

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*AVIS ET RAPPORTS DU*

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL**

*LES SERVICES  
À LA PERSONNE  
(AVIS DE SUITE)*

2008

Avis présenté par  
M. Yves Vérollet



**MANDATURE 2004-2009**

**Séance des 18 et 19 novembre 2008**

**LES SERVICES À LA PERSONNE**  
**(AVIS DE SUITE)**

**Avis du Conseil économique, social et environnemental  
présenté par M. Yves Vérollet, rapporteur  
au nom de la section des affaires sociales**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 24 juin 2008 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 19 novembre 2008 .....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 19 novembre 2008 .</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE I - CONSTAT.....</b>	<b>7</b>
<b>I - BILAN DU PLAN I EN MATIÈRE DE CRÉATIONS D'EMPLOIS.....</b>	<b>9</b>
<b>II - L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURATION DU SECTEUR .....</b>	<b>11</b>
<b>III - LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET LA PROFESSIONNALISATION DES SALARIÉS.....</b>	<b>12</b>
1. Un dispositif conventionnel qui reste disparate malgré des évolutions.....	13
2. Une offre de formation qui progresse mais qui demeure insuffisante et hétérogène .....	13
3. Un système des diplômes morcelé et peu lisible malgré le développement de la validation des acquis de l'expérience.....	14
<b>IV - LE COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>17</b>
<b>V - BILAN DES OUTILS MIS EN PLACE PAR LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE .....</b>	<b>18</b>
1. L'Agence nationale des services à la personne .....	18
2. L'agrément qualité et l'agrément simple .....	20
3. Le CESU préfinancé.....	20
4. Les enseignes.....	21
<b>VI - LES SECTEURS DE LA PRISE EN CHARGE DE LA PETITE ENFANCE ET DE LA PERTE D'AUTONOMIE .....</b>	<b>23</b>
1. Une offre de services inférieure aux besoins constatés et inégalement répartie.....	23
2. Des disparités importantes dans le reste à charge des ménages.....	24

<b>CHAPITRE II - PROPOSITIONS .....</b>	<b>27</b>
<b>I - STABILISER LE DISPOSITIF D'AIDES AU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE TOUT EN LE FAISANT ÉVOLUER .....</b>	<b>28</b>
1. Aménager sans l'étendre le périmètre des activités de services à la personne .....	28
2. Généraliser le crédit d'impôt et permettre aux personnes en bénéficiant de ne plus faire l'avance des frais.....	28
3. Pérenniser les aides existantes et les orienter progressivement vers les personnes en perte d'autonomie et la garde d'enfants .....	30
<b>II - AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE.....</b>	<b>31</b>
1. Harmoniser progressivement le niveau des droits des salariés des services à la personne .....	31
2. Accroître le temps de travail et permettre une diversification des activités .....	32
3. Réduire l'isolement des salariés à domicile.....	33
4. Impliquer les enseignes dans le développement de la qualité de l'emploi.....	33
5. Harmoniser par le haut les différentes procédures qualité.....	34
<b>III - DÉVELOPPER LA FORMATION ET PERMETTRE DE RÉELS PARCOURS PROFESSIONNELS .....</b>	<b>34</b>
1. Développer, clarifier et unifier l'offre de formation initiale .....	34
2. Faciliter l'accès à la formation continue.....	35
<b>IV - CRÉER LES CONDITIONS POUR UNE MONTÉE EN CHARGE ACCÉLÉRÉE DU CESU PRÉFINANCÉ.....</b>	<b>36</b>
1. Faire entrer le CESU dans le champ de la négociation sociale.....	36
2. Permettre le développement du CESU social .....	37
3. Étendre la liste des bénéficiaires du CESU .....	37
4. CESU et bulletin de salaire.....	37
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE À L'AVIS.....</b>	<b>63</b>
SCRUTIN.....	63
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>65</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>67</b>

**AVIS**

**adopté par**

**le Conseil économique, social et environnemental**

**au cours de sa séance du 19 novembre 2008**



**Première partie**  
**Texte adopté le 19 novembre 2008**



Le 24 juin 2008, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un avis de suite sur *Les services à la personne*<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Yves Vérollet comme rapporteur.

\*  
\* \* \*

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Bruno Arbouet, directeur général de l'Agence nationale des services à la personne ;
- M. Pascal Dorival, directeur général de Chèque Domicile, entreprise émettrice de CESU, et Mme Claudie Le Gall, responsable des affaires sociales à la direction des ressources humaines de la Mutuelle assurance des commerçants et industriels de France (MACIF).

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

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 182 voix et 19 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).



## **CHAPITRE I**

### **CONSTAT**

Le Conseil économique et social avait dressé en janvier 2007 un état des lieux des services à la personne après l'adoption de la loi du 25 juillet 2005 qui visait à lever les freins à la création d'emplois dans ce secteur. Dans son avis, il soulignait l'enjeu de société que représente le développement des services à la personne et formulait un certain nombre de recommandations visant à compléter l'ensemble des mesures du plan de 2005, appelé depuis « Plan I ». Un peu plus de trois ans après l'adoption du Plan I, il est possible d'en dresser un premier bilan et d'examiner l'opportunité de proposer de nouvelles mesures.

La grande majorité des constats dressés dans le premier avis du Conseil économique et social reste valable aujourd'hui.

- le secteur des services à la personne constitue un gisement d'emplois pour l'avenir. Les difficultés à mesurer précisément l'impact du Plan I sur ce point ne doivent pas masquer l'essentiel : il existe une tendance de fond à l'augmentation du nombre des emplois de services à la personne car ceux-ci répondent à des besoins fondamentaux, notamment celui de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. C'est particulièrement le cas pour la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées, en perte d'autonomie ou non. Le taux de fécondité relativement élevé, l'implication croissante des femmes sur le marché du travail, et l'allongement de la durée de la vie constituent des facteurs sociodémographiques de long terme qui expliquent le besoin croissant de services à la personne. Ceux-ci seront de plus en plus utilisés afin d'effectuer des tâches jadis prises en charge à l'intérieur de la sphère familiale ou par solidarité de voisinage ;
- le secteur des services à la personne regroupe un ensemble de services hétérogène. Pour ceux qui répondent à des besoins sociaux, déjà réglementés et répertoriés, l'intervention de la puissance publique se justifie pleinement. Pour les autres, le débat reste ouvert et doit se poursuivre. Dans son avis de 2007, notre assemblée avait estimé qu'il fallait distinguer les services en direction des personnes en perte d'autonomie et des familles avec de jeunes enfants des autres services davantage liés à la recherche d'une meilleure qualité de vie. La distinction reste pertinente ; elle porte à la fois sur la nature des financements (financements majoritairement collectifs pour les services en direction des personnes fragiles, majoritairement individuels pour les autres services) et sur le contrôle plus ou moins poussé, par la puissance publique, de la qualité des services ;

- une grande partie du secteur des services à la personne, en particulier dans l'aide à domicile, continue à offrir des emplois parfois pourvus avec difficulté et à être marquée par des conditions de travail peu attractives. Le secteur souffre d'une image relativement négative qu'il convient de faire évoluer. Le faible niveau des rémunérations, des qualifications, l'existence d'horaires le plus souvent flexibles et fractionnés, le temps partiel subi et l'isolement des salariés sont des caractéristiques soulignées en 2007 qui perdurent aujourd'hui et qui sont reconnues par la profession. La qualité de l'emploi reste ainsi un enjeu de tout premier plan. Par ailleurs, l'emploi féminin demeure quasi-hégémonique dans les principales professions des services à la personne. Cependant, ce constat est vraisemblablement différent pour les secteurs comme le soutien scolaire, l'assistance Internet et administrative, le jardinage, mais il n'existe pas encore de données par métier.

## I - BILAN DU PLAN I EN MATIÈRE DE CRÉATIONS D'EMPLOIS

Un objectif ambitieux avait été affiché lors de l'adoption de la loi de 2005 (la création de 500 000 emplois en trois ans). Le bilan en matière de création d'emplois du Plan I était donc particulièrement attendu. Il a donné lieu, pour les deux années 2006 et 2007, à une polémique entre l'Office français des conjonctures économiques (OFCE) et l'Agence nationale des services à la personne (ANSP). Cette polémique ne remet pas en cause le constat selon lequel le secteur est créateur d'emplois, mais montre la difficulté d'atteindre des taux d'équivalent temps plein importants. Elle souligne en revanche la complexité à établir des statistiques sur le sujet.

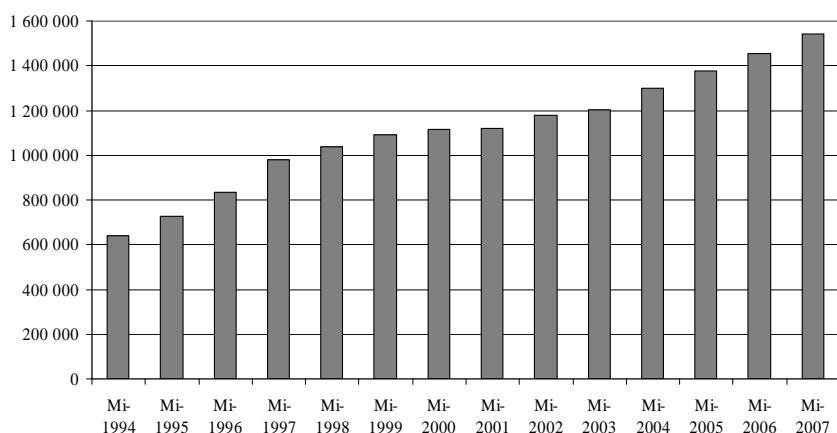
Tandis que l'Agence mettait en avant un chiffrage du Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) estimant la progression de l'emploi à 81 000 en 2005, 104 000 en 2006 et 132 000 en 2007 (chiffre estimé), l'OFCE estimait que « lorsque l'on considère l'évolution des effectifs salariés, aucun changement significatif n'apparaît à la suite de la mise en œuvre du plan gouvernemental » (*Le Plan services à la personne : quel bilan ?, avril 2006*). Selon l'OFCE, l'évolution de l'emploi entre 2005 et 2006 est de 73 000 et, en équivalent temps plein, la contribution du secteur à la création d'emplois dans le secteur marchand est limitée (+ 14 700 personnes sur un total de 165 200 créations d'emplois dans le secteur marchand entre 2005 et 2006) en raison de la très faible durée du travail des emplois créés. L'ANSP estimait, quant à elle, qu'un tiers des emplois créés dans l'économie en 2007 l'avait été dans les services à la personne. Toujours selon l'OFCE, « *Le total des emplois dans le secteur des services à la personne au deuxième trimestre 2006 s'élève à 1,45 millions de salariés, soit nettement moins que les 1,76 millions de salariés communiqués par l'ANSP pour l'année 2006* ».

Cette querelle de chiffres s'explique en réalité moins par des divergences de sources (les deux organismes utilisent bien les mêmes données de base fournies par l'Ircem, la Dares, l'Acoss et l'INSEE) que par des méthodes différentes de comptabilisation de l'emploi dans le secteur. L'OFCE pratique une comparaison par évolution en glissement annuel tandis que l'ANSP recense le nombre de salariés ayant travaillé au moins une fois dans l'année dans le secteur. Les niveaux d'emplois sont logiquement plus élevés dans la seconde méthode. Par ailleurs, la comptabilisation de l'OFCE tient compte du travail à temps partiel, ce que ne fait pas l'ANSP, via le BIPE. L'OFCE justifie cette intégration en indiquant que le temps de travail partiel dans les services à la personne est en moyenne de 12 heures par semaine alors qu'il est de 23 heures dans l'ensemble de l'économie. En matière de masse salariale, l'observatoire de l'emploi de l'ANSP indique en juin 2008 (source BIPE, données Acoss et Ircem) que pour les particuliers employeurs (assistantes maternelles comprises), elle serait passée de 7,3 milliards d'euros en 2005 à 9,2 milliards d'euros en 2007. La même source note que la valeur ajoutée du secteur serait passée de

11,2 milliards d'euros en 2005 à 14,2 en 2007. Dans ce total, la masse salariale (particulier employeur et prestataire) en compose l'essentiel.

Mme Debonneuil, dans son rapport sur *Les services à la personne : bilan et perspectives* (septembre 2008), estime à juste titre que les deux méthodes de calcul sont pertinentes et utiles, selon l'usage que l'on veut en faire. Elle remarque que le fait de mesurer le nombre de personnes ayant travaillé au moins une fois dans l'année dans le secteur de services à la personne permet de suivre l'ensemble de la population concernée par le plan. En revanche, ce n'est sans doute pas la meilleure méthode pour appréhender l'apport des services à la personne à la création d'emplois durables et de qualité, en particulier en ce qui concerne le temps de travail.

Graphique : Ensemble des salariés du secteur des services à la personne



Champ : France métropolitaine

Source : Ircem, Dares, Traitement des données de la Dares/Graphique de la mission INSEE.

Au-delà de cette querelle de chiffres, des progrès en matière de statistiques restent à accomplir pour disposer d'une vision chiffrée, précise et complète, du secteur et de ses évolutions. Ainsi, Michèle Debonneuil souligne que le système statistique est tout à fait insuffisant pour étudier finement les vingt et une activités qui définissent le secteur des services à la personne dans le Plan I. Les nomenclatures pertinentes ne sont pas encore définies : faut-il regrouper les salariés en fonction de leur mode d'embauche (prestataires, mandataires, gré à gré), en fonction du type d'agrément ou d'autorisation dont dispose la structure qui les emploie ? Aujourd'hui encore, les services à la personne conservent un contour flou et sont en pleine transformation. Il existe, de plus, une très grande diversité dans les sources de données (Acoss, INSEE, Ircem...), ce qui rend complexe l'élaboration des statistiques et retarde leur publication.

Cela confirme la recommandation de notre assemblée qui préconisait en 2007 la mise en place d'un observatoire statistique aux missions élargies, en lien avec l'ensemble des réseaux statistiques des ministères et des collectivités territoriales. Même si le travail piloté par l'Agence s'en approche, il faudra mieux définir les objectifs permettant de rassembler des données aujourd'hui dispersées pour limiter les divergences d'interprétation sur les chiffres.

## **II - L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURATION DU SECTEUR**

Un des objectifs majeurs du Plan I était de donner une impulsion nouvelle à la structuration d'un secteur morcelé et composé d'acteurs de nature et de taille très variables. Les résultats obtenus sur ce point sont mitigés.

Selon l'INSEE, en 2007, plus de 83 % des travailleurs restent salariés par un particulier employeur (1,28 millions). En 2005, ce chiffre était de 85 %. Le nombre de salariés employés par des organismes prestataires (264 400) a certes progressé (+ 14 % en 2007), mais l'écart ne s'est guère réduit entre les deux secteurs. Il faut noter, selon le BIPE qu'entre 2006 et 2007, le nombre de salariés d'entreprises privées a doublé (27 500 contre 13 800 un an auparavant) même s'il reste très éloigné du chiffre du secteur associatif (234 900). Après avoir progressé entre 2004 et 2006 l'activité en mode mandataire a même connu un léger recul en 2007 (159 800 contre un peu plus de 165 000). L'activité prestataire représenterait, toujours selon le BIPE, 145 000 Équivalents temps plein (ETP) en 2007, 380 000 sur le mode particulier employeur.

Sur les deux années d'existence du Plan I, 79 % de la création d'emplois dans le secteur a été le fait des particuliers employeurs. Il est difficile, pour l'instant, de percevoir une réelle dynamique d'implantation des entreprises privées, même si le nombre de créations peut impressionner.

Le nombre d'organismes agréés de services à la personne (associations, CCAS, entreprises privées) s'élève à 13 500 (source : audition de M. Arbouet devant la section des affaires sociales le 11 juin 2008). Les associations agréées des services à la personne assurent à elles-seules 80 % de l'activité prestataire et 91 % de l'activité mandataire, soit plus de 214 millions d'heures de travail en 2005 (source : Dares mai 2007). Concernant le secteur des services à la personne hors médico-social et assistantes maternelles, les activités se répartissent de la manière suivante : 41 % entretien de la maison, ménage ; 15,5 % jardinage ; 12 % garde d'enfants à domicile ; 7,5 % assistance informatique Internet ; 6,5 % « petit bricolage » ; 17,5 % autres (source : rapport d'activité ANSP, 2007). Ces derniers chiffres montrent l'absence d'une statistique agrégeant l'ensemble des services à la personne.

Les entreprises, surtout celles de petite taille, en dehors de quelques niches bien spécifiques comme le soutien scolaire, la maintenance informatique et l'assistance Internet, peinent encore à pénétrer le secteur des services à la personne ou à développer une taille critique suffisante pour s'y maintenir. Les domaines tels le jardinage ou « le petit bricolage » n'ont de chances de se

développer que si l'artisanat y voit une véritable opportunité. La concurrence du mode gré à gré reste forte en raison des incitations supplémentaires du Plan I et de la simplification des procédures de déclaration à l'URSSAF. Même si son volume est difficile à évaluer par définition, le travail non déclaré perdure et constitue lui-aussi une concurrence pour les entreprises. Dans le secteur de l'aide aux personnes en perte d'autonomie, les entreprises rencontrent un tissu associatif souvent dense et bien implanté sur les territoires, ayant depuis longtemps développé des habitudes de travail avec les Conseils généraux. L'entrée des entreprises dans ce segment des services à la personne n'est pas toujours bien acceptée et elles ont parfois des difficultés pour pouvoir s'y développer. De fait, l'offre des entreprises est davantage tournée vers les activités de vie quotidienne en direction des personnes non fragiles : entretien de la maison, jardinage ou bricolage. L'assistance Internet et surtout le soutien scolaire sont certainement en croissance, mais il est difficile d'en mesurer l'ampleur en raison de l'absence de statistiques sur le sujet.

Notre assemblée avait proposé de faciliter l'entrée des artisans dans le secteur des SAP en émettant deux propositions principales. Si l'une d'entre elle (comptabilité séparée sans obligation de créer une nouvelle structure) n'a pour l'instant pas été reprise par les pouvoirs publics, celle concernant le développement de sociétés coopératives artisanales de services à la personne semble en bonne voie, avec l'appui des Chambres de métiers.

### **III - LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET LA PROFESSIONNALISATION DES SALARIÉS**

L'évolution de la qualité de l'emploi est difficilement mesurable en l'espace des trois années de mise en œuvre du Plan I. C'est sans doute le domaine où les progrès sont les plus lents à voir le jour en raison notamment de l'extrême hétérogénéité des employeurs, dont certains viennent à peine d'entrer dans le secteur des services à la personne. Par ailleurs, en raison du poids de la masse salariale dans la valeur ajoutée et de la volonté de ne pas trop accroître le prix des services, les hausses de salaire dans le secteur des services à la personne sont difficiles à mettre en œuvre.

En 2006, l'ANSP a organisé des Assises interrégionales de la professionnalisation destinées à établir un constat partagé sur la qualité de l'emploi dans les services à la personne. Suite à ces assises, l'ANSP a établi une « feuille de route de la professionnalisation » destinée à définir un cadre d'action pour les deux années à venir en matière d'attractivité des métiers et de politique des ressources humaines.

Les problèmes énumérés dans le premier avis du Conseil économique et social restent aujourd'hui d'actualité.

## **1. Un dispositif conventionnel qui reste disparate malgré des évolutions**

Une convention collective vient de voir le jour dans le secteur privé lucratif, c'est la seule importante nouveauté depuis la présentation de l'avis. Les négociations ont longtemps achoppé sur la définition du champ des services. Celles concernant le contenu ne font que débuter.

## **2. Une offre de formation qui progresse mais qui demeure insuffisante et hétérogène**

En matière de formation, l'évolution la plus sensible est la mobilisation des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui ont ouvert des financements permettant, grâce à la mutualisation des moyens au sein de l'OPCA ou au recours au fonds unique de péréquation, de satisfaire les besoins des salariés et de leurs employeurs.

L'Agence intervient en outre directement en soutenant des actions de professionnalisation reposant sur la Formation ouverte à distance (FOAD), notamment pour l'apprentissage du français (programme « Français langue étrangère »).

Pour ce qui concerne le secteur privé, en l'absence d'un accord de branche sur la formation, rien n'oblige les entreprises du secteur à s'emparer de ce thème. Il semble néanmoins que la Fédération des entreprises de services à la personne (FESP), adhérente au MEDEF et la toute nouvelle Fédération des entreprises de services à la personne (FEDESAP), adhérente à la CGPME, font de la formation un enjeu majeur.

La FESP qui a créé l'Institut des services à la personne (ISERPE) indique que « *plus de 3 000 salariés d'entreprises ont suivi une action de formation professionnalisante en 2007 répartis sur une vingtaine de villes* ». Elle annonce qu'elle met en œuvre en 2008, « *un nouveau plan ambitieux, relatif à la professionnalisation du secteur des services à la personne* » pour former 8 000 salariés, « *sur près de 30 modules de formation, sur l'ensemble du territoire national* ». Cette opération est financée avec le soutien de l'OPCALIA. La FESP indique que cette action « *s'inscrit dans la stratégie de structuration et de professionnalisation du secteur des services à la personne, afin de favoriser le développement des entreprises* ».

Pour les employeurs de la branche associative de l'aide à domicile, l'engagement en matière de formation est considéré comme un enjeu d'investissement fort et un levier d'accompagnement de la modernisation de la branche. L'enveloppe formation à l'Union nationale des services d'aide à domicile (UNA) - l'une des principales fédérations - est par exemple passée de 27 millions d'euros en 2005 à 36 millions d'euros en 2007, pendant que le financement consacré à la professionnalisation augmentait dans la même période de moins d'un million d'euros à six millions d'euros. Le nombre d'heures formation a plus que quadruplé.

### **3. Un système des diplômes morcelé et peu lisible malgré le développement de la validation des acquis de l'expérience**

Malgré la création du diplôme d'auxiliaire de vie sociale (2002) et celle du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (2004), l'offre de qualifications reste peu lisible dans la mesure où elle se compose d'une grande variété de diplômes aux finalités proches mais relevant de ministères différents.

À ce morcellement s'ajoute une formation initiale aux métiers des services à la personne insuffisamment développée. L'avis de 2007 soulignait la nécessité d'une intervention plus poussée de l'Éducation nationale dans les formations initiales du secteur.

En ce qui concerne les métiers de l'encadrement, les universités commencent juste à s'intéresser au sujet. Certaines d'entre elles délivrent des diplômes sur de nouveaux métiers relatifs, par exemple, à la « maison intelligente », à la domotique etc. L'université de Toulouse forme depuis la rentrée 2008 des professionnels (DUT) pour aménager les habitations et coordonner les interventions des personnels médico-sociaux auprès des personnes en perte d'autonomie. Le sous encadrement du secteur (organisation, gestion, GRH...) reste patent et demeure l'un des enjeux de la professionnalisation.

#### *3.1. Le développement de la VAE pour l'ensemble des métiers*

En 2006, seulement 26 000 diplômes ont été délivrés par la VAE, pour un potentiel de candidats estimé par Éric Besson à « 6 millions de personnes ». Pour le secrétaire d'État, « *six ans après sa création [par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002], la VAE n'a pas tenu ses promesses en termes quantitatifs* ». En revanche, elle se développe à un bon rythme dans le secteur médico-social. Le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité souligne que « *dans le secteur médico-social, les ministères sociaux sont des certificateurs actifs et les diplômes sanitaires et sociaux contribuent au développement de la VAE* ». Il donne les chiffres suivants :

- « *plus de 107 000 candidats de 2002 à 2007, dont une très grande majorité de femmes. Déjà plus de 21 000 ont obtenu le diplôme visé* ;
- *dans ce secteur, la VAE concerne à 80 % des diplômes de niveau CAP-BEP, mais elle se porte aussi vers des diplômes de niveau bac à master* ;
- *elle bénéficie aussi aux professionnels de l'aide et des soins à la personne, de la petite enfance et de la protection de l'enfance, aux assistantes sociales et aux responsables d'établissement et de service* ».

En 2007, 4 487 Diplômes d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) ont été délivrés (3 996 en 2006). Le deuxième est celui d'aide soignant (1 774). Au total 7 316 diplômes ont été remis dans la filière sanitaire et sociale.

### *3.2. L'initiative ministérielle « Plan des métiers »*

Le travail autour de la professionnalisation implique que tous les intervenants œuvrent de manière coordonnée. Une convention ANSP-CNSA a par exemple été signée en 2006. L'initiative lancée le 12 février dernier par le secrétariat d'État à la solidarité pour la création de plans régionaux des métiers en direction des personnes en perte d'autonomie va dans ce sens. Le plan des métiers veut répondre à ce besoin essentiel de formation et de qualification professionnelles dans les structures spécialisées, tant au niveau national qu'au niveau local. Dans un premier temps, une phase d'expérimentation d'un an avec trois régions : le Centre, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace a été mise en place. Sont concernés, outre l'État et la Région, la Caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie (CNSA), les fédérations professionnelles et d'établissements, les OPCA de branche et le cas échéant l'AFPA et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Un comité de pilotage national regroupe les ministères concernés, la CNSA, les branches professionnelles, les OPCA du secteur, l'Association des régions de France (ARF) au titre des régions, l'Assemblée des départements de France (ADF) pour les départements, l'Unacss, le CNCPh, le CNRPA. Selon le secrétariat d'État, 400 000 emplois doivent être créés avant 2015 pour répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie.

### *3.3. Le rôle de la Caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie (CNSA)*

Le Conseil économique et social avait décrit le rôle dévolu à la CNSA dans les domaines de l'intervention en direction des personnes en perte d'autonomie. Cette dernière a, depuis, fortement développé son action pour favoriser la professionnalisation et la qualification des salariés. Concernant ce domaine auquel elle va consacrer près de 80 millions d'euros, elle indique, dans une circulaire cosignée avec la direction générale de l'action sociale, que pour 2008 une priorité est donnée à la signature de conventions départementales de modernisation de l'aide à domicile pour mettre en œuvre ces orientations. L'objectif de 2008 est de doubler le nombre de conventions d'ici la fin de l'année (25 au 1<sup>er</sup> mai) et de couvrir l'ensemble du territoire en 2009. L'autre objectif de l'année est d'encourager la signature de conventions nationales avec les « têtes de réseau ». Les fédérations d'associations et de services d'aide à domicile (UNA, ADESSA, ADMR, UNCCAS, FEPEM) ont présenté des programmes de modernisation de l'ensemble des structures de leurs réseaux qui ont pour certains déjà donné lieu à conventionnement et pour d'autres sont en cours de négociations. La convention signée par l'UNA prévoit un financement par l'État et la CNSA de près de 9 millions par an. Cette somme est destinée à financer, par exemple, des actions de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans le secteur, des formations pour le personnel de direction, et des actions de gestion et d'organisation des structures. Le document informe aussi des autres dispositifs existant en parallèle de la section IV de son budget pour qu'ils puissent mieux s'articuler entre eux, en particulier deux d'entre eux : le programme de soutien à la modernisation des

structures agréées dénommé THETIS lancé par l'ANSP et une initiative direction générale des entreprises-ANSP dans le cadre d'un appel à projets pour lesquels pourront être soutenues des actions de modernisation et de structuration de l'offre de services.

Si d'importants progrès restent à accomplir quant au taux d'encadrement et à la qualité de l'emploi, le point positif est que l'ensemble des acteurs est à présent convaincu qu'il s'agit-là d'un enjeu majeur pour les années à venir, car d'ores et déjà, le secteur peine à recruter et à fidéliser ses salariés, cette situation risquant de s'aggraver. Parmi les acteurs soucieux de développer la qualité de l'emploi, se trouve l'ANSP. Durant les trois premières années du Plan I, elle a acquis une crédibilité certaine auprès des différents acteurs du secteur des services à la personne. Cela devrait lui permettre de prendre un certain nombre d'initiatives afin d'impulser des actions concernant les diplômes et les dispositifs de formation. En particulier, le besoin de coordination entre plusieurs ministères en matière de formation initiale est prégnant. L'ANSP devra également passer à une vitesse supérieure concernant l'attractivité des métiers. Jusqu'ici, une seule initiative a été menée à ce titre, en 2007 : la parution d'un dossier spécial dans la revue *Imagine ton futur* distribuée aux collégiens et aux parents d'élèves pour l'ensemble des métiers des services à la personne. Cet effort sera poursuivi et amplifié avec la parution en 2008 d'un guide de l'étudiant consacré aux métiers d'encadrement des services à la personne. Si ces actions de communication sont importantes pour faire connaître les métiers, elles ne sauraient résoudre à elles seules les difficultés de recrutement du secteur.

#### **IV - LE COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

Le secteur des services à la personne représente un coût élevé pour les finances publiques. Les aides visant à réduire le coût des prestations (réductions fiscales et de charges sociales) s'élèvent en 2007 à 4,6 milliards d'euros et augmentent rapidement chaque année (+ 11 % en 2007). Ce chiffre représente un peu plus de 50 % de la masse salariale du secteur. D'après l'ANSP, la dépense publique supplémentaire occasionnée par le Plan I s'élève à 400 millions d'euros sur un total de 4 milliards d'aides déjà existantes avant 2005 (soit 10 % d'aide publique supplémentaire par an).

Les aides destinées aux particuliers employeurs (hors personnes fragiles) représentent 874 millions d'euros (il s'agit de réductions d'impôt qui datent d'avant le Plan I).

Les aides fiscales et sociales concernant le public des personnes fragiles (enfants de moins de 6 ans, personnes de plus de 60 ans et personnes handicapées) s'élèvent à 3,3 milliards d'euros et à 72 % du montant total des aides. On comptabilise dans ce montant l'ensemble des aides, qu'elles soient octroyées directement aux particuliers employeurs pour ses salariés ou à des associations ou entreprises.

Les aides concernant les autres services (entretien de la maison, Internet, soutien scolaire, jardinage, etc.) rendus par l'intermédiaire d'entreprises ou d'associations s'élèvent à 408 millions d'euros.

Un autre découpage du montant des aides montre que celles en direction des particuliers employeurs (personnes fragiles et autres services) s'élèvent à 3,3 milliards d'euros tandis que les aides aux prestataires agréés se montent à 1,3 milliards d'euros.

Trois constats découlent de cette série de chiffres :

- les publics fragiles concentrent la majorité des aides fiscales et sociales auxquelles s'ajoutent des prestations ou allocations, ces dernières ne suffisant pas à solvabiliser la demande ;
- le financement public en direction des particuliers employeurs est massif en raison de leur prédominance dans le secteur ;
- seuls 9 % du montant total des aides sont destinés à réduire le prix des services de confort rendus par l'intermédiaire des entreprises ou des associations (408 millions sur un total de 1,3 milliard d'euros en direction des organismes prestataires).

En matière d'aides financières accordées au secteur des services à la personne, les mesures contenues dans le Plan I n'ont pas apporté de modifications majeures à ce qui existait déjà.

Ainsi, les mesures financières nouvelles (exonération de charges patronales de Sécurité sociale pour les organismes agréés dans la limite d'une rémunération égale au SMIC, réduction de 15 points de cotisations sociales patronales de Sécurité sociale pour les particuliers employeurs) n'ont pas bouleversé la répartition entre les différents employeurs du secteur. La réduction de 15 points de cotisations pour les particuliers employeurs trouve d'ailleurs son origine dans la volonté de préserver cet équilibre antérieur.

L'aide financière aux personnes fragiles n'a pas non plus été modifiée par le Plan I, ni quant à son ampleur ni quant à ses caractéristiques (cumul de mesures fiscales et sociales et d'allocations comme l'APA ou l'AAH). Or, c'est dans les domaines de la petite enfance et de l'aide aux personnes en perte d'autonomie que les besoins futurs seront les plus importants. Ils nécessiteront une montée en puissance du volume global des financements notamment dans le cadre de la réflexion sur « *le 5<sup>ème</sup> risque* » et sur celle de la mise en œuvre de dispositifs ambitieux pour le droit à la garde d'enfants.

## **V - BILAN DES OUTILS MIS EN PLACE PAR LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE**

Quatre outils mis en place par le Plan I visaient particulièrement à structurer l'offre et à permettre le développement des organismes prestataires :

- l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) ;
- le mécanisme de l'agrément simple ;
- le Chèque emploi service universel (CESU) préfinancé ;
- les « enseignes », nouvel acteur des services à la personne.

### **1. L'Agence nationale des services à la personne**

La mise en place de l'Agence répond au souci de regrouper l'ensemble des acteurs des services à la personne et de créer un lieu unique de pilotage de l'évolution du secteur. Son conseil d'administration réunit les opérateurs du secteur, les collectivités territoriales, les organisations syndicales et professionnelles, les organismes de Sécurité sociale et les ministères concernés. Des délégués territoriaux ont été institués fin 2007 par l'agence.

Les réussites de l'Agence sont importantes en matière de communication sur les services à la personne, tant du point de vue des consommateurs que des salariés. Sa création a permis de diffuser un discours positif sur les services à la personne, destiné à contrebalancer l'image plutôt négative des emplois du secteur. L'Agence a aussi eu un rôle d'intermédiation positif entre de nombreux acteurs qui travaillaient de manière très cloisonnée et avec une culture propre. D'un point de vue plus théorique, l'Agence a également fait progresser le débat sur les services à la personne (grâce à la création d'un Comité scientifique) et permis des avancées dans la diffusion des statistiques relatives au secteur (grâce à la création d'un observatoire statistique). Dans le but de développer ces

services à la personne sous diverses formes, l'ANSP a passé des conventions avec différents réseaux tels que la Fédération française des coopératives et groupements d'artisans (FFCGA), la confédération générale des Scop, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), le réseau Entreprendre, France Active, le réseau des Boutiques de gestion.

Les réussites de l'Agence sont moins tangibles en ce qui concerne les résultats en termes de qualité de l'emploi qui relèvent des différents champs conventionnels et sur lesquels l'Agence ne peut qu'avoir un rôle d'accompagnement et de soutien. Elle n'a pas vocation à se substituer à ceux qui ont cette responsabilité mais bien à impulser des politiques. De plus, le rôle de l'agence en matière de progression de la qualité de l'emploi ne peut être correctement évalué à l'issue du Plan I.

La qualité de l'emploi est certes au cœur du projet de développement de l'Agence, mais elle se heurte à l'objectif premier qui est de soutenir le développement de l'offre de services. Dans la présentation analytique de ses comptes, l'Agence met en avant une ligne intitulée « *améliorer les conditions d'exercice des métiers et la formation* ». Cette ligne, la seule consacrée à la qualité de l'emploi, est dotée de 245 477 euros en 2007. Si on la compare aux 2,5 millions consacrés à « *l'accompagnement du développement de l'offre* », il est relativement aisé d'en déduire les priorités de l'Agence et les conséquences qui en découlent.

L'Agence s'est particulièrement impliquée dans le soutien aux démarches de certification de la qualité. En faisant évoluer les référentiels de certification existants de manière à les rendre parfaitement compatibles avec les nouvelles exigences posées en matière d'agrément (Qualicert et Afnor). Le programme THETIS avec l'appui de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) vient d'être lancé cette année. Il a pour finalité d'inciter les structures les plus importantes à s'engager dans une démarche de certification de la qualité. Il vise aussi les entreprises et associations de petite taille qui ne sont pas en mesure de faire face à la lourdeur et au coût du processus de la certification. Ce programme veut répondre un réel besoin des structures agréées. Selon l'Agence, depuis son lancement en début d'année 2008, près de 300 demandes sont en cours de traitement par l'ANACT.

## **2. L'agrément qualité et l'agrément simple**

Lors de ses précédents travaux, notre assemblée avait constaté que le secteur des services à la personne se caractérisait par un empilement de procédures : autorisation, agrément qualité, agrément simple, certification, conventionnement, habilitation, référencement. L'avis préconisait de « *réfléchir à une simplification et une harmonisation de ces différentes procédures* ».

L'agrément « qualité » est obligatoire pour les associations et entreprises dont le champ d'activité concerne les publics vulnérables. Par ailleurs, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a soumis à une procédure d'autorisation les services d'aide à domicile des personnes en perte d'autonomie. Une ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005 permet aux créateurs ou gestionnaires de ces services d'opter pour l'un ou l'autre de ces deux dispositifs.

Le mécanisme de l'agrément simple visait, quant à lui, à simplifier l'entrée sur le marché des entreprises prestataires de services en direction des personnes non fragiles, tout en préservant un agrément qualité pour les services en direction des personnes fragiles (le système d'autorisation de 2002 ou le nouvel agrément qualité).

Depuis la mise en œuvre du Plan I, une croissance significative et continue du nombre d'organismes agréés a effectivement été enregistrée. La poussée des entreprises s'est effectuée essentiellement sur les services de la vie quotidienne. De grands acteurs économiques ont créé des filiales spécialisées dans des secteurs porteurs (l'assistance informatique par exemple).

La procédure accélérée de l'agrément simple a été mise en place dans le souci légitime de voir se développer l'emploi et l'offre de services. Il s'agissait aussi en parallèle d'exercer un certain contrôle des services rendus à domicile. Cependant, cet agrément ne permet pas vraiment d'exercer un réel contrôle étant donné les délais dans lequel il doit être délivré par l'administration (deux mois) et compte tenu du fait que l'absence de réponse vaut accord.

## **3. Le CESU préfinancé**

Successeur du titre emploi service, le CESU préfinancé est encore peu connu. Son développement semble correspondre aux prévisions des principaux émetteurs qui, s'appuyant sur leur expérience (maintenant lointaine) des débuts du titre restaurant, ne s'attendaient pas à une « explosion » rapide de la diffusion du CESU préfinancé : 84 millions d'euros en 2006, 176 millions en 2007. En 2008, selon l'ANSP, 12 300 entreprises financeront le CESU dont sont actuellement bénéficiaires 635 000 salariés.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le réseau d'acceptation du CESU préfinancé est composé d'une majorité de salariés de particuliers employeurs et d'assistantes maternelles (76 366 contre 7 889 organismes agréés de services à la personne) ce qui est logique compte tenu de la structuration du secteur. Le nombre d'assistantes maternelles agréés acceptant les paiements par CESU préfinancé a plus que sextuplé entre le 1<sup>er</sup> février 2007 et le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le nombre de prestataires agréés acceptant les CESU a, quant à lui, connu une augmentation de 34,65 % sur la même période (source : rapport d'activité ANSP 2007).

Il semble que les délais d'encaissement bancaire du CESU préfinancé soient encore un obstacle à son utilisation par les entreprises entrant dans le secteur des services à la personne, en raison de leurs besoins de trésorerie et de leur difficulté à obtenir des prêts bancaires. Dans une série de domaines dits « de confort », une croissance forte passera sans doute par le développement du CESU préfinancé.

Par ailleurs, l'engagement des Conseils généraux dans la montée en puissance du CESU social ne semble pas à la hauteur des enjeux attachés, dans le Plan I, à la création de cet outil : seulement sept départements utilisent à l'heure actuelle le CESU social pour le versement des prestations d'aide à domicile. Quatre départements ont publié en 2007 un appel d'offres pour choisir l'émetteur et s'apprêtent donc à intégrer le dispositif. Les raisons qui expliquent le faible engagement des Conseils généraux dans l'utilisation du CESU préfinancé semblent multiples. Il existe vraisemblablement une réticence d'ordre politique qui ne peut expliquer à elle-seule le très faible nombre de départements utilisant le CESU. Des raisons d'ordre technique existent aussi. Il est difficile de nier que la mise en place du CESU entraîne une certaine complexité, au moins au départ dans la gestion des prestations sociales. De plus, l'utilisation du CESU est susceptible de compliquer voire de remettre en cause certaines habitudes de travail avec les prestataires de services à la personne. En effet, le CESU préfinancé, distribué aux usagers pour le financement des services, peut être utilisé soit en mode prestataire, soit en mode gré à gré. Si le département avait l'habitude de travailler avec certains prestataires de service dans le cadre de l'APA, l'entrée dans le dispositif CESU peut aboutir à remettre en cause ce mode d'organisation.

#### **4. Les enseignes**

Elles ont droit à une aide de l'État pour la distribution des services, c'est-à-dire la mise en relation des organismes prestataires et des clients potentiels. L'ANSP note dans son rapport d'activité 2007 : « *La politique de soutien aux enseignes s'inscrit dans le cadre de la mission de l'Agence destinée à favoriser l'émergence de nouveaux acteurs et accompagner leur démarrage* ».

Le développement des enseignes constitue un outil efficace de communication sur les services à la personne en mode prestataire. Les enseignes étaient au départ principalement des assureurs, la Poste, des banques et des acteurs de l'économie sociale et s'étendent aujourd'hui à d'autres secteurs aussi différents que la grande distribution ou les groupes paritaires de protection sociale complémentaire (retraite et prévoyance). En émergence aussi, se développent des services créés sur l'impulsion des maisons de retraite et d'établissements de santé pour offrir une palette complète de services à leurs ressortissants.

Le métier des enseignes est en pleine évolution et il est trop tôt pour en dresser le bilan. De simples intermédiaires entre clients et entreprises prestataires, elles pourraient évoluer vers la conception d'une nouvelle manière de satisfaire les besoins en matière de services, par la création de « bouquet de services » répondant de manière globale et sur-mesure à la situation des personnes et à son évolution dans le temps, ce que font déjà plusieurs d'entre elles.

C'est sur ce modèle qu'a été créée en mai 2007, Handéo, l'une des dernières arrivées dans le monde des enseignes à l'initiative des associations œuvrant pour les personnes handicapées et de la mutuelle Intégrance. Cette enseigne a pour objectif de mettre à la disposition des personnes handicapées des télé-conseillers afin d'obtenir auprès de lui des informations dont elles ont besoin et de labelliser des opérateurs à partir d'un cahier des charges de référencement, des référentiels « qualité » (révision de la norme Afnor) et du processus d'évaluation mis en place par la loi n° 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

En amont des enseignes ou des organismes souhaitant proposer des services, apparaissent aussi de nouveaux intervenants, spécialistes de l'intermédiation. En effet les services à la personne recouvrent deux types de services : la prestation et le service rendu en amont par la plate-forme qui requiert des qualités particulières. Considérant que, dans le domaine des services à la personne, la question relationnelle est primordiale les opérateurs qui, à l'avenir, se contenteront d'un simple aiguillage sans contenu relationnel n'ont probablement pas grand avenir. Cela se vérifie dans le cadre des services aux personnes en perte d'autonomie ou à la garde d'enfants mais ce souhait devrait s'étendre aux autres services, car pour une intervention à domicile, le client potentiel a besoin d'avoir confiance et d'être face à des interlocuteurs capables d'analyser sa demande. De nouveaux intervenants apparaissent qui mettent à la disposition des organismes des services d'intermédiation de qualité permettant à ceux-ci d'offrir rapidement un service performant à leurs sociétaires, adhérents ou clients.

## **VI - LES SECTEURS DE LA PRISE EN CHARGE DE LA PETITE ENFANCE ET DE LA PERTE D'AUTONOMIE**

Compte tenu des évolutions démographiques prévisibles (maintien d'un niveau relativement élevé de natalité et vieillissement de la population), les secteurs de la prise en charge de la petite enfance et de l'aide aux personnes en perte d'autonomie sont ceux où émergeront les besoins les plus importants à l'avenir. Le Conseil économique, social et environnemental estime qu'ils doivent donc faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

Concernant ces deux secteurs et malgré les progrès récents en matière de prise en charge de la perte d'autonomie avec la création de l'APA, ou la Prestation au jeune enfant (PAJE), la situation actuelle ne peut être qualifiée d'idéale pour deux raisons principales.

### **1. Une offre de services inférieure aux besoins constatés et inégalement répartie**

En matière de perte d'autonomie, les services permettant le maintien à domicile des personnes âgées sont notoirement insuffisants. L'avis du Conseil économique et social présenté par M. Michel Coquillion et intitulé *L'impact de l'allongement de la durée de vie sur les systèmes d'aides et de soins* soulignait le manque de structures en soins infirmiers à domicile ainsi que le cloisonnement entre les services de santé et les services médico-sociaux (par exemple l'aide à domicile).

En ce qui concerne la petite enfance, le besoin actuel de garde non satisfait est estimé entre 300 000 et 400 000 places (rapport de Mme Michèle Tabarot sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, juillet 2008). Comparé au rythme actuel de création de 11 000 places de crèches par an et de 35 000 nouveaux agréments d'assistantes maternelles, l'écart est considérable entre ce rythme de croissance et celui qu'il faudrait atteindre pour répondre à la demande.

La Cour des comptes, dans son récent rapport au Parlement sur la Sécurité sociale, indique qu'en « *dépit des plans crèches, le nombre de places disponibles en garde collective et en crèche familiale n'a augmenté que de 37 800 entre 2000 et 2007 (environ 2 % par an), soit à peine le taux d'augmentation de la natalité* ». Elle fait le même constat pour les assistantes maternelles : « *Ce mode de garde est peu coûteux pour la collectivité. Or le nombre d'assistantes maternelles agréées, qui avait augmenté entre 1990 (132 000) et 2000 (338 000) plafonne depuis 2004. [...] Le taux d'exercice de la profession plafonne également : il est passé de 54 % en 1990, à 69,8 % en 2003 et à 70,2 % en 2005. Enfin, le chômage, perceptible notamment dans certains quartiers sensibles, est mal identifié. [...] Au total, le nombre de places auprès d'assistantes maternelles exerçant leur activité [...] n'a progressé que de 2,9 % par an entre 2003 et 2005, ce qui correspond au taux de croissance de la natalité entre 2005 et 2006. Le*

*grand nombre de départs à la retraite prévu dans les prochaines années (environ 80 000 d'ici 2015) va encore aggraver le déséquilibre » note la Cour qui regrette qu'« aucune étude n'a été réalisée pour comprendre les raisons de la faible progression du nombre d'assistantes maternelles agréées et la stagnation du taux d'exercice, alors même que la réforme statutaire de 2005 et la mise en place de la PAJE auraient dû conduire à une augmentation des effectifs de la profession ».*

## **2. Des disparités importantes dans le reste à charge des ménages**

Le taux d'effort (rapport entre les dépenses restant à charge et le revenu incluant les prestations sociales) est inférieur pour les personnes ayant des revenus élevés par rapport à celles ne disposant que de revenus modestes ou faibles. Ce constat est lié à la part importante des réductions fiscales dans les aides octroyées aux ménages et ce malgré l'existence de différents plafonds limitant le montant des réductions fiscales pour les revenus les plus élevés.

Le rapport de Mme Hélène Gisserot, Procureur général honoraire près la Cour des comptes, intitulé *Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix* (mars 2007) décrit le soutien public à la perte d'autonomie à domicile comme en établissement. Le profil de l'aide globale (prestation + aides fiscales) en fonction du revenu suit une courbe en « U » avec une pente très faible. Cette répartition des aides induit des restes à charge - et donc un taux d'effort - qui diminuent au fur et à mesure de l'augmentation des revenus. Ce profil des restes à charge s'explique par la faible dégressivité des aides au fur et à mesure de l'augmentation des revenus, cette faible dégressivité s'expliquant elle-même par le cumul de prestations et d'aides fiscales.

Ainsi, à domicile, le cumul de l'APA et des aides fiscales aboutit, selon les estimations de la Cour des comptes, à une très grande dispersion du taux d'effort des ménages par rapport à leurs revenus. « *Le taux d'effort est systématiquement plus élevé pour les personnes ayant les revenus les plus faibles et diminue au fur et à mesure de l'augmentation des revenus* ». L'effet anti redistributif des aides fiscales réduit voire annule l'effet redistributif du barème de l'APA (celle-ci étant modulée en fonction des revenus).

Le rapport précité de Mme Michèle Tabarot souligne que ce sont les familles ne disposant que de revenus modestes qui souffrent le plus du manque de places dans les structures collectives. Pour ces familles, l'impossibilité de faire garder leur(s) enfant(s) dans une crèche entraîne le retrait du marché du travail pour la mère car le financement d'une assistance maternelle reste trop onéreux, malgré les aides publiques.

Par ailleurs, concernant la politique familiale dans son ensemble, les études de l'Insee établissent plusieurs constats (source : *Les effets redistributifs de la politique familiale*, Études et résultats, février 2001). Concernant la redistribution dite horizontale (la compensation du « coût de l'enfant »), les études montrent que la compensation est faible pour le premier enfant, qu'elle augmente légèrement pour le deuxième et s'accroît nettement pour le troisième. Pour les couples les plus aisés, l'impôt sur le revenu, via le quotient familial prend le pas sur les allocations pour assurer la redistribution. Concernant la redistribution dite verticale (c'est-à-dire celle qui vise à réduire les écarts de revenus), celle-ci est importante en dessous du niveau du SMIC et en direction des familles monoparentales (grâce aux prestations sous condition de ressource comme les allocations logement par exemple). Il en résulte que les familles ayant deux enfants et dont le niveau de revenu est légèrement supérieur au SMIC bénéficient peu de la politique familiale. En effet, elles n'ont pas droit aux allocations sous condition de ressources et les réductions d'impôt auxquelles elles ont droit, en raison de la faiblesse de leurs revenus, ne sont pas suffisantes pour compenser le coût des enfants.



## CHAPITRE II

### PROPOSITIONS

Le développement des services à la personne est de nature à contribuer de façon déterminante à la croissance de notre pays. Après les premières années du Plan I, notre assemblée estime qu'il convient à présent de porter une attention particulière à la qualité de l'emploi et à la professionnalisation des intervenants. Cette professionnalisation passe par un développement de la formation et par la création de filières scolaires ou universitaires. Le Conseil économique, social et environnemental est conscient qu'il pourra exister à terme une contradiction entre la volonté de professionnaliser le secteur et d'y développer la formation et celle de rendre les services accessibles au plus grand nombre, en maintenant leurs coûts compatibles avec le montant des enveloppes publiques. Il juge cependant nécessaire de prendre en considération la qualité de l'emploi et la formation dans les enveloppes financières des autorités publiques (État ou Conseils généraux) destinées au secteur médico-social. Cette prise en considération doit être effective tant dans la concertation au sujet de la mise en place d'un « *5<sup>ème</sup> risque* » que dans la politique relative à la garde d'enfants.

Le secteur des services à la personne n'a pas encore atteint sa maturité. Il est en pleine évolution et en recomposition. Dans un contexte où les pouvoirs publics cherchent à aider le secteur à se structurer et à favoriser le développement des entreprises prestataires, il faut impérativement se garder de toute évolution brutale des dispositifs d'aide existant. Notre assemblée préconise le maintien des dispositifs existants. Ce maintien n'empêche pas de réfléchir à l'évolution des aides à moyen terme et notamment à leur recentrage progressif sur les services en direction des jeunes enfants et des personnes en perte d'autonomie.

Le Conseil économique, social et environnemental estime qu'un effort particulier doit porter sur la qualité de l'emploi car les problèmes de recrutement risquent de s'aggraver à plus ou moins brève échéance. Compte tenu du fait que la majorité de l'emploi s'effectue sous le mode gré à gré, notre assemblée estime important de se pencher sur la façon d'améliorer la qualité de l'emploi dans ce secteur.

Notre assemblée est également convaincue que le développement du mode prestataire est susceptible de permettre un accroissement de la qualité de l'emploi dans le secteur des services à la personne et fait donc des propositions pour lever les freins majeurs au développement des prestataires.

## **I - STABILISER LE DISPOSITIF D'AIDES AU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE TOUT EN LE FAISANT ÉVOLUER**

Le Conseil économique, social et environnemental ne préconise pas de modification fondamentale à court terme mais propose quelques évolutions possibles.

### **1. Aménager sans l'étendre le périmètre des activités de services à la personne**

Le Conseil économique, social et environnemental confirme son opposition, déjà exprimée en 2007, à un élargissement excessif de ce périmètre en raison du coût élevé pour les finances publiques mais aussi du risque de concurrence déloyale entre secteurs économiques.

Ainsi, l'ANSP a agréé en 2007 des entreprises de *coaching* sportif à domicile ou sur le lieu de travail, pour tout type de public. Il est vraisemblable que cet agrément ait été délivré au titre de l'activité « *assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soin relevant d'actes médicaux* » (décret du 29 décembre 2005 fixant la liste des activités entrant dans le périmètre des services à la personne). Ce type d'agrément soulève la question de son adéquation avec les objectifs poursuivis par le Plan I et de la légitimité des exonérations fiscales et sociales accordées à ce titre. Le Conseil économique, social et environnemental préconise donc de revenir à une interprétation plus stricte des activités listées dans le décret de 2005, afin de ne pas ouvrir la porte à des exonérations fiscales dont l'utilité sociale peut faire l'objet d'un questionnement.

### **2. Généraliser le crédit d'impôt et permettre aux personnes en bénéficiant de ne plus faire l'avance des frais**

Les utilisateurs des services à la personne bénéficient de différents dispositifs issus de mesures fiscales et/ou sociales dont certaines peuvent se cumuler (c'est le cas en particulier des réductions fiscales et sociales et des allocations). Au moment où les pouvoirs publics lancent une concertation sur la mise en place d'un « *nouveau risque de protection sociale* » et annoncent leur intention de développer l'offre d'accueil dans le domaine de la petite enfance, il pourrait être utile de dresser un bilan exhaustif de l'ensemble des dispositifs fiscaux et sociaux existant. Cette étude permettra d'en dresser une évaluation globale et d'éclairer très précisément le législateur sur les éventuels effets antiredistributifs et les niveaux inégaux de reste à charge que relèvent plusieurs rapports.

En ce qui concerne la petite enfance, notre assemblée estime indispensable de rendre neutre, pour les familles, l'accès aux différents modes de garde, afin d'éviter le retrait du marché du travail des mères de famille modestes qui n'obtiennent pas de places en crèches. Parallèlement, notre assemblée réitère sa recommandation visant à accroître sensiblement le nombre de places en crèches.

Cette recommandation vise à permettre l'augmentation du taux d'emploi féminin qui, en France, est inférieur aux objectifs européens fixés dans la Stratégie de Lisbonne, sachant que, comme le souligne la Cour des comptes, « *l'emploi des parents est le meilleur moyen de prémunir les enfants de la pauvreté* ».

En ce qui concerne la garde d'enfants entre 0 et 3 ans et entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire, le Conseil européen de Barcelone en 2002 a fixé des objectifs relatifs aux structures d'accueil et évalue régulièrement les progrès de chacun des États membres en la matière.

Notre assemblée avait souhaité la mise en place d'un crédit d'impôt pour permettre plus facilement l'accès aux SAP des personnes aux revenus modestes. Le législateur a suivi en partie cette préconisation mais en limitant le dispositif aux personnes en activité. Il n'y a pas de raison d'exclure de ce dispositif les retraités dont les besoins en services divers croîtront inévitablement au fil des années et dont les niveaux de revenus sont caractérisés par une grande dispersion. Indépendamment des conséquences induites par l'étude des différentes aides, notre assemblée demande l'extension du crédit d'impôt aux personnes inactives, en priorité pour les services permettant d'accompagner le vieillissement.

Dans le prolongement de la généralisation du crédit d'impôt, notre assemblée préconise d'étudier un dispositif permettant de faire en sorte que les personnes en bénéficiant n'aient plus à faire l'avance des sommes correspondantes. En effet, devoir faire cette avance se révèle parfois impossible pour les personnes disposant de faibles ressources et peut les priver du recours aux services. Il semble d'ailleurs que ce dispositif fiscal soit peu utilisé à l'heure actuelle : cela peut être dû au fait qu'il est mal connu mais la cause est vraisemblablement plus profonde.

Ainsi, le remboursement différé du crédit d'impôt est susceptible d'engendrer une rupture d'égalité dans l'accès aux services. Dans un premier temps, une expérimentation pourrait avoir lieu pour l'utilisation de services de garde d'enfants.

### **3. Pérenniser les aides existantes et les orienter progressivement vers les personnes en perte d'autonomie et la garde d'enfants**

Tant que les dispositifs issus de la loi de juillet 2005 n'ont pas produit tous leurs effets, notre assemblée ne souhaite pas un bouleversement dans les dispositifs concernant le soutien aux structures prestataires. Le potentiel en termes de chiffres d'affaires, de même que l'objectif d'une professionnalisation de l'emploi justifient une intervention publique d'ampleur pour favoriser le développement de ces secteurs.

Le secteur prestataire est encore fragile car il a vu l'entrée sur le marché de nouveaux intervenants, pour l'essentiel des entreprises privées. Un changement brutal des dispositifs déstabilisera un grand nombre d'entre elles, de même qu'il découragerait probablement des entrepreneurs potentiels. S'il n'est pas anormal d'envisager à moyen terme un investissement public moins important, cette évolution, pour les services dits « de confort », doit se faire de manière programmée et sur plusieurs années.

Compte tenu des contraintes pesant sur le budget de l'État, notre assemblée estime qu'à moyen terme, le financement public doit s'orienter progressivement en priorité vers les services répondant à deux types de besoins : ceux en direction des personnes en perte d'autonomie et ceux permettant de concilier dans de bonnes conditions la vie professionnelle et la vie familiale.

Notre assemblée considère que le traitement devra être différent selon que les organismes relèvent de l'agrément simple ou de l'agrément qualité (ou régime d'autorisation). Pour ceux relevant de l'intervention auprès des personnes en perte d'autonomie ou les jeunes enfants, notre assemblée considère que l'intervention publique devra se maintenir au moins à même niveau. La réflexion sur le montant de l'intervention et ses modalités devra être mise en relation avec celle sur le cinquième risque ou le développement des modes de garde. Le secteur du particulier employeur devra, pour les dispositifs qui le concernent, suivre la même orientation. Afin de garantir les droits sociaux des salariés, le Conseil économique, social et environnemental réitère sa demande pour ce secteur de suppression du régime de déclaration forfaitaire des cotisations sociales.

## **II - AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE**

Notre assemblée estime que l'amélioration des conditions d'emploi des salariés des services à la personne constitue une priorité.

### **1. Harmoniser progressivement le niveau des droits des salariés des services à la personne**

Le Conseil économique, social et environnemental réitère sa préconisation d'aller vers un rapprochement, progressif et concerté, des droits collectifs des salariés du secteur des services à la personne. Pour les métiers similaires ou proches, les salariés devraient pouvoir bénéficier de garanties collectives équivalentes, quelle que soit la structure juridique qui régit leur contrat de travail (prestataire, mandataire ou particulier employeur). Compte tenu notamment de l'hétérogénéité des modes d'intervention, de la disparité des garanties conventionnelles, ce rapprochement pourrait prendre, dans un premier temps, la forme d'accords interbranches portant sur des thèmes précis (formation, classification, mobilité, pénibilité au travail, transport...). Notre assemblée avait recommandé d'abaisser les seuils de cotisation requis pour l'acquisition des droits sociaux. Elle ne peut que le proposer de nouveau car les pouvoirs publics annoncent une mesure qui tarde à se concrétiser.

La branche de l'aide à domicile a entamé un travail conséquent visant à réunir dans un seul et même texte les accords ayant été étendus, les accords non étendus et les différentes conventions collectives. Ce travail s'est poursuivi en 2007 et dans le courant de l'année 2008. Les partenaires sociaux (les fédérations d'employeurs et quatre des six organisations syndicales de salariés) ont signé le 27 juin 2008 un avenant à l'accord de branche 2002 sur les salaires afin de revaloriser les plus bas salaires conventionnels situés en dessous du SMIC (dans cette branche, 83 000 des 210 000 salariés ont un salaire conventionnel en dessous du SMIC). Il a fallu en fait plus d'un an de discussions avec le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité pour qu'il annonce le 17 novembre 2008 qu'il agréait cet accord dont les prémisses datent de l'automne 2007. Au cœur de ces discussions : le niveau de l'enveloppe consacrée à l'aide et à l'action médico-sociale. Nous nous trouvons là au cœur de la contradiction citée plus haut. L'amélioration des rémunérations et des parcours professionnels, indispensable pour assurer un recrutement soutenu dans les prochaines années, se heurte aux limites des budgets sociaux.

Notre assemblée considère que, pour éviter à l'avenir une telle situation, les partenaires sociaux et l'État devraient s'entendre pour établir un plan pluriannuel de revalorisation des salaires dans le secteur, intégrant l'élévation des qualifications et auquel, d'une manière ou d'une autre, il faudra associer les Conseils généraux qui financent l'APA.

## **2. Accroître le temps de travail et permettre une diversification des activités**

La faiblesse du temps de travail dans les services à la personne est une des causes de la faiblesse des salaires. Pour les personnes qui ne souhaitent pas travailler à temps partiel, cet élément peut expliquer la faible attractivité du secteur. Les statistiques indiquent que le temps de travail (hors assistantes maternelles) est plus élevé dans le mode prestataire. Des limites existent néanmoins quand l'activité est peu diversifiée.

Notre assemblée préconise donc l'intégration au sein d'une même structure d'activités différentes pour accroître le temps de travail et diversifier les tâches. Il est vrai que cela correspond peu aux formes d'organisation actuelle du secteur mais la fidélisation des salariés qui résultera de la possibilité d'évoluer dans l'emploi est susceptible de faire évoluer les pratiques. Cela peut passer par l'introduction de plusieurs activités dans la même entreprise ou association ou par le développement de groupements d'employeurs. Cette dernière formule préserve la liberté des employeurs de développer telle ou telle activité tout en favorisant la mutualisation des emplois et l'action contre le temps partiel subi. Ces modes d'organisation pourront favoriser l'organisation de parcours professionnels au sein des différents métiers de la petite enfance et/ou du médico-social.

En ce qui concerne le secteur de la garde d'enfants, entre les différentes structures collectives (crèche, halte-garderie, école, jardin d'éveil) et la garde au domicile (assistantes maternelles, employés à domicile), notre assemblée est favorable au développement de formules intermédiaires telles le regroupement de professionnelles (assistantes maternelles) dans des locaux communs (appartement aménagé ou autre local). Ces regroupements peuvent se faire sous des formes juridiques diverses : publiques, associatives ou privées. Notre assemblée rappelle que les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) présentent un cadre juridique qui peut convenir en permettant d'associer les salariés, des collectivités locales et les parents. Les Relais assistantes maternelles (RAM) pourront être également être utilisés. Les conditions dans lesquelles seraient mises en place ces structures devront faire l'objet d'un accompagnement des PMI.

Par exemple, la CAF de Seine-Saint-Denis et le Conseil général engagent une expérimentation portant sur un RAM départemental avec l'objectif d'augmenter le nombre de places d'accueil sur le territoire, en mobilisant les assistantes maternelles au chômage. Il s'agit d'améliorer la perception et la réalité des conditions offertes par les assistantes maternelles et, d'accompagner et de sécuriser les familles qui recherchent un mode d'accueil. Ce RAM aura des missions innovantes d'accompagnement des assistantes maternelles à la recherche d'un emploi avec des réflexions pouvant porter sur la création d'aides à l'amélioration du logement ou sur l'utilisation du dispositif des micro-crèches.

Notre assemblée préconise que le financement de ces regroupements se fasse sur les enveloppes dévolues à la petite enfance de la branche famille ou des collectivités locales. Elle considère aussi qu'une partie des excédents futurs annoncés de la branche famille de la Sécurité sociale soient utilisée pour le développement de l'ensemble des modes d'accueil des jeunes enfants.

### **3. Réduire l'isolement des salariés à domicile**

Pour les salariés à domicile, la situation d'isolement est difficile à vivre. Réduire cet isolement constitue donc un enjeu majeur pour à la fois développer l'attractivité du secteur et améliorer la qualité du service rendu. Pour les salariés du « particulier employeur », le Conseil économique et social préconisait en 2007 le développement de lieux d'échange entre salariés. Il est peut-être nécessaire d'aller plus loin et surtout plus vite en ce qui concerne en particulier les salariés intervenant en direction des publics fragiles. Notre assemblée souhaite que ces lieux d'échange soient rapidement mis en place, sous une forme à déterminer, pour accompagner les salariés, à l'image des relais assistantes maternelles. Ceux-ci, à condition d'être renforcés pour pouvoir intervenir sur tous les aspects décrits ci-dessous pourraient devenir un des lieux possibles d'accueil des salariés gardant des enfants. Pour les autres, des points d'accueil sont à imaginer en concertation avec toutes les parties prenantes.

Ces lieux doivent devenir de véritables « centres de ressources » au sein desquels les salariés pourront trouver aides et conseils, accomplir des formalités, mutualiser des expériences, accéder à des informations professionnelles (formation, convention collective...). Ils permettraient de favoriser le lien entre les salariés, entre particuliers employeurs et entre salariés et particuliers employeurs. Il pourrait être aussi un lieu ressources pour les annonces d'emploi.

Notre assemblée souhaite par ailleurs que soit engagée une réflexion afin que les salariés des particuliers employeurs, comme la loi le prévoit pour tous les salariés, puissent accéder à la médecine du travail dans le cadre de ces centres de ressources.

### **4. Impliquer les enseignes dans le développement de la qualité de l'emploi**

Le Conseil économique, social et environnemental estime qu'il convient d'utiliser l'outil que représentent les enseignes pour favoriser la professionnalisation du secteur et en développer la qualité. Notre assemblée préconise à cet effet de procéder à la labellisation des enseignes qui font des efforts notables en matière de qualité, d'organisation du travail et de formation professionnelle. C'est en ce sens et en ce sens seulement qu'une intervention des pouvoirs publics d'aide à leur développement peut continuer à se justifier.

## **5. Harmoniser par le haut les différentes procédures qualité**

Depuis l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005, les services d'aide à domicile disposent d'un droit d'option entre le régime de l'autorisation et celui de l'agrément qualité. Notre assemblée continue de plaider pour que les pouvoirs publics, en concertation avec les organisations professionnelles, parviennent à mettre en place une procédure unique pour les services intervenant en direction des publics vulnérables. Cette harmonisation doit être effectuée en ayant le souci de préserver des exigences importantes en matière de contrôle de la qualité des services. En matière de certification, il existe aussi deux systèmes : l'Afnor et Qualicert qui présentent de fortes similitudes et qu'il conviendrait d'harmoniser.

## **III - DÉVELOPPER LA FORMATION ET PERMETTRE DE RÉELS PARCOURS PROFESSIONNELS**

L'ensemble des acteurs des services à la personne est convaincu de l'urgence de mettre en place un système de formation et de certification adéquat permettant à la fois de résoudre les problèmes de recrutement et de favoriser l'attractivité du secteur. Ces objectifs figurent dans la feuille de route de l'ANSP.

### **1. Développer, clarifier et unifier l'offre de formation initiale**

Pour les services à la personne rattachés au secteur sanitaire et social, c'est-à-dire ceux en direction des personnes fragiles et particulièrement en établissement, les formations initiales de niveau V existent. Les ministères certificateurs sont au nombre de cinq et cette multiplicité est un frein à la clarté du système de formation. Ni les salariés, ni les employeurs ne peuvent facilement se repérer et choisir la formation qui convient le mieux à leurs besoins. C'est la raison pour laquelle notre assemblée prône des regroupements et une simplification en la matière. Cette simplification pourrait s'opérer à l'occasion du développement de la formation initiale dans les services à des personnes non fragiles. En effet, dans ce secteur, l'offre de formation est quasi inexistante. Des travaux ont d'ores et déjà été conduits par le ministère chargé de l'action sociale afin de réaliser un inventaire exhaustif des formations initiales existant au niveau V en ce qui concerne l'aide et l'accompagnement des personnes âgées, handicapées et des enfants de moins de trois ans.

Le Conseil économique, social et environnemental réitère sa proposition de créer un véritable tronc commun en mettant en place une formation de base unique sur laquelle viendraient se greffer des modules de spécialisation, en fonction de l'orientation professionnelle choisie.

Il soutient donc les propositions du rapport de Mme Debonneuil reprenant cette idée et consistant à mettre en place des parcours de formation, modulaires, partant du niveau V, accessibles à tous les candidats. Ce parcours inclurait un socle de modules de compétences transversales communes à tous les métiers de services à la personne, pour personnes fragiles ou non. Ce socle commun à tous les métiers (savoir communiquer, savoir organiser son travail, connaître le

public) serait ensuite complété par des modules de compétences professionnelles spécifiques à chaque métier. L'objectif de cette organisation des formations serait de clarifier le système existant et surtout de constituer des passerelles à partir d'un socle commun, de manière à ce que les salariés puissent construire leur parcours professionnel en passant d'un métier à un autre au cours de leur vie professionnelle.

L'ANSP pourrait être chargée de veiller à la mise en œuvre de cette proposition qui suppose une coordination interministérielle importante et une concertation approfondie avec les acteurs professionnels des branches concernées.

Notre assemblée réitère sa proposition de financer le développement de l'apprentissage. Outre l'intérêt que revêt ce type de formations, le fait qu'elles soient rémunérées peut être l'occasion d'attirer plus de jeunes vers ces métiers.

## **2. Faciliter l'accès à la formation continue**

Il s'agit d'un enjeu majeur dans un secteur où la majorité des salariés actuellement en poste ne dispose que d'un faible niveau de formation initiale. L'accès à la formation continue est la clef permettant de construire des parcours professionnels diversifiés, permettant de recruter dans des métiers difficiles à exercer toute une vie et d'ajuster les compétences aux besoins de la population. L'obtention de diplômes par la VAE est un système bien adapté au secteur qui doit être encouragé.

Les associations et les entreprises ont souvent des difficultés pour dégager du temps pour les activités de tutorat, d'accueil et d'accompagnement des nouveaux embauchés. Il conviendrait de permettre aux OPCA d'ouvrir des financements pour ces activités.

Une fraction importante des publics concernés se trouve souvent à la jonction de deux statuts : en activité et demandeur d'emploi. Ils circulent souvent entre ces deux statuts au gré de contrats comprenant des temps de travail très faibles. Ils se retrouvent souvent de ce fait hors dispositifs parce qu'ils ne répondent pas aux critères des différents financeurs. Le cloisonnement des actions restreintes au seul public correspondant à chacun des financeurs ne permet pas de construire des réponses satisfaisantes. Il conviendrait de mutualiser les financements, sans bouleverser les modes d'organisation. Les régions qui sont déjà chargées d'intervenir pour les personnes non indemnisées pourraient être les chefs de file de ces opérations et conduire avec les autres financeurs des plans uniques de professionnalisation et de qualification des demandeurs d'emploi et des salariés de ces secteurs. Quelques régions ont d'ailleurs déjà pris des initiatives en ce sens.

## **IV - CRÉER LES CONDITIONS POUR UNE MONTÉE EN CHARGE ACCÉLÉRÉE DU CESU PRÉFINANCÉ**

### **1. Faire entrer le CESU dans le champ de la négociation sociale**

Notre assemblée réitère sur ce point une recommandation déjà présente dans l'avis de 2007. Il s'agit de permettre que davantage de salariés puissent bénéficier de titres de paiement pour financer des services de garde d'enfants, ou d'autres services à déterminer dans le cadre de concertation dans l'entreprise. Il pourrait s'agir de faciliter la reprise d'une activité par les mères de famille après un congé parental. D'une manière générale, pour que le CESU se développe, il est indispensable d'en assouplir les règles ou de mieux les expliquer : permettre d'allouer des CESU à certaines catégories de personnel, cibler le type d'activité que l'entreprise ou le comité d'entreprise veut cofinancer, voire le type de services.

Afin de faciliter la montée en charge du CESU dans les entreprises, le Conseil économique, social et environnemental suggère que sa mise en œuvre devienne un élément de la négociation annuelle d'entreprise, indépendamment des négociations salariales, sans exclure d'autres formes de négociations. Les négociateurs pourraient utiliser l'une des indications qui entourent l'obligation annuelle de négocier sur l'égalité entre les hommes et les femmes, précisant que doit être abordée l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales (article L2242-1 et suivants du Code du travail).

Au-delà du développement du CESU préfinancé, la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale est une préoccupation de nombreuses entreprises. Selon une enquête de l'INED (2005), près des trois quarts des employeurs pensent devoir aider les salariés à coordonner leur travail avec leur vie familiale. Trois raisons principales sont données : la réduction de l'absentéisme, l'amélioration de la productivité et des performances, le bien-être des salariés. Lorsque l'INED étudie ensuite les formes d'intervention des employeurs, seules 18 % des entreprises offriraient une aide financière aux salariés et 2 % une place en crèche.

Or les entreprises peuvent bénéficier de conditions fiscales favorables si elles s'engagent dans le financement de places de crèches. Notre assemblée ne peut qu'encourager les partenaires sociaux à s'emparer de cette question. La proposition faite par notre assemblée de développer le regroupement des assistantes maternelles peut être de nature à lever certaines craintes des employeurs de s'engager dans des projets lourds. Elle soutient aussi la proposition de Mme Tabarot qui propose d'étendre le crédit d'impôt famille au financement des services de garde utilisés par les salariés en horaires atypiques.

## **2. Permettre le développement du CESU social**

Indépendamment d'une partie des difficultés décrites dans le chapitre I limitant le développement du CESU pour le paiement des prestations sociales comme l'APA, l'un des freins techniques reconnus par tous tient à la lourdeur de la procédure « papier », tant pour les services des Conseils généraux que dans les structures prestataires. La dématérialisation du CESU serait une étape technique importante pour favoriser son développement. Une autre étape serait de lever les doutes entourant le CESU pour une partie des partenaires en mettant à profit une gestion plus fine de l'APA pour renforcer les conventions entre les structures (associatives et privées) intervenant en direction des personnes en perte d'autonomie et les Conseils généraux.

## **3. Étendre la liste des bénéficiaires du CESU**

Le Conseil économique, social et environnemental préconise d'étendre le bénéfice du CESU préfinancé pour les services rendus au domicile des descendants du salarié ou de son conjoint. Un tel dispositif pourrait être associé à une négociation sur la prévoyance ou des garanties dépendance.

## **4. CESU et bulletin de salaire**

Bien que les salariés payés en CESU reçoivent une attestation d'emploi, il semble avéré que cette formule n'est toujours pas reconnue comme équivalent à un bulletin de salaire pour l'obtention de prêts, la location de logement. Afin de ne pas déconsidérer ce moyen de paiement, notre assemblée considère que ce problème, déjà soulevé dans son précédent avis, doit trouver une solution.



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

L'avis de suite sur les services à la personne arrive à point nommé pour faire la synthèse et la transition entre le Plan I et le Plan II annoncé sur les services à la personne.

Le groupe de l'agriculture souhaite le développement harmonieux sur le territoire de ce secteur d'activités aux fortes potentialités et répondant aux besoins des personnes notamment en matière d'accompagnement de la perte d'autonomie ou de la petite enfance.

Le groupe de l'agriculture se retrouve bien au travers des principaux constats et propositions dressés dans l'avis. Il attire l'attention sur deux propositions de nature à répondre de façon concrète aux attentes et aux besoins des femmes et des hommes du monde agricole et rural.

La première proposition concerne la généralisation du crédit d'impôt aux retraités et dans le prolongement de cette généralisation, l'immédiateté d'application du crédit d'impôt évitant ainsi de faire l'avance des frais, qui conduit jusqu'à maintenant les ménages les plus modestes à ne pas recourir à ces services. Le groupe de l'agriculture sur ce dernier point constate avec satisfaction que cette proposition, qu'il soutient, a reçu un écho favorable du Président de la République lors de son intervention du 28 octobre dernier à Rethel sur la mobilisation pour l'Emploi.

La deuxième proposition, reprise dans l'avis, répond à une attente déjà soulignée lors de la Conférence de la famille en 2006 sur la solidarité intergénérationnelle : étendre la liste des bénéficiaires du CESU (chèque emploi service universel) et rendre ainsi possible l'utilisation du CESU préfinancé aux descendants et descendants. L'enjeu de cette proposition n'est pas des moindres puisqu'elle apporte une réponse concrète à la demande légitime de répit des aidants naturels.

Au-delà de ces propositions très pragmatiques, le groupe de l'agriculture partage l'orientation donnée par l'avis sur la nécessité de stabiliser le cadre fiscal et social actuel des services à la personne. La pérennisation des aides existantes est certainement la garantie d'une montée en charge et du développement des services à la personne. Dans un souci de bonne gestion des deniers publics, il n'est toutefois pas à exclure d'entamer une réflexion pour fixer les conditions d'une réorientation de ces aides, dans un second temps, vers les personnes en perte d'autonomie et la garde d'enfants, tout en prenant garde à l'emploi.

Enfin, pour ce qui concerne les enseignes, l'avis suggère qu'elles favorisent la professionnalisation du secteur et développent la qualité.

Les fondateurs de l'enseigne Fourmi Verte, c'est-à-dire Familles rurales, Groupama et la Mutualité sociale agricole, sont tous issus de l'économie sociale. Ils s'inscrivent dans une logique de solidarité, qu'ils ont à cœur de transmettre à Fourmi Verte. Le groupe de l'agriculture sera attentif à ce que ces exigences de professionnalisation et de qualité des services soient bien respectées.

### **Groupe de l'artisanat**

Le développement des services à la personne n'est pas à la hauteur des ambitions de la loi de 2005 au regard du nombre d'emplois créés par rapport aux 500 000 annoncés. Même si le recul d'un an et demi effectif d'activité paraît insuffisant pour juger un tel dispositif, le groupe de l'artisanat partage l'intérêt de cet avis de faire le point des dysfonctionnements afin de réajuster l'offre à la demande.

Au regard du potentiel de croissance et d'emploi de ce marché, les réponses à apporter ne doivent pas se faire au détriment des activités traditionnelles en place. C'est une des raisons pour lesquelles le groupe de l'artisanat rappelle son attachement au respect strict de la liste fixée par le décret du 29 décembre 2005, dans la mesure où elle ouvre des possibilités d'accès à des artisans spécialisés dans le domaine de la livraison de repas à domicile ou des petits travaux de bricolage ou de jardinage. Cette liste ayant été conçue à l'origine sur la base du concept « d'utilité sociale », la proposition de ne réservier les aides publiques progressivement qu'aux services répondant à un besoin social, risque d'aller à l'encontre de l'esprit de cette loi et du développement de ces services. Par contre, le groupe de l'artisanat n'est pas opposé à ce qu'un bilan exhaustif soit fait pour éclairer le législateur sur les effets redistributifs et les niveaux de reste à charge.

S'agissant de l'augmentation du nombre de places en crèche, même si, dans certains départements, les entreprises artisanales ont innové en créant des structures collectives ou des partenariats locaux, il ne faudrait pas oublier qu'elle demeure avant tout de la responsabilité de l'État et des collectivités publiques. L'instauration d'un droit opposable à la garde d'enfants d'ici 2012 va d'ailleurs les contraindre à mettre à disposition des familles 300 à 800 000 places supplémentaires. Dans la mesure où le choix de tel ou tel type de mode de garde doit rester de la seule prérogative des parents, il faudra veiller à ce que les dispositifs mis en place par les entreprises puissent bénéficier des mêmes conditions favorables, à savoir le crédit d'impôt famille afin de rendre vraiment neutre l'accès aux différents modes de garde.

Quant à la préconisation d'étendre le crédit d'impôt aux retraités, s'il peut se concevoir au regard de la montée en puissance de leurs besoins d'aide à domicile, il est peu probable de pouvoir le financer au regard de l'état des finances publiques de la France. Il en est de même d'ailleurs de l'extension du CESU social aux descendants du salarié ou de son conjoint, sans avoir mesuré préalablement les incidences financières pour l'ensemble de la collectivité.

Enfin, s'agissant de sa dématérialisation, il ne faut pas perdre de vue que la réalité des entreprises est plurielle et que ce qui peut paraître techniquement faisable pour les unes peut être un handicap pour les autres, comme c'est souvent le cas pour les très petites entreprises du secteur de l'artisanat.

Sensible à la qualité des prestations et surtout celle de l'emploi pour le développement futur de ce secteur, le groupe de l'artisanat tient à réaffirmer sa totale opposition à l'idée de création d'une convention collective unique pour l'ensemble des activités de services à la personne étant donné la richesse du champ conventionnel existant. Par ailleurs, la montée en puissance des obligations imposées aux entreprises et aux organisations professionnelles en matière de négociation collective aujourd'hui rend totalement illusoire, voire irréaliste, l'idée d'inscrire la mise en œuvre du CESU comme élément de la négociation annuelle en plus de celles des salaires. Par contre, le groupe de l'artisanat est conscient de l'importance de revoir la formation et la qualification des personnels ainsi que leur accès à des dispositifs de droit commun en matière de sécurisation de leurs parcours ou de reconnaissance de leurs acquis. La question ici est de savoir comment conduire ces initiatives vers un véritable marché d'activités pérennes à forte valeur ajoutée technique et humaine permettant aux acteurs et aux personnes d'en vivre décemment.

Au-delà des initiatives sous forme de groupements d'employeurs et de coopératives artisanales, la suppression de la clause d'exclusivité que le secteur de l'artisanat réclame depuis l'origine permettrait d'élargir la gamme des services offerts, tant en termes d'heures que de savoir faire. Ces chemins vers une professionnalisation de qualité méritent d'être accompagnés par l'État tant que les activités ne se seront pas structurées pour atteindre la taille critique de l'indépendance financière que vousappelez, à juste titre, de vos vœux.

Au regard de ces remarques, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

### **Groupe des associations**

Investi depuis près d'un siècle dans l'aide à la personne, le secteur associatif a développé des pratiques innovantes pour répondre aux besoins des plus fragiles et participer à la cohésion sociale et territoriale. Ce sont ces associations qui ont obtenu en 2002 l'intégration des services d'aide à domicile - à l'exception notable des services d'aide aux familles - dans une loi cadre sur les services sociaux et médico-sociaux. L'avis qui nous est proposé aujourd'hui dresse le bilan du plan Borloo de 2005 qui visait à dynamiser ce secteur, riche de promesses d'emplois à créer.

Le groupe des associations partage les constats du rapporteur qui sont, malheureusement, les mêmes qu'en 2007 : ces gisements d'emplois demeurent encore au niveau des potentialités même si on constate de légers progrès ; une grande hétérogénéité règne sous le vocable « services à la personne » qui englobe les services sociaux et les services visant à une meilleure qualité de vie ; la qualité de l'emploi reste un enjeu de premier plan.

Notre groupe déclarait alors ne pas craindre la mise en concurrence avec le secteur privé tant sur la nature des services rendus que sur la formation et la revalorisation des salariés du secteur. Force est de constater aujourd’hui, avec le rapporteur, que si le plan n’a pas encore permis une réelle implantation des entreprises privées, les associations ont assumé un rôle primordial notamment auprès des personnes en perte d’autonomie. Or c’est dans ce domaine, comme dans celui de la petite enfance, qu’émergent les besoins les plus importants. De même, le rapporteur souligne encore que si l’offre de formation est restée notoirement insuffisante, les associations sont exemplaires en la matière.

Le groupe des associations se félicite que l’avis propose justement de concentrer les efforts sur ces deux aspects, professionnalisation et qualité de l’emploi d’une part, recentrage progressif sur ces secteurs en tension de l’enfance et de la perte d’autonomie d’autre part.

Nous voulons insister sur les propositions concernant le problème du temps partiel subi. Il conduit à une faiblesse de salaires et explique le peu d’attractivité du secteur. Il est nécessaire de développer le temps de travail à l’intérieur des structures. Certaines associations ont déjà multiplié différentes activités en leur sein pour offrir à un salarié diverses responsabilités tout le long de la journée. Une autre manière d’allonger le temps de travail consisterait dans le développement des groupements d’employeurs pour favoriser la mutualisation des emplois. Comme le note l’avis, ces modes d’organisation pourraient favoriser des parcours professionnels plus dynamiques au sein des différents métiers de la petite enfance et du médico-social.

Plusieurs des propositions, pragmatiques et concrètes, développées dans l’avis pour atteindre ces objectifs étaient déjà les nôtres en 2007 : privilégier les crédits d’impôt pour garantir une égalité d’accès aux services à la personne, maintenir les financements publics, opter pour une procédure unique pour les services en direction des plus vulnérables préservant une exigence de qualité forte, rendre la formation cohérente. Tant que les dispositifs issus de la loi Borloo, n’ont pas produit tous leurs effets, il faut éviter toute brutale évolution législative. Il faut plutôt encourager les conditions d’une montée en charge accélérée du CESU préfinancé qui était l’une des principales innovations de la loi. Pour cela, il faut intéresser les partenaires sociaux dans la prise de décision au sein des entreprises et il faut étendre le bénéfice du CESU préfinancé aux services rendus au domicile des descendants du salarié et de son conjoint, comme le préconise justement l’avis.

Le groupe des associations remercie le rapporteur pour la qualité de son travail qui devrait favoriser l’essor de ce secteur où l’économie sociale (associations, mutuelles, coopératives) n’a cessé de faire preuve de sa légitimité et de sa compétence. Le groupe a voté l’avis.

### **Groupe de la CFDT**

L'avis adopté en janvier 2007 présentait une série de recommandations, fruits de la réflexion du Conseil économique et social et des auditions menées avec les principaux intervenants du secteur. Beaucoup d'entre elles ont été prises en compte, au moins partiellement. D'autres font partie des dossiers sur lesquels les pouvoirs publics travaillent avec les différentes parties prenantes.

Par exemple, pour faciliter les conditions d'accès aux services à la personne, notre assemblée proposait l'instauration d'un crédit d'impôt pour l'ensemble des services bénéficiant des mesures de réduction fiscale. Le gouvernement avait alors suivi cette recommandation en l'introduisant dans la loi dès le mois de mars 2007, même s'il ne s'agit que d'une prise en compte partielle puisque ce crédit d'impôt n'est ouvert qu'aux personnes actives ou au chômage.

Dans les domaines concernant la qualité de l'emploi, la professionnalisation du secteur, de nombreux travaux sont enclenchés, au sein des branches professionnelles, ou sur l'impulsion de l'Agence nationale des services à la personne et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

L'avis de suite prend en compte les avancées mais aussi les difficultés pour transformer ce secteur encore trop synonyme de temps partiel subi, de qualifications non reconnues et par voie de conséquence de bas salaires. C'est en regard de ces constats qu'ont été établies les nouvelles propositions sur lesquelles s'est impliquée la CFDT avec quatre types de priorités :

- Les débats dans notre pays montrent l'importance des besoins en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants ou en direction des personnes en perte d'autonomie. C'est pour cela que la CFDT distingue les interventions relevant de l'action sociale ou sanitaire des autres services, davantage liés à la recherche d'une meilleure qualité de vie et au confort des bénéficiaires. Ces derniers ne nécessitent pas le même degré d'intervention des pouvoirs publics, ni en matière de contrôle, ni en matière financière. Il faut cependant se garder de décisions brutales qui favoriseraient le retour en force du travail non déclaré.
- En matière d'aide fiscale, la CFDT persiste à réclamer la généralisation du crédit d'impôt aux retraités mais ce type d'aide n'est efficace que si un dispositif permettant aux personnes en bénéficiant de ne plus faire l'avance des frais est mis en place. La CFDT prend acte de l'annonce du Président de la République de concrétiser cette dernière mesure.

- Sur la qualité de l'emploi, la formation professionnelle, si des progrès ont été réalisés, la CFDT partage le constat de l'avis sur « *le faible niveau des rémunérations, des qualifications, l'existence d'horaires le plus souvent flexibles et fractionnés, le temps partiel subi et l'isolement des salariés* ». Elle ne peut donc qu'approuver les recommandations sur le rapprochement des droits collectifs des salariés, le développement de nouvelles formes d'organisation des associations et des entreprises ou pour la mise en place de lieux d'échanges pour les salariés relevant du « particulier employeur ».
- Le CESU préfinancé est encore peu connu. Sa diffusion reste encore modeste même s'il se développe. Compte tenu des immenses besoins en matière de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, il constitue pour la CFDT un dispositif utile dont les partenaires sociaux devraient s'emparer.

La CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Dans l'avis du Conseil économique et social sur ce sujet en 2007, le groupe de la CFE-CGC avait souligné que les services à la personne contribuent au mieux être de nos concitoyens sur leurs lieux de vie et sont maintenant reconnus comme un des premiers « viviers » d'emplois. Trois ans après la loi, il est important d'en dresser un constat clair et d'examiner la possibilité de proposer de nouvelles mesures.

Si un progrès en matière d'évaluation statistique a été opéré, la CFE-CGC aurait été plus favorable à la mise en oeuvre d'un observatoire, qui s'articulerait avec celui à créer dans le cadre de l'élaboration de la branche des entreprises des services à la personne.

S'agissant de la négociation en cours de la convention collective de cette branche, si les travaux ont bien avancé notamment avec la signature du champ d'application de cette future convention collective le 12 octobre 2007, le dossier reste très complexe et le groupe reste interrogateur sur son aboutissement dans un ensemble cohérent.

Sur le coût pour les finances publiques, nous partageons l'idée que les besoins futurs les plus importants seront autour de la petite enfance et de la perte d'autonomie, ce qui rejoint la proposition de la CFE-CGC de créer un 5<sup>ème</sup> risque pour assurer le risque dépendance. Le groupe de la CFE-CGC soutient que le financement du risque dépendance doit principalement reposer sur un socle socialisé et comme il s'effectuerait par des cotisations sur les salaires, il devrait alors être géré par les partenaires sociaux.

Sur l'ANSP, nous soulignons la qualité du travail accompli, notamment en matière de communication, en rappelant toutefois l'importance d'une articulation avec les autres acteurs de la professionnalisation.

Sur le CESU préfinancé, c'est un outil intéressant, notamment au bénéfice des salariés en tant que consommateurs de services mais à la condition qu'il n'y ait pas de substitution au salaire.

Enfin, nous tenons à rappeler quels sont les thèmes fondamentaux de négociation pour notre groupe : la formation, l'amélioration de l'encadrement, l'apport de garanties face aux spécificités du secteur et notamment le fait que la prestation de travail ne soit pas exercée dans les locaux d'une entreprise mais au domicile de particuliers, et la gestion du temps de travail.

Un grand nombre des propositions de l'avis rencontrent l'assentiment du groupe et particulièrement sur :

- l'idée d'une définition plus stricte des activités entrant dans le champ du plan Borloo ;
- la généralisation du principe du crédit d'impôt ;
- l'accès aux différents modes de garde pour la petite enfance pour contrer le risque de paupérisation des femmes lié à leur retrait du marché du travail ;
- l'harmonisation progressive des droits des salariés du secteur ;
- l'accroissement du temps de travail, tout en faisant attention de ne pas développer la polyvalence de manière trop étendue tant dans l'intérêt du salarié que du consommateur ;
- le développement de la formation initiale indispensable. La VAE est à développer fortement.

En revanche, nous sommes en désaccord avec la proposition visant à faire de la mise en œuvre du CESU un élément de la négociation annuelle obligatoire. Il nous semble que ce serait une confusion des rôles entre les négociateurs et les élus du comité d'entreprise.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

Lors de l'adoption de l'avis de 2007 sur les services à la personne, le groupe de la CFTC constatait l'importance de ces activités pour la conciliation de vie de travail avec vie de famille. Cela reste d'actualité car ceux-ci sont plus souples que les équipements collectifs et mieux adaptés à des services d'aide.

Dans la saisine sur les effets de l'allongement de la durée de vie, nous soulignions également l'importance capitale des services à la personne pour aider à la solution des problèmes liés à la dépendance.

Le texte qui nous est proposé constate que l'offre de services reste en dessous des besoins. La question du reste à charge pour les ménages et de ses disparités n'est pas traité. Le sujet reste donc d'actualité.

À un moment où l'emploi est de nouveau menacé dans un contexte économique défavorable, il est bon de rappeler que ces activités sont créatrices d'emplois pérennes.

Le groupe de la CFTC est donc très favorable à continuer à avancer sur ce chantier.

Notre groupe approuve les propositions du texte, mais il appuie particulièrement sur les propositions liées à la qualité de l'emploi dans ce secteur telle que l'harmonisation du niveau des droits qui avance contractuellement avec la signature de l'avenant à la convention de 2002 concernant les salaires. Il approuve également la proposition de transformer ces emplois en emplois à temps complet ou équivalent à un temps complet, afin qu'ils soient viables pour les salariés. Il convient également de traiter le problème de l'isolement des salariés à domicile.

La question de la formation reste centrale à la fois pour permettre comme le souligne l'avis, un vrai parcours professionnel, mais également pour permettre aux salariés d'acquérir les compétences nécessaires à la qualité et la sécurité des services. Cela se heurte à une vision qui sous évalue encore trop fréquemment la qualification et l'autonomie nécessaires à ces activités.

Quant au CESU, il doit de plus en plus être un dispositif qui tend à concilier la solvabilisation de la demande, une approche sociale qui tient compte de la capacité contributive des personnes et les droits sociaux des salariés. Le groupe de la CFTC ne peut qu'approuver les propositions de l'avis les concernant.

Le groupe de la CFTC considère que l'avis de suite qui nous est présenté est à la fois utile et de qualité. Il s'est donc prononcé favorablement.

### **Groupe de la CGT**

Trois ans après l'adoption de la loi devant favoriser la création d'emplois dans le secteur des services à la personne, il faut bien constater que demeure un certain nombre d'obstacles à leur développement. Pourtant tout le monde semble convaincu de leur utilité sociale et de leur apport au développement économique et social de notre pays.

La dégradation de la situation économique et de l'emploi, le risque d'appauvrissement des catégories les plus précaires de la population invitent à trouver des réponses pour dynamiser ce secteur d'activité.

L'avis montre que le besoin de ces services est lié aux évolutions de la société ; un aspect mérite cependant d'être argumenté. Si ce besoin fut, pour une part, produit par l'accès des femmes au travail, ne pas y répondre pourrait compromettre la poursuite du processus de leur émancipation et, ainsi, la capacité à accroître la production de richesses dans notre pays, alors que le rapport entre les actifs et les retraités s'est modifié.

Les familles vont devoir, de plus en plus, résoudre le problème de l'accueil cumulé de la petite enfance et des personnes âgées. Or, nous le savons, ce sont les femmes qui, du fait des inégalités salariales et d'emploi, s'éloignent déjà de l'activité professionnelle pour pallier l'insuffisance des solutions mises à la disposition des familles.

Ce problème est encore plus crucial pour les femmes en famille monoparentale qu'on retrouve dans les classes sociales les plus défavorisées et dont les enfants cumulent tous les handicaps.

La création d'emplois dans le secteur des services à la personne devrait permettre de développer des emplois d'intérêt général aux côtés des travailleurs sociaux, des institutions publiques, pour lutter contre la précarité, la pauvreté, pour favoriser la cohésion sociale dans une société plus égalitaire et plus juste. Mais cela ne sera possible que si l'on résout les contradictions que l'avis identifie.

Nous partageons l'essentiel des préconisations de l'avis et tout particulièrement la priorité accordée à l'amélioration des conditions d'emploi et de formation des salariés des services à la personne. Les partenaires sociaux devraient aussi explorer, avec plus de détermination, le champ des possibilités ouvertes par l'écart entre l'intention des entreprises à s'engager sur le terrain de la conciliation de la vie familiale et de la vie au travail et la réalité de cet engagement.

Quant aux pouvoirs publics, l'exemple concernant le retard pris dans l'agrément d'un accord salarial, du fait d'une insuffisance de l'enveloppe consacrée à l'aide et l'action médico-sociale, révèle tout de même un faible niveau d'engagement pour rendre le secteur plus attractif qui laisse perplexe et qui devra bouger.

Des questions demeurent. Celle des bénéficiaires de l'aide publique est évoquée avec prudence. Il est proposé d'éviter une évolution brutale des dispositifs existants, de poursuivre la réflexion sur l'évolution des aides à moyen terme, leur recentrage progressif sur les services en direction des jeunes enfants et des personnes en perte d'autonomie : nous partageons cette opinion. Il conviendra nécessairement d'approfondir la question du financement et de définir les activités devant bénéficier de l'aide publique et ce qu'on entend par activité de confort si celle-ci en était exclue.

Qualifier de confort une activité ne pourra être le fait de la seule nature de cette activité. La situation de santé, d'autonomie, d'âge de la personne y recourant est déjà prise en considération. Peut-être conviendra-t-il, au regard des enjeux liés à l'accès à l'emploi, d'évaluer si, d'une manière plus générale, il ne devra pas être tenu compte des conditions de vie familiale et sociale.

L'avis souligne la difficulté des entreprises à pénétrer plus largement ce secteur d'activité. Il serait intéressant de creuser cette question. Ne sont-elles pas déjà confrontées à la tension entre le coût des services qui doivent être accessibles au plus grand nombre en particulier dans le domaine de l'accompagnement social et l'investissement nécessaire pour obtenir un emploi de qualité ? La solvabilité de certains besoins restera nécessaire dans une société de plus en plus inégalitaire

Quelle que soit la réponse à ce questionnement, nous pensons que l'accompagnement social du jeune enfant, de la personne handicapée, des personnes âgées en perte d'autonomie ou non, l'égalité d'accès à des services de qualité dépendront pour beaucoup du développement du service public et du mouvement associatif dont le but n'est pas lucratif.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

### **Groupe de la CGT-FO**

Le présent avis sur les services à la personne s'attache à faire un nouveau bilan du secteur et des propositions complémentaires à celles déjà émises par cette assemblée sur le sujet.

Le groupe Force Ouvrière partage pleinement les préoccupations et les problématiques soulevées s'agissant de la qualité de l'emploi dans le secteur des services à la personne.

En effet, le soutien, voire la création par les pouvoirs publics de ce secteur de services, potentiellement créateur d'emplois, ne doit pas cacher le fait qu'il s'agit souvent d'emplois précaires, exercés par des travailleurs pauvres.

Aussi, lorsque l'avis préconise de « développer le secteur pour contribuer à la croissance », le groupe Force Ouvrière estime que ce développement doit impérativement s'accompagner de mesures fortes en faveur des salariés s'agissant de la qualité de l'emploi, des conditions de travail et des salaires.

Les réticences et difficultés à développer les droits conventionnels des salariés doivent être levés car si le secteur est atypique à certains égards, il n'en demeure pas moins que les salariés doivent être considérés comme tels et pouvoir bénéficier de droits attachés à cette qualité.

Force Ouvrière plaide donc pour la conclusion rapide d'une convention collective de haut niveau dans le secteur des entreprises de services à la personne, dont seul le champ d'application a été signé et étendu malgré plus de trois ans de négociations.

Le rapport entre coût pour les finances publiques et création d'emplois de qualité interpelle également le groupe Force Ouvrière, indépendamment des querelles de chiffres dont l'avis du Conseil économique, social et environnemental se fait l'écho.

En effet, les emplois créés ne le sont pas forcément de façon pérenne et si « le potentiel en termes de chiffre d'affaires justifie une intervention publique d'ampleur », le groupe FO s'interroge sur les conséquences en termes d'emplois si l'État se désengageait financièrement.

Enfin, le groupe Force Ouvrière partage la proposition de « développer la formation et de permettre de réels parcours professionnels ». Pour autant, FO est opposée à la proposition de mutualiser les financements de la formation professionnelle continue et ceux des régions, s'agissant de la formation des demandeurs d'emplois, car cela impliquerait de fait un « bouleversement des modes d'organisation » et une perte d'autonomie.

Pour autant, Force Ouvrière est consciente de la nécessité de travailler sur la question de la formation et de la qualification des travailleurs, en emploi ou sans emploi, et a signé l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 qui prévoit, dans son article 15, que des moyens spécifiques seront mis en place dans le cadre de conventionnement et non de mutualisation.

Le groupe Force Ouvrière a voté cet avis dont les propositions renforcent l'avis de janvier 2007, déjà voté par FO.

### **Groupe de la coopération**

Depuis le lancement du plan des services à la personne en 2006, tous les espoirs d'un développement dynamique de ce secteur n'ont pas été tenus, notamment en termes de créations d'emplois. Dans cette période de crise, le maintien de l'offre dans ce secteur est un enjeu en termes de soutien à l'activité et à l'emploi. C'est également un enjeu sociétal important pour faire face au vieillissement de la population et répondre aux besoins croissants des familles.

Le groupe de la coopération partage l'accent mis sur la nécessaire professionnalisation des métiers de service à la personne et l'objectif de la qualité de l'emploi qui commandent plusieurs rappels demeurant fondés : formation, certification, qualification et professionnalisation. La structuration de l'offre, dans un secteur où les temps partiels sont majoritaires et le lien humain au cœur de l'activité, constitue un enjeu tout à fait stratégique pour l'économie sociale. Le groupe soutient l'orientation de l'avis sur le développement du mode prestataire comme garantie de la qualité de l'emploi, parce qu'il inscrit dans des situations collectives de travail la relation de service à la personne. Les coopératives se sont impliquées ces dernières années dans le développement de ce secteur. La Confédération générale des SCOP a ainsi signé en juillet 2006 une convention avec l'Agence nationale des services à la personne. Le modèle de l'entrepreneuriat coopératif est en effet particulièrement adapté pour permettre une plus grande implication du salarié qui peut s'intégrer dans son entreprise en qualité de salarié associé. L'entreprise coopérative, sous forme de SCOP ou de SCIC (Société coopérative d'intérêt collectif) - statut sur lequel insiste l'avis - se situe à la rencontre des attentes des partenaires publics,

qui en matière de développement des territoires disposent d'une opportunité de développer des formules comme celle du partenariat public privé.

De plus, le groupe de la coopération considère que le développement des services à la personne passe aussi par une meilleure articulation des dispositifs mis en place depuis trois ans au niveau national, avec les logiques de territoire et notamment les ressources mobilisées par les collectivités territoriales.

Le groupe de la coopération partage le souci d'accompagner une montée en puissance du CESU préfinancé, qui n'a pas pris l'ampleur souhaitée lors de sa mise en place, du fait notamment de sa complexité ; il est favorable à la proposition d'inclure le CESU dans la négociation annuelle d'entreprise. Le CESU préfinancé participe à cette « industrialisation » des services, comme le souligne le rapport rendu par Mme Debonneuil en septembre 2008.

Pour finir, le groupe souhaite cependant exprimer la nuance suivante : s'il comprend la distinction opérée entre les services d'aide à domicile auprès des personnes vulnérables et les services dits « de confort », pour autant, il aurait souhaité que l'avis insiste sur le développement de services à la personne solvabilisés par d'autres moyens que les ressources de la collectivité publique. Depuis deux ans, le secteur des services à la personne se développe aussi en matière de soutien scolaire, d'assistance informatique, de ménage et d'entretien des espaces verts, financés de manière individuelle. Le groupe de la coopération est donc favorable à ce que la diversification d'activités soit davantage encouragée, notamment par la valorisation de la capacité entrepreneuriale des porteurs de projet ou des créateurs d'entreprise.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

### **Groupe des entreprises privées**

Sur ce sujet qui focalise l'attention depuis quelques années, en raison d'une importante création d'emplois potentiels, le rapporteur a souhaité réaliser un premier état des lieux des services à la personne deux ans après son avis de 2007.

Ceci s'explique par un double enjeu : il s'agit d'une part d'améliorer la qualité de vie de tous et notamment celle des personnes âgées par le maintien à domicile et de mieux concilier vie familiale et professionnelle et d'autre part, de développer l'emploi par un recours accru aux services à la personne.

La loi de 2005 avait pour objectif d'améliorer le recours à ces services. Malgré des divergences statistiques, on doit souligner le travail réalisé par le secteur pour se développer et se professionnaliser.

Les entreprises y ont pris une place encore minoritaire par rapport aux associations. Comme l'indique le rapporteur, la force du secteur associatif peut apparaître comme un obstacle pour les entrepreneurs qui souhaitent intégrer ce secteur, ceci d'autant plus que les règles sont plus favorables aux associations qu'aux entreprises.

Il ne s'agit donc pas d'une difficulté de développement uniquement liée à la préexistence de nombreuses associations mais d'une vraie situation de « concurrence déloyale ». Il arrive notamment que les tarifications de l'APA soient en défaveur des entreprises. De même, il ne serait pas admissible que les paiements horaires aux entreprises soient différents de ceux des associations.

D'ailleurs, les Conseils généraux ne facilitent pas toujours les choses, puisqu'il arrive fréquemment que des entreprises ayant leur agrément qualité ne soient pas reconnues par eux au même titre que les associations.

Il convient également de noter que si les aides accordées par le secteur public sont importantes (4,6 milliards d'euros) elles ne profitent que pour une part très faible (9 %) aux entreprises.

Parmi les propositions du rapporteur, le groupe des entreprises privées soutient sans réserve celle relative à l'amélioration de la qualité de l'emploi, une convention collective ayant d'ailleurs vu le jour. Les fédérations du secteur font de la formation un atout majeur pour leur activité. Tous les acteurs seront gagnants à professionnaliser ces métiers.

La question de la formation du chef d'entreprise de SAP aurait pu être abordée. En effet le secteur a aussi besoin d'accompagner et de professionnaliser ses dirigeants, car ils se doivent aujourd'hui d'avoir des compétences de manager très larges.

La certification est également un autre moyen de développer la qualité des prestations. Toutefois, elle doit être réellement adaptée aux entreprises du secteur et ne doit en effet pas être seulement accessible aux grands groupes mais, sans transiger sur les principes de base, prendre en compte les possibilités des petites structures.

Le développement du secteur passe également par le développement du CESU. Ce mécanisme n'est toutefois pas exempt de critiques. En effet, s'il facilite les procédures, il est coûteux pour les entreprises. Dans le cadre de l'APA, les entreprises de services à la personne font en moyenne une avance de trésorerie de trois mois. De plus, les taux de commission ont été fixés par les émetteurs et les pouvoirs publics et sont très lourds pour les PME.

Au sujet du CESU, le groupe des entreprises privées souhaite également insister sur le fait que si cet instrument peut être utilisé par les entreprises dans le cadre de leur politique salariale, ceci doit rester une option. Il ne peut donc pas soutenir la proposition du rapporteur qui consiste à faire entrer le CESU dans le champ de la négociation sociale annuelle ou d'étendre le bénéfice du CESU préfinancé aux descendants et au conjoint du salarié.

Enfin, le groupe des entreprises privées regrette le manque d'évaluation concernant la répartition des budgets et les métiers à privilégier.

Le groupe des entreprises privées a voté l'avis, en émettant le souhait qu'une étude ultérieure l'éclaire sur les conditions d'exercice de la profession, pour éviter les traitements inégalitaires entre les associations et les entreprises.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le Plan de développement des services à la personne adopté en 2005 avait retenu toute l'attention de la section des affaires sociales et de notre assemblée une première fois en 2006-2007, sur le rapport d'Yves Vérollet. Les perspectives de croissance des emplois et les enjeux de professionnalisation de ce secteur lui confèrent en effet une importance particulière dans le paysage économique et social de notre pays. Ainsi, le rapport du Centre d'analyse stratégique sur les emplois à horizon 2015 le plaçaient en tête des créations d'emplois pour les prochaines années.

Toutefois, il faut reconnaître d'emblée que le rapprochement entre les deux analyses, celle de 2006-2007 et celle d'aujourd'hui, est tel que les variations n'étaient pas forcément perceptibles.

De plus, force est de constater que les polémiques sur les chiffres et les interrogations sur les dispositifs demeurent vives, ce qui ne facilite pas les interprétations.

Pour notre groupe, cela a nui à une évaluation objective et argumentée, dont la conclusion aurait emporté l'adhésion au-delà de toute polémique. Nous le regrettons.

Pourtant, il nous semble que les évaluations chiffrées auraient pu être précisées, au prix d'explications plus approfondies sur les différentes approches retenues par les uns et les autres, plus complémentaires que contradictoires quand on y regarde de plus près.

Malgré ces imprécisions, les observations faites sur les progrès accomplis dans bon nombre de registres sont intéressantes. De même, le rappel des préconisations formulées en 2007 est bienvenu sur les conventions collectives, la formation, la validation des acquis de l'expérience et la mesure de la qualité des emplois créés par les nouveaux prestataires sur ce marché en pleine croissance.

En revanche, nous ne pouvons souscrire aux appels à faire évoluer les dispositifs d'aides, sans d'ailleurs ni les étendre ni les restreindre, et tout en les « stabilisant » ou en les « pérennisant », ce qui montre l'ambiguïté des positions proposées.

En effet, nous n'avons aucune indication que ces dispositifs ne donnent pas satisfaction au regard des objectifs de « solvabilisation » de l'offre fixés au départ :

- les besoins restent forts, surtout dans les domaines des publics fragiles, enfants, handicapés et personnes âgées, que nous avions ciblés comme prioritaires en 2007 et qui reçoivent largement la plus grande part des aides publiques (entre 80 et 90 %) ;

- le développement de la masse salariale et de la valeur ajoutée (2 à 3 milliards de plus en 2 ans, soit + 15 % par an) et le nombre d'emplois, à temps partiel au moins, sinon en équivalent temps plein, montrent un effet très positif ;
- les aides sont en général décroissantes en fonction du revenu, sauf cas très particuliers, ce qui correspond bien à une mesure d'équité, où les aides sont maximales pour les revenus faibles et où le reste à charge augmente pour les revenus moyens et élevés (et ne diminue pas contrairement à ce que dit le projet d'avis).

Il n'est donc pas souhaitable de rompre un équilibre qui donne des résultats tangibles, au nom d'une préoccupation d'équité que nous ne pouvons que soutenir, mais qui en l'occurrence nous paraît mal fondée. De même, une orientation a priori vers des secteurs ciblés risquerait de se faire au détriment d'autres secteurs potentiellement porteurs.

N'oublions pas que les aides ne couvrent que très partiellement le coût des emplois créés, qui est principalement supporté par les employeurs. Ce ne sont pas des modifications incessantes qui les encourageront, bien au contraire. Surtout dans la conjoncture actuelle qui montre que les progrès demeurent très fragiles, le secteur des services aux particuliers ayant légèrement reculé au 3<sup>ème</sup> trimestre dans le contexte que nous connaissons.

Enfin, il ne nous semble pas évident de mettre en place une avance sur le crédit d'impôt. Si celui-ci marque un succès de nos recommandations, il pourrait certes être élargi aux inactifs, notamment aux retraités, mais aller plus loin le transformerait plus radicalement en subvention directe et coûteuse.

En conclusion, même si tout n'est pas parfait dans l'application du Plan de 2005, nous aurions souhaité - davantage que ne le fait l'avis - que ce bilan soit plus pragmatique, souligne mieux les effets positifs réels des efforts consentis dans ce secteur de croissance et d'emplois, et ne propose de modifier que des points précis portant sur des dysfonctionnements avérés.

Tout en saluant les éléments du projet d'avis qui vont dans ce sens, le groupe des entreprises publiques s'est abstenu.

### **Groupe de la mutualité**

Les services à la personne sont au carrefour de préoccupations diverses et parfois même opposées. C'est ainsi que Martin Hirsch rappelait il y a quelques jours que les services à la personne avaient deux visages, l'un qui sourit parce que le secteur se développe, l'autre qui pleure parce que l'on créé de l'emploi précaire.

Au-delà de cette première contradiction, peut-on réfléchir aux services à la personne en occultant le fait que, derrière son développement, c'est aussi l'esquisse d'un autre modèle de protection sociale qui émerge ?

C'est pourquoi le groupe de la mutualité se félicite de cet avis de suite, l'importance des enjeux nécessitant un suivi et un bilan régulier.

L'enjeu principal est, compte tenu de leur coût pour les finances publiques, celui de l'orientation des aides. L'effort de financement public se justifie pleinement s'il répond à des objectifs explicites et partagés.

À cet égard, le groupe de la mutualité soutient les propositions de l'avis visant à privilégier la compensation de la perte d'autonomie et les services permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

La vigilance est nécessaire pour éviter un glissement vers la solvabilisation des services de confort. Certes, ces derniers pèsent aujourd'hui moins de 10 % des dépenses mais représentent 30 % de l'activité des prestataires agréés. Un tel glissement aurait évidemment pour conséquence de faire perdre sa légitimité au financement public.

Le second enjeu est bien sûr celui de la qualité des emplois créés. Si en effet les discours sur la nécessité d'une professionnalisation, de l'accroissement du temps travaillé, de l'organisation des parcours professionnels et donc de l'attractivité du secteur sont unanimes, la mise en œuvre de ces objectifs s'avère lente et difficile. Des amorces de solution existent, comme le développement de groupements d'employeurs permettant l'intégration au sein d'une même structure d'activités différentes et la diversification des services. Ces modes d'organisation sont aussi une réponse à la complémentarité nécessaire entre offre à domicile et en établissement, notamment pour la petite enfance.

Concernant le développement du CESU, il semble important au groupe de la mutualité, comme le rappelle l'avis, d'éviter que le CESU ne devienne l'outil unique de la prise en compte de la problématique familiale de l'entreprise, freinant ainsi le développement de réalisations telles les crèches d'entreprise.

Le groupe de la mutualité fait siennes les principales propositions de l'avis, notamment pour dispenser de l'avance du coût des services ou pour étudier le bénéfice du crédit d'impôt à tous, mais il nous paraît essentiel de faire du développement des services à la personne un outil au service d'une politique cohérente de protection sociale qui prenne en compte l'ensemble des effets redistributifs, cette remarque trouvant tout particulièrement à s'appliquer à la prise en charge de la dépendance.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**Mme du Roscoät :** « Il y a près de deux ans, je m'inquiétais ici même de la possible dérive du projet de " Service à la personne " dans son aspect " embauche de personnel pour le confort ". Je dénonçais la menace qui pesait sur le secteur de l'artisanat et des TPE, dès lors qu'il existait des taux de TVA différents et qu'une concurrence déloyale risquait ainsi d'être mise en place. Le rapporteur, dans cet avis de suite, souligne parfaitement que rien n'a été fait pour lever cette

inquiétude, qu'il n'y a eu aucune avancée si ce n'est la possible mise en place de coopératives, formule que je n'appelle pas forcément de mes vœux.

De même, le processus enclenché ne pouvait reposer, et nous le savions, que sur l'injection de masses financières importantes et nouvelles. 512 millions d'euros prévus en 2008 : une multiplication par 33 en 5 ans. La seule possibilité était que le taux d'emploi ait tellement explosé que les cotisations sociales pouvaient contrebalancer ces dépenses. Or, nous ne possédons que des chiffres contradictoires, ce qui prouve qu'il n'y a pas de percée dans ce domaine. Nous sommes en période de crise financière grave, il nous faut donc, comme je l'avais souhaité, nous attacher à renforcer l'aide dans les domaines qui relèvent de la solidarité nationale, à savoir : le maintien à domicile des personnes âgées et l'aide aux handicapés.

De même, le soutien aux familles, et plus particulièrement aux femmes qui souhaitent travailler, à travers la garde de jeunes enfants, est primordial. Les conditions de vie rendent de plus en plus difficile le statut de mère au foyer. C'est une véritable gageure de penser qu'une femme qui n'aura pas travaillé pour garder ses enfants, n'aura pas besoin un jour de récolter les fruits d'un travail salarié. On peut certes le déplorer mais les faits sont là : la multiplication des divorces, y compris après un nombre important d'années de mariage, le décès précoce d'un conjoint rendant aléatoires des situations qui semblaient acquises.

Comme le souligne l'avis de suite, toutes les demandes d'aides aux personnes fragiles précitées ne sont pas satisfaites, il est évident que l'effort doit se concentrer sur ces domaines.

Pour ce qui relève du confort, 41 % des services à la personne, hors médico-social, concernent l'entretien de la maison et le ménage, il est souligné que les aides financières accordées n'ont pas apporté de modifications majeures à ce qui existait déjà. Preuve supplémentaire, s'il en était, que l'État ne doit pas tout faire et surtout pas faire à la place de... Les finances publiques n'ont pas une vocation " marchande ".

Je retrouve dans cet avis de suite, une revue " à la baisse " des objectifs, qui me semblent plus conforme à la réalité et à l'actualité. C'est pourquoi je le voterai ».

### **Groupe des professions libérales**

Un peu plus de deux ans après la mise en place du plan Borloo visant à développer les services à la personne, le Conseil économique, social et environnemental a pu affiner son diagnostic et préciser les voies d'amélioration du système. En se concentrant sur les moyens à mettre en œuvre pour faciliter le processus de professionnalisation des intervenants et rendre les conditions d'emploi plus satisfaisantes, l'avis met l'accent sur l'enjeu décisif. Nous soutenons l'essentiel de ces propositions qui s'inscrivent dans une logique de développement du mode prestataire, mode qui nous paraît en effet plus à même que le gré à gré de garantir la qualité à la fois des emplois et des services.

Nous tenons à souligner quatre points complémentaires :

1) L'importance de soutenir, aujourd'hui encore, le développement de l'ensemble des services, y compris ceux qui ne répondent pas directement aux besoins dits « sociaux ». Pour prendre tout son essor, le secteur des services à la personne doit se développer non seulement en direction des publics vulnérables - personnes âgées et jeunes enfants - mais aussi en direction de tout un chacun. L'enjeu en termes d'emplois est important, d'autant plus qu'une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle incitera au développement de l'activité féminine. Cependant, nous partageons le point de vue de l'avis qui préconise avec prudence de diminuer à moyen terme - et pas avant - les aides existantes aux services dits « de confort ».

2) La nécessité de garantir un niveau égal de qualité, quelle que soit la nature du service. Le contrôle *optimum* de la qualité ne doit pas être l'apanage des seuls services destinés aux publics vulnérables. Il est la condition *sine qua non* du développement de l'ensemble des services à la personne, puisque ceux-ci touchent à l'intimité de l'individu et supposent une relation de confiance. Nous pensons que le mode prestataire, que veut favoriser l'avis, aura sur ce point un impact très positif. Il favorise la professionnalisation des acteurs. La présence d'une structure intermédiaire, contre laquelle l'utilisateur pourra éventuellement se retourner, jouera en faveur de la bonne qualité du service. Le rôle des enseignes va dans le même sens et doit, à ce titre, être encouragé.

3) La nécessité d'évaluer pragmatiquement le rendement de la dépense publique en termes d'emplois. La dépense publique doit être en effet considérée comme un investissement. Doit ainsi être évaluée sous cet angle, selon nous, la proposition de faire bénéficier les personnes retraitées du crédit d'impôt. Dans le but de répondre aux besoins des personnes âgées tout en développant le secteur, et sans que cela ne coûte aux finances publiques, l'idée d'étendre aux descendants du salarié ou de son conjoint le bénéfice du CESU préfinancé nous semble être une proposition fondée. Nous adhérons de même à la proposition suivante, qui ne coûtera rien aux finances publiques et devrait favoriser le recours à la garde d'enfants : la suppression, pour ces services, de l'avance des frais des personnes bénéficiant du crédit d'impôt.

4) Il s'agit d'une remarque plus générale : le groupe des professions libérales se félicite de la présentation de ces avis de suite. Il souhaiterait qu'ils se développent beaucoup plus. Documents chargés de faire des bilans d'étape en aval des rapports, ils traduisent le dynamisme de notre assemblée et la poursuite d'une politique intelligente du suivi de nos recommandations.

En conclusion, l'avis révèle l'écart qu'il faudra encore combler pour que les services à la personne s'apparentent à un secteur « comme un autre », avec ses professionnels et ses garanties qualité. Si la difficulté majeure sera à l'avenir de concilier l'exigence de qualité et la préservation d'un coût abordable, les propositions se placent néanmoins dans cette perspective et contribuent efficacement à cette évolution. C'est pourquoi le groupe des professions libérales l'a voté.

### **Groupe de l'UNAF**

Voici trois ans que le Plan Borloo est en place, et le secteur des services à la personne - fabuleux gisement potentiel d'emploi et véritable enjeu de société - a commencé à émerger. Le Conseil économique, social et environnemental est à même, aujourd'hui, grâce à l'avis de M. Yves Vérollet, de dresser un premier bilan et d'affiner son diagnostic et les recommandations qu'il avait formulées début 2007. Pour le groupe de l'UNAF, les services à la personne constituent un véritable accompagnement des familles et ont un impact positif certain sur leur vie et sur celle des publics fragilisés. À ce titre, il est pour nous primordial d'améliorer le secteur. Nous nous réjouissons donc de pouvoir soutenir dans leur majorité les propositions présentées dans l'avis.

Nous tenons à en souligner quelques aspects.

**1)** En premier lieu, il convient de rappeler l'un des enjeux majeurs des services à la personne. Il s'agit de **favoriser la conciliation de la vie professionnelle et personnelle**.

- À ce titre, nous soutenons la recommandation de rendre neutre financièrement le choix du mode de garde des jeunes enfants, afin de ne pas décourager le retour à l'emploi des femmes, encore trop nombreuses, dont les enfants n'obtiennent pas de place en crèche.
- Pour autant, il faut garder à l'esprit que tous les modes de garde doivent être de bonne qualité. C'est pourquoi nous sommes excessivement vigilants quant à l'idée de regrouper les assistantes maternelles dans des locaux communs, tels que des appartements aménagés. Nous préfèrerieons de beaucoup voir se développer des micro-crèches, véritables structures d'accueil règlementées depuis le décret du 22 février 2007.

**2)** Deuxièmement, il faut rappeler **l'impact positif des services à la personne pour mieux accompagner certains publics**: enfants, personnes handicapées et personnes âgées. Il est donc nécessaire de les encourager.

Trois propositions, qui affinent les dispositifs financiers existants sans les alourdir outre mesure, nous semblent aller pleinement dans ce sens :

- **L'extension du crédit d'impôt aux personnes inactives**, qu'il faut considérer comme un investissement et non un manque à gagner pour l'État, tant les services à la personne pourront se développer auprès de cette population ;
- **L'extension du bénéfice du CESU préfinancé** pour les services rendus au domicile des descendants ou du conjoint ;
- et surtout, **la suppression de l'avance des frais pour les personnes bénéficiant du crédit d'impôt**, notamment pour ce qui relève des services à la petite enfance.

**3)** En dernier lieu, nous souhaitons insister, tout comme le fait l'avis, sur l'idée que **toute structure doit prendre en considération le service rendu à l'usager et la professionnalisation des intervenants**. Il faut donc mieux organiser le métier. Il y a ici de grands efforts à fournir.

- Au premier chef, il faut absolument garantir un niveau égal de qualité et des exigences semblables, et ce, quel que soit le service à rendre. Rappelons que ce n'est pas seulement du prix mais de la confiance des usagers que dépendra l'attractivité du secteur, pour le moment fragile. L'amélioration des filières de formation initiale comme continue, devrait permettre de donner des perspectives de carrières aux professionnels du secteur. Également, sans remettre en cause la nécessité du gré à gré, le mode prestataire, que favorise l'avis, peut jouer un rôle important dans la professionnalisation des acteurs.
- Dans le même sens, nous sommes sensibles à l'idée de rompre l'isolement de ceux qui travaillent à domicile. Nous soutenons par exemple le fait d'inciter au développement des RAM (Réseaux d'assistantes maternelles).
- Enfin, **la certification est un moyen de garantir et d'améliorer la qualité**. Il conviendra cependant, dans certains cas, de veiller à harmoniser ces procédures avec les dispositions de la loi du 2 janvier 2002 concernant l'évaluation interne dans le cadre de l'obligation de la démarche qualité, afin de ne pas ajouter de dispositifs inutiles, ni de surcoûts.

Pérenniser le système existant, l'améliorer et l'orienter progressivement vers les personnes en perte d'autonomie et la garde d'enfants, voilà en quelques mots ce que tente de faire cet avis de suite.

Le chemin sera long encore pour que les services à la personne ne soient plus considérés comme un secteur spécifique, « à part ». L'enjeu est avant tout de concilier à long terme exigence de qualité et accessibilité pour les publics fragiles.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Il s'est prononcé favorablement sur l'avis.

#### **Groupe de l'UNSA**

Une orientation politique postulait que les services, notamment les services à la personne (SAP), avec leur gisement d'emplois potentiel, seraient un facteur de croissance. Les résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux.

La mise en œuvre du plan Borloo visait un développement rapide des entreprises et des emplois dans le domaine des SAP. Trois ans après son lancement, le « décollage » des SAP s'avère fragile en raison de leur faible attractivité. Plusieurs éléments peuvent l'expliquer : le développement du marché des SAP, en France, est freiné du côté de la demande (perçus comme trop coûteux, tâches pouvant relever de solidarités choisies ou coutumières (au sein de la cellule familiale, du voisinage, etc.), comme du côté de l'offre (par leur image négative).

Les SAP, qu'on pourrait considérer comme des services de première nécessité, devraient relever d'un financement collectif. Dès lors, leur développement devrait intégrer les exigences du service public de qualité avec l'égalité d'accès et la professionnalisation.

La question des publics auxquels s'adresse l'aide à la personne mérite d'être creusée. Les SAP doivent se développer en direction des publics fragilisés (personnes âgées, handicapées, garde des jeunes enfants) mais il ne faut pas négliger les besoins de garde d'enfant au-delà de 3 ans, en particulier pour les familles monoparentales. La distribution par les régions de CESU préfinancés pourrait être recommandée à l'appui de leurs programmes de qualification et de réinsertion.

Cet avis aurait mérité d'être plus ambitieux concernant :

- la politique de l'offre, au sein de laquelle la diversité des modèles doit être respectée ;
- la poursuite du soutien à la demande ;
- la mise en place d'une véritable démarche « qualité » conjuguant compétence, qualification et professionnalisation ;
- et pour l'attractivité des métiers, des conditions de travail et un salaire décents.

Le développement de l'offre relevant de l'économie sociale et solidaire pourrait venir en complément d'autres politiques publiques comme le soutien au développement des structures d'insertion par l'activité économique ou le soutien au développement des entreprises coopératives. L'offre, ainsi diversifiée, apporterait un service au plus grand nombre.

L'utilisation du CESU peut encore nettement progresser par l'extension de la liste des bénéficiaires aux descendants et par l'amélioration des conditions de diffusion du CESU pré-financé (communication, dématérialisation). En ce qui concerne ce dernier, l'avis préconise qu'il devienne, pour les salariés, un élément de négociation sociale ; pour l'UNSA, il doit être, impérativement déconnecté de la négociation salariale.

Le développement de l'offre et le maintien durable de la demande imposent une consolidation d'une véritable filière professionnelle qui sera le gage de l'amélioration de la qualité des prestations.

La professionnalisation des activités et des salariés, nécessite d'adapter la cartographie des titres et diplômes, les organismes de formation et l'offre de service destinée aux demandeurs d'emploi. Un meilleur accès à la formation doit être organisé en simplifiant et en diversifiant les voies d'accès aux métiers des SAP, notamment par l'apprentissage.

La professionnalisation des salariés est une étape importante dans la démarche « qualité » que doivent emprunter les entreprises. Dans cet esprit, il la formation des personnels d'encadrement est aussi un impératif. Trop de bénévoles qui n'ont pas de compétences en gestion de ressources humaines encadrent les personnels de service à la personne.

Enfin, il faut souligner que près de 80 % des salariés de ce secteur sont employés en gré à gré, le plus souvent à temps très partiel et n'ont, de ce fait, pas accès à la formation, aux contrôles médicaux, aux contrôles de l'inspection du travail ou aux organisations syndicales. Leurs droits sociaux sont réduits. Cette situation est inacceptable surtout que nombre d'observateurs s'accordent pour reconnaître la pénibilité des conditions de travail, l'absence de contreparties pour le salarié, des risques en termes de santé et de sécurité élevés.

Cet avis de suite n'est pas suffisamment ambitieux dans ses propositions surtout à la veille du lancement d'un nouveau plan début 2009. Il convient d'ajouter que ce nouveau plan apparaît comme une variable d'ajustement dans un contexte de crise économique. L'avis aurait mérité d'être plus volontariste.

L'UNSA s'est abstenu.

## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### **Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

<i>Nombre de votants</i> .....	<i>201</i>
<i>Ont voté pour</i> .....	<i>182</i>
<i>Se sont abstenus</i> .....	<i>19</i>

**Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**

#### **Ont voté pour : 182**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Bailhache, Barrau, Bastian, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Lemétayer, Lépine, Lucas, Marteau, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweegehe, Vérollet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguer, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Prada, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

*Groupe de la coopération* - MM. Budin, Dezellus, Lenancker, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, M. Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Fuentes, Ledee, Paoletti, Paul, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Boisgontier, Cannac, Cartier, Charon, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duhartcourt, Figeac, Geveaux, Mmes Grard, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Steg, Sylla, Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

### **Se sont abstenus : 19**

*Groupe de l'agriculture* - M. Rougier.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Almérás, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Marembaud.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier.

## BIBLIOGRAPHIE

Gisserot Hélène, *Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix*, rapport au ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, mars 2007.

Tabarot Michèle, rapport sur le *Développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, juillet 2008.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), rapport n° 8, *Les services à la personne*, la documentation française, 2008.

Michel Coquillion, *L'impact de l'allongement de la durée de vie sur les systèmes d'aides et de soins*, n° 2007/18, octobre 2007

Yves Vérollet, *Le développement des services à la personne*, n° 2007/04, janvier 2007

*Les effets redistributifs de la politique familiale*, Études et résultats, INSEE, février 2001.

Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications » *Les métiers en 2015*, Centre d'analyse stratégique, Dares, n° 6 - 2007.

Rapport d'activité de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) 2007

Rapport n° 8, *Les services à la personne*, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

Rapport au Parlement sur *La Sécurité sociale*, Cour des comptes, 2008.



## TABLE DES SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ADESSA	Association soins et services à domicile
ADF	Assemblée des départements de France
ADMIR	Aide à domicile en milieu rural
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
APA	Allocation pour la perte d'autonomie
ANSP	Agence nationale des services à la personne
ARF	Association des régions de France
BIPE	Bureau d'information et de prévisions économiques
CCAS	Centre communal d'action sociale
CESU	Chèque emploi service emploi universel
CNCPH	Comité national consultatif des personnes handicapées
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRPA	Comité national des retraités et personnes âgées
CNSA	Caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DLA	Dispositifs locaux d'accompagnement
DUT	Diplôme universitaire de technologie
FEDESAP	Fédération des entreprises de services à la personne (adhérente à la CGPME)
FFCGA	Fédération française des coopératives et groupements d'artisans
FEPEM	Fédération nationale des employeurs familiaux
FESP	Fédération des entreprises de services à la personne (adhérente au MEDEF)
FOAD	Formation ouverte à distance
GRH	Gestion des ressources humaines
IRCEM	Institut retraite complémentaire des employés maison et assistantes maternelles
ISERPE	Institut des services à la personne
MACIF	Mutuelle assurance des commerçants et industriels de France
OFCE	Office français des conjonctures économiques
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPCALIA	Organisme paritaire collecteur agréé
RAM	Relais assistantes maternelles
SCIC	Sociétés coopératives d'intérêt collectif
THETIS	Programme de soutien à la modernisation des structures agréées
UNA	Union nationale des associations de services à domicile

UNACCSS	Union nationale des associations coordinatrices des centres de soins et de santé
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales



CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le présent avis du Conseil économique, social et environnemental dresse le bilan du premier plan des services à la personne trois ans après son adoption. Il propose de nouvelles mesures pour assurer un développement d'emplois de qualité dans un secteur clé de l'économie. L'avis aborde également les enjeux financiers et sociaux liés à la perte d'autonomie et à la garde d'enfants.