation vers les employeurs du secteur.

*

Les filières de formation initiale aux métiers des services à la personne sont très insuffisamment développées eu égard aux besoins de ce secteur, qu'il s'agisse des filières de l'éducation nationale ou de celles de la formation professionnelle. Les diplômes existant méritent souvent d'être modernisés, dans leur dénomination et/ou dans leur contenu. **Les contrats de professionnalisation (ou leurs prédécesseurs qu'étaient les contrats de qualification), l'apprentissage, et de manière générale la formation initiale en alternance, sont très peu développés pour ne pas dire inexistantes.**

Face à l'ampleur des besoins, de multiples initiatives ont été prises par les différents acteurs au cours des dernières années ; citons à titre d'exemple :

- la création en juillet 1997 de l'Institut des Services à la Personne, devenu en juillet 2002, grâce à une action conjuguée du Syndicat des Entreprises de Service à la Personne, de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Alençon et du Conseil Régional de Basse Normandie le premier Centre de Formation d'Apprentis dédié aux services à la personne ;
- le caractère prioritaire reconnu aux services à la personne par la 20^{ème} commission professionnelle consultative organisée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- l'institution en 1999 d'une contribution patronale de formation professionnelle continue dans la branche du particulier employeur, qui faisait suite à la création par la fédération des particuliers employeurs d'un institut de formation appelé l'IFEFF ;
- la signature toute récente par les partenaires sociaux de la branche de l'aide à domicile d'un accord sur la formation professionnelle continue mettant en œuvre les avancées de la loi de mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et unifiant le taux de contribution à la formation professionnelle continue dans toute la branche.

Ces progrès mériteraient d'être soutenus et amplifiés dans un cadre interministériel associant les différentes catégories d'employeurs du secteur (associations, entreprises, représentants des particuliers employeurs), les organisations syndicales, les Régions et organismes paritaires collecteurs agréés des fonds de la formation professionnelle (Uniformation et AGEFOS-PME).

Action n° 14 : la construction de filières de formation aux métiers des services à la personne, notamment en matière de formation en alternance, et le développement et la modernisation des filières existantes, en lien avec l'éducation nationale et les conseils régionaux

Afin de structurer, sur la base d'un financement pérenne, de véritables filières de formation initiale en alternance, **il pourrait être proposé à la négociation des partenaires sociaux du secteur que, selon à calendrier à définir :**

- i) **les employeurs, personnes morales, du secteur des services à la personne qui n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe d'apprentissage s'acquittent d'une contribution patronale à la formation initiale en alternance qui pourrait être fixée au taux de 0,5 point**, et qui, sous réserve d'une étude d'impact à conduire, pourrait être compensée, en tout ou partie, par un ajustement à la baisse de la taxe sur les salaires ;
- ii) **la contribution des particuliers employeurs à la formation professionnelle soit portée au taux de 0,5 point** afin de développer des programmes de formation, notamment en matière de formation initiale.

Ces sources de financement nouvelles, complétées par des ressources du Fonds de Modernisation de l'Aide à Domicile (60 millions d'euros), permettraient d'asseoir le développement de véritables filières de formation, notamment en matière de formation initiale, soit en s'appuyant sur des structures existantes (centres de formation des grandes enseignes nationales en cours de constitution, l'ISERP, l'IFEF, les GRETA, les établissements de l'éducation nationale), soit en s'appuyant sur de nouveaux projets (tels que le projet d'Institut des Métiers d'Accompagnement et de Service de l'Université de Nîmes ou celui d'une Ecole Nationale des Auxiliaires de Vie à Sorrèze pour le développement de l'enseignement à distance).

Il doit être rappelé à cette occasion que les ressources du FMAD sont ouvertes à toutes les catégories de services à la personne intervenant dans le champ de compétences de ce fond, que ces services soient prestataires (association, entreprise, centres communaux d'action sociale), ou qu'ils passent par le biais de l'emploi direct.

Ces filières de formation, d'une durée très variable selon les métiers, auraient une double vocation :

- une vocation généraliste centrée sur ce qui fait le dénominateur commun de ces métiers : la relation humaine, et les règles qui l'encadrent ;
- une vocation technique propre à chaque métier.

Un point mérite une attention particulière : pour les raisons exposées plus haut, et en lien notamment avec les organismes consulaires, il importe également de favoriser le développement de formations pour les futurs cadres du secteur des services à la personne. **Le fait que la chambre de commerce et d'industrie de Paris vienne de faire des services à la personne l'une de ses priorités de travail au cours de la nouvelle mandature de son Assemblée Générale (2004-2009), constitue de ce point de vue un signal important.**

*

En complément de la création ou de la modernisation de filières de formation, il conviendrait aussi de faciliter l'accès des salariés et des bénévoles du secteur à une qualification reconnue. Dans ce but, un plan de développement accéléré de la Validation des Acquis de l'Expérience pourrait être mis en œuvre.

Action n° 15 : accroître la qualification des intervenants par un plan de développement accéléré de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE)

Au cours des 18 derniers mois, pour l'ensemble des professions sociales, moins de 6.000 candidats ont bénéficié d'une action au titre de la VAE. Pour les trois années 2005 à 2007, un objectif de 75.000 personnes mériterait d'être retenu. Pour parvenir à cet objectif, les crédits d'ingénierie et d'intervention seraient accrus de 5 millions d'euros par an au cours de cette période de temps.

Parallèlement, avant la fin de l'année 2005, grâce à un travail interministériel associant les ministères de l'emploi, de la santé et de l'éducation nationale, l'ensemble des diplômes de ces professions devrait pouvoir être adapté pour faire l'objet d'une action de VAE.

Enfin, il importe que l'expérience acquise par les bénévoles puisse, elle aussi, faire l'objet d'une reconnaissance dans le cadre de la mise en œuvre de la VAE.

*
* *

OBJECTIF N°3 : pour les entrepreneurs, donner un cadre de réglementation favorable au développement de leur activité et à la promotion de la qualité de leurs prestations

Les entrepreneurs du secteur des services à la personne ont prioritairement besoin :

- de mécanismes de régulation efficaces, c'est-à-dire de mécanismes plus simples et plus clairs que les mécanismes actuels et garantissant mieux le secteur contre les risques de dérive d'acteurs peu scrupuleux susceptibles de discréditer l'ensemble des entrepreneurs du secteur ;
- d'une adaptation des règles de droit à la réalité des conditions du développement des services à la personne ;
- d'une meilleure prévisibilité du cadre économique de leur développement.

Pour répondre à ces besoins légitimes, il est proposé :

- **une simplification et une clarification des procédures d'agrément ;**
- **la mise en œuvre d'un plan de développement de la qualité ;**
- **un ensemble de mesures destinées à adapter les divers domaines du droit (droit du travail, droit fiscal, droit social, droit de la consommation) aux réalités de l'exercice d'une activité dans le domaine des services à la personne.**

*

Action n° 16: des procédures d'agrément national recentrées sur des critères de qualité, plus simples et plus claires pour les opérateurs.

Les structures de service à la personne sont soumises à des obligations d'agrément³¹ et, pour certaines d'entre elles³², d'autorisation par le conseil général. Or ces procédures sont unanimement considérées comme trop longues, trop complexes et trop rigides. Elles doivent désormais être simplifiées et adaptées afin de permettre le développement d'une offre plurielle de qualité.

Les mesures proposées visent à offrir aux opérateurs le choix de la procédure la mieux adaptée à leur situation :

- Les dispositions de la loi du 2 janvier 2002 relatives à l'autorisation et à la tarification continueraient à s'appliquer aux opérateurs qui le souhaitent. L'autorisation délivrée par le conseil général vaudrait agrément qualité.
- Les opérateurs, qui choisiraient de déroger à la procédure d'autorisation, seraient tenus d'obtenir l'agrément qualité. Par ailleurs, ils devraient établir des contrats avec leurs bénéficiaires décrivant de manière détaillée les prestations offertes ainsi que le prix de celles-ci. Les prix seraient fixés librement, mais leur progression serait régulée par les services de la direction générale de la consommation et de la répression des fraudes, à l'image du dispositif existant pour l'hébergement des personnes âgées dans certains établissements. Le président du conseil général serait appelé à donner son avis sur la délivrance de l'agrément qualité, dans un délai fixé. Il s'agirait d'un avis simple.

En outre, les procédures seraient simplifiées :

- **L'agrément simple et l'agrément qualité seraient délivrés par la même autorité**, le préfet de département. Ainsi, les instructions des deux dossiers pourraient être réalisées conjointement.
- **L'agrément simple aurait une validité nationale**. L'ouverture d'une antenne d'un réseau franchisé ne ferait plus l'objet que d'une déclaration préalable conduisant à la délivrance de l'agrément. Le dossier de demande d'agrément serait le même sur tout le territoire ; son contenu serait actualisé.
- **Pour l'obtention d'un agrément qualité, un réseau pourrait déposer une demande unique à la direction départementale du travail et de l'emploi du siège de la tête de réseau. Cette direction se chargerait elle-même, dans des délais strictement encadrés, d'assurer la consultation des conseils généraux des départements dans lesquels s'installeraient des antennes du réseau.**
- **Le rejet tacite de la demande serait transformé en autorisation tacite au bout de deux mois**, afin que les structures n'aient pas à subir les conséquences d'un éventuel retard pris par l'administration pour le traitement de leur dossier.
- Une charte de service public, fixant les engagements de service des administrations, pourrait être élaborée à cette occasion.

³¹ Toutes les structures proposant des services à la personne inscrits sur une liste déterminée par voie de circulaire administrative doivent obtenir un agrément simple. Les structures s'adressant à des publics fragiles (personnes âgées de plus de 70 ans, personnes dépendantes, personnes handicapées et enfants de moins de trois ans) doivent obtenir en plus un agrément qualité.

³² La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale s'applique aux services prestataires organisant l'aide et l'accompagnement à domicile des personnes âgées, des personnes handicapées et des familles en difficulté.

Ces réformes se conjugueraient à un recentrage des procédures sur des exigences de qualité des services :

- L'agrément simple et l'agrément qualité seraient délivrés pour cinq ans. En contrepartie, la structure s'engagerait à produire annuellement un bilan qualitatif et quantitatif résumant l'activité exercée au titre de l'année passée. Le non respect de la réglementation en matière d'hygiène, de sécurité et conditions de travail entraînerait le retrait d'agrément.
- Le renouvellement de l'agrément qualité serait automatique si entre-temps la structure a obtenu une certification.

Enfin, il est un domaine émergent et en forte croissance dans lequel les procédures d'agrément mériteraient d'être renforcées plus que simplifiées.

Il s'agit du secteur des services et technologies de santé à domicile qui ne relèvent ni des services d'hospitalisation à domicile, ni des services de soins infirmiers. Ce secteur a déjà été évoqué pour illustrer l'apparition de nouveaux métiers. Les équipements de santé utilisés par ces services font l'objet d'une autorisation. Mais les structures qui mettent ces équipements à disposition des patients et doivent veiller à leur bonne utilisation et à leur bon fonctionnement ne sont pas aujourd'hui soumises à une procédure d'agrément. **A la demande même des professionnels de ce secteur, les conditions d'institution d'une telle procédure devraient faire l'objet d'un travail commun au ministère de la santé et au ministère de l'emploi.**

*

Les services à la personne ne se développeront que si les services offerts répondent aux exigences de qualité de nos concitoyens qui dans ce secteur sont, on l'a vu, légitimement élevées. **L'objectif est qu'au terme de 3 à 5 ans, les opérateurs français du secteur des services à la personne puissent être reconnus au plan international comme disposant d'un savoir-faire d'excellence.**

Action n° 17 : mise en œuvre d'un plan de développement de la qualité dans le domaine des services à la personne.

Outre la montée en puissance des enseignes et l'accroissement de l'effort de formation, le plan de développement de la qualité qui serait coordonné par l'agence nationale de développement des services à la personne s'appuierait sur l'ensemble suivant de mesures :

i) Incitation à la certification de qualité par un organisme agréé et reconnu indépendant

Cette incitation pourrait prendre trois formes :

- **l'instauration durant 3 ans d'une bonification des taux d'intérêt** dus au titre des emprunts souscrits pour financer un investissement nécessaire à l'acquisition des standards requis par un référentiel de certification officiellement reconnu, tel que le référentiel « Qualicert » élaboré par la société SGS ou le référentiel « NF » élaboré par l'AFNOR) ;

- **la délivrance de droit aux structures ayant fait l'objet d'une certification des agréments nécessaires à l'exercice d'une activité de services à la personne ;**

- un travail mené en commun avec les organismes de certification présents dans le secteur des services à la personne pour **prévenir l'utilisation par un opérateur non certifié, dans sa communication commerciale, d'une norme de qualité dans des conditions susceptibles d'induire le public en erreur ;**

ii) *Faculté donnée à une structure tête de réseau d'obtenir un agrément couvrant l'ensemble des structures adhérentes à son réseau*³³.

Cette faculté serait subordonnée à deux conditions :

- la définition par la tête de réseau d'une charte de qualité conditionnant l'adhésion à son réseau et répondant aux critères de l'agrément ;

- la définition par ladite tête de réseau d'une procédure permettant de garantir le respect effectif de la charte par les structures membres du réseau.

iii) *Rédaction d'un guide d'information en matière de bonnes pratiques à l'attention des gestionnaires de l'action sociale (caisses de sécurité sociale, collectivités locales) pour parvenir à une meilleure formalisation des mécanismes de conventionnement avec les opérateurs de service à la personne.*

Le développement de l'offre de services permettra aux organismes gestionnaires de l'action sociale d'être plus exigeants vis-à-vis des opérateurs quant au rapport qualité-coût de leurs interventions auprès des bénéficiaires de l'action sociale. Il est hautement souhaitable dans cette perspective de généraliser le recours à des procédures mieux formalisées comprenant la rédaction d'un cahier des charges, la généralisation de procédures publiques d'appel d'offres, la mise en place de dispositifs d'évaluation.

La description de ces procédures serait inscrite dans un guide de bonnes pratiques dont la rédaction ferait l'objet d'une concertation à mener avec les opérateurs de service à la personne et les organismes gestionnaires de budgets d'action sociale. Elle pourrait s'opérer en coordination avec l'Observatoire Nationale de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS).

La rédaction de ce guide devrait être l'occasion, en lien notamment avec l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, les collectivités locales et les différentes catégories d'opérateurs des services à la personne de proposer une meilleure coordination des outils de diagnostic territoriaux³⁴.

³³ Voir action n°15

³⁴ Ces outils comprennent notamment la procédure dite d' « Analyse des Besoins Sociaux » prévue par le décret du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux d'action sociale et les schémas départementaux en matière sociale.

iv) Constitution d'un réseau de conseil à la création et au développement d'entreprises de services à la personne associant notamment l'Institut pour le Développement des Activités de Proximité (IDAP), les organismes consulaires, le réseau bancaire et le service public de l'emploi.

Les services à la personne sont un secteur complexe, notamment au plan juridique. Les porteurs de projets d'entreprises, à but lucratif comme à but non lucratif, ont souvent beaucoup de mal à trouver une expertise adaptée à leurs besoins. A la suite de la convention nationale du 22 novembre 2004, l'IDAP, divers grands réseaux bancaires, ainsi que des organismes consulaires ont manifesté la volonté de développer un service de conseil spécifiquement destiné aux créateurs ou aux développeurs d'entreprise du secteur.

La constitution d'un réseau permettrait de fédérer ces projets et de tirer parti des synergies existant entre ces différents acteurs pour accélérer le processus de développement des services de conseil et de financement à la création ou au développement d'entreprises de service à la personne. Ce réseau pourrait s'appuyer sur des dispositifs à vocation plus généraliste tels que les Dispositifs Locaux d'Accompagnement ou l'Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques (AVISE).

*

Les besoins de recrutement auxquels les opérateurs de service à la personne vont devoir faire face au cours des prochaines années sont tels que tous les instruments d'aide à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi mis en place par le plan de cohésion sociale devront pouvoir être mobilisés dans le secteur des services à la personne.

Action n° 18 : mobiliser les contrats d'avenir et les contrats RMA pour faire face aux besoins de formation et de recrutement des opérateurs de service à la personne.

Cette action suppose la construction de passerelles clairement définies entre les acteurs chargés de repérer et d'orienter les demandeurs d'emploi en difficultés (maisons de l'emploi, service public de l'emploi, missions locales, collectivités locales), les acteurs chargés de proposer un parcours de réinsertion vers l'emploi (collectivités locales, associations et entreprises d'insertion par l'économie, centres communaux d'action sociale,...) et les opérateurs de services à la personne susceptibles d'embaucher les personnes à l'issue de leur parcours de réinsertion.

La construction de ces passerelles nécessite la mise en œuvre de savoir-faire spécifiques que des associations telles que le COORACE ou la FNARS ont déjà commencé à développer dans le secteur des services à la personne.

*

Action n° 19 : plan d'adaptation des divers domaines du droit aux réalités de l'exercice d'une activité dans le domaine des services à la personne

- i) ***Droit fiscal : faire de la pérennisation du taux réduit de TVA dans le secteur des services à la personne une demande prioritaire de la France auprès des autorités communautaires.***

L'adoption en 1999 d'un taux de TVA à 5,5% dans le secteur des services à la personne a permis la création de plusieurs centaines d'entreprises. Les autorités communautaires doivent se prononcer d'ici la fin de l'année 2005 sur la pérennisation de ce dispositif. Au conseil Ecofin du 7 décembre 2004, la France a rappelé que la pérennisation de ce taux réduit de TVA constitue une de ses priorités.

Afin de mener à bien les démarches entreprises, il est proposé qu'un groupe de travail se réunisse entre le ministère des Finances (Direction Générale des Impôts) et le ministère de l'Emploi (Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle), en lien avec les professionnels du secteur, pour étayer le dossier qui sera présenté aux autorités communautaires.

- ii) ***Droit du travail et droit de la sécurité sociale***

- a) ***Proposer aux partenaires sociaux une négociation pour fixer les conditions du travail de nuit dans le secteur des prestataires de service à la personne.***

Le développement de services à la personne de nuit répond à un besoin social important, en particulier auprès de personnes âgées dépendantes, ou de personnes handicapées ou gravement malades. Or les règles actuelles du droit du travail font obstacle au développement de services prestataires dans ce domaine, notamment parce que le régime des heures d'équivalence pratiqué dans le secteur des établissements sanitaires et sociaux, n'est pas applicable aux prestations de service rendues à domicile.

Il convient donc d'inclure cette question parmi les axes de progrès évoqués plus haut³⁵ proposés à la négociation des partenaires sociaux.

- b) ***Proposer aux partenaires sociaux une négociation pour adapter les règles relatives au délai de prévenance dans le secteur des prestataires de service d'aide à domicile et harmoniser entre les différentes catégories de prestataires (associations ou entreprises) les règles relatives à la répartition de la durée du travail dans ce secteur.***

Les besoins des personnes faisant appel à un service d'aide à domicile peuvent être difficiles à prévoir à l'avance (retour d'hospitalisation, aggravation subite de l'état de santé d'une personne, besoin de remplacement non prévisible à l'avance d'un salarié absent...). C'est la raison pour laquelle le code du travail n'impose pas aux associations

³⁵ Voir l'objectif n°2 du troisième programme-cadre.

d'aide à domicile de déterminer à l'avance dans le contrat de travail³⁶ la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine ou les semaines du mois et qu'il est proposé d'appliquer les mêmes règles aux autres catégories d'employeurs du secteur (entreprises).

Il demeure que l'employeur reste tenu de communiquer par avance au salarié le planning de ses interventions. Cette règle est parfaitement légitime. Mais les conditions de modification du planning en cas d'urgence sont aujourd'hui problématiques. En effet, la loi prévoit qu'un délai minimum de prévenance de 7 jours³⁷ doit être observé pour toute modification des plannings d'intervention.

Lorsqu'un besoin d'aide urgente pour la réalisation d'un acte essentiel de la vie courante est exprimé par une personne malade, âgée ou handicapée à son domicile, un tel délai est évidemment inobservable. C'est pourquoi il est proposé aux partenaires sociaux de définir les conditions dans lesquelles, en cas d'urgence dûment motivée, il pourrait être dérogé dans les associations et les entreprises prestataires de service à d'aide domicile, à l'observation du délai de prévenance. Ces règles qui pourraient s'inspirer de celles prévues par le projet d'accord relatif aux temps modulés de la branche aide à domicile en cours d'examen par les partenaires sociaux de cette branche devraient être transcrites dans la loi et les règlements applicables au secteur³⁸.

c) Supprimer les distorsions réglementaires avantageant le recours au contrat à durée déterminée au détriment du contrat de travail temporaire

Le travail temporaire constitue un outil efficace de recrutement, d'orientation et de formation des demandeurs d'emploi. Or du fait d'obstacles réglementaires clairement identifiés, l'intérim n'a pas pu jusqu'à présent se développer dans le secteur des services à la personne et contribuer à sa croissance.

Il est proposé de supprimer ces obstacles réglementaires en :

- appliquant au salarié sous contrat de travail temporaire remplaçant un salarié absent les mêmes règles d'exonération de charges sociales que celles applicables à un salarié sous contrat à durée déterminée remplaçant un salarié absent³⁹.

³⁶ Article L.212-4-3 du code du travail

³⁷ Le délai est réduit à 3 jours par accord conventionnel pour les employeurs associatifs de la branche de l'aide à domicile.

³⁸ Cette transcription supposerait un complément à l'article L. 242-4-11 du code du travail ainsi qu'un décret d'application.

³⁹ Ceci suppose une modification de l'article L.241-10 du code de la sécurité sociale.

- appliquant dans le secteur des services à la personne les mêmes règles de recours au contrat de travail temporaire que celles applicables au contrat à durée déterminée ⁴⁰.

iii) Droit de la consommation

Les prestations de petit bricolage à domicile, dites « hommes toutes mains », sont proposées sous la forme d'un abonnement. Ces activités sont soumises à l'obligation d'agrément. Malgré cette obligation, la loi impose l'écoulement d'un délai minimal entre la souscription de l'abonnement par la personne recourant à de tels services et la souscription d'une autorisation de prélèvement. Il est vraisemblable que cette procédure, inspirée à l'origine par le souci de protéger le consommateur, ne se retourne en réalité contre lui, en faisant obstacle au développement de prestations de petit bricolage à domicile.

Il est proposé qu'une concertation soit menée avec les associations de défense des consommateurs et les professionnels du secteur pour examiner l'opportunité d'une suppression de ce délai minimal.

*
* *

⁴⁰ Il s'agit d'inclure les services à la personne dans le champ des secteurs dans lesquels il est d'usage de recourir à l'intérim en dehors des cas normalement prévus par la loi, comme c'est la règle pour les contrats à durée déterminée. Ceci suppose une modification de l'article D.124-2 du code du travail par référence au D. 121-2 du même code.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- **ANNEXE 1** : synthèse des mesures proposées par le plan
- **ANNEXE 2** : impact financier du plan de développement des services à la personne
- **ANNEXE 3** : liste indicative des services qui pourraient faire l'objet d'un paiement via le chèque emploi service universel
- **ANNEXE 4** : liste des principales aides publiques solvabilisant la demande de services à la personne
- **ANNEXE 5** : texte de la convention nationale pour le développement des services à la personne ouverte à la signature le 22 novembre 2004

ANNEXE 1

SYNTHESE DES MESURES PROPOSEES PAR LE PLAN DE DEVELOPPEMENT DES SERVICES A LA PERSONNE

Le plan comprend 19 actions regroupées en 3 programmes-cadre.

*

Date de mise
en oeuvre

PROGRAMME-CADRE N°1 : ACCELERER LE DEVELOPPEMENT D'ENSEIGNES DE REFERENCE POUR PROMOUVOIR UN ACCES UNIVERSEL A DES SERVICES DE QUALITE.

Action n°1 : soutenir les enseignes nationales en voie de constitution ou de développement immédiate

Action n°2 : lancement avec l'appui du Service d'Information du Gouvernement d'une campagne destinée à informer le grand public sur le contenu des services à la personne et les potentialités du chèque service universel Septembre 2005- Janvier 2006

Action n°3 : organisation, en coopération avec les différents acteurs, d'assises de la professionnalisation dans plusieurs villes de France Octobre 2005

*

PROGRAMME-CADRE N°2 : REFORMER L'ETAT POUR MIEUX RECONNAITRE L'IMPORTANCE DES SERVICES

Action n°4 : création d'une agence nationale des services à la personne chargée de six missions : Constitution immédiate d'une mission de préfiguration.

- le suivi et la mise en œuvre des mesures inscrites au plan ;
- l'évaluation et la promotion de la qualité des services à la personne ;
- la promotion du développement économique du secteur et des enseignes ;
- la promotion du développement social et de l'attractivité du secteur pour les salariés ;
- l'information des particuliers et des professionnels sur les règles applicables dans le secteur ;
- l'animation et la coordination du réseau d'information statistique sur les services à la personne.

Agence nationale opérationnelle au 1^{er} janvier 2006

Action n°5 : institution d'une commission permanente de concertation pour les services associant les représentants des professionnels du secteur et des administrations compétentes, sur le modèle de ce qui existe pour l'industrie Septembre 2005

PROGRAMME-CADRE N°3 : ADAPTER NOS REGLEMENTATIONS POUR DYNAMISER LE DEVELOPPEMENT D'UNE OFFRE PLURIELLE DE QUALITE

Objectif n°1 : pour les personnes, promouvoir un accès universel à des services de qualité

Action n°6 : alléger les charges sociales pesant sur les services à la personne

Mesure : alléger à hauteur de 15 points les charges patronales de sécurité sociale auxquelles sont assujettis les particuliers employeurs qui renoncent à utiliser le mécanisme de cotisation sur une base de calcul égale à la rémunération minimale. 1^{er} janvier 2006

Mesure : pour les prestataires de service agréés, élargissement de la liste des activités éligibles à l'exonération totale de charges patronales de sécurité sociale, en concertation avec les partenaires et organisations représentatives du secteur. 1^{er} janvier 2006

Action n°7 : institution du chèque service universel, outil simple et sûr d'accès aux services à la personne adossé à un crédit d'impôt permettant de mobiliser la participation des employeurs en faveur de leurs salariés. 1^{er} janvier 2006

Actions n°8 : autres mesures de simplification et de clarification des conditions de recours aux services à la personne

Mesure : actualisation et clarification de la liste des activités ouvrant droit à la réduction d'impôt pour emploi à domicile Mai 2005

Mesure : simplification des formalités nécessaires pour l'octroi des allègements de charges aux particuliers employeurs. 1^{er} janvier 2006

Mesure : simplification des conditions de recours à des services de jardinage 1^{er} janvier 2006

Action n° 9 : diffusion sous l'égide de l'agence nationale de développement des services à la personne d'un livret d'emploi des services à la personne et mise en œuvre d'une campagne de communication sur les risques et méfaits du travail au noir 1^{er} janvier 2006

Objectif n°2 : pour les salariés, améliorer les conditions générales d'exercice des métiers des services à la personne et en faciliter l'accès

Action n°10 : améliorer les droits sociaux des salariés en incitant les particuliers employeurs à renoncer au mécanisme de cotisation sur une base forfaitaire de rémunération égale au salaire minimum

1^{er} janvier
2006

Action n°11 : améliorer les conditions d'exercice des métiers

Mesure : étendre à toute la branche de l'aide à domicile les stipulations de l'accord du 29 mars 2002 prévoyant une remise à niveau de grande ampleur des grilles de rémunération dans le secteur

Mars 2005

Proposer aux partenaires sociaux d'engager des négociations sur 6 axes de progrès :

immédiat

- la lutte contre le temps partiel subi ;
- l'institution par les partenaires sociaux de la branche du particulier employeur d'un fonds de contribution au remboursement des frais de transport auxquels doivent faire face les salariés ;
- l'accélération du processus de couverture et d'unification du champ conventionnel ;
- la définition des modalités de prise en compte de la pénibilité du travail dans les métiers des services à la personne ;
- la détermination des conditions de développement du cumul emploi-retraite dans les métiers d'encadrement des services à la personne ;
- la définition des solutions à apporter pour remédier aux difficultés soulevées par l'isolement des salariés.

Action n°12 : achever le processus de détermination des référentiels de métier

Mesure: élaboration sous l'égide du Secrétariat d'Etat aux personnes handicapées du plan « métiers » dans le secteur des activités de service et d'assistance aux personnes handicapées

Plan
« métiers »
achevé d'ici
février 2006

Mesure : achèvement du travail de réingénierie des diplômes du secteur social

Décembre
2005

Action n°13 : 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

immédiat

Action n°14 : construire des filières de formation aux métiers des services à la personne, notamment en matière de formation en alternance, et développer et moderniser les filières existantes en lien avec l'éducation nationale et les conseils régionaux

Mesure : proposer aux partenaires sociaux une négociation relative à l'institution d'une contribution patronale à la formation en alternance dans les structures prestataires non assujetties à la taxe d'apprentissage

immédiat

Mesure : proposer aux partenaires sociaux de la branche du particulier employeur une négociation relative à l'accroissement de l'effort en matière de financement de la formation professionnelle continue

immédiat

Action n°15 : accroître la qualification des intervenants par un plan de développement accéléré de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE)

immédiat

Objectif n°3 : pour les entrepreneurs, donner un cadre de réglementation favorable au développement de leur activité et à la promotion de la qualité de leurs prestations

Action n°16 : des procédures d'agrément national, recentrées sur des préoccupations de qualité, plus simples et plus claires pour les opérateurs

Mai 2005

Action n°17 : mise en œuvre d'un plan de développement de la qualité dans le secteur des services à la personne

Mesure : inciter les opérateurs à solliciter une certification de qualité par un organisme agréé et reconnu indépendant

Janvier 2006

Mesure : donner la possibilité à une structure tête de réseau de solliciter un agrément pour l'ensemble des structures adhérant à son réseau

Mai 2005

Mesure : rédaction d'un guide d'information en matière de bonnes pratiques à l'attention des gestionnaires de fonds d'action sociale pour parvenir à une meilleure formalisation des mécanismes de conventionnement avec les opérateurs de services à la personne

Janvier 2006

Mesure : constitution d'un réseau national de conseil à la création et au développement de structures de services à la personne

Janvier 2006

Action n° 18 : mobiliser les contrats d'avenir et les contrats RMA pour faire face aux besoins de formation et de recrutement des opérateurs de service à la personne.

immédiat

Action n°19 : plan d'adaptation des divers domaines du droit aux réalités de l'exercice d'une activité dans le domaine des services à la personne

Mesure : inscrire la pérennisation du taux réduit de TVA dans le secteur des services à la personne au rang de priorité de la France vis-à-vis des autorités communautaires

immédiat

Mesure : proposer aux partenaires sociaux une négociation pour fixer les conditions du travail de nuit dans le secteur des prestataires de service à la personne

immédiat

Mesure : proposer aux partenaires sociaux une négociation pour adapter les règles relatives au délai de prévenance dans le secteur des prestataires de service d'aide à domicile et harmoniser entre les différentes catégories de prestataires (associations et entreprises) les règles relatives à la répartition de la durée du travail dans ce secteur. immédiat

Mesure : supprimer les distorsions réglementaires privilégiant le recours au contrat à durée déterminée au détriment du contrat de travail temporaire immédiat

Mesure : en concertation avec les associations de consommateurs, proposer une simplification des conditions de recours aux prestations de petit bricolage à domicile. immédiat

ANNEXE 2

IMPACT FINANCIER DU PLAN DE DEVELOPPEMENT DES SERVICES A LA PERSONNE

en millions d'euros (impact sur les finances publiques)	2005	2006	2007	2008
Allègements 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, dont:	26,3	28,8	30,2	32,1
- aide au développement des enseignes:	11,1	13,3	14,2	9,1
- bonification des intérêts payés sur investissement en matière de certification:		1	2	6
- communication et information du grand public:	10	9	7	5
- développement du chèque service universel:	5,2	5,5	7	12
Action de développement de la VAE	5	5	5	
Coût total du plan (***), dont:	31,3	407,8	480,2	512,1
- baisse des prélèvements obligatoires:	0	324	395	430
- dépenses supplémentaires	31,3	83,8	85,2	82,1

(*) Le coût net de l'allègement des charges diminue sous deux effets: i) les créations nettes d'emplois permises par cette mesure; ii) la révélation du travail au noir. Les estimations ont été réalisées sous l'hypothèse d'une progression de 20% chaque ann

(**) 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 retenue est celle d'une progression de 1,5% en 2005 à 10% du nombre de salariés c

(***) hors recettes supplémentaires de cotisations liées à l'accroissement du nombre de particuliers employeurs renonçant à la base de calcul des cotisations sur une assiette forfaitaire égale au salaire minimum.

ANNEXE 3

LISTE INDICATIVE DES SERVICES QUI POURRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN PAIEMENT VIA LE CHEQUE EMPLOI SERVICE UNIVERSEL

- Garde d'enfants à domicile et hors du domicile ;
- Soutien scolaire à domicile ;
- Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
- 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 ;
- 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 ;
- Assistance aux personnes âgées, handicapées, ou dépendantes à l'exception des soins relevant d'actes médicaux ;
- Garde malade à l'exclusion des soins ;
- Entretien de la maison et travaux ménagers ;
- Assistance informatique à domicile ;
- Soins et promenades d'animaux domestiques ;
- Coiffure et soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;
- Accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante...) à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
- Petits travaux de jardinage ;
- Prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains » ;
- Aide à la mobilité et transport de personnes ayant des difficultés de déplacement, lorsque cette activité est incluse dans une offre de services d'assistance à domicile.

N.B. : le contenu effectif de cette liste sera arrêté en concertation avec les professionnels et les organisations représentatives du secteur.

ANNEXE 4

LISTE DES PRINCIPALES AIDES PUBLIQUES SOLVABILISANT LA DEMANDE DE SERVICES A LA PERSONNE

FINANCEUR	MESURE	MONTANT 2003 (EN MILLIARDS D'EUROS)
ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE	Prestations familiales d'aide à la garde d'enfants	5,1
	Action sociale des caisses du régime général en faveur des personnes âgées et des familles	1,6
	Exonération et réduction de cotisations sociales	1,0
	Financement des Services de Soins Infirmiers à Domicile	0,9
	Total des aides accordées par la sécurité sociale	8,6
<hr/>		
ETAT	Réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi de salariés à domicile	1,8
	Réduction d'impôt sur le revenu pour la garde d'enfant	0,2
	Autres avantages fiscaux (exonération de taxe sur les salaires ou de TVA, taux réduit de TVA, abattements spécifiques pour les contribuables âgés ou invalides,...)	1,3
	Total des aides accordées par l'Etat	3,3
<hr/>		
DEPARTEMENTS	APA ¹ domicile finançant des emplois à domicile	1,2
	Aide sociale aux personnes âgées	0,3
	ACTP ² pour les personnes handicapées	0,6
Total des aides accordées par les départements		2,1
<hr/>		
FFAPA³	Participation aux dépenses d'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (fraction associée au maintien à domicile)	0,8
<hr/>		
TOTAL		14,8

¹ APA : Allocation Personnalisée à l'Autonomie

² ACTP : Allocation Compensatrice pour Tierce Personne

³ FAPA : Fonds de Financement de l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie

ANNEXE 5

Annexe non disponible