

**DÉVELOPPER  
L'OFFRE DE SERVICES  
À LA PERSONNE**

---

**Guilhem Bentoglio**  
*Chef de projet du groupe Délos*  
*Commissariat général du Plan*

**n° 4 – Mai 2005**

L'histoire économique semble linéaire et irréversible : les emplois migrent de secteur en secteur et, progressivement, se déplacent du primaire au secondaire, puis du secondaire au tertiaire. Face à cette tertiarisation programmée des économies, les esprits et les représentations résistent parfois. À la nostalgie de la terre naturelle se sont substituées la valorisation de l'industrie et une vision souvent dédaigneuse pour les services. L'amour de la terre et la passion pour les arts et métiers de l'industrie ne sauraient être comparés à des activités de service dont le paradigme rhétorique a souvent été, dans la bouche de nos ingénieurs économistes, la profession de coiffeur ! Dans les années 1980, Pierre Bellon se battait pour faire créer, au sein du CNPE, le Comité de liaison des professions de service, tandis que nous tentions, Yves Lichtenberger et moi-même, de financer des recherches au CNRS et à l'université sur ce secteur qui n'intéressait à l'époque pas plus les sociologues que les économistes.

Toujours subsistait cette référence au coiffeur – si chère à Jean Fourastié – comme si cette profession était méprisable sous prétexte qu'on n'y enregistrait guère de gains de productivité et qu'on y investissait peu de matière grise. Outre que ces deux assertions sont contestables – comme l'attestent les succès propres aux marques de réseaux (les chaînes de coiffeurs) et l'attention rigoureuse portée par l'Oréal à cette profession qui contribua significativement à sa croissance –, la réduction imaginaire et discursive du secteur à cette profession entravait la réflexion théorique et la connaissance d'un secteur dans lequel se créaient massivement des emplois.

Le secteur des services s'est d'abord développé comme un appendice de l'industrie, dans la relation qu'on nomme communément *B to B*. Puis,

avec une hardiesse nouvelle, se sont créées des entreprises convaincues de la nécessité du *B to C*. Cette évolution n'allait pas de soi car le particulier accroît la complexité de la démarche et pose de nouveaux problèmes de solvabilité. En revanche, pour le décideur public, soucieux de l'emploi national et de sa stabilité, l'intérêt majeur des services aux particuliers réside dans la territorialité des emplois. Cependant, l'expatriation des processus de numérisation ou des centres d'appels téléphoniques montre que seule une nouvelle catégorie de services correspond à cette attente, les services à la personne qui impliquent une présence physique du prestataire. Autrement dit, les emplois créés dans le secteur des services à la personne ne sont pas délocalisables.

Dans la dernière décennie, les services inspirèrent davantage de respect à travers le lien qu'ils pouvaient entretenir avec les technologies nouvelles : l'informatique, Internet, le virtuel permirent d'en isoler quelques-uns, considérés comme nobles et créatifs, leviers décisifs d'une nouvelle économie mondialisée. Parallèlement, tandis que l'informatisation accroissait le processus de création et destruction d'emplois, se développaient mille services exigés par les transformations du marché et les nouveaux impératifs imposés aux industriels : dans la plupart des activités productives, il faut désormais vendre un produit en l'associant à des services qui permettent de fidéliser les clients gagnés.

Les emplois régressent irrémédiablement dans l'agriculture et l'industrie, le décideur public ne peut donc plus ignorer le rôle que jouent et joueront les services dans toute politique de l'emploi. Comme le chômage constitue le premier adversaire de la cohésion sociale, il était logique que Jean-Louis Borloo se souciât du déve-

loppement des services. Il ne pouvait se contenter des services valorisés par leur lien direct avec les technologies les plus avancées. Il décida donc d'explorer les gisements d'emplois dans le secteur très spécifique des "services à la personne". Suivant les instructions écrites du Premier ministre et son inclination personnelle pour les travaux menés par le Plan – qu'il avait déjà associé, très en amont, à son plan de cohésion sociale –, il nous demanda donc de contribuer à cette idée nouvelle (annexe 5).

Le groupe de projet *Délos* travaillait déjà sur le développement des services à la personne. Il intensifia ses travaux pour les intégrer dans le calendrier du ministre de la Cohésion sociale. Les résultats – publiés dans ce *Cahier* – furent transmis à Jean-Louis Borloo quelques semaines avant l'annonce publique de son dispositif. Le Plan reconnaît le courage et la pertinence d'une démarche qui lutte contre maints préjugés dans le souci de l'intérêt général. En effet, dès qu'on évoque les "services à la personne", surgit une constellation d'images négatives qui donneraient envie de baisser les bras : des "petits boulots" à la "servilité", en passant par la "domesticité" ou "le service des riches", le discrédit frappe le discours, dans la continuité des représentations négatives évoquées auparavant.

Le Plan est depuis longtemps sensible à l'importance d'une véritable politique de l'emploi dans ce secteur des services à la personne : on oublie souvent que le chèque service a été créé sur l'initiative du Plan : ainsi furent révélés et régularisés quantité d'emplois souterrains. Aujourd'hui cette politique semble d'autant plus décisive que ces services correspondent à de nombreux besoins apparus avec de nouveaux modes de vie et des éléments démographiques incontestables.

Dans son rapport, le groupe *Délos* insiste sur la transformation de l'offre – puisque nous sommes déjà, en France, les champions du monde de la solvabilisation de la demande et qu'il ne faut pas succomber à la tentation des emplois totalement subventionnés –, sur la nécessité de construire des trajectoires professionnelles pour les hommes et les femmes qui s'investissent dans ces activités de service ; enfin, *Délos* montre que la France n'est pas en retard dans ce secteur, mais que ce dernier doit se professionnaliser.

Que tout le groupe de projet, et notamment son chef, Guilhem Bentoglio, soit remercié pour le travail qu'il a réussi à accomplir en l'intégrant avec précision au calendrier imposé par le plan de cohésion sociale.

**Alain Etchegoyen**

# SOMMAIRE

---

<b><u>RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL</u></b>	<b>9</b>
<b><u>INTRODUCTION</u></b>	<b>13</b>
<b><u>CHAPITRE PREMIER</u></b>	
<b>Organisation du secteur et impératif de professionnalisation</b>	<b>17</b>
1. Les problèmes d'identification du secteur	17
2. Un déficit d'organisation du secteur	18
3. Les enjeux de la professionnalisation du secteur	24
4. Les fonctions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins des ménages et attirer un personnel compétent	26
<b><u>CHAPITRE 2</u></b>	
<b>L'emploi dans les services domestiques en France : une mise en perspective internationale</b>	<b>37</b>
1. De la difficulté à mesurer les emplois dans les services domestiques	37
2. La France : un modèle de référence pour les emplois à la personne ?	40
3. Quelle durée effective du travail des emplois à la personne ?	44
4. Quelle productivité dans le secteur des emplois domestiques ?	45
<b><u>CHAPITRE 3</u></b>	
<b>Possibles modes d'organisation économique du secteur</b>	<b>51</b>
1. Grande enseignes distributrices de services à la personne	51
2. Plates-formes multi-services	53
3. Services joints à des produits annexes	55
4. Réseaux de prestataires	56
5. Intérim	57
6. Internalisation au sein des entreprises	59
7. Autonomie intermédiée	60
8. Le gré à gré	61

<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>Quelles intervention pour l'État ?</b>	<b>63</b>
1. Philosophie d'action	63
2. Cinq mesures prioritaires	64
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 1</b>	
Composition du groupe <i>Délos</i>	73
<b>ANNEXE 2</b>	
Les principales étapes de la politique publique en faveur des emplois à la personne	75
<b>ANNEXE 3</b>	
Notes méthodologiques	79
<b>ANNEXE 4</b>	
Analyses de quelques mesures pouvant être prises dans le secteur des services à la personne	81
<b>ANNEXE 5</b>	
Mandat du groupe de projet <i>Délos</i>	91

## RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL

Le présent document étudie quels seront les opérateurs de demain dans le secteur des services à la personne et comment leur mode d'organisation pourra permettre de développer des emplois de qualité.

*Dans un contexte de réhabilitation des politiques sectorielles soutenant la croissance et l'emploi, celles ciblant les services à la personne constituent un complément pertinent à des politiques plus ambitieuses.* Les économies développées à forte croissance sont celles dans lesquelles secteurs innovants et rentes technologiques alimentent des emplois moins qualifiés, notamment dans les secteurs des services de proximité, qui sont de surcroît peu délocalisables.

*Malgré tout, les comparaisons internationales montrent que l'objectif gouvernemental de création de 500 000 emplois en trois ans est exigeant.* Les statistiques d'emploi sont certes fragiles, mais elles tendraient à montrer que la France est plutôt en avance sur les États-Unis et l'Allemagne dans le secteur des emplois domestiques et personnels. Ceci signifie que l'on ne peut s'appuyer sur un simple mécanisme de rattrapage et que le potentiel de création d'emploi réside plutôt dans l'organisation du secteur.

*Les gisements potentiels d'emplois sont donc plus à chercher dans la professionnalisation d'un secteur qui constitue déjà un atout national que dans la référence à un modèle étranger qu'il conviendrait d'imiter.* Le vieillissement de la population, les changements dans la gestion des temps ou la croissance des revenus peuvent constituer à terme une source importante de création d'emplois dans le secteur.

*En outre, une meilleure organisation de la production est susceptible d'améliorer l'image du secteur, per-*

*mettant à terme à une demande latente de s'exprimer.* Cela suppose de dissocier la promotion du secteur des campagnes de réinsertion de personnes exclues du marché du travail. Conférer automatiquement une vocation sociale (économie sociale et solidaire) particulière aux services à la personne nuit finalement à leur développement.

*Il faut pour cela étendre les politiques publiques, portées principalement sur la solvabilisation, vers les enjeux de la professionnalisation.* L'émergence de prestations de services à la personne diversifiées et de qualité suppose à la fois un besoin exprimé, une offre de service de qualité et la mise en relation entre offre et demande. En mettant l'accent sur la solvabilisation de la demande, les politiques publiques des quinze dernières années ont été incomplètes. Il convient désormais de favoriser la professionnalisation du secteur, qui structure l'intermédiation et renforce la qualité de l'offre ; ce qui doit susciter en retour l'émergence d'une nouvelle demande.

*La professionnalisation passe par la formation d'un personnel d'encadrement capable de développer une véritable ingénierie des services à la personne, assurant la qualité du service et celle des emplois.* La qualité du service concerne la prestation à domicile (plans de formation du personnel de contact...) mais surtout l'apport d'une valeur ajoutée dans l'intermédiation (information, définition de la mission de service avec l'utilisateur, garantie de la qualité, dépannage...). La qualité des emplois permet de sortir de la précarité des petits boulots (recrutement professionnel, emplois du temps attractifs, suivi des trajectoires professionnelles, plans de formation...).

*La biodiversité des structures d'offres est un atout.* Les services à la person-

ne nécessitent à la fois compétences “professionnelles” (gestion des ressources humaines, comptabilité...) et compétences “humaines” (gestion de l’intersubjectivité d’une relation de travail dans un espace privé). La multiplicité d’acteurs aux profils différents (associations, entreprises, collectivités locales...) est un atout.

*Dans la décennie à venir, ces acteurs peuvent mieux structurer le secteur via des modes d’organisation complémentaires.* La mise en réseau de prestataires par un intégrateur permettrait de faciliter la garantie de la qualité via une enseigne et la mise en commun de procédures communes ; mais ce mode de structuration du secteur, professionnalisant, ne peut apparaître spontanément. D’autres modes d’organisation (services aux salariés par des conciergeries d’entreprises, implication du secteur de l’intérim) sont prometteurs mais limités à des segments du marché. Certains modes d’organisation actuellement prépondérants (gré à gré, structures mandataires) gardent un potentiel de développement assez fort, mais leur potentiel de professionnalisation et de structuration du secteur est faible.

*Il faut favoriser l’émergence d’un tissu de prestataires locaux compétents et attractifs pour les salariés, maillon central de ces modes de structuration.* L’existence de prestataires locaux de qualité constitue un préalable à l’engagement dans le secteur de grandes enseignes, qui ne peuvent pas risquer leur marque à la légère. Ces relais n’émergeront que s’ils bénéficient d’incitations plus fortes que celles associées à l’emploi de gré à gré.

*Il est essentiel de clarifier et de développer le rôle des organismes d’intermédiation entre l’offre et la demande (organismes de certification, entreprises ou collectivités finançant les services, plates-formes d’intermédiation, etc.).* Un effort d’identification des fonctions et des modalités d’actions de ces intermédiaires est nécessaire au regard des enjeux suivants : évaluation de la qualité, professionnalisation, agrément et certification, financement, intermédiation informationnelle, innovation et R & D.

*Une véritable politique ne peut se définir qu’à partir d’objectifs clairs et d’un suivi des résultats. C’est pourquoi il est important de réduire la forte méconnaissance statistique du secteur.* Cette dernière est susceptible de nuire au suivi, à l’évaluation et au pilotage des politiques publiques. Il conviendrait notamment de mieux connaître la qualité et la temporalité des emplois ainsi que les garanties sociales associées. Actuellement, l’information statistique souffre des carences suivantes : le concept des services à la personne est à géométrie variable et le périmètre peut être choisi en fonction des propos à tenir ; le traitement de la multi-activité, du temps partiel et du travail au noir, caractéristiques des services à la personne, sont susceptibles d’influer fortement sur les effectifs de la branche et de fausser les comparaisons internationales ; la difficile couverture statistique et la multiplicité des sources induisent des incertitudes de l’ordre de 25 % des effectifs. La tenue de statistiques plus robustes pourra en outre servir de base à la nécessaire construction d’un dispositif d’évaluation des politiques publiques.

### Chronologie simplifiée des études et des mesures sur les services à la personne

1985	<i>Rapport du Commissariat général du Plan</i> , Développer l'emploi dans les services Premiers travaux sur la garde d'enfant et l'aide aux personnes âgées. Met l'accent sur l'inadaptation qualitative et quantitative de la demande. Propose notamment d'inciter à la création de structures privées ou associations de soutien à domicile et d'expérimenter des moyens de paiement spécifiques sur le modèle du chèque-restaurant, avec l'objectif de créer un pouvoir d'achat additionnel pour les ménages
1987	Exonération de <i>charges patronales</i> pour personnes handicapées et âgées AGED : allocation de garde d'enfant à domicile <i>Associations intermédiaires</i> pour la réinsertion de personnes en difficulté
1989	<b>X<sup>e</sup> Plan</b> : identifie parmi les nouvelles demandes de service les activités nouvelles pour lesquelles la demande n'est pas solvable au prix du marché (aide aux personnes âgées et garde d'enfants). Ce sont souvent des activités qui relèvent du secteur d'utilité sociale ; elles peuvent devenir marchandes sous certaines conditions. Il faut en faciliter l'émergence mais également les soutenir plus longtemps pour assurer leur stabilité et leur développement
1990	Déduction fiscale de 50 % sur les emplois familiaux <b>Rapport Greffe, Commissariat général du Plan, Nouvelles demandes, nouveaux services</b> Propose d'expérimenter le chèque service ; sur le modèle du titre restaurant, c'est "un moyen commode de solvabiliser la demande, puisque les bénéficiaires acquièrent des chèques à un prix inférieur à leur valeur nominale d'échange, la différence pouvant être prise en charge par l'employeur, l'État ou toute autre collectivité". Cependant, «son usage n'est possible que si l'offre de services correspondant existe»
1991	<b>Asseraf et Laville, Commissariat général du Plan, Services de proximité</b> "Les services de proximité ne peuvent en aucun cas représenter la solution idoine aux problèmes d'insertion. Leur développement suppose en effet une crédibilité forte de la part des usagers et un niveau de qualité que seul le professionnalisme peut accréditer" (...) "Seule la combinaison de mesures concernant l'offre, la demande et le cadre d'exercice de ces activités est à même de contribuer à leur développement"
1993	CES : création du chèque emploi-service
1994	<b>Sous la direction de J.-L. Laville, L'économie solidaire, une perspective internationale</b> L'économie solidaire est un concept visant à dépasser l'analyse des initiatives locales et communautaires en termes de secteur informel ou d'économie domestique, pour mettre l'accent sur la recomposition des rapports entre économique et social
1996	TES : création du titre emploi-service
1998	<b>Rapport du Conseil d'analyse économique, Emplois de proximité</b> Outre la solvabilisation de la demande, insiste sur la professionnalisation de l'offre et sur la qualité des services rendus
1999	Réduction du <i>taux de TVA</i> à 5,5 % pour toute activité du secteur <b>Rapport Lipietz, L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale</b> Propose de développer un tiers secteur de l'économie sociale et solidaire
2002	APA : aide personnalisée à l'autonomie
2004	<b>Rapport du Commissariat général du Plan – Conseil d'analyse économique, Productivité et emploi dans le tertiaire</b> Insiste sur la nécessité de passer à une politique de soutien de l'offre PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant
2005	Plan Borloo sur le développement des services à la personne

Note : Les mesures de politique apparaissent en grisé. Elles ne découlent pas forcément des rapports qui les précèdent



La question du développement des services à la personne peut sembler anachronique dans un contexte de retour en grâce des politiques industrielles sectorielles de grande ampleur et alors que de nombreuses voix s'alarment des délocalisations ou de la désindustrialisation rampante.

Cependant, ouvrir le champ d'action de l'État à des dimensions autres que celles de la relance des grands programmes et du soutien direct aux nouvelles technologies constitue un enjeu de taille. La focalisation sur les secteurs innovants, lorsqu'elle est exclusive, comporte pour risque principal de passer à côté des enjeux de diffusion du progrès technique. Les économies développées à forte croissance sont celles qui ont su ou savent faire en sorte que la rente technologique alimente des emplois moins qualifiés dans le secteur des services, emplois de proximité qui de surcroît sont peu délocalisables. Le défi consiste néanmoins à faire en sorte que ces emplois ne viennent pas gonfler les cohortes des *working poors*.

Cette question est emblématique de la capacité des économies avancées à exploiter les gains d'organisation issus des technologies de réseaux pour faire émerger une offre de qualité dans des activités réputées jusqu'ici peu perméables au progrès technique. Le secteur des services à la personne est caractérisé aujourd'hui par une balkanisation de ses structures, par un déficit d'organisation qualifiante et est dominé aux trois quarts par le gré à gré ; il s'agit d'un chantier clé concernant l'organisation des sphères marchande et non marchande face à des besoins dont la montée en puissance est patente. Le déploiement de ce secteur soulève néanmoins des questions redoutables en termes d'organisation du travail qui dépassent de loin la problématique réductrice de plus ou moins de flexibi-

lité. Servir d'autres personnes conduit à aborder des questions sensibles autour des horaires décalés, du fractionnement des temps, de la multi-activité... Il y a là un terrain concret pour penser le temps partiel, les garanties sociales qui doivent y être associées, la qualité de l'emploi.

Ces défis de taille ne doivent pas conduire néanmoins à surcharger la vocation sociale des services à la personne, écueil récurrent qui nuit au final au développement du secteur. Ainsi, les services de proximité ont parfois été considérés comme représentatifs d'un modèle d'économie – l'économie solidaire – se voulant une alternative au capitalisme. Fréquemment, ils ont été présentés comme capables, presque à eux seuls, de résorber le chômage. L'enjeu d'intégration a jusqu'ici pris le plus souvent l'ascendant sur la logique de production et de professionnalisation. L'idée qu'il y aurait un gisement d'emplois dévolu à la réinsertion des chômeurs et des RMIstes nuit à la représentation du secteur en termes de qualité ou de productivité. Cette logique, lorsqu'elle est exclusive, peut être considérée comme un frein à l'expression d'une partie de la demande potentielle. De surcroît, la prégnance des débats statutaires est trop grande : à travers eux, la crispation idéologique entre logiques marchandes et logiques non marchandes prend l'ascendant sur les enjeux organisationnels (segmentation du marché, modes de production, jeux d'acteurs).

Avec un peu de recul, il apparaît préférable de revenir à des considérations plus modestes et plus proches de la réalité. Les services à domicile ont fait l'objet de nombreuses mesures de politique économique et sociale depuis la fin des années 1980. Ces mesures ont permis un développement quantitatif de ces services ou pour le moins un blanchiment d'une part de

l'emploi informel. Mais en procédant par strates successives, elles ont rencontré des limites : subventionnement inéquitable entre les différentes formes d'organisation, qualité insuffisamment développée et contrôlée et précarité persistante de l'emploi. Le but de ce rapport est de mettre l'accent sur les enjeux d'organisation du secteur, sur la nécessité d'une émergence de structures qualifiantes qui ouvrent la voie à des emplois décents (au sens du BIT).

L'accent sera donc mis ici sur la professionnalisation du secteur. Cela suppose d'aller au-delà d'une simple logique de solvabilisation de la demande ou d'un développement pur et simple de substituts marchands aux activités déployées par les ménages eux-mêmes dans la sphère domestique. Le travail domestique est alors conçu comme une intervention originale plutôt qu'exerçant une fonction réputée d'ores et déjà remplie par les ménages eux-mêmes. Le fait que la famille puisse se rendre à elle-même ce service est, en réalité, de plus en plus contredit par les évolutions de la "famille" et la métamorphose des solidarités familiales... Si l'État ne prévoit rien, le service qu'on se rend à soi-même s'imposera avec ses "lois" propres (gré à gré, travail au noir...) et non par l'intervention professionnelle. Cette vision suppose donc de travailler à la différenciation des compétences, à une spécialisation qui appelle plus naturellement à une montée des qualifications dans la sphère professionnelle.

La prospective du secteur est soumise à un jeu de forces contradictoires entre ceux qui imaginent l'avenir du secteur porté par les entreprises et ceux qui le voient entre les mains du tiers secteur ; entre ceux qui conçoivent ces services comme un instrument d'intégration et de qualification des exclus du marché du travail et ceux qui y voient un risque

de montée des *working poors* ; entre ceux qui envisagent un développement autonome du secteur fondé sur ses propres gains de productivité, et ceux qui entrevoient la montée endogène de ces services dans le sillage de l'enrichissement plus global de l'économie ; entre ceux qui y voient l'opportunité d'un accomplissement du temps choisi, et ceux pour qui la société de services dérive de l'intensification des temps de travail, de l'incompatibilité croissante entre vie professionnelle et familiale.

Ces tiraillements peuvent être sclérosants et brouiller la représentation du développement des services à la personne si l'on ne cherche pas à dépasser les schémas polaires ; en dépit des besoins potentiels, il n'y pas d'Eldorado évident ni en termes d'emplois, ni en termes de profits. La réalité première réside dans le fait que, comme toute activité intensive en main-d'œuvre, elle ne peut compter que sur des marges faibles, alors que sa mise en œuvre est complexe, puisqu'il s'agit pour le prestataire ou l'intermédiaire de gérer à la fois la polyvalence des tâches et un risque fort sur le plan juridique, sanitaire ou celui de la réputation.

Dès lors, comment les acteurs du secteur des services à la personne sont-ils susceptibles de s'organiser dans la prochaine décennie ? Quelles sont les structures d'offre prometteuses, permettant de développer demain des emplois de qualité ? L'idée d'un intervenant clé, privé, public ou tiers, qui pourrait dans un horizon court transformer les emplois émiettés en emplois à temps plein ou partiel décents, en prestations polyvalentes et ajustables, est-elle crédible ? La mise en franchise des structures existantes, l'exploitation et la reconversion de réseaux existants, comme celui de La Poste, sont-elles des voies d'avenir ? Le

véritable levier de développement de ce secteur ne réside-t-il pas dans la mise en place de formes d'intégration entre une diversité d'acteurs, le tissage de partenariats entre les entreprises prestataires ou mandataires, les associations, les bénévoles, les collectivités et les particuliers ?

**La première partie** du document étudie les besoins d'organisation du

secteur. **La deuxième** situe le cas français par rapport à l'étranger. **La troisième** explore les différentes possibilités d'organisation du secteur pour la décennie à venir et souligne la nécessité d'une diversité d'opérateurs et de statuts. **La quatrième** partie propose cinq mesures prioritaires visant à une meilleure professionnalisation de l'offre de services à la personne.

|

---

## CHAPITRE PREMIER

### Organisation du secteur et impératif de professionnalisation <sup>1</sup>

(1) Cette partie doit beaucoup aux travaux de B. Croff et de P. Haddad.

Le secteur des services à la personne est faiblement structuré : les entreprises y sont plutôt sous représentées, et le cadre organisé des associations mandataires, ou prestataires draine beaucoup moins d'emplois que le cadre du gré à gré (emploi direct). Cette situation d'émiettement des structures induit une fragilité du statut des salariés, une opacité concernant les processus de production et la qualité des services. La difficulté des ménages ou des plates-formes désireuses d'organiser une intermédiation informationnelle efficace à trouver une offre organisée, compétitive et de qualité, et les obstacles auxquels se heurtent les nouveaux entrants sur ce secteur, indiquent que l'enjeu politique se situe prioritairement sur le terrain de l'organisation de la production.

#### 1. Les problèmes d'identification du secteur

Les services à la personne se heurtent souvent à un problème d'identification de leur périmètre en tant que secteur. Le flou des contours nuit à l'institutionnalisation et à la continuité d'une politique les concernant. À cheval sur plusieurs domaines ministériels, ces services font difficilement l'objet d'une stratégie coordonnée. Ce flottement s'étend à leur suivi statistique et à l'analyse de leur performance économique et sociale puisque l'on ne trouve aucun correspondant statistique immédiat à la notion. Les appellations connexes de services domestiques, services aux particuliers, services de proximité recouvrent des périmètres différents (et mouvants selon les auteurs) ; les termes ne sont pas neutres et changent la portée de l'analyse du point de vue de la prospective et de l'implication des pouvoirs publics.

La notion de "services à la personne" se veut normalement restrictive par

comparaison aux acceptations plus larges que sont :

- les services aux particuliers, destinés aux individus, éventuellement en dehors de leur domicile ; une telle acceptation ouvre le secteur au loisir, l'hôtellerie, la culture, l'entretien du corps (instituts de beauté, coiffure), et des objets (réparation...);
- ou les services de proximité, qui mettent en avant une dimension d'utilité collective et s'étendent à l'environnement, l'animation des espaces...

Le secteur des services à la personne dispose néanmoins d'un **contour juridique** pour avoir fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics dès le milieu des années 1990. La loi du 29 janvier 1996 et le décret d'application du 24 juin 1996 précisent le champ des services de proximité à domicile, souvent appelés emplois familiaux. Il s'agit des prestations suivantes :

- ménage, repassage, entretien du linge ;
- préparation de repas, y compris le temps passé aux commissions ;
- assistance aux personnes âgées de plus de 70 ans handicapées, ou dépendantes à l'exception des soins relevant d'actes médicaux ;
- livraison de repas à domicile à condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
- garde d'enfants, soutien scolaire ;
- petits travaux de jardinage ;
- prestations "hommes toutes mains" (petites interventions et menus travaux tels que changer une ampoule, remplacer un joint de robinet, etc.).

Conformément à la convention pour le développement des services à la personne signée le 22 novembre 2004, nous élargirons les services qui viennent d'être mentionnés à quelques éléments qui peuvent sembler périphériques mais pourraient être très porteurs à l'avenir. Aux côtés des services à la personne "*stricto sensu*" qui touchent essentiellement à la garde des personnes et à l'entretien de leur cadre de vie, nous incluons des prestations de portage, d'assistance informatique et divers services de soutien dans les démarches juridiques ou administratives.

Ces services délimitent un secteur d'activité relativement hétérogène. Le champ se singularise surtout par l'intensité de la relation interpersonnelle et par la spécificité du domicile en tant que cadre de travail (le plus souvent) pour le personnel de contact. Les enjeux de confiance se posent dès lors avec une acuité particulière dans ce secteur et la mise en place d'un contrôle opérationnel de la qualité soulève des difficultés redoutables. Enfin, les possibilités d'un arbitrage entre travail formel et informel d'une part, ou entre travail socialisé et auto-production d'autre part sont particulièrement ouvertes dans ce secteur.

## 2. Un déficit d'organisation du secteur

Divers acteurs (particuliers, associations, entreprises, collectivités...) interviennent dans le champ des services à la personne. L'identification des différents intervenants, de leurs modalités d'organisation et de leur spécialisation respective (produits/utilisateurs), conduit à souligner certains déséquilibres : émiettement des intervenants, segmentation du marché selon le mode d'organisation et diffi-

culté d'entrée sur le marché. Sauf indication contraire, les données chiffrées présentées ici sont tirées des études de la DARES (Denantes, 2001 ; Adjerab, 2002) et de l'ACOSS (2004).

### 2.1. Trois principaux modèles de relation contractuelle

On peut dans les faits distinguer trois principaux types de relations contractuelles dans le secteur des services domestiques (*cf.* tableau n° 1, Labruyère, 1996 ; Jaehrling, 2001).

- Dans le premier modèle, une relation de clientèle est établie entre un travailleur domestique et le ménage utilisateur de son service. Dans ce cas, le travailleur domestique agit en tant qu'entrepreneur individuel (ou se constitue en entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, EURL) et le ménage en tant que client. Cette relation peut également être élargie à un tiers, qui agit en tant qu'agence intermédiaire, sans que la nature du contrat n'en soit changée.
- Dans le second modèle, un contrat de travail est établi entre le travailleur domestique et le ménage consommateur de ses services. Dans ce cas, le ménage agit en tant qu'employeur et le travailleur domestique en tant que salarié. Cette relation bilatérale peut être élargie à un tiers, qui agit en tant que médiateur entre les deux parties, sans que la nature du contrat n'en soit changée.
- Le troisième modèle est une combinaison des deux premiers. Un contrat de travail est établi entre le travailleur domestique et une entreprise de service qui l'embauche ; un contrat de vente est établi entre cette entreprise et le ménage utilisateur. Dans ce cas de figure, la tierce partie est au cœur de la relation contractuelle.

**Tableau n° 1**  
**Les différents modèles de relations contractuelles**  
**dans les services domestiques**

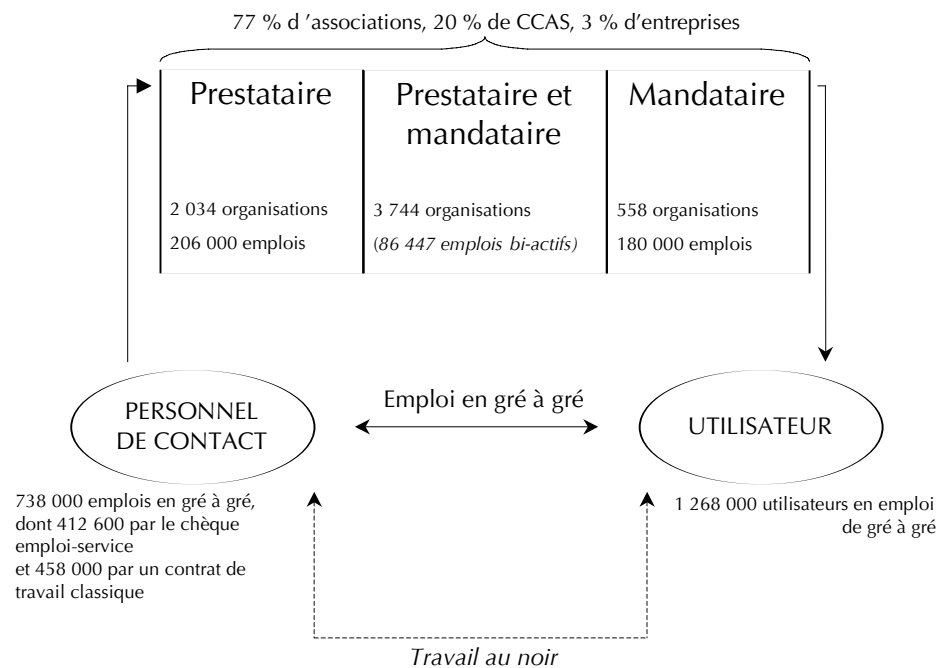
	<b>Deux parties</b>	<b>Trois parties</b>
Achat de service	<b>Modèle 1</b>	<b>Modèle 1a</b>
Relation	Gré à gré avec contrat de vente	Marché organisé avec contrat de vente
Parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Travailleur indépendant ou entreprise unipersonnelle</li> <li>– Ménage acheteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plate-forme d'intermédiation</li> <li>– Travailleur indépendant ou entreprise unipersonnelle</li> <li>– Ménage acheteur</li> </ul>
Exemples	Artisanat, dépannage	
Relation salariale	<b>Modèle 2</b>	<b>Modèle 2a</b>
Relation	Gré à gré avec emploi direct de particuliers, contrat de travail	Marché organisé avec contrat de travail
Parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Salarié</li> <li>– Ménage employeur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organisme ou société mandataire</li> <li>– Salarié</li> <li>– Ménage employeur</li> </ul>
Exemples	Chèque emploi-service, embauche directe de personnel domestique	Organismes mandataires ou bi-actifs agréés
Achat de service + relation salariale		<b>Modèle 3</b>
Relation		Marché organisé avec contrat de travail et contrat de vente
Parties prenantes		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organisme ou société prestataire employeur</li> <li>– Salarié</li> <li>– Ménage acheteur</li> </ul>
Exemples		Organismes prestataires ou bi-actifs agréés, titre emploi-service

Source : inspiré de Labryère, 1996

## **2.2. Une prédominance de l'emploi direct en France**

**Si l'on s'en tient à l'économie formelle, le second modèle est à l'heure actuelle largement prédominant en France**, avec au moins 79 % des emplois recensés par les sources administratives entrant dans ce cas de figure, qu'il s'agisse des embauches "classiques" de personnel domestique, du chèque emploi-service, ou

des embauches dans le cadre d'organismes mandataires. Ce modèle est également majoritaire en Allemagne. Cependant, d'autres pays européens, dont les Pays-Bas et le Danemark, ont mis en place des politiques publiques visant à développer plutôt le troisième modèle, en favorisant la constitution d'un marché organisé avec contrat de vente et contrat de travail, correspondant notamment au système français actuel des organismes prestataires.



*Données pour 2000, 2001*

Plus précisément, le modèle français est structuré de la manière suivante. Deux grands types de relations contractuelles régissent le secteur des services à la personne : les relations de gré à gré, qui recouvrent l'emploi direct sans structure intermédiaire entre les personnels de contact et les utilisateurs, et les relations intermédiaires par le biais d'une organisation mandataire ou prestataire.

Le marché d'intervenants en gré à gré est formé par la rencontre directe de l'offre de travail de l'intervenant avec la demande de l'utilisateur. Avec des relations salariales héritées de la domesticité d'autrefois, ce marché présente des caractéristiques très similaires à celles du marché d'intervenants informels (travail au noir), auquel il se substitue en partie, même s'il est difficile de savoir dans quelles proportions.

Les organisations de services à la personne peuvent se placer sous deux statuts juridiques combinables :

- *le statut de prestataire*, dans lequel le salarié est employé par l'organisation de services ; Il concerne les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations et les entreprises. Parmi les associations prestataires, certaines ont le statut d'associations intermédiaires, ce qui signifie qu'elles ont pour objectif affiché l'insertion de personnes en grande difficulté ;
- *le statut de mandataire*, dans lequel l'utilisateur conserve le statut juridique d'employeur de l'intervenant, l'organisation se bornant à les mettre en relation moyennant une commission. Quelle que soit la structure (association ou entreprise), ce statut permet de bénéficier des avantages fiscaux accordés au particulier employeur.



### **Étude de cas n° 1** **La Générale des services**

*La Générale des services est une organisation de services à la personne basée à Angers. Afin de proposer une gamme de services élargie, elle a choisi de combiner deux statuts juridiques. Elle exerce en effet son activité soit sous la forme associative soumise à l'impôt, soit sous la forme d'une entreprise (SARL). Cette duplication de la structure a été rendue nécessaire par les contraintes réglementaires s'appliquant au secteur des services à la personne. La forme associative recouvre ainsi les prestations classiques de services à domicile (ménage, repassage, aide aux personnes âgées : aide au lever, toilette, repas... ; garde d'enfants, soutien scolaire, jardinage et petit bricolage). Elle bénéficie d'un agrément qualité délivré par le préfet depuis 1999. La forme entrepreneuriale regroupe, quant à elle, les services qui ne relèvent pas de l'agrément et dont le Code du travail interdit le cumul au sein d'une structure agréée. La SARL assure donc des services tels que les travaux à domicile ou le dépannage d'urgence, l'aménagement du domicile suite à une pathologie ou un handicap, l'installation de systèmes de télé-assistance, les travaux importants de jardinage, livraison de courses et de médicaments, repassage en dehors du domicile. Elle propose également des services de garde d'animaux à domicile, d'entretien des monuments funéraires, ou encore de transport de personnes par des véhicules équipés pour les fauteuils roulants (inscription au registre des transporteurs de la Direction départementale de l'Équipement).*

*La Générale des services intervient ainsi comme prestataire auprès du Conseil général (transport et services à domicile APA, pour lesquels elle a reçu l'autorisation du Conseil général), auprès de nombreux Centres locaux d'information et de coordination du département (transport accompagnement et télé-alarme sécurité et travaux), auprès du CCAS d'Angers (foyers et logements gérés par le CCAS) et auprès du CHU (télé-alarme). Elle effectue également des prestations pour de nombreux établissements privés. En outre, cet organisme travaille régulièrement avec des compagnies d'assurances et des mutuelles au titre de la garde d'enfants, le soutien scolaire, l'aide ménagère et l'assistance au domicile suite à une hospitalisation, le bricolage et jardinage, le transport et accompagnement de personnes, la livraison de courses ou le portage de médicaments.*

*Pour offrir cette gamme de services élargie, la Générale des services a mis en place une organisation interne de type plate-forme. En effet, le contact avec les utilisateurs s'effectue par le biais d'un numéro Vert (gratuit) qui permet donc de recourir à un interlocuteur unique pour des services multiples. Cela autorise un contrôle réel des prestations et simplifie l'accès aux services en supprimant le besoin pour les familles de recourir à de multiples prestataires différents.*

### **Étude de cas n° 2** **Gepetto**

*Fondé voici trois ans, Gepetto réunit huit associations situées dans des localités différentes, fédérées en une société coopérative (SCOP). L'innovation que représente cette forme sociale dans le secteur des services à la personne reflète l'originalité du service proposé. Gepetto souhaite en effet répondre aux nouveaux besoins en matière de garde d'enfants, suscités par des horaires de travail décalés, la flexibilité accrue des horaires de travail, des déplacements professionnels, des départs en formation, ou encore une absence ou attente d'un mode de garde traditionnel. Mobilisant une cinquantaine d'intervenants sur les huit sites actuels, Gepetto propose des gardes d'enfants qui se rendent au domicile des familles à des heures où aucune autre structure ne peut agir, en complémentarité des autres modes de garde (assistantes maternelles, crèches, CLSH, haltes-garderies et accueil périscolaire, travailleuses familiales). Ce service fonctionne 24 h sur 24 h, 7 jours sur 7, 365 jours par an, les week-ends et les jours fériés (sauf le 1<sup>er</sup> mai) pour des enfants de 0 à 13 ans. Les gardes du réseau disposent d'une formation d'éducatrice de jeunes*

*enfants, d'auxiliaire de puériculture ou d'un CAP petite enfance. Salariées en CDI, elles disposent de sept semaines de congés payés par an. Elles sont indemnisées pour leur kilométrage (trajets au domicile des utilisateurs, trajets pour déposer les enfants auprès de leur garde traditionnelle...) et leur téléphone portable (flexibilité du service).*

*D'après une étude de l'INSEE, le nombre d'enfants de moins de trois ans concernés par les problèmes de garde en horaires décalés s'élève à 835 000. Convaincue par cette formule, la CNAF s'est engagée dans son financement et a labellisé ce dispositif sous le nom d'Accueil en relais. L'Accueil en relais sort de sa phase expérimentale et son essaimage national commencera en 2005. Il effectue un accueil personnalisé des demandes singulières des familles, coordonne et planifie les interventions qui sont réalisées au domicile des parents par des professionnelles de la petite enfance, anime les réunions d'équipe hebdomadaires. Parallèlement, un label Gepetto est en cours d'élaboration. Le Réseau Gepetto forme en effet régulièrement les gestionnaires de site, les intervenantes, et dote les sites actuels et à venir d'outils : logiciel de gestion de planning, ordinateurs, outil collaboratif extranet, valise pédagogique.*

*La participation financière des familles se calcule au prorata de leur quotient familial et commence à 1,50 de l'heure, quel que soit le nombre d'enfants. Les autres financeurs sont la CAF, les communes, la DDTE, les entreprises, etc. L'Accueil en relais est accessible à tous : 60 % des interventions sont réservées à des familles à faibles revenus et 40 % aux autres familles. Ce dispositif répond à des demandes occasionnelles ou répétitives.*

### 2.3. Tendances au cloisonnement du marché

**La segmentation du marché porte la trace des dispositifs d'incitation publique** : la demande sur le marché des services à la personne est fortement influencée par les mesures de solvabilisation mises en place. Or, le mécanisme majeur est l'exonération de l'impôt sur le revenu de la moitié des sommes payées au titre d'un emploi familial (dans la limite d'un certain plafond). La demande en gré à gré émane principalement de ménages imposables, relativement aisés, et susceptibles de déléguer certaines tâches. D'emblée, ce dispositif laisse de côté plus de la moitié des foyers français, qui sont non imposables.

Les services aux personnes fragiles, personnes âgées, handicapées, la garde d'enfants de moins de six ans se sont particulièrement développés : parmi ces ménages, les personnes de plus de 70 ans et les parents d'enfants de moins de six ans sont surreprésentés car ce sont les plus subventionnés. Ainsi, en 2001, la moitié des services

exercés en gré à gré concernait les services aux personnes âgées de plus de 70 ans, services de ménage/repassage et d'assistance confondus.

Concernant le marché des intervenants en gré à gré, les services qui se sont développés sur ce segment sont ceux prévus dans les textes officiels comme ouvrant droit aux réductions d'impôts et à l'utilisation du chèque emploi-services (cf. loi du 29/01/1996 sur les emplois familiaux). Les secteurs des personnes âgées et de l'enfance font l'objet d'incitations fiscales plus fortes par le biais d'exonérations de charges patronales. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) peut également être utilisée sur ce marché, ce qui renforce la part des services destinés aux personnes âgées. Grâce à ces subventions multiples, en 2002, le coût réel pour les utilisateurs d'un intervenant en gré à gré était globalement inférieur à celui d'un intervenant de la sphère informelle.

Le marché des organisations de services est concentré pour sa part sur les services aux personnes âgées et les

services de ménage. Si l'on compare les spécialisations développées sous le statut mandataire et sous le statut prestataire, les structures mandataires avaient un net avantage dans le domaine de la garde d'enfants (13,8 % du total de leur activité vs. 3 % chez les prestataires), et un avantage plus relatif dans les services aux personnes âgées (59,6 % vs. 57 %). Cela peut provenir du fait que ces deux catégories de personnes ont longtemps été davantage subventionnées par les réductions de charges patronales quand elles étaient directement employeurs. Notons toutefois que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les mêmes réductions de charges sont accordées aux organisations et aux particuliers employeurs quand le destinataire du service est âgé de plus de 70 ans.

Enfin, les services de ménage pour des personnes actives représentent une part très importante de l'activité des organisations privées prestataires. Cela peut s'expliquer par le développement des associations intermédiaires (destinées à la réinsertion de publics en grande difficulté) dont l'activité principale est les services de ménage pour les personnes actives. Dans une moindre mesure, la diffusion du titre emploi-service renforce aussi l'importance des services aux ménages fournis par les organismes prestataires.

**Des défauts de concurrence** : la concurrence entre intervenants ne pouvant s'effectuer par des prix fortement contraints réglementairement, elle se concentre sur la qualité, véhiculée par les réseaux de sociabilité. Comme dans le marché informel, l'information circule ici de façon imparfaite, quoique l'ANPE puisse aussi jouer un rôle de mise en relation entre l'offre et la demande.

La concurrence entre les structures d'offre est différente selon les territoires. Rares sont en théorie les endroits où une organisation est en monopole car de nombreuses organisations ont un champ d'intervention étendu. Mais dans la pratique, les situations peu concurrentielles existent du fait de la caractéristique de proximité, qui incite à privilégier les organisations géographiquement proches de l'utilisateur. Ces situations peu concurrentielles sont renforcées par la forte structuration associative du marché. Il n'est pas rare de rencontrer des situations où les associations se partagent géographiquement le marché. Elles ne développent pas de stratégie marketing ou de "campagnes publicitaires" pour obtenir des avantages concurrentiels, mais nouent des partenariats avec les pouvoirs publics locaux et les professions médicales, sanitaires et sociales locales, ce qui contribue à ancrer les organisations dans des territoires donnés. Enfin, la concurrence sur ce marché est aussi structurée par le développement récent des "plates-formes" d'intermédiation de l'offre et de la demande. Leur existence a tendance à favoriser la concurrence, même si leur vocation première reste la coordination entre l'offre et la demande.

**Une sous-représentation des entreprises** : les entreprises ont surtout investi les activités de soutien scolaire et les travaux de bricolage et jardinage, c'est-à-dire des services que l'on peut considérer comme périphériques par rapport au cœur de métier des services à domicile ; depuis 1996 (date de l'ouverture aux entreprises de l'agrément préfectoral pour les services à domicile), relativement peu d'entreprises ont investi le secteur. De petites entreprises de services ont beau avoir été créées, la situation reste bien éloignée de celle espérée par le MEDEF. Les grandes entre-

prises, après avoir nourri certains espoirs d'investir massivement dans le secteur, ont plutôt battu en retraite pour se retrouver dans une position d'observateurs.

En effet, suite à la loi de 1996, des grandes entreprises ont investi le champ de ces services, en mettant en place des fondations et des partenariats. La Compagnie générale des Eaux a créé une fondation apportant son soutien à des projets créateurs d'activités et d'emploi. La Lyonnaise des Eaux, Adecco, la Caisse des dépôts et Sodexho ont créé ensemble une société pour développer les services de proximité. Ces projets se sont multipliés dans un premier temps en associant entreprises privées (financiers, prestataires de services ou émetteurs de titres emploi-service), collectivités territoriales et réseau associatif, mais sans obtenir le succès escompté. Ces entreprises ont finalement changé de stratégie et revu leurs ambitions à la baisse : Adecco s'est réorienté vers la création d'entreprises d'insertion, Sodexho vers les services aux salariés des entreprises (la "conciergerie d'entreprise"), la Lyonnaise des Eaux vers les petits travaux à domicile (notamment en rachetant une entreprise spécialisée). Seule la Générale des Eaux a continué de participer au secteur via la fondation Vivendi, accordant des subventions aux porteurs de projets. En fin de compte, l'intervention de ces grandes entreprises ne constitue pas à l'heure actuelle un élément fort de la structuration de ce marché.

### 3. Les enjeux de la professionnalisation du secteur

Favoriser l'émergence de formes de production diversifiées et qualifiantes

doit devenir un enjeu prioritaire du régulateur. Cet enjeu implique de mettre l'accent sur le développement de certaines fonctions, d'ingénierie des produits, d'intermédiation entre client et prestataires, de gestion des ressources humaines, de contrôle de la qualité à côté de l'objectif déjà clairement identifié de solvabilisation de la demande.

Les services à la personne se distinguent par leur interaction avec la sphère privée des utilisateurs. De cette caractéristique naît la complexité de la formation d'une demande et d'une offre adéquate dans ce secteur. En effet, pour qu'une transaction de services à la personne se réalise, trois conditions doivent être remplies : l'émergence d'une demande, la mise en place d'une offre de services pertinente, et la possibilité de rencontre des deux éléments précédents.

Même lorsqu'elle est solvable, une demande ne peut être formulée que si le ménage prend conscience que certaines de ses tâches domestiques peuvent être déléguées. Cependant, un ménage ne délèguera ces tâches qu'à condition d'être assuré que la prestation payante produira **un résultat au moins équivalent à celui auto-produit**. La garantie de la qualité de service est donc un préalable indispensable à une démarche de délégation de la part du ménage. Compte tenu de l'insertion du service dans la sphère privée, la confiance envers l'intervenant doit s'ajouter à la garantie de service affichée. La demande des ménages se montre particulièrement sensible au coût final de la prestation. Lorsque celui-ci excède un certain plafond, la préférence pour l'auto-production s'exprime à nouveau. Enfin, la fonction d'employeur déconcerte fréquemment les particuliers qui souhaitent par conséquent

rencontrer le plus de facilité possible dans la gestion de la délégation.

En réponse à cette demande, une offre de services doit attirer le personnel adéquat pour pouvoir prendre forme. Or le personnel de contact attend de son emploi au domicile des particuliers non seulement un salaire incitatif, lié à la possibilité de travailler à temps plein, mais encore de bonnes conditions de travail et un métier valorisé en termes de compétences professionnelles.

Enfin, la demande et l'offre, si elles existent, ne pourront se rencontrer qu'à condition d'être mises en contact en un lieu commun, d'être mises en correspondance (analyse des besoins pour leur associer des prestations adaptées), et d'être compatibles sur le plan des horaires.

Au-delà de la simple rencontre entre offre et demande, le développement des services à la personne suppose aussi de rompre clairement avec la "logique de subsidiarité", présente, par exemple, dans le rapport Schopflin (1991). La subsidiarité veut que l'intervention extérieure ne vienne qu'en renfort des services que le ménage est susceptible de se rendre à lui-même. Elle contribue à naturaliser l'idée selon laquelle aucun système collectif ne peut se substituer heureusement à la famille, à l'entourage, aux volontaires bénévoles. Idée qui s'illustre de façon significative dans l'œuvre d'André Gorz (1988) selon lequel "les activités d'aide et de soin (...) sont le mieux assurées par des bénévoles" et qui tend à considérer la professionnalisation de ces activités comme une sorte de déviation. Néanmoins, les comparaisons européennes montrent en réalité que l'activité domestique est surtout sensible à une prise en charge institutionnelle qui sort plus ou moins la question du service des contours de la famille, permettant ainsi aux femmes

de réduire plus ou moins leur engagement dans la sphère domestique (Duclos, 2004).

C'est pourquoi il s'agirait *a contrario*, dans la perspective de leur développement, de penser les services à la personne en terme de "supplétivité". Le travail domestique, "supplétif", produit par les intéressés eux-mêmes, serait alors conçu comme une intervention originale plutôt qu'exerçant une fonction réputée d'ores et déjà remplie par les ménages eux-mêmes. Au contraire de la conception subsidiaire du service qui présuppose une substituabilité des compétences, la vision supplétive suppose donc de travailler à leur différenciation, à une spécialisation qui appelle plus naturellement à une montée des qualifications dans la sphère professionnelle.

### **3.1. Des politiques publiques focalisées sur la solvabilisation du secteur**

Il ressort clairement de l'analyse des politiques publiques menées depuis le début des années 1990 que celles-ci se sont avant tout concentrées sur la solvabilisation de la demande, en négligeant les besoins de professionnalisation du secteur. Les éléments d'analyse présentés ci-dessous se fondent pour l'essentiel sur les travaux de B. Croff (2003) et de P. Haddad (2004) – annexe 2.

En replaçant les politiques publiques dans le cadre plus général des différents modèles de relations contractuelles du secteur présenté dans la première partie, il apparaît que la France a privilégié en premier lieu le deuxième modèle de gré à gré avec emploi direct de particulier, avant d'infléchir sa politique en faveur de l'émergence d'un marché organisé, autour d'organismes intermédiaires (modèles 2a et 3 de notre typologie). L'examen des

expériences étrangères montre que la voie française diffère sur ce point relativement peu de celle suivie par plusieurs de ses partenaires européens (cf. tableau n° 2).

En revanche, et malgré les efforts progressivement accomplis dans le sens de la cohérence des objectifs (cf. annexe 2), politique de l'emploi et politique sociale restent enchevêtrées dans un ensemble complexe et hétérogène de mesures, adoptées par strates successives, sans remise à plat du système. Du côté de la demande, la recherche de solvabilisation se traduit par un grand nombre de mesures, souvent cumulables, ce qui nuit à la lisibilité et à l'équité du dispositif. Du côté de l'offre, l'absence de régulation dans le cadre de l'emploi direct des salariés pose des problèmes d'équité vis-à-vis des structures d'offre, dont la qualité fait l'objet d'une procédure d'agrément, alors que les deux systèmes bénéficient des mêmes subventions, et pénalise ainsi les possibilités de structuration professionnelle du secteur.

### **3.2. Des politiques publiques en échec sur la professionnalisation du secteur**

La déficience actuelle de l'offre professionnelle, en qualité et en quantité, n'incite pas les ménages à déléguer ni à modifier leurs représentations. En effet, les ménages, s'ils passent par un organisme, attendent avant tout de sa part des garanties de professionnalisme. Aujourd'hui, cette condition n'étant pas remplie, ils privilégient l'emploi direct. En revanche, une offre en accord avec les attentes du demandeur modifierait l'appréhension du coût. Elle permettrait en effet à l'utilisateur de quitter la sphère de la demande contrainte pour choisir de s'offrir un service qui deviendrait un

élément essentiel dans la qualité de vie.

On comprend alors pourquoi les politiques publiques destinées à développer le secteur n'ont eu jusqu'ici que des effets marginaux. En effet, partant de l'idée selon laquelle l'émergence de la demande était restreinte par le coût des services, elles se sont focalisées sur un objectif de solvabilisation de la demande. Pourtant, seuls des services mieux organisés, de meilleure qualité, incitant à la confiance et simplifiant les formalités de gestion (administrative et d'encadrement) seront en mesure de développer des services nouveaux que les ménages seront prêts à payer. La clé du secteur semble donc résider dans la professionnalisation des structures de services plutôt que dans la solvabilisation de la demande. Jouer la professionnalisation du secteur, impliquant l'offre et la mise en relation avec les utilisateurs, permet en effet d'agir également sur la demande puisqu'une offre de qualité et une mise en relation efficace feront émerger une demande supplémentaire.

### **4. Les fonctions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins des ménages et attirer un personnel compétent**

On présentera ici les fonctions qui doivent être impérativement assumées par les acteurs du secteur pour que s'enclenche une logique développement, ainsi que les lacunes de la régulation actuelle.

Le développement des services à la personne dans les années à venir est censé reposer sur les besoins croissants de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Or, pour que

Tableau n° 2  
Les politiques en faveur de l'emploi domestique  
dans différents pays européens

Pays	Modèle de relations contractuelles encouragé	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 3	Modèle 3	Remarques
		Descriptif des mesures				
Allemagne		<p><b>1990 : Réduction d'impôt pour les ménages employeurs de personnel domestique</b></p> <p><b>Aides :</b>  <b>Réduction d'impôt</b> pour les ménages employeurs de personnel domestique                      Simplification des procédures administratives par système de chèque emploi inspiré du système français à compter de 1997</p> <p><b>Conditions d'octroi :</b>                      Restreint initialement aux ménages avec deux enfants âgés de moins de 10 ans ou ayant des personnes dépendantes à charge, étendu à tous les ménages en 1997</p> <p><b>Restreint aux embauches d'un salaire supérieur au seuil d'assujettissement aux cotisations sociales (635 DM, soit environ 325 par mois)</b></p>	<p><b>2003 : Dispositif "Mimijob" auprès d'un employeur particulier</b></p>			<p>Succès très mitigé en raison de l'imposition d'un seuil d'heures</p>
Allemagne		<p><b>Aides :</b>  <b>Réduction d'impôt</b> et de charges sociales pour les ménages employeurs de personnel domestique                      – taux de cotisation sociale employeur de 13,3 %                      – réduction d'impôt égale à 10 % du montant des dépenses plafonnée à 510 par an                      – pas de cotisations sociales salariés                      – simplification des procédures administratives par système de chèque emploi (utilisation obligatoire)</p> <p><b>Conditions d'octroi :</b>                      La rémunération ne doit pas excéder 400 par mois (soit 14 % du salaire brut annuel moyen d'un salarié à temps plein, (35 170 par an en 2003)</p>				<p>Forte précarité des emplois subventionnés</p>
Pays-Bas		<p><b>1998 : Programme ("Schoonmaakdiensten voor Particulieren")</b></p>				<p>Politique ciblée de l'emploi</p>
Danemark		<p><b>1994 : Dispositif "Homeservice" ("lov om hjemmeservice")</b></p> <p>Aide publique accordée aux entreprises faisant la demande d'une licence d'exercice de ce type d'activité</p> <p>Montant de l'aide publique : 50 % du total des dépenses pour chaque heure "productive" (i.e. chaque heure vendue à un client)</p>				<p>Glissement vers le modèle 2 : forte demande de licences de la part d'entreprises uni-personnelles</p>

ces besoins puissent s'exprimer en une demande de services marchands, solvabiliser les ménages ne saurait suffire – quoique cela soit indispensable, du moins dans un premier temps. En effet, comme nous l'avons décrit plus haut, les ménages ont des attentes qualitatives que les organismes de services à la personne déçoivent à l'heure actuelle. Symétriquement, les employés du secteur y trouvent des conditions de travail précaires qui les incitent à se tourner vers le travail au noir. Pour qu'une offre de services organisée devienne attractive, elle doit apporter une valeur ajoutée par rapport au travail informel, qui doit se traduire par une offre de services complémentaires, en amont et en aval de l'exécution du service à domicile proprement dite. Cette valeur ajoutée se décompose en définition de la mission de service, gestion de l'exécution du service, organisation et gestion des ressources humaines, et contrôle du respect des engagements qualité. Une structuration du secteur favorisant sa croissance devra donc mettre en place une chaîne de missions fonctionnelles articulées autour de ces quatre axes de la valeur ajoutée (cf. tableau n° 3).

### **Rencontre du client et définition de la mission de service**

Pour entrer en contact avec les utilisateurs de services, l'offre doit assumer une fonction commerciale, appuyée par de la communication externe, afin de se faire connaître. Un support marketing au sein des structures d'offre devrait ainsi élaborer les portefeuilles de produits vendus, en correspondance avec un positionnement de marché, coordonner la production d'outils d'aide à la vente (tarifs, plaquettes, etc.) et mettre en place les campagnes de communication. Or, actuellement, cette fonc-

tion n'entre pas dans la culture de l'offre associative, ce qui limite ses capacités de développement du marché et la rend vulnérable à la pénétration du secteur par les entreprises. Une fois la demande de service exprimée, elle doit pouvoir être analysée à distance dans une instance d'accueil et d'information. Celle-ci donnerait à l'utilisateur potentiel les renseignements nécessaires sur les services susceptibles de correspondre à ses besoins ainsi que sur les aides financières auxquelles il a droit. Enfin, cette analyse préliminaire doit être complétée par une visite au domicile du particulier. Cette dernière servira, d'une part, à évaluer les conditions d'ergonomie du travail du personnel de contact afin de tenir compte de la pénibilité du travail dans l'élaboration de la mission de service. D'autre part, elle permettra d'intégrer la dimension privée en délimitant finement le contenu de la délégation. La mission ainsi définie est alors inscrite dans un contrat (de service ou de travail, selon que la structure est prestataire ou mandataire) dont la signature doit être précédée d'un devis. Cette étape, indispensable à la mise en adéquation de l'offre et de la demande dans un contexte de confiance, est pourtant très rarement pratiquée aujourd'hui. Une démarche similaire a été initialisée par la mise en œuvre des plans d'aide liés à l'APA mais elle reste encore trop théorique (i.e. elle ne se traduit pas dans l'élaboration des missions de services).

### **Exécution du service**

La réalisation effective de la prestation de service constitue le cœur de l'activité des services à la personne. Toutefois, la relation interpersonnelle qui caractérise les rapports de l'intervenant et de l'utilisateur nécessiterait un encadrement externe pour lui per-



mettre de sortir de la sphère privée en la plaçant dans un contexte professionnel. À l'heure actuelle, la gestion de cette relation est laissée à la discrétion de l'intervenant et de l'utilisateur.

### **Organisation et gestion des ressources humaines**

Des compétences gestionnaires sont nécessaires pour concevoir le service rendu, orienter l'activité de production conjointement avec l'utilisateur pour passer de l'auto-production familiale à une offre professionnelle, et garantir à l'intervenant des conditions de travail attractives. Ces objectifs doivent constituer une charnière entre la préoccupation du client et l'organisation du travail de production du service.

Tout d'abord, la commande doit être prise de manière personnalisée tout en isolant des tâches génériques à prendre en charge. Il faut ensuite recruter une personne présentant les compétences génériques adéquates, en concertation avec l'utilisateur. Le recrutement effectué, une fiche de mission détaillée doit être remise à l'intervenant, comportant des objectifs de travail mesurables, ce qui n'est jamais fait à l'heure actuelle. Une fois la prestation effectuée, la facturation doit permettre à l'utilisateur de distinguer clairement la valeur ajoutée due à l'intermédiation de la structure. Enfin, sur la durée, l'employé doit faire l'objet d'une attention continue pour le fidéliser. Le premier impératif consiste à lui proposer des emplois du temps attractifs, se rapprochant du temps plein s'il le désire. Par ailleurs, il faudra inscrire les différentes missions accomplies par l'employé dans le cadre d'un projet professionnel. Dans ce but, on pourra notamment donner aux contrôles qualité une dimension qualifiante et construire des passerelles avec d'autres fonctions, soit plus

spécialisées dans un type de service à la personne, soit dans l'encadrement d'équipes. Un tel suivi n'est encore que très rarement observé dans le secteur. En outre, introduire la notion de mobilité au service d'une carrière professionnelle nécessite de mettre en place des plans de formation personnalisés, au lieu des formations sur catalogue proposées actuellement sans réel souci de faire progresser l'intervenant.

### **Contrôles et respect des engagements qualité**

La structure d'offre se doit de suivre la satisfaction de l'utilisateur en établissant avec lui une possibilité de communication permanente, méthode qui ne figure malheureusement pas encore parmi celles des acteurs du secteur. Des contrôles qualité réguliers du service à domicile devraient lui donner les moyens d'établir vis-à-vis de l'intervenant une véritable exigence de qualité du service rendu. Ils permettraient aussi d'inciter l'intervenant à progresser, avec le soutien des conseils prodigués par les responsables du contrôle.

## **5. Les lacunes de la régulation vis-à-vis de la professionnalisation du tissu productif**

### **Des barrières à l'entrée du marché**

Les nouveaux entrants potentiels dans le secteur des services à la personne sont confrontés à des obstacles réglementaires et juridiques assimilables à des barrières à l'entrée. D'un côté, les démarches liées aux demandes d'agrément et de certification se révèlent particulièrement lourdes et complexes pour des organisations qui ont le plus souvent des capacités de gestion administrative restreintes. En

**Tableau n° 3**  
**Synthèse sur les carences fonctionnelles des services à la personne**

Fonctions à remplir par le secteur	Missions opérationnelles incombant aux différents acteurs	État des lieux dans les structures d'offre existantes
<b>Rencontre du client et définition de la mission de service</b>	Fonction commerciale et communication externe : marketing, tarifs, plaquettes...	<i>N'entre pas dans la culture des associations</i>
	Analyse de la demande à distance, accueil téléphonique, information client (sur les produits disponibles et sur les aides financières auxquelles il a droit)	<i>Fait de manière inégale selon les structures d'offre ou de distribution</i>
	Visite à domicile : ergonomie du travail et respect du domaine privé	<i>Très peu répandue au sein des organisations</i> <i>Démarche initialisée par les plans d'aide (APA)</i>
	Devis et contrat de service négocié avec le client	<i>Très rare</i>
<b>Exécution du service</b>	Réalisation effective de la prestation du service	<i>Existe de fait dans toute prestation de service</i>
	Gestion de la relation interpersonnelle intervenant/utilisateur dans le cadre de la sphère privée	<i>Laissée à la discrétion de l'intervenant et de son employeur</i>
<b>Organisation et gestion des ressources humaines</b>	Prise de la commande	<i>Se fait de manière peu homogène</i>
	Recrutement (identification des compétences génériques)	<i>Difficulté à identifier les compétences génériques ; diplômes souvent trop spécialisés</i>
	Élaboration de la fiche de poste de l'intervenant ; objectifs de travail mesurables	<i>Jamais fait</i>
	Facturation (distinguer la valeur ajoutée de l'organisme de services, au-delà de la simple prestation)	<i>Peu de compétence des organisations qui ont du mal à mettre en valeur leur apport gestionnaire</i>
	Élaboration d'emplois du temps attractifs	<i>Peu de compétence des organismes. Emplois du temps souvent fragmentés</i>
	Suivi de la trajectoire professionnelle des employés (passerelles, accès à des postes d'encadrement...)	<i>Rarement fait</i>
	Élaboration de plans de formation (formation continue, évaluations régulières à portée qualifiante...)	<i>Fait sur catalogue et non de façon compétente</i>
<b>Contrôles et respect des engagements qualité</b>	Suivi de la satisfaction du client	<i>Ne fait pas encore partie des pratiques du secteur</i>
	Contrôles qualité sur le lieu de travail	<i>Jugés trop coûteux donc rarement mis en place</i>

Sources : B. Croff et D. Turcq

particulier, la demande d'autorisation auprès du Conseil général, requise pour intervenir dans l'aide à domicile auprès des publics fragiles, semble une étape que peu de nouvelles structures d'offre parviennent à franchir. D'un autre côté, le risque juridique

encouru par les structures du fait des actes de leurs employés pourrait décourager nombre d'initiatives dans un secteur où la qualité de la prestation est extrêmement sensible dans la mesure où elle concerne la personne directement.

### **Certification/contrôle qualité**

La qualité du service étant un critère déterminant dans le choix de déléguer certaines activités, la certification des organismes prestataires revêt une importance primordiale. Or aujourd'hui, les agréments délivrés par les autorités locales ne remplissent pas cette fonction de garantie indubitable de la qualité des services proposés, faute de suivi des prestations par des séances d'évaluation à intervalles réguliers ou bien, en amont, faute d'une identification pertinente des critères de qualité liés aux services en question.

### **Une forme d'emploi précaire pour les salariés du secteur des services à la personne**

Le secteur des services à la personne, dans le cadre de l'emploi direct, ou dans ses structures d'entreprises ou associations mandataires, se caractérise par une forte précarité du statut des salariés. En effet, la libéralisation du secteur opérée depuis la fin des années 1990 à l'aide, d'une part, du statut d'entreprise ou d'association mandataire (laissant au particulier la responsabilité du statut d'employeur) et, d'autre part, du chèque emploi-service, a développé une forme d'emploi "en miettes". Les salariés intervenant sur ce marché sont essentiellement des femmes sans qualification spécifique au titre de leur activité principale. Les gardes d'enfants se distinguent toutefois par davantage de compétences professionnelles.

Un point notable est la différence entre le nombre d'emplois et leur équivalent en emplois à temps plein (déclaré), dû au nombre limité d'heures réalisées par un salarié du secteur dans l'année. En outre, il est particulièrement délicat de connaître précisément le nombre d'heures travaillées

par les salariés du gré à gré (cf. tableaux n° 4 et n° 4 bis). Au final, une personne engagée dans une relation de gré à gré travaillerait environ 10 heures par semaine, contre 12,4 dans le cadre de l'emploi mandataire et 14,5 dans le cadre prestataire. Les disparités entre les salariés travaillant quelques heures et celles qui atteignent presque un mi-temps sont aussi très grandes. Par exemple, 40 % des salariés du chèque emploi-service travaillent moins de 4 heures par semaine (ACCOS, 2004). Il apparaît un morcellement de l'emploi, en particulier sur le marché subventionné de gré à gré. Cette situation laisse entrevoir les limites de cette forme d'échange pour la structuration et la professionnalisation des services de proximité, objectifs pourtant essentiels pour le développement, en particulier qualitatif, de ces services. Selon l'ACOSS, à la fin 2003 les 538 000 salariés dénombrés sous le régime du chèque emploi-service travaillaient 8,8 heures hebdomadaires en moyenne et les trois quarts travaillaient officiellement en dessous de l'équivalent d'un tiers temps. Ces chiffres doivent être mis en perspective avec la durée effective, déclarée par les employés dans le secteur des services domestiques en 2002 dans le cadre des enquêtes sur les forces de travail, de l'ordre de 26 heures (cf. tableau n° 8). Il faut toutefois garder à l'esprit qu'une partie des heures effectuées dans le gré à gré ne sont pas déclarées car les employés préfèrent être payés au noir.

L'éclatement des temps travaillés limite l'accès aux prestations sociales comme l'assurance-vieillesse, maladie, et chômage (cf. tableau n° 5). Cette précarité de l'emploi dans le secteur des services à la personne est une caractéristique commune à tous les pays, même s'il faut avoir en tête que la réglementation française n'est pas sur ce point la plus

désavantageuse (cf. tableau n° 5). L'amélioration du statut des salariés du secteur, employés *in fine* par un particulier, semble néanmoins incontournable afin de renforcer l'attractivité de ce secteur pour les personnes actives. Dans cette optique, la nécessité de repenser la contractualisation des relations entre employeurs et employés apparaît également. Les pistes envisagées sont diverses : statut d'intérimaire, assouplissement du CDD, intermédiation contractuelle de l'entreprise ou de l'association mandataire...

#### **Formation des employés : déficit de personnel d'encadrement compétent**

Pour que l'offre de services à la personne se développe, il lui faut disposer d'un personnel de contact adéquat, dont on a pu discerner la compétence "multitâches". Ceci nécessite donc avant tout un personnel d'encadrement capable, d'une part, de recruter (identification des compétences génériques) et de gérer ces personnels (emplois du temps, formation continue, projet professionnel) tout en sachant, d'autre part, jouer le rôle de médiateur avec les utilisateurs du service (identification des besoins, gestion de la relation avec le personnel de contact...). Or les formations sont aujourd'hui focalisées sur certains personnels de contact spécialisés (exemple : petite enfance ou vieillesse). Tout d'abord ces formations, effectuées en vue de structures d'accueil collectif, ne sont pas adaptées au contexte du travail à domicile. Ensuite, elles ne tiennent pas compte de la multicom pétence requise de la part des employés à domicile. Enfin, elles ne proposent pas de formation spécifique pour les personnels d'encadrement de ces services à domicile, qui devrait introdui-

re ces derniers aux techniques de management, mais aussi à la psychologie et à la sociologie familiale. Il faudrait par conséquent consacrer aux services à domicile une filière de formation à part entière intégrant la dimension polyvalente de ces professions et la spécificité de l'encadrement. Par ailleurs, afin de garantir un afflux de candidats au travail à domicile, motivés par un métier attractif, il faudrait former les conseillers d'orientation à valoriser ces métiers en leur faisant correspondre des compétences précises grâce à des méthodes d'identification des compétences génériques. Leur introduction serait d'autant plus facile que notre culture valorise la dimension psychologique du travail, contrairement à la "définition taylorienne des tâches".

#### **Conventions collectives et émergence de filières professionnelles**

Deux conventions collectives principales régissent actuellement le secteur des services à la personne : celle de l'aide à domicile (signée le 29 mars 2002 et réservée au secteur non lucratif) et celle des salariés du particulier employeur (signée en 1980 par la Fédération nationale des Particuliers employeurs). En outre, une troisième convention collective est en cours d'élaboration au sein du Syndicat des Entreprises de services à la personne (SESP) à destination des salariés d'entreprises prestataires.

La création de filières professionnelles repose à l'évidence sur un soutien par les conventions collectives. L'égalisation des conditions d'emploi sur un champ d'application le plus large possible ouvrirait des perspectives de développement au secteur.

**Tableau n° 4**  
**Volume d'activité des services**  
**de proximité à domicile en 2001**

Volume d'activité	Nombre d'emplois	Nombre d'heures hebdomadaires (formelles)	Emplois en équivalents temps plein *
<i>Type d'activité</i>			
<i>Emploi direct de salariés</i>	760 000	2,9	71 250
<i>Activité des organisations</i>	278 584	12,9	116 875
Total	1 038 584 (au maximum) **	5,8	188 125

Sources : DARES (Adjerad, 2002) ; calculs de P. Haddad (2004)

**Tableau n° 4 bis**  
**Actualisation du volume d'activité pour 2003**

Volume d'activité	Nombre d'heures travaillées (millions)	Nombre d'emplois	Nombre moyen d'heures hebdomadaires	Emplois en équivalents temps plein *
<i>Type d'activité</i>				
<i>Emploi direct par des particuliers employeurs, hors mandat **</i>	400	660 000 à 800 000	11,7 à 9,6	250 000
<i>Emploi mandataire</i>	90	140 000	12,4	56 250
<i>Emploi prestataire</i>	124	165 000	14,5	77 500
Total	614	965 000 à 1 105 000	12,2 à 10,7	383 750

Sources : DARES (Adjerad, 2005) ; calculs CGP

\* En raisonnant sur la base de 1 600 heures de travail annuel, base utilisée pour le passage aux 35 heures hebdomadaires

\*\* Les sources statistiques sur les particuliers employeurs comprennent à la fois l'emploi hors mandat et l'emploi mandataire, sans pouvoir les départager. Comme certaines personnes peuvent cumuler une rémunération par mandat et une rémunération hors mandat, il peut y avoir des doubles comptes. Le nombre d'emplois hors mandat ne peut donc être estimé que dans une fourchette. En revanche, les chiffres sont corrigés des doubles comptes pouvant provenir du fait que certains salariés sont rémunérés pour partie de leur activité en chèque emploi-service et pour partie en déclaration URSAFF

Les fortes différences entre les tableaux n° 4 et n° 4 bis concernant le nombre d'heures hebdomadaires et les emplois équivalents temps plein viennent d'une réactualisation du nombre d'heures travaillées pour des particuliers employeurs, qui a été multiplié par plus de trois. Cela montre encore combien la multiplicité des sources rend difficile de saisir statistiquement le secteur des services à la personne, en particulier l'emploi en gré à gré

Entrée en vigueur en 2003, la convention collective de l'aide à domicile avait pour vocation d'homogénéiser les différents statuts existant au sein du secteur non lucratif (la convention collective ADMR du 6 mai 1970, la convention collective des organismes d'aide et de maintien à domicile du 11 mai 1983, la convention collective des organismes de travailleuses familiales du 2 mars 1970 et l'accord UNACSS de mai 1993). Cet accord, faisant suite à une demande du secrétariat d'État aux Personnes âgées, entendait précisément répondre aux besoins de professionnalisation du secteur en revalorisant les salaires des employés et en établissant une reconnaissance des qualifications par des diplômes. Paradoxalement, cet objectif de professionnalisation excluait de son champ le secteur lucratif, c'est-à-dire les entreprises. L'accord était opposable aux organismes de Sécurité sociale et aux autorités pourvoyeuses de financements, les Conseils généraux en particulier.

Mais les conséquences conjuguées de cet accord, de la mise en place de l'APA, de l'option du "libre choix" de la structure de service par l'utilisateur (loi du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers) et, enfin, du rattachement des services à domicile au domaine du médico-social (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale), interdisent aujourd'hui à la convention collective de porter les effets de régulation attendus. De fait, le dispositif d'ensemble focalise l'attention des Conseils généraux sur les structures prestataires sans encourager pour autant ceux du secteur lucratif ni comporter d'incitation envers les usagers à recourir à ces structures en particulier. De plus, les ressources dont les départements disposent pour financer l'APA sont insuffisantes pour

faire face à la hausse salariale prévue par la convention des aides à domicile. On aboutit ainsi au paradoxe de voir les Conseils généraux recourir de plus en plus, dans la gestion de cette allocation, au statut de mandataire régi par la convention des salariés du particulier employeur. Financièrement moins contraignante, cette formule aboutit toutefois à privilégier une forme d'emploi relativement déstructurée par rapport à des structures prestataires actuellement plus susceptibles de porter la professionnalisation du secteur.

Par conséquent, il ne paraît pas raisonnable de suivre la branche professionnelle "unifiée" lorsqu'elle demande à l'État de prendre en compte, via la loi de financement de la Sécurité sociale, les coûts des mesures agréées pour les interventions financées par les organismes de Sécurité sociale, ou d'augmenter le budget des fonds d'action sociale de ces organismes. Il est peu probable que l'État abonde le fonds de l'APA pour prendre en compte le coût de la nouvelle convention collective en créant une ligne budgétaire spécifique dans ce fonds...

La priorité n'est pas tant de garantir ce "tout prestataire non lucratif" que d'ouvrir le marché. Compte tenu de l'impasse dans laquelle se retrouve alors l'option "branche", il est nécessaire de recouvrer autrement une capacité globale de régulation des conditions du travail. Dans cette optique, ce sont plutôt les instruments du "dialogue social territorial élargi" qui devraient servir à sortir l'aide à domicile et le secteur des services à la personne de cette impasse légale et conventionnelle. Ce dialogue social ressortit davantage à la logique et la pratique de la "gestion de projet" qu'au droit de la négociation collective *stricto sensu*.

**Tableau n° 5**  
**Seuils d'accès à la protection sociale dans différents pays européens**

Pays	Difficulté d'accès à la protection sociale	Conditions d'ouverture des droits (seuils d'heures ou de rémunération)
Allemagne	Très élevée	<p><b>Pour les temps partiels très courts</b> rémunérés en deçà de 400 par mois (400 = 14 % du salaire brut annuel moyen d'un salarié à temps plein en 2003) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'assurance-chômage</li> <li>- Pas d'assurance maladie</li> <li>- Droits réduits à l'assurance-invalidité/vieillesse</li> </ul>
Royaume-Uni	Élevée	<p><i>Assurance-chômage</i> : seuil de rémunération (25 fois le salaire minimum hebdomadaire au cours d'une des deux dernières années fiscales, et au moins 50 fois le salaire minimum hebdomadaire au cours la dernière année fiscale)</p> <p><i>Assurance-maladie</i> : couverture universelle</p> <p><i>Assurance-vieillesse</i> (premier pilier) : pour valider une année, seuil de rémunération égal à 52 fois le salaire minimum hebdomadaire</p>
France	Moyenne	<p><i>Assurance-chômage</i> : pas de seuil d'heure ou de rémunération</p> <p><i>Assurance-maladie</i> : plancher de <b>60 heures</b> par mois ou <b>120 heures</b> par trimestre rémunérées au SMIC pour le bénéfice des prestations en nature (remboursement des frais de médicaments, du médecin, etc.)</p> <p>Plancher de <b>200 heures</b> par trimestre rémunérées au SMIC pour le bénéfice des prestations en espèce (indemnités journalières en cas d'accident du travail, de maladie, maternité, etc.)</p> <p><i>Assurance-vieillesse (régime général)</i> : pour valider un trimestre, il faut avoir cotisé au moins <b>200 heures rémunérées au SMIC par an</b> (soit 5.4 % du salaire moyen, la validation d'une année complète peut se faire dès que l'on travail à temps partiel avec une rémunération de 40 % du SMIC)</p>
Belgique	Moyenne	<p><i>Assurance-chômage</i> : pas de couverture en deçà de 12 heures par semaine ou d'une rémunération égale à au moins un tiers de la rémunération conventionnelle)</p> <p><i>Assurance-maladie</i> : pas de couverture en deçà d'une rémunération égale à six fois le salaire mensuel minimum garanti mensuel</p>
Danemark	Faible	<p><i>Assurance-chômage</i> : pas de couverture en deçà de 15 heures par semaine</p> <p><i>Assurance-maladie</i> : couverture universelle</p> <p><i>Assurance-vieillesse</i> : conditions de nationalité et de résidence</p>
Pays-Bas	Très faible	<p>Depuis 1996, traitement égal des salariés à temps partiel codifié dans le code civil et le code du travail, <b>mais</b> certains problèmes identifiés pour les avantages garantis par les conventions collectives pour les temps partiels très courts (moins de 12-13 heures hebdomadaires)</p>

Sources : sites officiels gouvernementaux, BIT, MISSOC, Meulders et Jepsen, 1998 ; Van Oorschot, 2003

|

---



## CHAPITRE 2

### L'emploi dans les services domestiques en France : une mise en perspective internationale

Ce deuxième chapitre cherche à identifier les gisements d'emploi que recèle le secteur des services à la personne. Ces gisements sont habituellement estimés sur la base d'une analyse des besoins des ménages (Flipo, 1996 et 1998), en tenant compte de trois dimensions : l'affirmation toujours plus poussée des besoins liés aux mutations de la sphère domestique (multiplication des familles monoparentales, fréquence de l'éloignement géographique qui dissout les solidarités familiales, etc.) ; la montée des phénomènes de dépendance liés au vieillissement démographique ; les attentes concernant la conciliation des temps ou le temps choisi. Les études, déjà anciennes, dénombrèrent environ 4 millions de ménages exprimant des besoins non satisfaits concernant les services de proximité (c'est-à-dire sur un champ plus large que celui retenu dans ce rapport). Au total, un consensus paraît se dégager pour considérer que 5 à 6 millions de ménages seraient potentiellement utilisateurs de ces services. Il y a cependant un pas entre besoins, demande solvable et demande exprimée. Les potentiels spectaculaires de créations nettes d'emplois parfois avancés à long terme, pouvant aller jusqu'à 3 ou 4 millions, ne sont en tout état de cause pas compatibles avec l'analyse des besoins, à moins de considérer un émiettement considérable de l'emploi dans un cadre de gré à gré.

Une démarche alternative consiste à identifier les gisements éventuels d'emploi dans les services à la personne en France sur la base de comparaisons internationales. La démarche est tout aussi contestable que la précédente lorsqu'on en use de manière mécaniste, rien ne garantissant que les structures d'emploi convergent d'un pays à l'autre. Utilisée prudemment, cette démarche permet néanmoins de borner le champ du réalisable.

Trois principales façons de mesurer les emplois sont proposées ici pour tenir compte de la dimension plus ou moins large donnée au concept de services à la personne : les services domestiques, les services personnels et domestiques, et les services aux particuliers (cf. annexe 3 pour une présentation détaillée de la méthodologie retenue).

Il ressort de cet exercice de chiffrage que la seule étude des comparaisons internationales ne permet pas de conclure à la possibilité de créations d'emplois massives. Les statistiques d'emploi sont fragiles, mais elles tendraient plutôt à montrer que la France est en avance sur les États-Unis et l'Allemagne dans le secteur des emplois domestiques et personnels. Cela n'exclut pas la possibilité de gisements potentiels d'emplois, mais ceux-ci sont plus à chercher dans l'organisation du secteur que dans la référence aux expériences étrangères.

#### 1. De la difficulté à mesurer les emplois dans les services domestiques

Que ce soit à l'échelle française ou, plus largement, dans un cadre de comparaison internationale, la mesure du nombre d'emplois dans les services domestiques soulève plusieurs difficultés, qui tiennent principalement :

- à la diversité des modèles de relations contractuelles en jeu ;
- à la dimension plus ou moins large du concept de service à la personne ;
- à la spécificité des formes de travail du secteur ;
- à la nécessité de mobiliser plusieurs sources statistiques qui ne sont pas forcément cohérentes entre elles.

Au-delà de ces difficultés statistiques, un bon maniement des comparaisons internationales concernant l'emploi devrait aussi tenir compte (ce qui ne sera pas fait dans ce chapitre) de facteurs de contextualisation sociale, historique et institutionnelle : le marché du travail est régulé et la relation salariale institutionnalisée, avec des institutions et des règles propres à chaque pays ; l'étude de la qualité des emplois suppose de s'intéresser aux normes, traditions et conventions nationales, etc. (Gadrey et *alii*, 1999).

Ces difficultés ne doivent pas être sous-estimées. Comme nous allons l'illustrer ci-après, elles ouvrent le champ à une multiplicité d'interprétations possibles de ce que l'on peut entendre par "gisement d'emploi dans les services domestiques", et être par là-même une source de confusion potentiellement dommageable au débat public sur ce secteur d'activité.

### **1.1. Une statistique sensible au modèle de relation contractuelle**

La transposition des modèles de relations contractuelles aux nomenclatures de branches d'activité utilisées pour la production de statistiques d'emploi soulève d'emblée un certain nombre de difficultés.

Les services domestiques au sens étroit du terme (soit la catégorie P, division 95 de la CITI Rev. 3, ou encore le code 814110 de la NAICS américaine de 1997 et 2002) ne couvrent que le cas de figure du ménage employeur, c'est-à-dire les relations de gré à gré ou via une entreprise mandataire du second modèle de relations contractuelles. Lorsque les ménages passent par une entreprise prestataire, les emplois associés seront raccordés à d'autres branches d'activité, telles que la santé,

l'éducation, l'action sociale, les services logistiques, etc.

Par exemple, dans le cas américain, la part de l'emploi domestique décroît sur longue période et elle est inférieure à ce que l'on observe en France. Ce mouvement peut aussi bien traduire une régression de ce type d'activité qu'une prise en charge par des entreprises prestataires. On observe par exemple une montée du taux d'emploi dans l'éducation privée et la santé privée aux États-Unis, qui peut en partie recouvrir des prestations à domicile de type Acadomia. Lorsque des statistiques détaillées sur les services domestiques pouvant être pris en charge en dehors du ménage sont disponibles pour les États-Unis, ce qui est notamment le cas pour les gardes d'enfants, elles confortent cependant plutôt l'idée d'un faible développement du secteur (*cf.* encadré sur le modèle américain de services à la personne).

À travers l'emploi domestique, on répond donc bien au critère de prestation à domicile, en revanche, cet agrégat reste très partiel car il exclut toutes les prestations qui font appel à des entreprises extérieures aux ménages, mais dont la couverture requiert un degré de désagrégation statistique souvent très difficile à obtenir.

### **1.2. Les "services à la personne" : un concept à géométrie variable**

La seconde difficulté identifiée tient à la dimension plus ou moins large donnée au concept de "services à la personne".

Le critère de prestation de "service à domicile" peut en premier lieu être relâché et s'ouvrir aux "services personnels" (blanchisserie, coiffure, soins de beauté et entretien corporels), c'est-à-dire à des prestations qui, par

leur contenu, sont voisines de ce que l'on entend par service à la personne, mais sont à l'heure actuelle pour la plupart organisées en dehors du domicile.

Il peut également être étendu à la globalité des "services aux particuliers" (et donc inclure également les activités récréatives, culturelles et sportives, ainsi que l'hôtellerie et la restauration). Plus qu'une mesure des services de proximité, l'idée est ici de dissocier parmi les services marchands ceux qui sont utilisés principalement par les ménages, par opposition aux entreprises. Ces services aux particuliers ne recoupent que de manière très imparfaite le contenu des services à la personne, mais ils rendent compte de la propension des ménages à consommer des services de bien-être/de confort, et l'on peut penser que les mécanismes qui président au développement de l'ensemble de ces services sont voisins.

Afin de contrôler des pseudo tendances qui relèveraient avant tout d'abus de langage entre services à la personne et services aux particuliers, mais aussi afin d'éclairer certains positionnements dans le débat sur l'économie de services, le choix a été fait ici de présenter trois agrégats distincts, recoupant respectivement les services domestiques, les services personnels et domestiques, et les services aux particuliers.

### **1.3. La spécificité des formes de travail dans les services domestiques**

L'emploi domestique se caractérise en règle générale par une forte occurrence de multi-activité, de temps partiel très court et de travail non déclaré, autant de caractéristiques qui compliquent la mesure de l'emploi et du temps de travail.

Aux États-Unis par exemple, le taux de multi-activité de la branche est l'un des plus élevés de l'économie américaine. Près de 5,5 % des salariés de la branche services domestiques sont multi-actifs. Dans le même temps, de nombreux salariés d'autres branches d'activité ont comme seconde activité un emploi domestique. Il en résulte que le nombre de postes de travail de la branche "services domestiques" est supérieur de près de 10 % au nombre de personnes embauchées dans la branche au titre de leur activité principale. Toute mesure de l'emploi basée sur un concept de poste de travail – ce qui est le cas des comptes nationaux américains – tendra donc à surestimer largement les effectifs de la branche.

Lorsque des informations sont disponibles, elles débouchent toutes sur le même constat d'une proportion très élevée de travail au noir dans les emplois domestiques. Le taux de travail non déclaré est par exemple estimé à 50 % en Allemagne (Cancedda, 2001), contre 4,1 % dans l'ensemble de l'économie allemande, selon les estimations de la fondation Rockwool. Ce taux serait selon les estimations de l'INSEE de 60 % en France pour la branche des services à la personne. Or la mesure du travail au noir est un exercice délicat, que les offices statistiques nationaux n'incluent pas systématiquement dans les effectifs d'emploi, et pour lequel ils recourent à des méthodes différentes (cf. par exemple OCDE, 2004). Ces éléments peuvent entacher les comparaisons internationales, voire même perturber les statistiques nationales. Dans le cas de la France, il faut par exemple avoir en tête que l'INSEE procède dans le cadre des comptes nationaux à une correction du travail au noir basée sur une estimation des rémunérations non déclarées pour les effectifs en équivalent temps plein, mais que les effectifs en personnes ne sont pas corrigés du

travail au noir. Il en résulte *in fine* un écart assez faible entre les séries d'emploi de la branche "services domestiques" en personnes et en équivalent temps plein (448 700 personnes, en 2002, 458 400 en équivalent temps plein), mais qui n'a que peu à voir avec le taux de temps partiel et la durée du travail des salariés de la branche.

#### **1.4. Une couverture statistique malaisée**

Enfin, et en lien avec la spécificité des formes de travail qui prévalent dans le secteur, les emplois domestiques sont en général mal couverts par les sources statistiques habituellement mobilisées pour mesurer l'emploi. Ils ne sont pas couverts par les enquêtes auprès des établissements, et la mesure des effectifs repose pour l'essentiel sur l'exploitation de plusieurs sources (administratives, recensements, enquêtes auprès des forces de travail), qui ne sont pas forcément cohérentes entre elles.

L'INSEE estime ainsi qu'il résulte de la difficulté à classer les personnes par branche d'activité et de l'utilisation de sources statistiques multiples une grande incertitude sur le montant des emplois de la branche services domestiques en France. À titre d'information, la préparation de la nouvelle base 2000 des comptes nationaux conduira fort probablement à majorer de près de 100 000 personnes le nombre d'emplois de ce poste pour l'année 1999 (soit + 23 % des effectifs).

Toujours dans le cas de la France, il est par ailleurs difficile de réconcilier les effectifs fournis respectivement par l'IRCEM et par les comptes nationaux. Un certain nombre de personnes recensées par les statistiques de l'IRCEM au titre des chèques emploi-service ne sont pas comptabilisées

dans les comptes nationaux car elles utilisent les chèques pour rémunérer une activité secondaire (exemple d'un enseignant rémunéré pour ses cours particuliers par un chèque emploi-service). Par ailleurs, il est difficile d'obtenir des données corrigées des doubles comptabilisations au niveau des sources administratives, en particulier dans le cas où les ménages passent par un organisme bi-actif.

Il en résulte globalement une grosse incertitude sur le montant des effectifs d'emploi domestique.

Une fois ces réserves émises, et après prise en compte de certaines précautions méthodologiques, des conclusions peuvent néanmoins être formulées.

## **2. La France : un modèle de référence pour les emplois à la personne ?**

Contrairement à certaines idées reçues, la France se caractérise par un taux d'emploi élevé dans les services à la personne (cf. tableau n° 6). Il est supérieur de 6 % par rapport à l'Allemagne, de 45 % par rapport aux États-Unis, lorsque le champ est celui des services personnels et domestiques. En se restreignant au champ des services domestiques, l'écart est encore plus marqué par rapport à l'Allemagne et aux États-Unis (37 % de plus qu'en Allemagne, 156 % de plus qu'aux États-Unis pour le taux d'emploi). En revanche, il est plus bas qu'aux Pays-Bas, où le taux d'emploi dans ces services est particulièrement élevé. Il y a certes un avantage des États-Unis pour l'agrégat large des services aux particuliers, mais ce dernier est concentré dans la branche hôtellerie/restauration. L'enjeu n'est donc pas de s'aligner sur les taux d'emploi étrangers.

Par ailleurs, la France a connu un développement assez important de ces services au cours des deux dernières décennies quand on la compare aux autres pays (cf. graphique n° 1, 2, 3 et 4). Entre 1980 et 2000, le taux d'emploi dans les services domestiques et personnels a progressé de 0,63 point en France, contre + 0,67 point en Allemagne, et une baisse de - 0,31 point aux États-Unis. La France a par ailleurs connu la plus forte progression du taux d'emploi dans les services domestiques entre 1990 et 2000 (+ 0,46 point, contre + 0,42 point en Allemagne, + 0,25 point aux Pays-Bas, et une baisse de - 0,15 point aux États-Unis).

Si l'on prend les chiffres tels quels sans trop de précaution et si l'on raisonne en termes de convergence de taux d'emploi pour éventuellement détecter les gisements non exploités en France, les résultats sont donc plus qu'ambigus. Nous les donnons à titre d'illustration, et plaidons pour une utilisation prudente et raisonnée de ce type de comparaison statistique (pour un exemple relatif aux États-Unis, voir également l'encadré sur le modèle américain de services à la personne).

Néanmoins, en raisonnant par faisceau d'indice, les éléments les plus robustes seraient les suivants :

- les Pays-Bas – et non les États-Unis – sont le pays de référence en termes de densité des emplois à la personne ;
- la France se caractérise en comparaison internationale par une forte progression du taux d'emploi dans les services domestiques au cours des années 1990, qui s'explique vraisemblablement par le développement des dispositifs d'incitation pour les ménages employeurs de personnel domestique ;
- si l'on raisonne au niveau plus large des services aux particuliers, les gisements d'emploi identifiés en comparaison des États-Unis se situent pour l'essentiel dans l'hôtellerie et la restauration.

Ces conclusions sont à plusieurs égards cohérentes avec d'autres études empiriques sur le sujet (voir par exemple Piketty, 1997 et 1998). Vouloir chercher à tout prix ailleurs qu'en France un étalon de mesure pour les gisements d'emploi à la personne peut par ailleurs conduire à négliger le fait que dans plusieurs pays européens, le modèle de référence est, précisément, le modèle français (voir par exemple Jaehrling, 2003).

**Tableau n° 6**  
**Taux d'emploi (en pourcentage de la population en âge de travailler)**  
**dans les services aux particuliers en 2002**

	Services aux particuliers au sens large	<i>Dont</i> : Services domestique	<i>Dont</i> : Services personnels	<i>Dont</i> : Hôtels et restaurants	<i>Dont</i> : Activités récréatives, culturelles et sportives
	(1) * = (2) + (3) + (4) + (5)	(2)	(3)	(4)	(5)
France	5,95	<b>1,15</b>	0,93	2,16	1,71
Allemagne	6,12	0,84	1,13	2,99	1,15
États-Unis	7,73 **	0,45	0,98 **	<b>4,97</b>	1,26 **
Pays-Bas	8,55	<b>2,54</b>	1,87	2,73	1,4

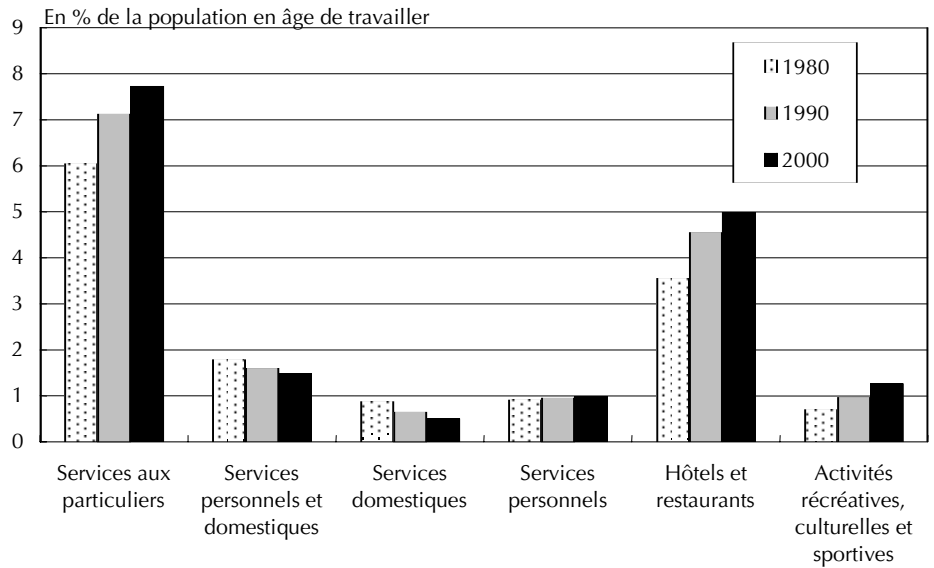
Sur la base des comptes nationaux

\* Le total n'est pas égal à la somme des composantes pour les États-Unis en raison des différences dans les dates reportées

\*\* 2000

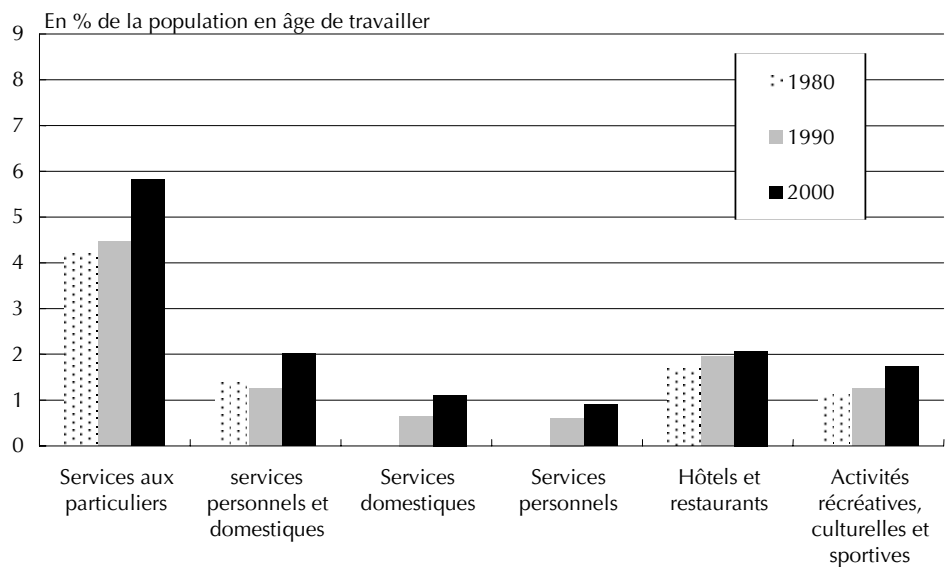
N.B. : pour mémoire, taux d'emploi en France en 2002 : 62,9 %, en Allemagne : 65,4 %, aux États-Unis : 71,9 %, aux Pays-Bas : 74,5 %

**Graphique n° 1**  
**Taux d'emploi dans les services aux particuliers aux États-Unis**



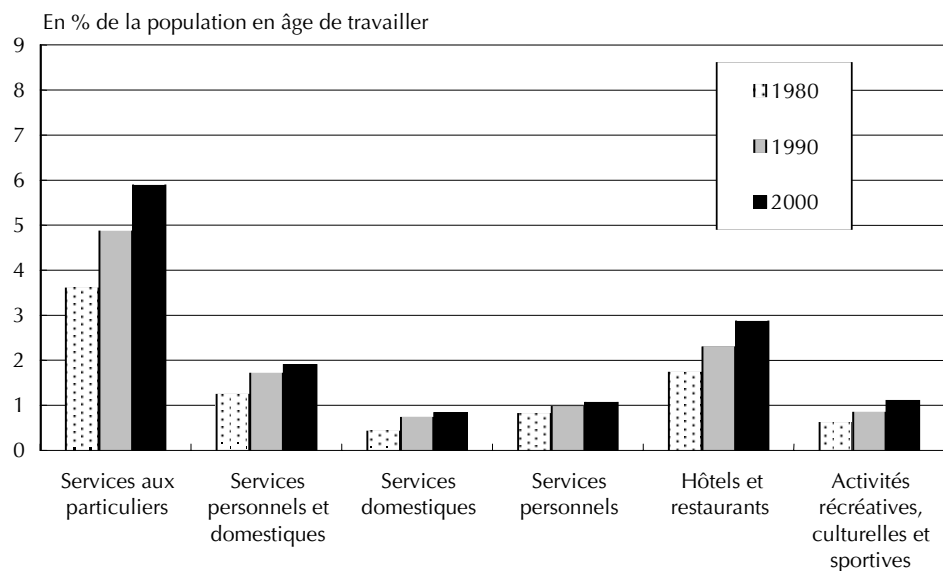
Sources : BEA, BLS, calculs CGP

**Graphique n° 2**  
**Taux d'emploi dans les services aux particuliers en France**



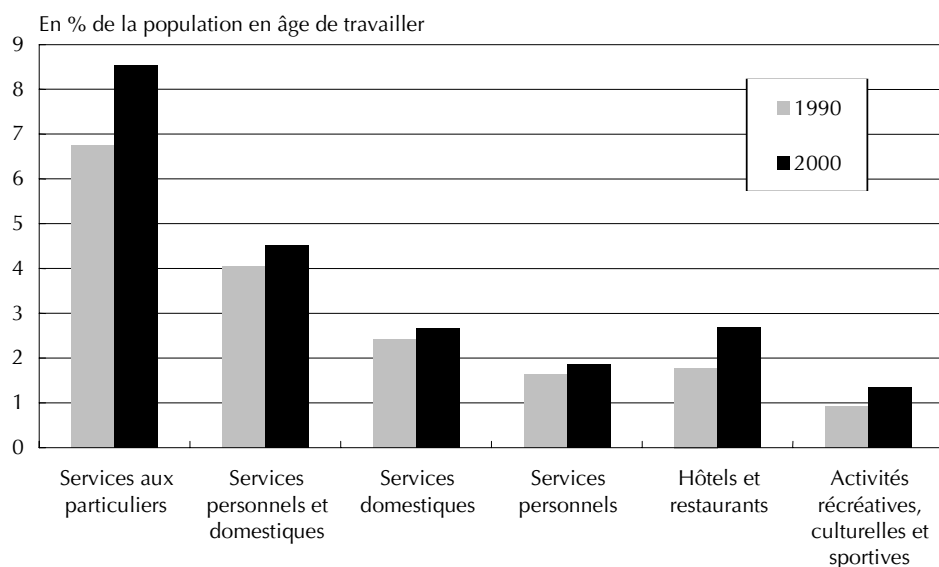
Source : INSEE, calculs CGP

**Graphique n° 3**  
**Taux d'emploi dans les services aux particuliers en Allemagne**



Source : Statistisches Bundesamt, calculs CGP

**Graphique n° 4**  
**Taux d'emploi dans les services aux particuliers aux Pays-Bas**



Source : CBS, calculs CGP

### 3. Quelle durée effective du travail des emplois à la personne ?

Un même effectif d'emploi à la personne peut par ailleurs recouvrir des modalités de temps de travail assez différentes d'un pays à l'autre, mais qui sont assez difficiles à capter en raison de l'impact de la multi-activité et du travail non déclaré (cf. tableau n° 7).

Des écarts importants sont par exemple observés en France entre la durée déclarée par les individus dans le cadre de l'enquête "emploi" (26 heures hebdomadaires) et celle qui peut être calculée à partir des sources administratives (2 à 3 heures pour le gré à gré, 12 à 13 heures pour le personnel sur le marché organisé). Cet écart peut s'expliquer par le fait que les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête "emploi" tendent

d'une part à déclarer le cumul de leurs heures (et non celles effectuées au titre de leur activité principale), d'autre part déclarent l'ensemble des heures travaillées, sans distinguer celles qui sont déclarées de celles qui sont travaillées au noir. Or, sur la base des estimations de l'INSEE, la part du travail au noir représente 60 % du volume d'activité du secteur.

Néanmoins, et en se basant sur des sources homogènes – donc susceptibles d'être affectées des mêmes biais –, les données disponibles mettent en évidence des durées du travail assez élevées aux États-Unis et en France par rapport à l'Allemagne et surtout aux Pays-Bas dans le secteur des services à la personne. Tout particulièrement dans le cas des Pays-Bas, ces éléments illustrent le fait qu'un taux très élevé d'emploi domestique tend à aller de pair avec une forte tendance au "morcellement" de ces emplois.

**Tableau n° 7**  
**Taux de temps partiel et durée du travail dans les services domestiques en 2002**

	Taux de temps partiel	Durée hebdomadaire du travail	Ratio emploi/emploi en équivalent temps plein *
France	EFT (1) : 65 %	EFT : 26 heures Sources administratives : Gré à gré : 2-3 heures Marché organisé : 12-13 heures	EFT : 0,62 % Comptes nationaux : ** 0,98 %
Allemagne	EFT : 78 %	EFT : 19 heures	EFT : 0,47 %
États-Unis ***	-	EFT : 28 heures	Comptes nationaux : 0,92 %
Pays-Bas	EFT : 100 %	EFT : 8 heures	EFT : 100 %

(1) EFT = enquêtes "forces de travail"

\* Le ratio EFT est calculé sur la base du taux de temps partiel et de la durée relative d'un temps plein et d'un temps partiel

\*\* Le ratio est très élevé en raison de la non correction du travail au noir dans les effectifs exprimés en personnes dans la comptabilité nationale française

\*\*\* 2000

Sources :

Taux de temps partiel : EFT communautaire, Eurostat

Durée hebdomadaire du travail (emploi principal): EFT communautaire, Eurostat ; Current Population Survey et calculs CGP pour les États-Unis

Ratio emploi/emploi en équivalent temps plein des comptes nationaux : INSEE, BEA



#### 4. Quelle productivité dans le secteur des emplois domestiques ?

On peut également s'interroger à la fois sur le niveau et sur l'évolution de la productivité du travail dans le secteur des emplois domestiques. La comparaison proposée ici porte à la fois sur le niveau relatif de productivité (par emploi en équivalent temps plein) dans les services particuliers et les services domestiques par rapport à l'ensemble de l'économie, ainsi que sur l'évolution dans le temps de la productivité du secteur (cf. tableau n° 8 et graphique n° 5, 6, 7 et 8).

Il en ressort globalement que le secteur des services aux particuliers se distingue en France par un niveau de productivité relatif assez élevé en comparaison internationale. Ce résultat est couplé avec un mouvement marqué de baisse de la productivité dans le courant des années 1990, difficile à expliquer. Là encore, il est important de se munir de précautions multiples dans l'interprétation de ces tendances, compte tenu des nombreuses incertitudes concernant les conventions comptables retenues par les offices statistiques nationaux pour mesurer la valeur ajoutée du secteur.

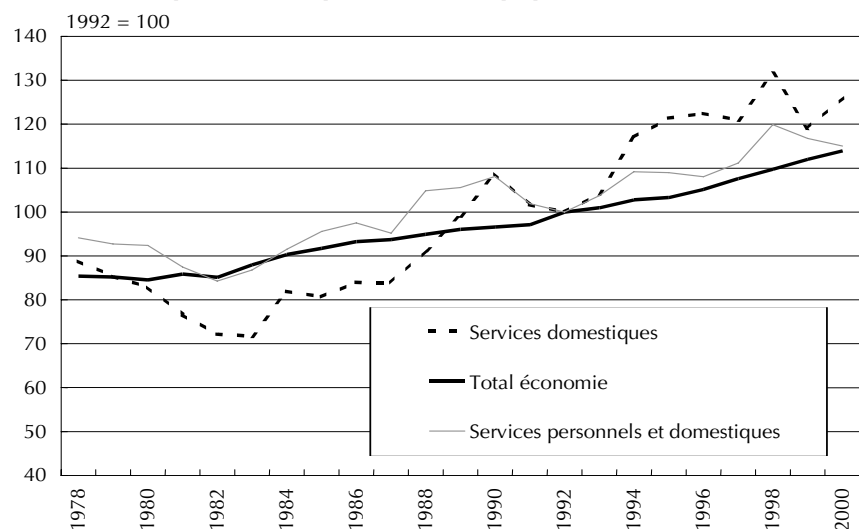
**Tableau n° 8**  
Niveaux relatifs de productivité par emploi (en équivalent temps plein) dans les services aux particuliers

100 = ensemble de l'économie	Services aux particuliers au sens large	Services domestiques
France	61 *	35 *
Allemagne	52 *	19 *
États-Unis	40 **	21 **

\* Productivité par personne \*\* Productivité par emploi

Sources : BEA, INSEE, Statistisches Bundesamt, calculs CGP

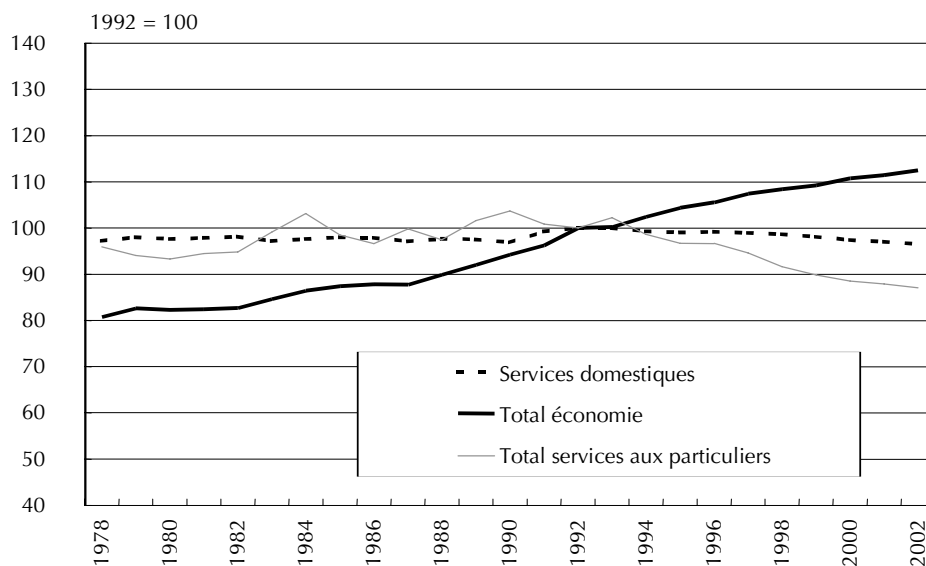
**Graphique n° 5**  
Évolution de la productivité par tête (concept poste de travail) aux États-Unis



Productivité par tête (par emploi aux États-Unis)

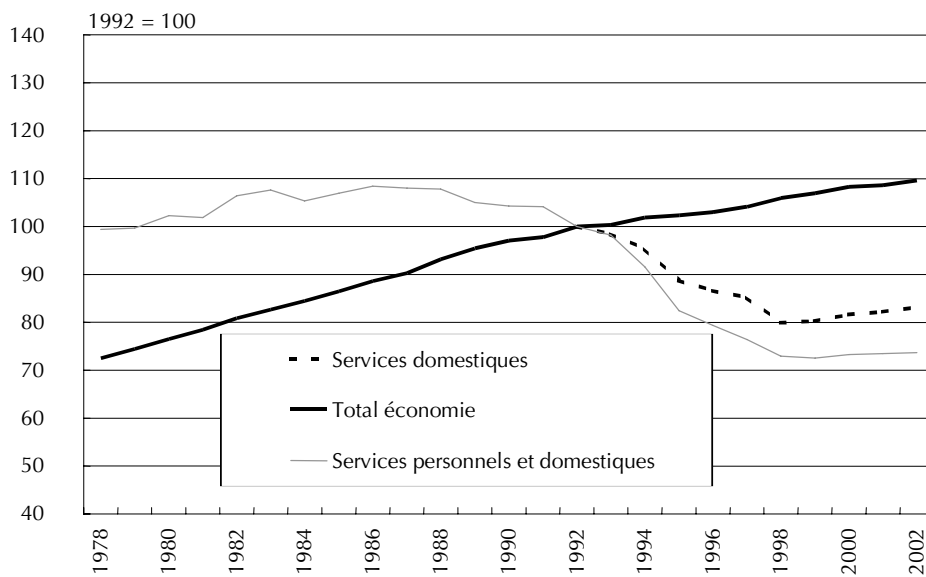
Source : BEA, calculs CGP

**Graphique n° 6**  
**Évolution de la productivité par tête (concept personne) en Allemagne**



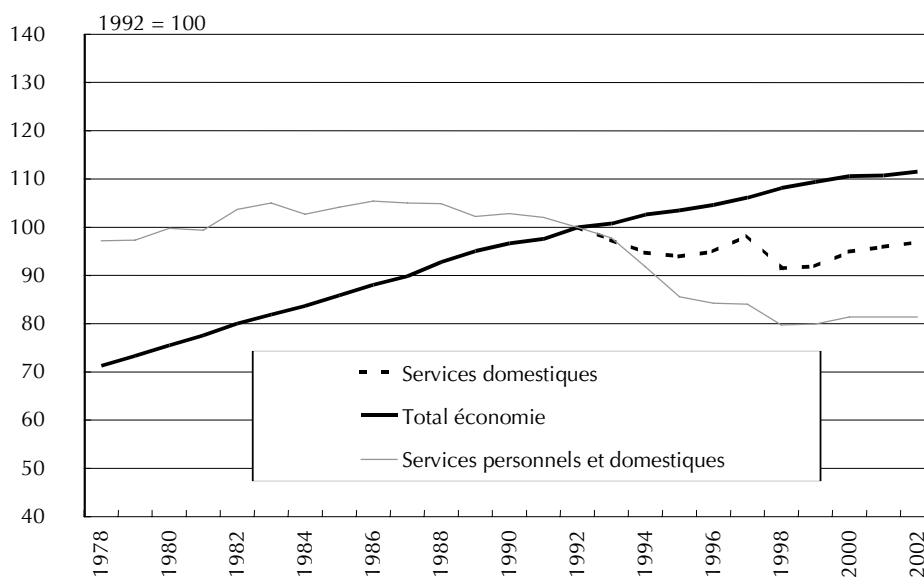
Source : Statistisches Bundesamt, calculs CGP

**Graphique n° 7**  
**Évolution de la productivité par tête (concept personne) en France**



Source : INSEE, calculs CGP

**Graphique n° 8**  
**Évolution de la productivité par tête (concept poste de travail en équivalent temps plein) en France**



Source : INSEE, calculs CGP

### Peut-on parler de modèle américain pour les services à la personne ?

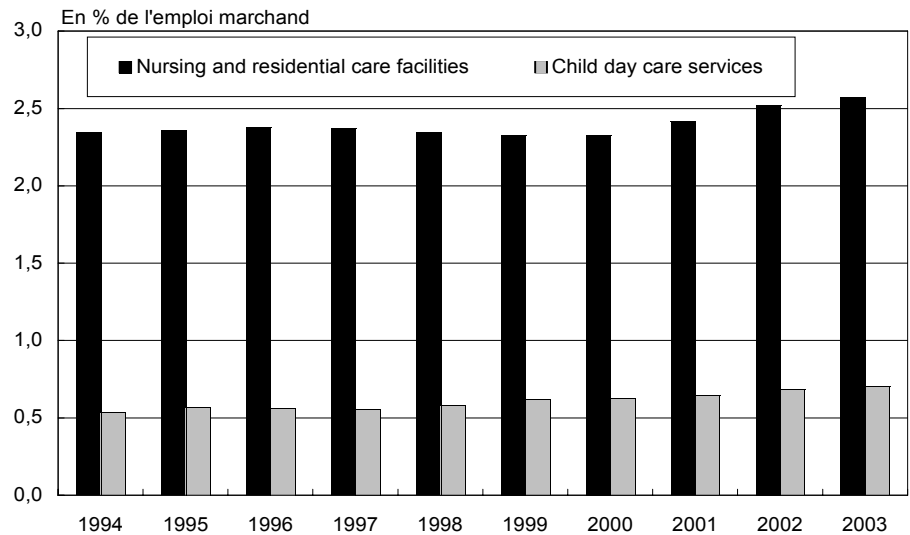
*Les États-Unis font parfois figure de référence en tant que modèle de développement des services à la personne. Sur quelle base objective s'appuie-t-on ?*

*Certaines enseignes, à l'instar de "Master Services", présentées comme emblématiques de l'épanouissement des services à la personne "industrialisés à grande échelle", s'avèrent à l'observation être assez éloignées des domaines d'activité que recouvrent les services à la personne. Master Services présentée parfois comme leader dans ce domaine, est avant tout une entreprise de B2B (business-to-business) pour l'entretien des espaces bâtis et non bâtis, et ne s'adresse que marginalement aux personnes. Sa rentabilité est de surcroît faible.*

*Concernant l'emploi domestique, composante des services à la personne pour laquelle le ménage est employeur direct, les chiffres indiquent non seulement une avance française (1,2 % des personnes en âge de travailler occupaient ce type d'emploi en 2002 au lieu de 0,5 % aux États-Unis), mais de surcroît, ce type d'emploi s'inscrit sur une tendance longue nettement baissière aux États-Unis (graphique n° 1 plus haut).*

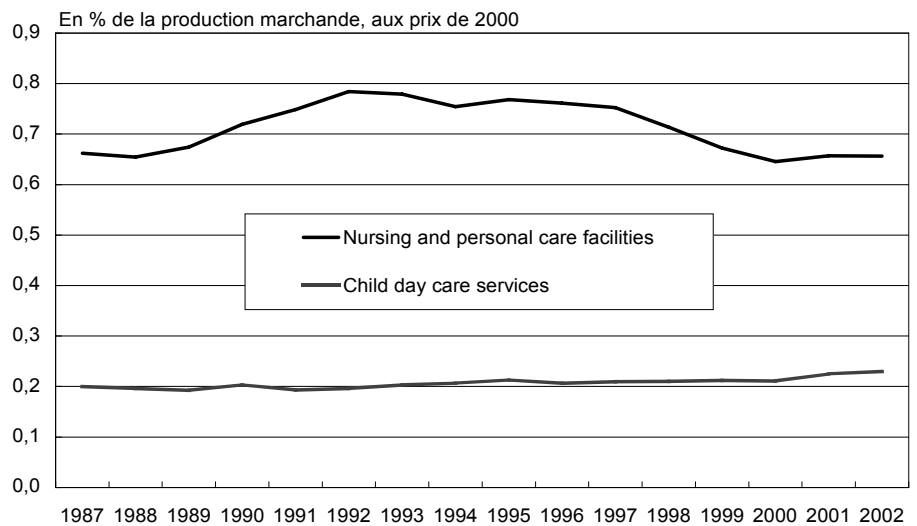
*Concernant les services de garde à domicile (enfants et personnes âgées) qui constituent le cœur de métier de ce que l'on entend en général par services à la personne, les nomenclatures détaillées de "jobs" du BLS permettent d'affiner la comparaison avec la France. En France on dénombrait environ 663 041 assistants maternels et aides à domicile en 2002 (INSEE enquête "emploi"), soit environ 4,2 % de l'emploi salarié marchand (3,1 % en 1994). La progression de ce type de métier est particulièrement vive depuis 1994 (+ 60 %). Aux États-Unis, même en prenant une acception plus large qui inclut le residential care, cette proportion est moindre (3,2 % en 2002, graphique n° 9) et la progression très en deçà de ce que l'on observe en France (+ 27 % entre 1994 et 2002).*

**Graphique n° 9**  
**Emploi dans la garde à domicile en pourcentage de l'emploi marchand**



Source : BLS

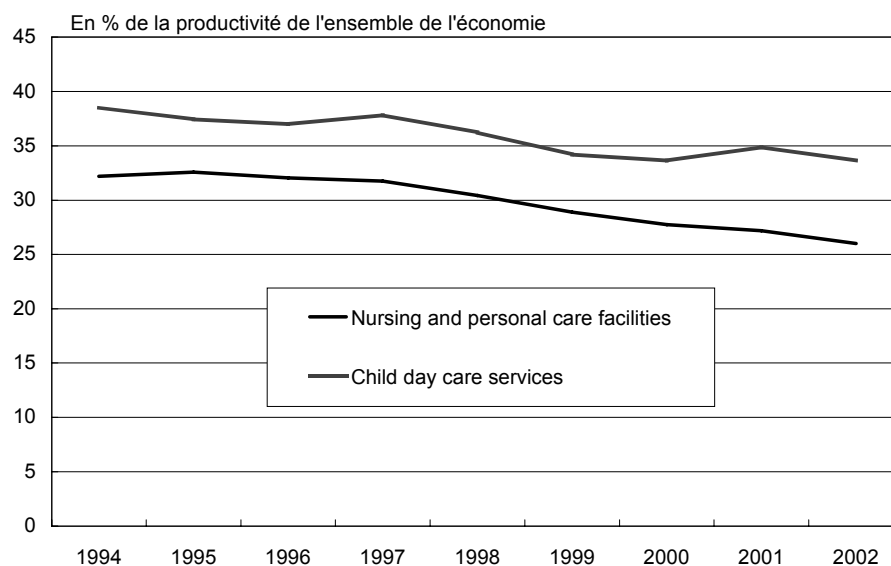
**Graphique n° 10**  
**Production dans la garde à domicile en pourcentage de la production marchande**



Source : BEA

Ces activités de garde ne représentent qu'une part très marginale de la production brute aux États-Unis (moins de 1 %), globalement stable depuis 15 ans (graphique n° 10). Enfin, le niveau relatif de productivité des services de garde est faible par rapport à la moyenne de la sphère privée : de l'ordre de un quart à un tiers, conformément à ce que l'on observe pour les services domestiques et les services aux particuliers au sens large (tableau n° 9). En outre, les performances de croissance de la productivité sont moindres à moyen terme que pour le reste de l'économie (graphique n° 11).

**Graphique n° 11**  
**Productivité par tête dans la garde à domicile en pourcentage**  
**de la productivité marchande**



Sources : BLS, BEA

*Il reste le créneau des services de conciergerie en entreprises : on désigne généralement en cela des services quotidiens de réservations, pressing, coiffure esthétique, travaux d'entretien destinés aux salariés dans le cadre de leur entreprise... Ces services, qui sont à la périphérie de ce que l'on entend traditionnellement par services à la personne, et plus proches au final des services aux particuliers, sont ceux pour lesquels il existe une véritable spécificité américaine.*

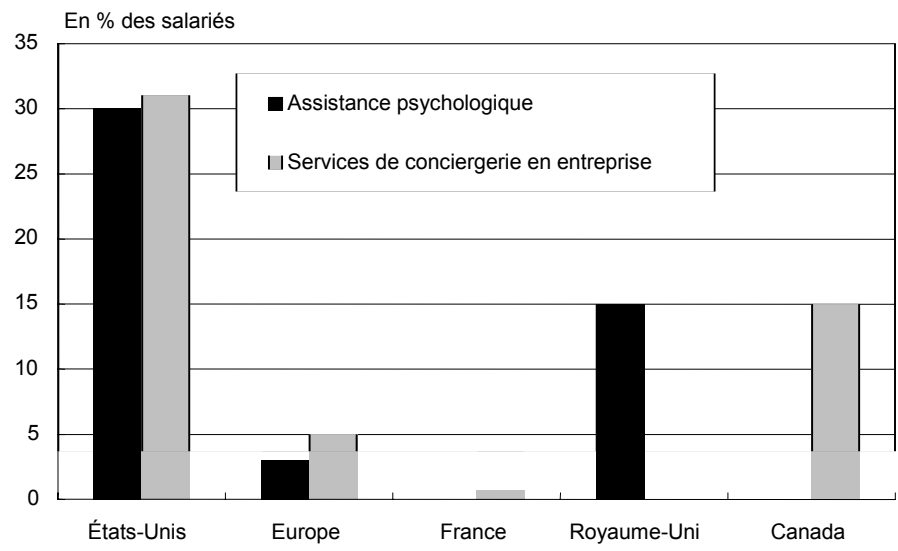
*Encore faut-il admettre que les chiffres concernant ce secteur sont très parcellaires et incertains. Des données, dont la source n'est pas mentionnée, ont parcouru la presse récemment : plus de 30 % des salariés américains auraient utilisé ces services contre moins de 1 % en France et 5 % en Europe. Quel périmètre d'activité recouvrent au juste ces chiffres ? Il ne s'agit probablement pas de services d'intermédiation divers, de type réservation de spectacles ou de loisirs, etc., auxquels bien plus de 1 % des salariés français ont accès par le truchement de leur comité d'entreprise. Les ordres de grandeur qui circulent, notamment pour les États-Unis, recoupent étrangement les chiffres qui sont avancés par la presse et certains sites spécialisés concernant l'accompagnement psychologique des employés (graphique n° 12).*

*Outre-Atlantique, plus de 30 % des salariés et près de 80 % des entreprises de plus de 500 salariés ont recours à des EAP (Employee Assistance Programs). Il s'agit de services d'assistance aux employés (santé, alcool, toxicomanie, problématiques de travail, familiales, etc.) dont le but est pour l'entreprise de diminuer l'absentéisme, les congés maladie et le turnover. La dépression peut être considérée par les tribunaux comme un accident du travail et le harcèlement au travail est exposé à condamnation. En substance, le stress coûte cher aux entreprises et les "psy" servent à réparer les dégâts qu'il provoque ou à améliorer la performance des salariés et notamment des cadres par du coaching. Par ailleurs, les systèmes de crèches publiques étant quasi inexistantes aux États-Unis, les entreprises suppléent ce manque soit en organisant des crèches en entreprise, soit en offrant des solutions d'intermédiation.*

*Les entreprises françaises sont loin de faire de la prévention du stress leur cheval de bataille, contrairement aux États-Unis et au Canada, même si la mode gagne certains grands groupes. Quelques cas d'entreprises prestataires sont pionnières dans ce sec-*

teur : *Pluralia-Pluridis, Stimulus*. De plus, le système des crèches en entreprise, sur lequel le gouvernement vient de légiférer, est encore balbutiant (mais aussi moins nécessaire qu'aux États-Unis).

**Graphique n° 12**  
**Pourcentage des salariés ayant recours**  
**aux services à la personne en entreprise**



Sources : Site du ministère des Affaires sociales (source primaire inconnue) ; Novethic, Sylvie Touboul

## CHAPITRE 3

### Possibles modes d'organisation économique du secteur

Le secteur des services à la personne (SAP) est cloisonné et en mal de régulation, en partie à cause de la dispersion des dispositifs publics. Comment peut-il se transformer, se réorganiser, afin de remplir au mieux les fonctions nécessaires qui en feront un secteur professionnalisé ? Au vu de la diversité des compétences requises, la multiplicité des acteurs ne doit pas être considérée comme un handicap mais comme un atout. La biodiversité des structures fait la richesse du secteur et doit encore se développer, notamment avec l'entrée des entreprises. Il s'agit en effet d'un secteur particulier, en raison de sa dimension humaine et de l'insertion du personnel de contact dans la sphère privée de l'utilisateur. Or la relation interpersonnelle demande des compétences particulières. Parallèlement, la nécessité de professionnalisation du secteur suppose d'autres qualités (ressources humaines, gestion, comptabilité...). Le secteur a donc besoin de professionnels qui connaissent et savent gérer la dimension humaine ; or les associations ne sont généralement pas équipées pour fournir un service professionnel ; à l'inverse, les professionnels venant d'autres secteurs économiques ne sont pas forcément sensibilisés à la question humaine. La coopération des acteurs et la combinaison des modes de structuration semble donc nécessaire. Comment peut-elle s'organiser ?

La structuration du secteur des services à la personne pourrait en particulier être catalysée par deux éléments : l'intégrateur, d'une part, et la marque – ou enseigne – d'autre part, permettant de prendre en charge les fonctions nécessaires au développement du secteur tout en affichant la qualité garantie. Intégration et marque peuvent éventuellement être assumées par un même type d'acteurs (grandes enseignes existantes), mais peuvent

aussi être dissociées ou prises en charge par des acteurs nouveaux.

Les fonctions que nous avons présentées comme nécessaires pour un développement du secteur des services à la personne peuvent être prises en charge par différents acteurs (associations, petites entreprises, grandes entreprises nationales, réseau de service public, collectivités locales...). Nous proposons ici différents modes possibles d'organisation du secteur dans la décennie à venir. Ces différents modes peuvent coexister et il serait même sans doute préférable qu'ils coexistent puisqu'ils remplissent des missions différentes. Certains d'entre eux sont très proches de modes d'organisation déjà existants ou constituent le prolongement d'initiatives récentes. D'autres nécessitent une réorganisation plus profonde du secteur.

Les huit modes d'organisation présentés ici sont des archétypes. La richesse et la diversité des initiatives locales peuvent aboutir à de nombreuses variantes à partir de tels modèles. Le tableau n° 9 synthétise pour chaque mode d'organisation ses caractéristiques principales et son potentiel de développement. Les modes d'organisation constituent une première étape dans la constitution de "*business models*" du secteur. Il serait certainement intéressant de les approfondir, en lien avec les professionnels du secteur. En effet, si l'État doit s'engager dans la promotion de l'un ou l'autre de ces modes d'organisation, y compris par des incitations financières, il est légitime qu'il étudie au préalable leur potentiel de réussite.

#### 1. Grande enseigne distributrice de services à la personne

Dans ce mode d'organisation, qui n'existe pas encore, de grandes entre-

**Tableau n° 9**  
**Les modes d'organisation du secteur des services à la personne**  
**et leurs principales caractéristiques**

Mode d'organisation	Description	Acteurs	Perspectives de développement spontané	Capacité à améliorer la qualité des services	Capacité à améliorer la qualité des emplois	Capacité à améliorer la structuration du secteur
1. Grande enseignement distributive	Un grand groupe en réseau sous-traite à des prestataires et distribue sous son enseigne une large gamme de services à la personne (SAP)	Potentiels : La Poste, banques, assurances	Suppose que l'enseigne acquière la connaissance du secteur et dispose d'un vivier de prestataires professionnalisés avant d'engager sa marque	++	?	++
2. Plates-formes multi-services	Un grand groupe en réseau facilite la multiplication de plates-formes locales d'information et de mise en relation avec des prestataires	En projet : Sodexo, La Poste, EDF	Le partenariat public-privé et la multiplication des acteurs poussent à des initiatives adaptées à des besoins locaux mais limitent la diffusion nationale d'un réseau d'antennes SAP	- (améliore plutôt la qualité de services)	-	+
3. Services joints	Des entreprises proposent des SAP, sous-traités à des prestataires, en complément de leurs produits habituels, pour fidéliser leurs clients	Actuels : Bricorama... Potentiels : assurances...	La tendance aux produits combinés répondant à un besoin global et la connaissance par les entreprises des SAP qu'elles sous-traitent facilitent une offre segmentée	+	?	-
4. Réseaux de prestataires	Des prestataires locaux se développent, se professionnalisent puis se fédèrent en enseigne commune	Prestataires locaux	Dépend de la professionnalisation des prestataires locaux	+	+	++
5. Intérim	Une entreprise de travail temporaire développe une activité de SAP via son réseau d'agence et devient un prestataire de grande envergure	Actuel : ADOM Potentiel : Manpower	Même si les contraintes juridiques et d'accès au marché disparaissent, l'intérim n'occupera que quelques segments du marché	++	+	-
6. Services aux salariés	Les grands groupes proposent des SAP à leurs salariés sur leur lieu de travail, achetés à des entreprises spécialisées	Entreprises bénéficiaires : Bouygues Deloitte, Accenture, Bull, Cegetel... Entreprises prestataires : Accor services, To Do Today...	Responsabilité sociale, fidélisation des salariés et impact des conditions de travail sur la productivité incitent les groupes qui ont les moyens à promouvoir les services aux salariés	++	+	+
7. Autonomie intermédiée	Le modèle de la structure mandataire se généralise	Soutien scolaire : (Academia...), ménage (Shiva...)	Ne nécessite aucun préalable en terme de qualité des structures. Répond à une demande avérée. Peut cependant se limiter à certains segments	+	-	-
8. Gré à gré	L'emploi direct et sans intermédiation d'un intervenant par un particulier se développe encore, éventuellement au noir	Individus	Mode d'organisation actuellement dominant, qui pourrait se renforcer via des bases de petites annonces sur des portails Internet	--	--	--



prises gestionnaires d'un réseau (comme La Poste) utilisent leur enseigne et leur réseau pour distribuer des bouquets de services à la personne. Elles offrent une large gamme de services, mais aussi d'autres prestations de service public. Une telle organisation permettrait à la fois de couvrir le territoire plus uniformément, de donner un gage de qualité via l'enseigne, ce qui améliore l'image du secteur, de professionnaliser les pratiques, de démocratiser les services et de revitaliser des agences locales de l'entreprise de réseau.

On peut imaginer deux variantes : dans la première, la grande enseignne distributrice (cf. tableau n° 10, mode d'organisation n° 2), l'entreprise s'implique dans la fourniture du service. Dans la deuxième, les plates-formes multi-services (mode d'organisation n° 2), l'entreprise se contente de favoriser l'émergence de plates-formes locales de services à la personne.

La première variante reste pour l'instant une possibilité théorique et on ne connaît aucun projet en la matière. Elle est très exigeante pour l'entreprise gestionnaire de réseau qui chercherait à s'investir dans un nouveau métier. En effet, l'entreprise devra tenir le rôle d'intégrateur qui consiste à prendre en charge l'information des utilisateurs (publicité...), la qualité du service via sa réputation et éventuellement l'homogénéisation des services, la mise en contact entre offre et demande, la centralisation des paiements. L'entreprise intégratrice ne fournit pas elle-même le service à la personne, mais elle fait appel à des sous-traitants sélectionnés ou à des franchisés (prestataires locaux, associations ou entreprises, spécialisés dans les services à domicile), pour assurer la production effective du service (définition du besoin, formation des intervenants, régulation des relations d'inter-subjec-

tivité émergeant au cours de la prestation de service...). Le cas échéant, l'intégrateur peut prendre en charge certaines de ces fonctions ou les soutenir. Par exemple, lorsque les services sont faciles à standardiser via des grilles d'analyse de la demande, il peut définir des normes internes qu'il diffuse à tous ses sous-traitants.

L'émergence de ce type d'organisation est peu probable, du moins ex *nihilo*. En effet, de grandes entreprises ne peuvent pas engager leur crédibilité sur de nouveaux services sans avoir :

- la connaissance du secteur en interne (ce qui nécessite d'y consacrer du temps et de recruter des spécialistes du secteur, or ceux-ci font cruellement défaut aujourd'hui) ;
- la certitude de pouvoir s'appuyer sur des structures prestataires de bonne qualité (or, pour l'instant, le secteur n'est pas encore suffisamment professionnalisé).

Selon toute vraisemblance, le modèle de la grande enseignne distributrice ne peut se développer que de façon très partielle, c'est-à-dire sur une gamme très limitée de services qui seraient faciles à standardiser (repas à domicile livrés par La Poste ou repassage de chemises par exemple).

## 2. Plates-formes multi-services

Les plates-formes multi-services représentent une variante du mode d'organisation n° 1, où la grande entreprise gestionnaire de réseau ne constitue plus à proprement parler un intégrateur. Son objectif est de faciliter, en lien avec les collectivités territoriales, la mise en place de plates-formes locales qui permettent de fournir une gamme donnée de produits à la personne. Cela peut prendre la forme

d'un guichet où l'utilisateur peut trouver de l'information sur les services disponibles et une liste de structures prestataires auxquelles il peut s'adresser, conformément au modèle de plates-formes d'intermédiation qui a été développé à l'initiative des collectivités territoriales ou des services déconcentrés de l'État. Cependant, à la différence des pouvoirs publics locaux, l'entreprise en réseau mettra beaucoup plus l'accent sur la fourniture de services variés que sur la création d'emplois. Elle peut apporter des relais locaux, en particulier pour pro-

poser des antennes dans des villages de campagne ou dans des cités en milieu urbain. Elle peut aussi fournir du personnel de guichet. En se spécialisant dans la mise en place de telles structures, elle apporte son savoir-faire aux partenaires locaux. En revanche, contrairement à la première variante, elle n'engage pas sa marque dans la sélection des structures partenaires, ni la garantie de la qualité du service rendu. Elle n'intervient pas non plus dans la formation des personnels et encore moins dans la vente des services offerts.

### **Le concept d'intégrateur appliqué aux services à la personne**

*Qu'est-ce qu'un intégrateur ?*

*Selon P. Moati ("L'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle", 2002), "Le métier de l'intégrateur consiste à penser des bouquets de services ou de produits pour une cible commerciale donnée et à animer des réseaux de spécialistes pour parvenir à produire ces bouquets de manière performante et les mettre sur le marché". "[Les intégrateurs] ont une compétence particulière de compréhension des marchés et de confection de systèmes d'offres cohérents par rapport à cette représentation ; ils ne s'embarrassent pas de la production qu'ils confient à des partenaires très finement sélectionnés par rapport à leurs compétences et capables de participer à la division du travail".*

*Le réseau d'entreprises ou d'associations indépendantes pilotées par un intégrateur apparaît comme la forme de production la plus prometteuse selon la DATAR d'un point de vue prospectif.*

*En quoi est-ce un modèle adapté aux services à la personne ?*

*Le principal obstacle au développement des services aux particuliers est la complexité d'une offre par nature composite et mouvante selon le client. Or de nombreux secteurs d'activité abordent cette complexité en recourant au "management stratégique" ou au "marketing composite" qui consiste à développer des partenariats multiples, des liens contractuels de plus en plus diversifiés. Dans le secteur des services, l'intégrateur gère une marque et assure l'ingénierie nécessaire à l'élaboration d'un produit ou d'un bouquet de services. Le réseau de distribution n'est pas nécessairement contrôlé financièrement par la tête de la structure, et les liens de sous-traitance ou de franchise prévalent. Les deux fonctions essentielles qui seraient assurées par les structures intégratrices seraient d'apporter une garantie sur la qualité du service rendu et d'en assumer la responsabilité face à leurs clients via notamment la codification des activités et la formation des personnels. Selon cette logique, l'intégration de services s'avère assez bien adaptée à la structuration du secteur. En effet, les fonctions d'intermédiation qui sont nécessaires à la professionnalisation des structures, mais qui ne sont pas directement rentables, pourraient être couplées à d'autres activités qui leur permettraient de devenir rentables. Le bouquet de services ainsi créé est plus attractif que le service purement productif proposé actuellement sur le marché. Par exemple, dans une offre de garde d'enfants à domicile, l'intégration d'un service de remplacement garanti de la garde consolide fortement la qualité de l'offre et attirera probablement plus de clients que le seul service de garde.*

Plusieurs initiatives sont en train de voir le jour selon cette logique. Sodexo, par exemple, travaille depuis longtemps à la mise en place d'une plate-forme dans le secteur des services à la personne. La Poste de son côté a constitué un département de recherche sur les services de proximité. Elle souhaite se développer dans les services aux particuliers en se concentrant sur son activité de gestion de réseau, mais sans chercher à prendre en charge directement un domaine qui relève de la vie privée des individus. Son activité de guichet dans les services à la personne serait centrée non seulement sur l'intermédiation informationnelle, mais aussi sur l'intermédiation financière (dans le cadre d'un redéploiement des TES) et pourrait s'accompagner éventuellement d'un service complémentaire de portage de repas. L'entreprise EDF compte s'inspirer, quant à elle, de l'expérience allemande des "*Komm-In*" développée par le producteur d'énergie EnBw au Bade-Wurtemberg pour constituer des Maisons des services. Ces dernières regrouperaient dans un lieu commun des commerces de proximité et une ou plusieurs personnes assurant une permanence dans les domaines de services publics (EDF, La Poste, ANPE...), des services municipaux de la commune, des services "santé/bien-être" (CAF, mutuelles...) et de services marchands (Décathlon, Fnac, Picard...). Toutes les enseignes se font représenter par le ou les mêmes agents ; certaines d'entre elles effectuent des permanences une fois par semaine à la Maison des services. On pourrait imaginer que ces Maisons servent aussi de plates-formes pour des services à la personne.

Pour l'instant, différents types d'organisation possibles sont à l'étude. Il y a une certaine confusion dans le rôle que chacun peut jouer dans la mise en place de telles plates-formes. Se pose

aussi la question du financement de cette fonction d'intermédiation : implication des collectivités locales pour maintenir un maillage du territoire par les services publics, etc. Les partenariats public-privé semblent être la meilleure solution, ce qui laisse une marge de manœuvre locale très grande, mais qui rend difficile la formulation d'un mode d'organisation unifié.

En conséquence, les conditions d'émergence d'un tel mode d'organisation ne semblent pas réunies à court terme, du moins dans une forme généralisée et relativement standardisée sur une grande partie du territoire. Il est plus probable qu'apparaissent des initiatives pilotes très fortement conditionnées par les particularités locales.

### 3. Services joints à des produits annexes

Dans ce mode d'organisation, les services à la personne se développent de proche en proche comme services joints à d'autres produits. Par exemple, un service de garde et d'aide à domicile des personnes dépendantes peut être proposé par un assureur en complément de l'assurance-vie ou de l'assurance-dommage aux personnes. De même, le conseil en informatique peut être joint à la vente du matériel ou le bricolage à la vente d'outils.

De grandes entreprises à enseigne (assurance, bricolage...) jouent dans ce cas le rôle d'intégrateur. Comme dans le mode d'organisation n° 1, elles sélectionnent des prestataires de services à la personne et elles les utilisent comme des sous-traitants, comme dans le cas d'une compagnie d'assurance automobile qui propose un service de dépannage en plus du remboursement des dégâts lors d'un accident. Mais à la différence du mode d'organisation n° 1, l'offre de services

à la personne est segmentée. Chaque entreprise à enseigne ne propose qu'un type de produit donné (bricolage ou aide aux personnes dépendantes...). L'émergence de services joints semble de prime abord beaucoup plus facile que celle d'un bouquet de services. D'une part, elle ne requiert pas de la part de l'intégrateur de connaître tous les métiers des services à la personne. Il peut donc engager sa responsabilité avec moins de réticence, sur des services qu'il connaît mieux.

D'autre part, l'intégrateur peut y voir une façon de fidéliser sa clientèle ; il peut ainsi accepter des niveaux de rentabilité faibles.

Plusieurs expériences de services joints ont d'ores et déjà été menées. Par exemple, Bricorama propose Bricoservices. Il s'agit d'un service de pose à domicile. Le client choisit ses produits et définit son projet, et Bricorama prend en charge la pose qui est réalisée par un artisan professionnel sélectionné par Bricorama, avec un prix garanti et un engagement de qualité (délais, qualité du travail, propreté, écoute du client lors du projet). La plupart des vendeurs de meubles de cuisine, des distributeurs de meubles, de planchers ou de fenêtres, comme Lapeyre ou Ikea, ont également mis en place ce type de services joints. En outre cela a l'avantage de faire passer la TVA de l'achat de produits de 19,6 % à 5,5 %. En revanche, aucune déduction fiscale n'est accessible pour le service ainsi rendu.

Le développement de services joints peut être renforcé par la déssectorisation des services, l'offre de produits combinés constituant une réponse globale à un problème. Par exemple, un assureur ne propose plus seulement une indemnisation en cas d'accident, mais il offre aussi un accompagnement complet face aux

conséquences de cet accident : soutien financier, assistance dans la vie quotidienne, voire aide psychologique.

Ce mode d'organisation devrait remplir les fonctions d'accès à la prestation et de qualité du service (via le réseau de prestataires agréés). Il ne garantit pas en lui-même la qualité des emplois, qui repose sur les prestataires.

#### 4. Réseaux de prestataires

Alors que les deux précédents modes d'organisation reposent sur une logique *top-down*, puisque c'est un intégrateur extérieur au métier des services à la personne qui fait la démarche d'entrer dans le secteur et de constituer un réseau de partenaires agréés, le réseau de prestataires obéit en revanche à une logique *bottom-up*. Sa dynamique peut être présentée à grands traits de la façon suivante. Dans un premier temps, les structures prestataires locales (associations, entreprises, centres communaux d'action sociale...) se développent de façon assez indépendante les unes par rapport aux autres. Elles renforcent leur cœur de métier, à savoir la qualité des prestations et la gestion des personnels de contact (lien personnel avec l'utilisateur, mais aussi carrière professionnelle au sein de la structure). Certaines structures se tournent vers la multi-activité, tandis que d'autres se spécialisent et s'agrandissent pour atteindre une couverture territoriale plus large. Quelles que soient leurs stratégies, elles ont pour vocation de s'adapter aux besoins spécifiques de leur territoire (en termes de services rendus et d'organisation spatiale).

N'ayant ni les capacités financières ni les compétences nécessaires pour faire connaître leur offre de services, ces structures locales s'appuient sur une

fonction d'intermédiation informationnelle qui peut être assumée par des structures de types divers : des collectivités locales, des plates-formes, des organismes parapublics ou des entreprises assurant des missions de service public. En ce qui concerne la qualité des services rendus, elles utilisent les procédures d'agrément ou de certification mises en place par les pouvoirs publics. La confiance est assurée par la crédibilité de la plate-forme de contact.

Dans un deuxième temps, soucieuses de renforcer leur visibilité et leur crédibilité, elles peuvent chercher à se fédérer pour créer une enseigne commune, reposant sur une charte qualité partagée et des procédures communes permettant d'homogénéiser les produits. Un tel rapprochement peut aussi leur permettre de faire face à des frais fixes qui découlent de la nécessité de professionnaliser les services à coût restreint : partage de logiciels de comptabilité, diffusion de bonnes pratiques, formations communes... Un prestataire qui a défini son propre modèle peut aussi lancer son propre réseau de franchisé, favorisant la création de structures nouvelles, qui bénéficient de procédures prêtes à l'emploi.

Par exemple, dans le domaine de l'aide à domicile auprès des personnes âgées, des infirmiers ont fondé ADHAP Services, entreprise qui coordonne un système de franchisés d'aide à domicile en déterminant des plans d'aide, et en fournissant des solutions clé en main.

L'organisation en réseau de prestataires peut aussi commencer par la mise en place d'un portail Internet qui recense les "bonnes adresses", comme c'est le cas par exemple du site [www.bricolage.fr](http://www.bricolage.fr).

Ce mode d'organisation semble assez naturel, mais il suppose que les socié-

tés prestataires souhaitent une montée en gamme de leurs produits. La coordination spontanée entre acteurs peut aussi être freinée pour des raisons pratiques (disponibilité d'outils informatiques ou de gestion, régime de franchise trop contraignant...). Tant qu'un réseau ou une enseigne commune n'est pas mis en place, la qualité du service n'est pas tout à fait assurée, car il n'y a pas vraiment d'obligation de résultat induit par un processus de réputation.

## 5. Intérim

De grandes entreprises d'intérim développent une activité de prestataire de services à la personne et intègrent en leur sein toutes les fonctions. Elles transposent aux services aux particuliers leur savoir-faire pour le compte des entreprises : analyser un besoin (qui généralement évolue dans le temps), élaborer des fiches de poste, mettre à disposition une personne pour remplir une mission temporaire et effectuer la gestion d'employeurs multiples.

En tant que prestataires, elles assument les rôles de définition de la mission, le choix de l'intervenant, le suivi, etc.

En tant que grandes entreprises, elles assurent à leurs salariés intérimaires un cadre de travail favorable (conventions collectives, etc.) ; elles leur proposent des programmes de formation. La taille de l'entreprise, son enseigne et son réseau constituent à la fois un gage de qualité, une opportunité pour diffuser l'information et faire du marketing (publicité...). Elles confèrent aussi à l'entreprise une surface financière suffisante pour s'engager dans un investissement coûteux et donc dans un véritable processus de développement.

### Étude de cas n° 3 Adom

Adom est une branche du groupe Adia, spécialiste du travail temporaire. Cette entreprise transpose le modèle économique de l'intérim au secteur des services à la personne. Elle met à la disposition des particuliers, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, des professionnels des services à domicile, dans trois domaines d'activité : les enfants (garde, sorties d'école, soutien scolaire...), la maison (ménage, repassage, cuisine, jardinage...) et l'aide aux personnes âgées (auxiliaire de vie, aide à domicile, courses, lecture...).

Son offre commerciale est la suivante :

- sur appel téléphonique du particulier, Adom établit un devis personnalisé, puis lui présente un ou plusieurs candidats compétents pour les tâches identifiées ;
- l'intervenant sélectionné est ensuite délégué au particulier sous forme de missions d'intérim, mais il a le statut de salarié d'Adom qui est son employeur ;
- Adom établit les documents de type contrat de travail et bulletin de salaire et facture au client les heures effectuées ;
- en cas de défection du personnel de contact, le particulier bénéficie d'une garantie de remplacement dans les plus brefs délais ;
- le prix facturé par Adom comprend les heures effectuées (tarif variable selon les tâches demandées) et des frais de dossier (à la première demande). Mais les heures facturées comprennent, outre le salaire du personnel de contact et les charges correspondantes, les frais de recrutement et de sélection des candidats, les frais de gestion (dont TVA) et les frais de remplacement du salarié.

Les responsabilités de chacune des parties concernées (Adom, intervenant et utilisateur) sont censées faire l'objet d'une mise au point précise en amont de la prestation, l'essentiel étant fixé par les deux contrats établis par Adom : le contrat de mise à disposition du salarié avec l'utilisateur, et le contrat de travail du salarié avec le personnel de contact. À l'utilisateur revient la mission d'orientation du travail, dans le respect des conditions prévues au contrat (mise à disposition du matériel, tâches demandées, horaires de travail...). Adom assure quant à lui les responsabilités de l'employeur envers l'utilisateur (analyse des besoins, réponse rapide et efficace, prise en charge des formalités administratives et juridiques, suivi du bon déroulement du contrat et intervention si nécessaire), et envers le personnel de contact (élaboration et respect du contrat de travail, bulletin de salaire mensuel et déclarations associées, visite médicale, suivi du projet professionnel et formation continue, avantages sociaux significatifs). Enfin, l'employé à domicile doit respecter les engagements inscrits dans son contrat de travail, envers Adom (son employeur) comme envers l'utilisateur du service. En outre, il doit faire part à Adom des difficultés éventuelles rencontrées dans l'exercice de sa mission et chercher à assurer à l'utilisateur un travail de qualité dans un contexte d'autonomie, tout en respectant sa vie privée.

En tant qu'entreprises d'intérim, elles ont la compétence de la gestion des ressources humaines (multi-employeurs et travail temporaire ; temps partiel).

Dans des cas particuliers (territoires ruraux notamment), elles peuvent s'appuyer sur d'autres prestataires locaux.

La création d'Adom, filiale du groupe Adia (quatrième réseau français de

travail temporaire) en janvier 2004 constitue la première expérience en la matière.

Les atouts des entreprises d'intérim pour entrer dans le secteur des services à la personne sont nombreux : du point de vue légal, le contrat d'intérimaire est plus aisé à gérer pour des missions courtes que le contrat de travail que doivent mettre en place les structures prestataires ; l'intérim dispose de contrats de formation spéci-

fiques qui se révèlent adaptés à la professionnalisation ; le secteur du travail temporaire dispose d'un savoir-faire concernant la formation des personnes non qualifiées ; le statut social de l'intérimaire est plus favorable que celui du salarié à domicile (conventions collectives, prime de précarité plus élevée par exemple).

La rentabilité et le développement de ce mode d'organisation suppose :

- d'acquérir une taille critique afin de pouvoir gérer correctement les emplois du temps et fidéliser les intérimaires. Cela implique un développement équilibré et simultané entre l'offre et la demande de service : tant que la demande est insuffisante, le nombre d'heures proposées n'est pas suffisant pour fidéliser un intérimaire. Simultanément, un trop grand *turn over* de main-d'œuvre limite les garanties en terme de qualité du service, ce qui limite la demande ;
- de pouvoir fournir une gamme complète de services (au-delà du ménage-repassage), ce qui nécessite un accès rapide aux procédures d'agrément qualité permettant d'intervenir sur des segments à plus forte valeur ajoutée ;
- de lever les obstacles en matière de responsabilité civile et pénale.

Au final, le potentiel de développement de ce mode d'organisation reste malgré tout assez modeste et il n'a pas vocation à devenir une part prépondérante du secteur des services à la personne. Son coût semble en effet relativement élevé pour le particulier, qui en outre ne bénéficie pas dans ce cadre de l'avantage fiscal. De plus, pour l'entreprise d'intérim, la complexité de la gestion – et donc le coût du *back office* et du *front office* – minorent la rentabilité finale. Enfin, le

maillage des entreprises d'intérim (même les plus grandes) reste limité par rapport aux besoins des SAP.

## 6. Internalisation au sein des entreprises

À l'heure actuelle, la majorité des services proposés aux salariés sur leur lieu de travail provient des comités d'entreprise et se concentre sur les loisirs (cinéma, voyages, associations culturelles...). L'avantage réside dans l'accès simplifié et à moindre coût à de telles activités. En revanche, les services de conciergerie d'entreprise, dont l'objet est de faire gagner du temps aux salariés pour les tâches incontournables de la vie quotidienne, sont encore assez peu répandus.

Ces services regroupent des activités aussi variées que la crèche sur le lieu de travail, le pressing livré au bureau, les courses déposées dans le coffre de la voiture sur le parking, le coiffeur au travail, le renouvellement de la carte grise, etc. Le salarié y a accès soit par téléphone, soit par Intranet, soit directement sur le lieu de travail par une conciergerie d'entreprise.

De grands groupes comme Deloitte & Touche, Bouygues Telecom, Accenture, Bull ou Cegetel ont déjà mis en place de telles prestations de services permettant à leurs salariés de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, ou de mieux gérer leur temps. Concrètement, le groupe fait appel à une société extérieure (Accor Services via son offre "Bien-être à la carte", "To Do Today"...), qui lui vend une solution personnalisée. C'est ensuite cette société extérieure qui assure la mise en place de la conciergerie ou de la plate-forme téléphonique que peuvent contacter les salariés, et qui dirige ces derniers en fonction de leurs demandes vers des pres-

tataires de services à la personne présélectionnés.

L'ensemble de ces prestations a pour but d'améliorer la qualité de vie des salariés. L'employeur peut en escompter une meilleure productivité ou une meilleure fidélité des salariés et donc financer lui-même tout ou partie des services. De plus, en s'intéressant au bien-être de ses employés, l'entreprise soigne son image sociale.

Ce mode d'organisation présente un fort potentiel de développement à court terme car les solutions d'intermédiation sont prêtes et ont été testées aux États-Unis depuis dix ans. Cela suppose néanmoins une évolution des mentalités vers le "marketing social". Ce développement ne semble pas nécessiter d'incitation publique particulière. Néanmoins, il devrait rester limité à certains types de services (l'expérience américaine montre la prépondérance des soutiens psychologiques et des services orientés vers les loisirs : voyages, etc.) et à certaines entreprises. En effet, ces services aux entreprises restent chers et ne sont pour l'instant accessibles qu'à de très grands groupes. Cet élément peut aussi inciter certaines entreprises à développer elles-mêmes en interne des services à leurs salariés, moins sophistiqués mais moins coûteux, en prenant en charge elles-mêmes le service ou en contactant directement des prestataires. Toutefois, le fait que ces services soient le plus souvent externalisés permet de penser que les fournisseurs, en se développant, pourront offrir leurs services à des sociétés plus petites à des coûts abordables. Il sera intéressant de voir si le récent programme de crèches en entreprise permettra de syndiquer la demande pour qu'une offre cohérente puisse apparaître.

## 7. Autonomie intermédiée

Ce mode d'organisation repose sur le modèle de l'entreprise mandataire, recentrée sur la gestion de ressources humaines. Il passe par la généralisation de méthodes qui fonctionnent bien sur certains segments particuliers du secteur comme les cours à domicile. Les entreprises mandataires servent d'intermédiaire entre offre et demande, et l'intervenant reste salarié de l'utilisateur. Ce mode d'organisation peut évoluer si les entreprises mandataires choisissent d'enrichir la plus-value qu'elles peuvent apporter par la gestion des ressources humaines (spécification des liens entre employé et employeur, de formalisation des règles de contrat de travail, de formation par un suivi professionnalisant...). À terme, les structures mandataires peuvent développer un réseau, constituant ainsi une marque qui est un gage de qualité. La certification des services et la confiance des bénéficiaires peuvent être renforcées par la constitution d'une fédération de structures qui se regrouperaient pour adhérer à une charte commune de qualité.

Ce mode d'organisation est assez spontané, car il repose sur la tendance naturelle du secteur à fonctionner en gré à gré. Il semble surtout adapté aux services de dépannage, aux petits boulots liés à des besoins ponctuels de la part de l'utilisateur. Il s'agit par conséquent d'un complément d'activité ou d'un travail limité dans le temps pour le personnel de contact. Si la plus-value en termes de mise en relation entre offre et demande apparaît clairement, la qualité des emplois (professionnalisation du personnel de contact, sortie du travail précaire, etc.) ne semble pas forcément assurée.



#### Étude de cas n° 4 Shiva

Shiva, entreprise mandataire de ménage et repassage à domicile, est une filiale du groupe Acadomia, initialement spécialisé dans les cours particuliers à domicile. Shiva affiche une stratégie de différenciation par la qualité de ses prestations (formation et suivi professionnel de ses intervenants), dans le but de fidéliser employés et utilisateurs. Conformément à son statut de mandataire, Shiva joue un rôle d'intermédiaire entre l'utilisateur-employeur et le personnel de contact, moyennant un abonnement mensuel facturé en plus des prestations effectuées. La communication de Shiva met en avant l'enrichissement des services par la sélection du personnel de contact, l'élaboration des missions de service, l'optimisation des emplois du temps, le suivi de la qualité, de la relation client, et des formalités administratives.

D'après la communication de l'entreprise, la sélection des personnels de ménage s'appuie sur des tests de compétences pratiques (repassage, nettoyage, etc.). Par la suite, les personnes choisies par Shiva sont évaluées par leurs employeurs qui peuvent signaler toute insatisfaction à l'entreprise. Celle-ci se charge ensuite de répercuter les consignes à l'employé. Le contrôle des heures effectuées se fait grâce à un numéro gratuit que l'employé appelle à son arrivée et à son départ du domicile de l'employeur, depuis le poste de l'employeur (identification). Les consignes données à l'employé doivent s'appuyer sur des prestations visibles, évaluables (7 minutes par chemise repassée, par exemple). Le contrôle de la qualité, outre les observations de l'employeur, est assuré par des visites aléatoires de l'encadrement de Shiva sur le lieu de travail du salarié. De surcroît, l'entreprise met en valeur son rôle dans la diffusion de l'information auprès des différents employeurs d'un même intervenant à domicile dans une optique de qualité de la prestation. En effet, tout manquement de l'employé à ses engagements auprès d'un particulier est rapidement connu par ses autres employeurs (6 en moyenne par l'intermédiaire de Shiva), ce qui doit l'inciter à fournir un service de qualité. En termes de risques, les employeurs sont censés gagner avec le mandataire un responsable contre lequel se retourner en cas de dommages causés par l'employé (bris, vol, défaut, etc.), pour lesquels Shiva souscrit des polices d'assurance. Il est à noter que Shiva fait la demande auprès des candidats à l'embauche d'un extrait de casier judiciaire. Enfin, elle s'engage à gérer les remplacements (en cas de congés, de démission ou de renvoi), ce qui accroît le pouvoir de marché de l'employeur face à son employé.

Pour fidéliser ses personnels de ménage, le groupe Acadomia met en avant un ensemble d'avantages divers : l'intégration dans une entreprise (bulletins de salaires, ASSEDIC, la valorisation professionnelle du travail (formations complémentaires, perspectives d'évolution professionnelle par spécialisation ou montée dans l'encadrement), l'instruction des personnels et de leurs enfants (cours de français, soutien scolaire...).

Grâce à la réduction d'impôt de 50 % des sommes dépensées, applicable à l'entreprise mandataire, Shiva peut proposer, dans la limite du plafond, des tarifs compétitifs avec ceux du marché informel, son principal concurrent.

## 8. Le gré à gré

La forme la plus rudimentaire et la plus naturelle reste le gré à gré. Il s'agit d'emploi direct entre utilisateur et personnel de contact, sans intervention d'un tiers. La mise en contact passe par les petites annonces ou le bouche-à-oreille. Une majeure partie de l'emploi en gré à gré se fait encore au noir.

Ce mode d'organisation se trouve facilité par la multiplication des sites Internet qui proposent des petites annonces ou des banques de CV en ligne (garde d'enfants, femmes de ménage...). Ces bases de données sont réunies par des portails qui souhaitent fidéliser leurs internautes. Elles s'adressent essentiellement à un public féminin. Elles facilitent grandement la recherche d'intervenants à

domicile, parce qu'elles donnent accès à une offre beaucoup plus large que les vecteurs traditionnels de petites annonces (journaux, affiches chez les commerçants, bouche-à-oreille) et parce qu'elles permettent d'effectuer des tris en fonction de critères simples.

## CHAPITRE 4

### Quelle intervention pour l'État ?

#### 1. Philosophie d'action

Il n'est pas du rôle de l'État de structurer lui-même le secteur. Cependant, il apparaît que le développement des services à la personne repose fortement sur une montée en charge de certaines fonctions et de certains acteurs cruciaux, sur laquelle l'État peut intervenir. Le constat d'une nécessaire **professionnalisation** des services à la personne en France et l'étude des modes possibles d'organisation du secteur amènent à préconiser une action tirant résolument le meilleur parti de la biodiversité des structures, favorisant la coopération entre différents acteurs économiques et sociaux. Malgré tout, il apparaît clairement que les organisations prestataires locales constituent le chaînon-clé d'une possible structuration du secteur. En effet, l'émergence de grandes enseignes sera très difficile en l'absence de prestataires locaux de qualité. Enfin, la professionnalisation des structures prestataires ne pourra avoir lieu si les avantages relatifs dont bénéficie l'activité en gré à gré ou via des organismes mandataires, qui connaît un développement spontané plus important, ne sont pas atténués au profit des structures prestataires.

Notons cependant, comme l'écrivait Seibel (1998) que *"le seul fait de limiter ou supprimer l'activité mandataire ou le gré à gré ne constitue pas la condition qui conduirait à une augmentation spontanée de la qualité des services"*. Cette dernière passe selon Seibel par une filière professionnelle unique, par un système de formation et par une amélioration des conditions d'emploi des salariés. L'objectif premier est donc la qualité des services et des emplois, par la biodiversité des structures. Mais l'émergence d'un tissu de structures prestataires compétentes et attractives pour les salariés

semble constituer le chaînon primordial du cercle vertueux de la professionnalisation du secteur, synthétisé dans le schéma n° 1.

**1.** Des structures prestataires garantes d'une meilleure professionnalisation du secteur permettraient une amélioration de la qualité du service, qu'il s'agisse de celle de l'intermédiation ou de celle de la prestation effectuée (par l'intermédiaire d'une meilleure formation des intervenants). À plus long terme, le développement des prestataires favoriserait l'émergence de grandes enseignes susceptibles de mieux signaler la qualité du service par leur réputation.

**2.** Cette qualité du service susciterait à son tour une progression de la demande de services de la part des particuliers, à la fois de façon directe puisque les ménages seront prêts à déléguer s'ils ont une garantie de qualité, mais aussi de façon indirecte, via l'amélioration de l'image du secteur (sortie de l'image de petits boulots). Cette augmentation de la demande peut être renforcée par des opérations de solvabilisation de la demande.

**3.** L'augmentation de la demande et l'amélioration de l'image du secteur attireraient à leur tour de nouvelles personnes sur le marché du travail. Cet effet serait renforcé par l'amélioration de la qualité des emplois des intervenants qui provient de la professionnalisation des structures prestataires (gestion des carrières, des emplois du temps et formations rendent les emplois moins précaires).

**4.** En retour, l'affluence de candidatures de bonne qualité permettrait aux structures prestataires de se développer, de mieux répondre à la demande et donc d'améliorer encore la qualité du service.

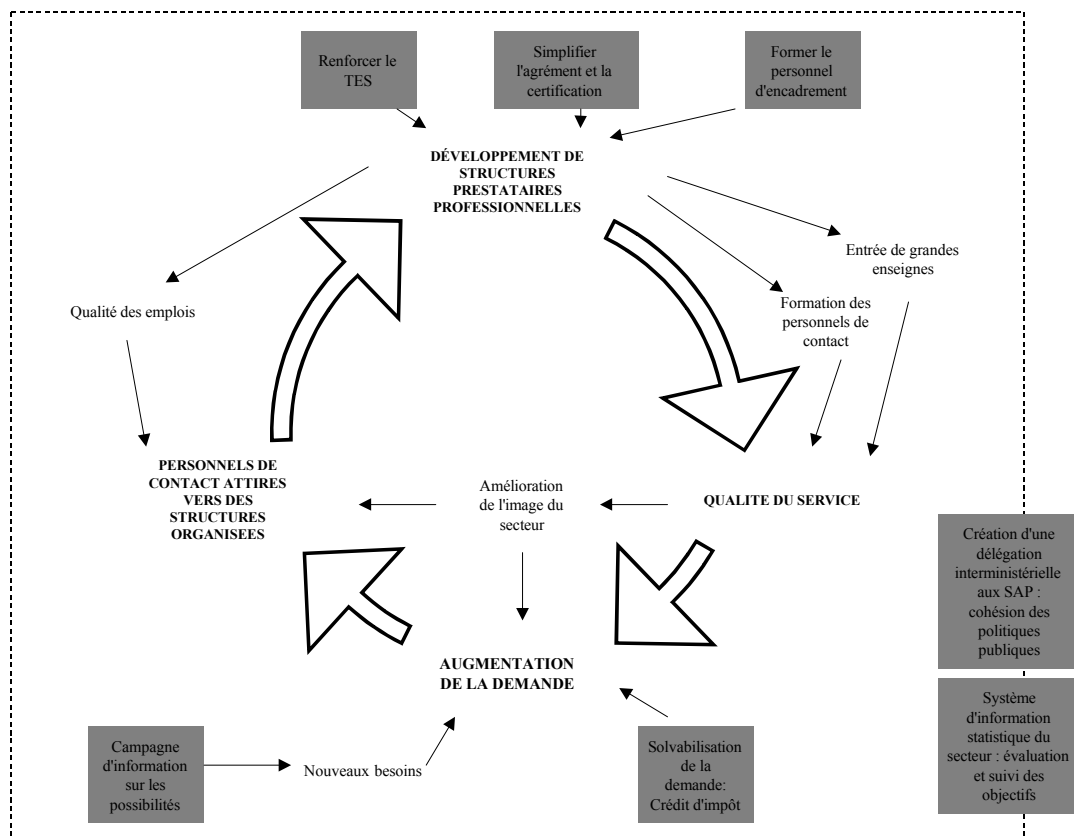
On peut donc préconiser une action de l'État sur trois dimensions : améliorer la qualité en encourageant la professionnalisation des structures et en particulier les prestataires ; faciliter la coopération entre les acteurs ; agir en soutien sur les maillons les plus prometteurs du secteur.

Cependant, une politique publique ne peut pas être menée sans que l'État se dote de moyens pour l'évaluer, pour suivre ses objectifs et réorienter le cas échéant sa stratégie. Or l'information statistique est très déficiente en matière de services à la personne. Il est donc prioritaire de se doter d'outils adéquats de pilotage de l'action publique.

## 2. Cinq mesures prioritaires

Nous proposons ici cinq mesures mettant l'accent sur le développement d'une offre de qualité. Pour une discussion détaillée des mesures complémentaires, on se reportera à l'annexe 4, notamment à propos du titre emploi-service, de la solvabilisation de la demande par l'avois fiscal, la création d'une délégation interministérielle aux services à la personne et la mise en place d'une campagne d'information sur le secteur. En ce qui concerne la solvabilisation, nous avons vu que des politiques ont déjà été développées. Les réductions d'impôts de 50 % sont suffisantes et constituent une incitation généralement plus élevée que

**Schéma n° 1**  
**Le cercle vertueux de la professionnalisation des services à la personne**



dans les autres pays. Il reste à développer l'équité du système en mettant en place un avoir fiscal (ou crédit d'impôt) pour les ménages non imposables, ce qui permettrait une démocratisation du secteur.

**Mesure 1 : Mettre en place un dispositif d'évaluation des politiques publiques fondé sur un meilleur système d'informations statistiques**

Une véritable politique ne peut se définir qu'à partir d'objectifs clairs et d'un suivi des résultats. Pour cela, il est important d'améliorer la connaissance statistique du secteur, notamment en ce qui concerne la qualité et la temporalité des emplois ainsi que les garanties sociales associées.

L'information actuellement disponible est trop incertaine et limitée pour pouvoir établir des diagnostics précis et assurer le suivi des mesures. Il est fondamental de mieux structurer les outils d'information disponibles ainsi que les différentes sources statistiques.

D'un point de vue pratique, les actions suivantes pourraient être menées :

- harmoniser les statistiques de l'IRCEM et celles de l'INSEE. L'objectif est de pouvoir chiffrer avec certitude le nombre d'emplois dans le secteur, sans risque de doubles comptabilisations (cas d'un individu qui exerce à la fois en gré à gré et via une structure mandataire ; cas d'un individu qui exerce dans les services à la personne en tant qu'activité secondaire) ;
- exploiter et adapter les enquêtes "emploi du temps", source d'information sur la gestion des activités domestiques et donc sur les besoins potentiels en services à la personne. La régulation du secteur des services à la personne nécessite une segmentation des différentes prestations envisageables, en relation avec leurs utilisations

actuels ou potentiels (en tenant compte des besoins et de la solvabilité de ces derniers), afin de bien identifier les problématiques sous-jacentes à chaque segment. La nomenclature des activités domestiques utilisée dans ces enquêtes est très utile à cet égard, or la nomenclature de 1974 s'avère bien plus pertinente que celle qui l'a remplacée en 1999 ;

- enfin et surtout, mettre en place et financer une enquête spécifique, réalisée par sondage auprès des employeurs et des employés du secteur, afin de mieux cerner les formes d'emploi : temps de travail, horaires atypiques, multi-activités, type d'employeur... Pour être réellement riche d'enseignements, une telle enquête devrait inclure des comparaisons internationales et être ainsi réalisée aux États-Unis et/ou au niveau européen, avec une méthodologie et des objectifs identiques, tout en tenant compte des spécificités nationales.

La refonte du système d'information, fondé notamment sur des comparaisons internationales et inter-régionales, constituerait un outil performant pour la mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques. Ce dispositif est d'autant plus nécessaire dans le secteur que les politiques publiques qui s'y sont succédées depuis les années 1960 se caractérisent par leur hétérogénéité y compris aux niveaux infra-nationaux, poursuivant différents objectifs, aboutissant à la création de différents types de services à la personne dont l'évaluation quantitative et qualitative n'a jamais été correctement réalisée.

**Mesure 2 : Inciter à la formation du personnel d'encadrement des structures du secteur**

C'est aujourd'hui essentiellement sur les compétences du personnel d'enca-

drement que repose la professionnalisation des structures du secteur (prestataires, mandataires et plates-formes). L'objectif est d'améliorer la qualité de l'offre en développant les fonctions de gestion, de management et d'encadrement des structures.

Il est donc souhaitable de favoriser l'émergence d'un véritable métier de conseil au particulier. En effet, un tel métier correspond à l'apparition d'une nouvelle fonction sociale. Notre société a désormais besoin d'une professionnalisation de la solidarité nationale, d'autant plus que :

- le taux d'activités des femmes est élevé ;
- les cellules familiales se réduisent jusqu'au cas extrême de la famille monoparentale ;
- les gens veulent s'épanouir hors de leur travail et profiter de leur temps libre.

Les types de formation à développer sont les suivants : recrutement et évaluation des compétences, analyse de la demande, développement des structures, management du personnel, mise en place de démarches qualité, mise en place d'activités polyvalentes.

Ces formations seraient prises en charge par des organismes de formation ou, pour la formation initiale, par des DESS ou des masters à l'université : DESS Ingénierie sociale et gérontologie, Management des services de proximité, Développement territorial et économie sociale, etc.

Des fonds existent mais ne sont pas utilisés pour ce type de formations : fonds de modernisation de l'aide à domicile, prévoyant des fonds de formation qui ne sont pas utilisés pour l'encadrement ; fonds européens per-

mettant aux régions de financer des projets de reconversion.

L'intervention de l'État pour favoriser la formation du personnel d'encadrement peut être graduée : de la simple incitation (pour créer des filières) à l'obligation (le diplôme ou certificat de formation du personnel encadrant deviendrait un critère obligatoire pour l'obtention de l'agrément).

### **Mesure 3 : Mettre en place un pacte de confiance pour améliorer la qualité du service**

Les services à la personne, surtout à domicile, ne se développeront que si certaines appréhensions sont levées. Elles concernent notamment :

- la confiance de la famille envers le personnel de contact (à qui le particulier confie sa maison, ses enfants, ses anciens...)
- la qualité du service rendu ;
- le service après-vente : possibilité de refaire le travail s'il n'a pas été correctement effectué ;
- la disponibilité 24h/24h : possibilité d'intervention à toute heure et remplacement du personnel de contact en cas d'impossibilité.

L'État peut pour cela s'engager sur un pacte national de confiance dans les services aux particuliers, par la refonte du système d'agrément et de la certification :

- établir, sur un modèle national unique, une procédure d'agrément rapide, simple, fonctionnant au niveau national, régional ou départemental ;
- conditionner l'octroi de l'agrément ainsi accéléré à l'engagement de l'organisme concerné à entrer, durant

l'année, dans une démarche de certification faisant l'objet d'un contrôle suivi, impliquant une supervision départementale.

1. Si l'on vise uniquement la simplification administrative, il faudrait restreindre l'obligation de certification aux structures intervenant auprès de publics fragiles, en laissant aux autres structures le choix d'opter ou non pour la certification.

2. Si l'on poursuit un double objectif de simplification de l'accès au secteur et d'élévation générale de la qualité du service, on peut articuler ces deux mesures de la manière suivante :

- conditionner l'octroi de l'agrément à l'engagement dans une procédure de certification, quelle que soit l'activité. Après une période de deux ans, la certification devra être acquise et son renouvellement dispensera alors de celui de l'agrément. Cette mesure permettra de simplifier les procédures ;

- différencier les réductions d'impôts ou les avoirs fiscaux (s'ils sont créés) selon que la structure est certifiée ou non ; restreindre les droits ouverts par le gré à gré par rapport à ceux ouverts par les structures agréées (plafonds différents de réduction d'impôts). On pourrait également favoriser, dans l'attribution des aides, les structures prestataires par rapport aux structures mandataires ;

- ajouter aux référentiels de qualité sur lesquels s'appuient les certifications des conditions relatives à la qualité des emplois (ratios de postes d'encadrants par rapport au personnel de contact, évaluation de la satisfaction des employés par rapport à leurs rémunérations, leurs conditions de travail et leurs temps de travail).

#### **Mesure 4 : Cibler les aides fiscales et les subventions sur les structures considérées comme professionnalisantes**

Une politique volontariste d'accompagnement des structures prestataires suppose des incitations fiscales modulées selon les structures, de façon à accroître l'attractivité des structures prestataires par rapport aux structures mandataires ou au gré à gré. Le TES a été conçu dans cet esprit et un effort d'information, de formation et d'incitation doit être réalisé. Cependant, le TES vise la solvabilisation de la demande et ne se développera réellement que si une offre existe. Afin de limiter le coût de création de nouvelles structures prestataires ou d'intermédiation, l'État peut mettre en place des aides fiscales ciblées répondant à l'impératif de structuration du système (développement des prestataires, mises en réseau...). On peut citer les points sensibles suivants :

- alléger le coût de l'assurance couvrant les intermédiaires contre des dégradations chez un client. Le coût de telles assurances constitue un obstacle en particulier pour les petites structures ;

- alléger le coût des franchises par un dispositif d'aide approprié ; en effet les franchises peinent à se mettre en place faute de rentabilité. Les marges dégagées ne permettent pas de verser des redevances suffisantes pour faire vivre un réseau de franchisé ;

- favoriser le démarrage d'entreprises prestataires, par des subventions ou par des stages ciblés sur les spécificités du secteur. Sur ce terrain, il faut veiller à une bonne communication sur les dispositifs déjà mis en place dans le cadre de la loi Dutreil (notamment sur les conditions de capital initial et de domiciliation) ;

– proposer des aides financières aux organisations du secteur, y compris les plates-formes, pour favoriser la mise en place d’outils, notamment informatiques, de gestion, de management et de pilotage ;

– subventionner parmi les services de conciergerie d’entreprise ceux qui sont clairement axés sur les services à la personne. De tels co-financements public-privé peuvent s’avérer nécessaires pour favoriser l’émergence de services non spontanés et servir de levier à l’organisation du secteur par le biais de la sous-traitance. Dans un système abondé par les entreprises et l’État, les prix versés aux prestataires pourraient être relevés et favoriser la professionnalisation de l’offre. Les aides doivent être très ciblées : aider les services à la personnes *stricto sensu* (dans l’esprit des mesures prises pour les crèches d’entreprise) mais laisser en dehors du champ des aides le *coaching*, le soutien psychologique ou la coiffure sur le lieu de travail, qui sont en marge des services à la personne et présentent un potentiel de développement spontané assez élevé. Afin de ne pas complexifier davantage les dispositifs de soutien du secteur, la voie à privilégier ici serait d’étendre le droit à l’usage du titre emploi-service à certains services réalisés sur le lieu de travail.

### **Mesure 5 : Dynamiser l’innovation organisationnelle et sociale au niveau territorial**

Les difficultés rencontrées dans la détermination de l’échelle d’intervention pertinente dans les politiques de services à la personne ont conduit à un enchevêtrement des dispositifs à différents niveaux territoriaux (départements, communes, communautés de communes ou d’agglomérations, bassins d’emplois ou de vie, etc.). La complexité de la coordination des

différents services s’accroît encore du fait de la juxtaposition de multiples branches professionnelles régies par des conventions collectives particulières (aide à domicile, transports...). Une approche locale unifiée et trans-professionnelle semble désormais indispensable à l’amélioration du service rendu et de l’efficacité des politiques publiques. En outre, l’approche territoriale renforce sensiblement la logique de projet et permet de construire des passerelles entre des branches professionnelles diverses.

Dans une optique de professionnalisation du secteur, il faut tenir compte du fait que des politiques territoriales davantage prises en charge à l’échelle locale nécessiteront de profonds changements organisationnels au sein des collectivités. La professionnalisation suppose en particulier des changements de logique de travail qui posent des difficultés aux personnels concernés, notamment celle liée au passage d’une logique métier à une logique de polyvalence professionnelle. Des formations devront donc accompagner ce changement. Par ailleurs, des outils de gestion spécifiques à l’usage des acteurs du secteur devront être développés. Le secteur devrait ainsi pouvoir intégrer toutes les formes d’innovation, aussi bien technologique que commerciale ou sociale.

Il s’agirait premièrement d’intégrer localement les ressources et les moyens du secteur, en mettant autour de la table tous les acteurs impliqués et intéressés. La forme de régulation attendue reposerait sur des “conventions” entre ces acteurs qui repenseraient, conjointement, régulation des relations de travail et systèmes de tarification... L’intégration des ressources vise à faire converger les financements, l’expertise et l’ingénierie disponibles à tous les niveaux depuis l’Europe jusqu’aux territoires, en pas-



sant par les services déconcentrés de l'État. La fonction de coordination pourrait être assurée par un "acteur intermédiaire", sur le modèle des programmes intégrés territoriaux (PIT) mis en œuvre par l'AGEFOS-PME au bénéfice du lien formation-emploi dans les territoires. Recourir au formalisme de la convention collective ne serait pas exclu, à condition toutefois que la norme puisse couvrir un champ spatial de régulation pertinent. Il s'agirait que les acteurs puissent se prévaloir d'un ancrage territorial comme déterminant de la condition commune, pour négocier les "passe-relles" entre branches professionnelles nationales, soutenir le développement de la pluri-activité, mais aussi permettre la diversification des financements.

On peut deuxièmement concevoir la mise en place "d'agences locales pour l'innovation dans le champ des services à la personne". Elles répondraient aux objectifs suivants :

- ancrer la professionnalisation et le développement des services à la personne dans un cadre territorial, dans un esprit de cohésion sociale des territoires et d'amélioration de la qualité de vie des habitants, toutes générations confondues ;

- dans le contexte de la deuxième phase de la décentralisation sur le plan de l'action sociale, mettre en place un dispositif pérenne d'accompagnement de l'accroissement des compétences des acteurs concernés à l'échelon local. Incarné dans une Agence locale pour l'innovation dans le champ des services à la personne, ce coordinateur aurait une mission de concertation entre les différentes catégories d'acteurs et de recherche-développement en matière de services à la personne en référence avec les besoins et les moyens locaux. Le fil

directeur de son intervention dans le secteur des services à la personne serait de favoriser l'émergence de compétences et de modes de travail différents, vecteurs de professionnalisation ;

- repérer d'autres territoires où ce dispositif pourrait être transféré et créer les conditions de son essaimage.

Nous proposons par conséquent d'expérimenter à l'échelle d'un département une agence répondant à ces différents besoins d'action locale unifiée et inter-professionnelle, de formations ou encore d'outils de gestion, et *in fine* au besoin de promotion du secteur des services à la personne.

Cette expérimentation pourrait s'articuler de la façon suivante. Elle pourrait être pilotée par la Direction de l'action sociale du département, en partenariat avec le Conseil régional pour sa compétence en matière de formation professionnelle et de développement économique. Les structures associées pourraient être les suivantes : plates-formes de services, plates-formes de reconversion de secteurs en déclin gérées par l'ANPE, entreprises et associations de services à la personne, organismes d'aide à la création d'entreprise, universités ou autres établissements de formation professionnelle (pour une recherche sur l'ingénierie des services). Compte tenu de la complexité de l'organisation du secteur à l'heure actuelle, l'expérimentation pourrait se focaliser dans un premier temps sur la réorganisation des services aux personnes âgées qui souffrent particulièrement du cloisonnement actuel entre les différents échelons de régulation et entre les branches professionnelles. L'agence serait chargée de mener un processus de conciliation entre l'action sociale gérontologique du département et les services prestataires afin

d'élaborer des plans d'aide (dans le cadre de l'APA) capables de prendre en compte l'environnement de la personne (habitat, transport, aidants naturels). Ce champ initial devra ensuite s'élargir à l'ensemble des cibles de services aux personnes.

Quelle que soit la forme prise en définitive par l'expérimentation, il sera

indispensable de mettre en place, en parallèle, un processus d'évaluation afin de dresser le plus rapidement possible un retour d'expérience. Celui-ci permettra d'affiner le dispositif expérimental afin de le transposer dans d'autres territoires et d'étendre ainsi à l'ensemble du territoire national la dynamique de professionnalisation par approche locale.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ACOSS, "L'emploi à domicile toujours très dynamique en 2003", *ACOSS Stat*, n° 19, octobre 2004.
- ADJERAD (S.), "Le secteur des emplois familiaux en 2003", *Premières Synthèses*, DARES, n° 12.4, mars 2005.
- ADJERAD (S.), "Les emplois familiaux et les organismes de services aux personnes en 2001", *Premières Synthèses*, DARES, n° 43.2, octobre 2002.
- BONNAND (M.) et MARCEL (P.), "L'emploi à domicile toujours très dynamique en 2003", *ACOSS Stat*, n° 19, octobre 2004.
- CANCEDDA (A.), *Employment in Household Services*, rapport pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2001.
- CAHUC (P.) et DEBONNEUIL (M.), *Productivité et emploi dans le tertiaire*, rapport du Conseil d'analyse économique n° 49, 2004.
- CETTE (G), HÉRITIER (P.), TADDÉI (D.), THÉRY (M.), DEBONNEUIL (M.) et LAHIDJI (R.), *Emplois de proximité*, rapport du Conseil d'analyse économique n° 12, 1998.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Développer l'emploi dans les services*, 1985.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *La France, l'Europe, X<sup>e</sup> Plan 1989-1992*, La Documentation française, 1989.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Services de proximité*, rapport du groupe de travail présidé par LAVILLE (J.-L.), 1991.
- CROFF (B.), *L'exercice pratique de la conciliation au sein des ménages*, rapport rédigé pour le Commissariat général du Plan, 2003.
- DENANTES (G.), "Les emplois familiaux et les organismes de services aux personnes en 2000", *Premières Synthèses*, DARES, n° 39-1, septembre 2001.
- DUCLOS (L.), "Statistique des emplois du temps et vie quotidienne", *Usages sociaux du temps et migrations : les familles à la croisée de l'espace et du temps*, Actes de la conférence européenne COFACE/CE/CESE, Bruxelles, 12-13 janvier 2004.
- FLIPO (A.), "Les services de proximité de la vie quotidienne", *INSEE Première*, n° 491, octobre 1996.
- FLIPO (A.), *La demande de services de proximité, une mise en perspective*, in CETTE (G.) et alii, 1998.
- GADREY (J.), JANY-CATRICE (F.) ET RIBAUT (T.), *France, Japon, États-Unis : l'emploi en détail*, Presses universitaires de France, 1999.
- GORZ (G.), *Métamorphoses du travail, quête du sens – Critique de la raison économique*, Galilée, 1988.
- GREFFE (X.), *Nouvelles demandes, nouveaux services*, rapport pour le Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1990.
- HADDAD (P.), *La régulation des services de proximité : marchés, institutions, organisations*, thèse de doctorat de l'université de Paris-XIII, sous la direction de TADDÉI (D.), 2004.
- JAEHRLING (K.), *Political Reforms in the Domestic Service Sector-Aims and Impact*, contribution présentée à la Conference on Models of Domestic Service, 11-14 septembre 2003, université de Munich.
- JEPSEN (M.) et MEULDERS (D.), *Working Time Reductions and Social Security*, document présenté à la seconde conférence internationale de Recherche sur la sécurité sociale de l'International Social Security Association, Jérusalem, 25-28 janvier 1998.
- LABRUYÈRE (C.), "Professionnaliser les emplois familiaux. Un objectif affirmé, mais un processus encore à construire", *Bref, Céreq*, n° 125, novembre 1996.

LAVILLE (J.), *Les services de proximité en Europe*, Syros Alternatives, Paris, 1992.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 2004.

PIKETTY (T.), "Les créations d'emplois en France et aux États-Unis, services de proximité contre petits boulots", *Notes de la Fondation Saint-Simon*, décembre 1977.

PIKETTY (T.), "L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période", *Économie et Statistique*, n° 318, 1998.

SCHOPFLIN (P.), *Dépendance et solidarités : mieux aider les personnes âgées*, rapport pour le Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1991.

SEIBEL (C.), *Le développement des services de proximité*, in CETTE (G.) et alii, 1998.

TERTRE (DU) (Ch.), *Développement local et intervention publique : les services de proximité aux personnes en France*, colloque international "Les politiques d'emploi", Association des économistes de l'université libre de Bruxelles, 20 et 21 avril 1998.

VAN OORSCHOT (W.), *Dutch Flexicurity Policy : Flexibility and Security for Dutch Workers ?*, document présenté à la 4<sup>e</sup> conférence internationale de Recherche sur la sécurité sociale de l'International Social Security Association, Anvers, 5-7 mai 2003.

## ANNEXE 1

### Composition du groupe de projet Délos

#### Équipe rédactionnelle

Guilhem Bentoglio, *chef de projet et rapporteur, Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan*

Bertille Canivet, *rapporteur, Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan*

Odile Chagny, *chargée de mission, Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan*

Olivier Passet, *chef du Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan*

#### Membres externes

Nathalie Bournoville, *directrice du projet "Services à domicile", ADIA*

Brigitte Croff, *professeur associé à l'université d'Angers, consultante, BC Conseil et Formation*

Patrick Haddad, *directeur d'études, Atémis*

Christian du Tertre, *professeur en sciences économiques, université de Paris-VII*

Dominique Turcq, *conseiller en stratégie auprès du président de Manpower*

Luc-Henry Choquet, *responsable de la recherche et des études, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère de la Justice*

#### Membres internes

Gilles Arnaud, *chargé de mission, Service des entreprises et du développement des activités économiques, Commissariat général du Plan*

Laurent Duclos, *chargé de mission, Service des affaires sociales, Commissariat général du Plan*

Sébastien Doutreligne, *chargé de mission, Service de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan*

Bénédicte Maître, *assistante, Commissariat général du Plan*

Marie-Françoise Le Guilly, *documentation et statistique, Commissariat général du Plan*

|

---

## ANNEXE 2

### Les principales étapes de la politique publique en faveur des emplois à la personne

La régulation par les pouvoirs publics du secteur des services à la personne a connu une évolution en plusieurs étapes. Au lendemain de la guerre, jusque dans les années 1980, un système de régulation tutélaire a prévalu. À travers les services administrés de travailleuses familiales puis d'aides ménagères, profitant à des ayants droit subventionnés, l'État cherchait en effet à aider les familles sur la base de critères sociaux. Depuis la fin des années 1980, un double objectif de création d'emplois et de réponse à des besoins sociaux a provoqué un infléchissement de la régulation tutélaire vers une régulation concurrentielle subventionnée. Le développement des services à la personne ne passe plus désormais par les services proposés en propre par la puissance publique mais par la mise en œuvre de politiques incitant à l'émergence d'un marché dynamique.

La nouvelle forme de régulation du secteur a dans un premier temps privilégié l'objectif de solvabilisation de la demande, notamment dans le cadre de l'emploi direct, avant de viser à rétablir l'équilibre au profit d'une structuration professionnelle de l'offre. En revanche, des obstacles à l'entrée des entreprises sur le secteur perdurent.

#### Première phase : solvabiliser la demande

La première phase de mise en œuvre de la régulation concurrentielle subventionnée, visant à faire naître une demande élargie, prend appui sur l'emploi direct qu'elle favorise à travers des incitations fiscales (exonérations de charges sociales et réductions d'impôt) et la simplification des formalités de gestion administrative (contrat emploi-service).

- *Les exonérations de cotisations sociales patronales – une incitation à recourir à l'emploi direct*

L'amendement Séguin, adopté en 1987, a pour objectif de créer des emplois de proximité en aidant les personnes âgées à recourir à un employé à domicile. Il instaure pour les personnes handicapées et les personnes âgées de 70 ans et plus, sans conditions de dépendance ou de handicap, l'exonération des charges sociales patronales lorsqu'elles sont directement employeur d'un salarié à domicile. L'absence de conditions de ressources a constitué une incitation particulièrement efficace envers les familles à recourir à un employé en gré à gré, au point de faire une concurrence "déloyale" aux organisations existantes qui n'ont pas eu d'exonérations aussi fortes.

- *L'association des exigences restreintes vis-à-vis de la qualité de l'emploi et de la formation continue*

Créé en 1991, le statut de l'association mandataire permet à des associations de présenter au particulier personnes que celui-ci sera susceptible de recruter, et de gérer pour son compte toutes les démarches administratives liées à l'emploi (fiches de paye, déclarations URSSAF). L'association ne porte donc pas la responsabilité de l'emploi et peut faire bénéficier son client des avantages associés au statut du particulier employeur. Or, s'il était handicapé ou âgé de plus de 70 ans, ce dernier profitait notamment d'une exonération de charges sociales. Cette mesure a ainsi fortement déséquilibré le secteur protégé des associations d'aide à domicile aux personnes âgées. La plupart des associations ont choisi de cumuler les statuts de prestataire et mandataire, utilisant l'un ou l'autre selon les catégories d'utilisateurs et les avantages afférents. La qua-

lité de l'emploi et la politique de formation en ont souffert, les associations mandataires n'ayant pas à remplir envers les intervenants les obligations d'un employeur. Toutefois, le succès de cette formule a révélé le potentiel de marché du secteur des services à la personne.

- *La déduction fiscale sur les emplois familiaux – une incitation à régulariser le travail au noir*

En 1991 a été instaurée, au bénéfice des particuliers employeurs d'un salarié à domicile ou faisant appel à un prestataire agréé au titre des emplois familiaux, une réduction d'impôt représentant 50 % du montant des dépenses engagées (salaire et charges sociales acquittées) dans la limite d'un plafond annuel. Cette mesure s'est accompagnée d'une forte progression des effectifs d'employeurs de salariés à domicile. Pourtant, ce phénomène semble provenir davantage d'une régularisation du travail au noir que de la création d'un nouveau secteur économique.

- *Le chèque emploi-services (CES) – institutionnalisation d'une forme d'emploi précaire aux dépens de la structuration professionnelle du secteur*

Créé en 1993, le CES a rencontré un succès incontestable auprès des employeurs (plus d'un employeur sur deux y a recours). Ceux-ci connaissent son existence, son fonctionnement, et apprécient sa facilité d'utilisation. S'il simplifie la tâche de l'employeur, cet outil de paiement intégré nuit toutefois à la structuration du secteur par la fragilité de la relation de travail qu'il favorise. Il institutionnalise en effet, dans le cadre du gré à gré, une sorte de précarité (faiblesse des rémunérations, congés payés compris dans le salaire horaire, fiche de salaire trimestrielle, obstacles à la formation conti-

nue...). Le segment du marché des services à la personne régi par le CES est totalement "libéral", sans que les employés aient pour autant le statut d'indépendant. Faute de regroupement collectif, le rapport employeur/employé reste confiné dans la sphère privée, sujet à des déséquilibres, et empêche l'intervenant de construire un quelconque projet professionnel. Dans sa conception, le CES paraît ainsi orienté essentiellement vers la lutte contre le travail au noir, aux dépens d'une structuration professionnelle du secteur. De fait, il prend en charge le traitement des démarches administratives qui fait partie intégrante de la valeur ajoutée fournie par un organisme prestataire.

La première vague de mesures de promotion du secteur des services à la personne a donc eu pour effet une extension peu encadrée du marché. Elle a déstabilisé en partie des structures d'offres existantes, évoluant auparavant dans un milieu associatif protégé, en favorisant l'emploi en gré à gré par rapport à l'intermédiation par des structures d'offre. Enfin, son action a privilégié la cible des ménages à fort potentiel fiscal, ce qui peut remettre en cause l'équité sociale des dispositifs.

## **Deuxième phase : solvabiliser la demande sans nuire à une offre organisée**

Pour remédier aux aspects inégalitaires des premiers dispositifs, la régulation concurrentielle subventionnée a été infléchie à la fin des années 1990, afin de réguler la qualité de l'offre (procédure d'agrément public pour les structures d'offre), harmoniser la fiscalité des différentes formes d'offre (baisse de la TVA pour les entreprises, extension aux organisations employeurs de certaines réductions de cotisations



sociales), diversifier des sources de financement (TES), et mieux prendre en compte des besoins spécifiques (APA).

- *La loi du 29 janvier 1996 et le titre emploi-service (TES) – des résultats décevants faute d'un tissu d'organisations de qualité suffisante*

La loi du 29 janvier 1996 autorise les entreprises à bénéficier de l'agrément préfectoral, nécessaire aux associations depuis 1991 pour pouvoir profiter des avantages fiscaux. Cette loi ouvre donc aux entreprises la porte du marché des services à la personne. Le TES a été mis en place afin de solvabiliser la demande tout en faisant émerger une offre professionnalisée, avec la vocation initiale de se substituer au CES. Grâce à son mode de financement, il permet en effet d'accéder aux services pour un coût final moins élevé que par le chèque emploi-service, quelle que soit l'importance de l'abondement par l'entreprise.

Pourtant, le TES n'a pas rencontré le succès escompté et la grande majorité des utilisateurs de services à la personne recourt aujourd'hui encore au CES plutôt qu'au TES. Diverses raisons peuvent être évoquées. Tout d'abord, la création du TES ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de la qualité de l'offre de services à domicile, la délivrance d'un agrément officiel ne constituant pas une réelle garantie de qualité. Les utilisateurs ont donc à nouveau buté sur l'obstacle de la confiance à accorder à un organisme peu crédible. En outre, la valeur faciale du titre ne prenait pas en compte les coûts de gestion afférents à une professionnalisation de ces activités. Par ailleurs, la promotion du TES a manqué de puissance, le public étant très peu informé sur son existence et son fonctionnement. Enfin, les canaux de distribution du TES, majoritairement

les comités d'entreprise, ne se sont pas investis dans sa diffusion, par manque de temps ou manque de savoir-faire gestionnaire, mais avant tout par manque de demande de la part des salariés, et suivant le refus de principe des CE d'accorder un avantage supplémentaire aux actifs les plus solvables (découlant du mécanisme de déduction fiscale). Ne prenant en compte que la solvabilisation de la demande, le TES a donc buté sur l'obstacle de la structuration professionnelle et qualitative insuffisante de l'offre.

- *Rééquilibrage des avantages fiscaux au profit des organisations de services, notamment des entreprises*

Dans la deuxième moitié des années 1990, diverses mesures ont été prises pour rééquilibrer les avantages fiscaux consentis jusqu'alors au particulier employeur au profit des organisations de services. Ainsi, une correction a été opérée en 1999 au mécanisme d'exonération de cotisations patronales pour l'emploi direct d'un salarié à domicile par une personne de plus de 70 ans, étendant le bénéfice des exonérations de charges aux organismes de services. Dans le domaine de la garde d'enfants, l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), qui n'était accordée qu'au particulier employeur, a été remplacée par la prestation accueil jeune enfant (PAJE) qui peut être utilisée pour les services d'une association ou d'une entreprise habilitée. En outre, un rééquilibrage s'est effectué en faveur des entreprises par rapport aux associations. D'une part, depuis 1999, le taux réduit de TVA s'applique à la totalité des services relevant de la loi du 29 janvier 1996 et vendus par des organismes devant s'acquitter de la TVA. D'autre part, les entreprises ont profité de l'élargissement officiel, en juin 2004, du statut de mandataire auparavant réservé aux seules associations. Par

ailleurs, un obstacle au développement du TES, instrument de structuration du secteur, a été levé en juin 2004 grâce à la possibilité donnée aux entreprises de financer directement les TES, sans passer par le comité d'entreprise.

Enfin, parmi les dernières mesures adoptées dans le cadre des services à la personne, on observe certaines inci-

tations à une professionnalisation du secteur par le renforcement de la qualité à travers la création de certifications nationales, d'un diplôme d'auxiliaire de vie sociale ou encore le rattachement à la sphère du médico-social des aides à domicile intervenant auprès de publics fragiles (enfants de moins de 3 ans, personnes handicapées et personnes âgées de plus de 70 ans).

## ANNEXE 3

Notes  
méthodologiques**Le champ  
des services aux particuliers**

Les comparaisons internationales se basent pour l'essentiel sur les données des comptes nationaux.

Le champ retenu pour les services aux particuliers correspond à la branche d'activité EP des services aux particuliers de la *Nomenclature économique de synthèse* française.

Il comprend :

- les services domestiques (ménages privés employant du personnel domestique, soit la catégorie P, division 95 de la CITI Rev. 3) ;
- les services personnels (blanchisserie, coiffure, soins de beauté et entretien corporel, services funéraires, soit la catégorie O, division 93 de la CITI Rev. 3) ;
- les hôtels et les restaurants (catégorie H de la CITI Rev. 3) ;
- les activités récréatives, culturelles et sportives (catégorie O, division 92 de la CITI Rev. 3).

Pour les pays européens, les nomenclatures des comptes nationaux sont directement compatibles avec la CITI Rev. 3. Pour les États-Unis, les séries ont été retraitées sur la base des tables de correspondance entre la NAICS et la CITI Rev. 3.

**Taux d'emploi**

Une attention particulière a été apportée à harmoniser autant que possible les concepts utilisés.

Dans les pays où les comptes nationaux mesurent l'emploi sur la base des postes de travail, les séries d'emploi ont été converties en personnes sur la base des enquêtes "forces de travail", pour corriger du biais de multi-activité. Aux États-Unis par exemple, le ratio postes de travail/personnes de la branche "services domestiques" se monte à 1,09. En d'autres termes, utiliser directement les effectifs tirés des comptes nationaux américains conduit à majorer (toutes choses égales par ailleurs) de près de 10 % l'emploi dans cette branche par rapport à des pays où les effectifs sont mesurés en personnes occupées.

Les taux d'emploi présentés dans les tableaux sont totalement cohérents avec les taux d'emploi publiés par Eurostat dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Les séries de population en âge de travailler ont été, le cas échéant, rebasées pour être compatibles avec les séries d'effectifs publiées par les comptes nationaux.

La population en âge de travailler comprend toutes les personnes âgées de 15 à 64 ans, sauf aux États-Unis, où elle couvre les personnes âgées de 16 à 64 ans.

|

---

## ANNEXE 4

### Analyse de quelques mesures pouvant être prises dans le secteur des services à la personne

## 1. Les procédures d'agrément

### 1.1. Diagnostic d'ensemble

#### Une barrière à l'entrée

Les procédures d'agrément (en particulier celle de l'agrément qualité) représentent aujourd'hui une véritable barrière à l'entrée sur le secteur des services à la personne, surtout pour les entreprises. La complexité actuelle des procédures d'agrément est très décourageante pour les entrants potentiels : limitées géographiquement, elles le sont aussi dans le temps (renouvellement chaque année), engendrant une charge de travail administratif à répétition, exagérément lourde par rapport aux capacités des acteurs du secteur.

Le cas des petites structures nécessiterait une attention particulière. En effet, la procédure d'agrément requise de la part des structures de services à la personne pour pouvoir bénéficier des exonérations fiscales peut constituer un encouragement à demeurer dans le gré à gré. Par exemple, un chômeur qui crée son entreprise de jardinage sous la forme d'une EURL, s'il ne passe pas par la procédure d'agrément simple, ne fournit aujourd'hui aucun avantage fiscal à son employeur et doit en plus facturer de la TVA. En revanche, s'il effectue ce travail dans le cadre du gré à gré, il permet à son employeur de bénéficier d'une exonération d'impôts sans avoir à payer la TVA. Il faudrait donc chercher à alléger et accélérer le plus possible les formalités préalables à la constitution de petites structures, susceptibles de croître par la suite et de structurer le secteur.

Par ailleurs, un traitement équitable des différents acteurs au cours de ces procédures revêt une importance cruciale car les commissions d'évaluation détiennent un pouvoir de sélection

des offreurs et de construction de la confiance qui constitue une des clés du secteur des services à la personne.

#### Nécessité d'une classification minimale des activités en fonction des utilisateurs

Le cadre réglementaire devrait prévoir des clauses spécifiques pour garantir le service fourni à certains types d'utilisateurs, en réponse à différents types de besoins, de manière suffisamment souple pour ne pas nuire à la pluri-activité caractérisant les intervenants du secteur. En effet, à l'heure actuelle, les critères de qualité exigés des prestataires de services à la personne pour obtenir un agrément ou une certification sont rigidifiés par la nécessité de protéger les personnes fragiles (définies comme les enfants de moins de 3 ans, les personnes de plus de 70 ans et les personnes handicapées). Or il semble que des interventions plus basiques (ménage, repassage, jardinage), même quand elles sont destinées à des personnes fragiles, ne requièrent pas des garanties de même nature et sont freinées par le niveau d'exigence inadéquat de leur procédure d'agrément. Ainsi, si on place tous les services à la personne sur le dénominateur commun de la personne la plus fragile, on limite considérablement les opportunités de création d'activité.

En particulier, certains membres du groupe ont fait valoir que le décret du 25 juin 2004 englobait de façon peut-être trop générale l'aide à domicile aux personnes fragiles dans le champ – plus fortement protégé – du médico-social. Depuis lors, en effet, les services d'aide à domicile intervenant auprès des personnes fragiles sont soumis à une procédure supplémentaire d'autorisation préfectorale qui pourrait limiter l'entrée de nouveaux acteurs. En outre, pour les personnes âgées,

faire de l'âge le seul critère de la fragilité reflète mal la réalité des situations d'intervention et rigidifie le secteur. Utiliser le critère de la dépendance, évaluée selon des grilles (AGGIR), introduirait une souplesse supérieure dans les possibilités d'intervention des acteurs.

Ainsi, en raison des compétences qu'ils requièrent et des modes de financement qui leur sont propres, les actes relevant du sanitaire devraient être considérés comme appartenant à un champ différent. Néanmoins, toute tentative de segmentation doit offrir une souplesse suffisante pour préserver la possibilité pour les intervenants de fournir la pluriactivité exigée par le marché (exemple : garder une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer et nettoyer son appartement). Dans cette optique, on devrait aider les structures de services, notamment par la formation du personnel d'encadrement, à mieux articuler plusieurs statuts juridiques afin qu'elles puissent pratiquer différentes activités. On pourrait ainsi régler le problème de la pluri-demande par le recours à un intermédiaire unique qui sache faire fonctionner tous les dispositifs existants et ne pas s'appuyer sur un seul mode d'organisation.

### Des procédures non coordonnées

Les procédures d'agrément et de certification ne sont pas articulées entre elles. En effet, les deux certifications possibles (Qualicert, initiée par le Syndicat des Entreprises, et Afnor, initiée par des fédérations d'associations) et les demandes d'agrément font intervenir les mêmes instances de contrôle. Le renouvellement annuel de l'agrément fait donc double emploi avec celui de la certification tous les trois ans. En outre, conditionner l'octroi de l'agrément à l'engagement dans une démarche de certification

permettrait d'inciter à celle-ci et d'accroître la qualité et la lisibilité des services. Par la suite, une fois la certification obtenue, son renouvellement dispenserait de celui de l'agrément.

### Penser la procédure de certification comme une démarche d'organisation professionnalisante

La procédure de certification devrait être pensée globalement, dans le cadre d'une organisation qualifiante. Elle doit en effet être engagée dans une logique de professionnalisation, de construction de la confiance et de pertinence des services fournis, qui sont les clés du développement du secteur des services à la personne. Ainsi, on ne devrait pas noter des performances considérées à un moment donné mais évaluer une démarche de qualité engagée par l'organisation dans son ensemble, et mise en œuvre à travers des processus et des contrôles au fil des prestations. En effet, la qualité d'un service organisé ne saurait reposer uniquement sur le personnel de contact (intervenants à domicile), mais implique toutes les fonctions de support (accueil, information des ménages, analyse des besoins des ménages, suivi des prestations fournies...).

### 1.2. Propositions

Toute mesure de simplification des procédures d'agrément et d'autorisation est bienvenue. La démarche suivante pourrait être suivie :

- établir, sur un modèle national unique, une procédure d'agrément rapide, simple, dont le niveau de fonctionnement (national, régional ou départemental) devra être déterminé suivant un objectif d'efficacité ;
- conditionner l'octroi de l'agrément ainsi accéléré à l'engagement de

l'organisme concerné à entrer durant l'année dans une démarche de certification. Cette démarche de certification sera contrôlée par la suite et impliquera une supervision départementale. Si l'on poursuit un double objectif de simplification de l'accès au secteur et d'élévation générale de la qualité de service, cette mesure doit s'appliquer à tous les types d'activités. En revanche, si l'on vise uniquement la simplification administrative, il faudrait restreindre l'obligation d'entrer dans une démarche de certification aux structures intervenant auprès de publics fragiles, le choix entre agrément seul ou certification étant laissé aux autres structures. Cette mesure implique de revoir la pertinence de la procédure supplémentaire d'autorisation départementale à laquelle doivent se soumettre les aides à domicile intervenant auprès des publics fragiles (décret du 25 juin 2004) ;

– fusionner le renouvellement de l'agrément et le renouvellement de la certification (tous les trois ans au lieu de tous les ans) en établissant en contrepartie des procédures de contrôle qualité continu.

Dans le cas des personnes âgées, affiner la définition des publics fragiles par l'analyse dynamique de leur degré de dépendance, mis en relation avec leur isolement familial éventuel, et non plus seulement en fonction de leur âge (plus de 70 ans), par exemple en utilisant la grille AGGIR.

## 2. Le titre emploi-service

### 2.1. Diagnostic d'ensemble

#### Le TES : un outil de structuration du secteur à long terme

À l'origine, le TES avait vocation à rééquilibrer la structuration du secteur

à moyen terme en favorisant le recours à une organisation de service, le chèque emploi-service (CES) favorisant pour sa part l'emploi de gré à gré. Utilisable uniquement auprès de services prestataires (qui emploient eux-mêmes le personnel de contact), le TES devait en effet inciter le secteur à se structurer pour pouvoir répondre à la demande exprimée en TES (potentiellement plus avantageux que le CES grâce à la mutualisation des financements). En réalité, le CES a eu un succès massif alors que le TES n'a pas réussi à monter en puissance, révélant que, faute notamment de professionnalisation du secteur, les familles ne trouvent pas de meilleure solution que l'emploi direct.

#### Diversifier les canaux de distribution et les moyens de financement du TES

Élargir les canaux de distribution du TES au-delà du comité d'entreprise se révélerait très utile, ce produit ayant du mal à s'imposer parmi l'éventail de prestations proposées par les CE. En outre, alors que des dispositions existent dans les textes pour permettre la distribution des TES à d'autres publics que les salariés (chômeurs, retraités) via les aides sociales des collectivités territoriales et les Caisses de retraite, elles ne sont pas mises en œuvre. La plupart des cofinanceurs potentiels du TES ne se sont pas saisis de cet instrument, certains n'y étant pas familiarisés, d'autres en trouvant le coût de gestion trop élevé, d'autres encore, en particulier les collectivités territoriales, dans un contexte de tensions sur leur budget, ne faisant pas une priorité politique du financement de services à domicile par solvabilisation de la demande.

Le TES peut avoir à très long terme un impact capital sur la structuration du secteur. Il faut donc combiner un maximum de logiques de distribution et de

cofinancement (collectivités territoriales, entreprises, assurances...). En effet, à l'heure actuelle, ce sont presque exclusivement des grandes entreprises qui distribuent des TES à leurs salariés via leur CE, ce qui limite d'emblée le champ de circulation des TES.

Ici encore, la question de la segmentation entre l'aide et les soins se pose à propos du financement : les soins relèvent théoriquement des remboursements de Sécurité sociale, alors que l'aide devrait pouvoir être financée par TES.

### **Besoin d'une communication ciblée sur le TES**

La faible montée en puissance du TES à ce jour doit être reliée à une communication insuffisante auprès des acteurs du dispositif : distributeurs, utilisateurs et prestataires, qui ignorent souvent les bénéficiaires du système.

### **Des obstacles structurels au développement du TES**

Le développement du TES se heurte à des obstacles structurels. Il représente un coût non seulement pour les organismes cofinanceurs (coût de distribution notamment), mais également pour les organismes susceptibles d'en bénéficier, ceux-ci n'ayant que rarement la capacité d'en supporter le coût administratif (procédures complexes et avance de trésorerie), ce qui freine l'adhésion des structures existantes à ce mécanisme de paiement.

#### **2.2. Propositions**

Le TES est un dispositif capital pour la structuration du secteur. Certaines mesures pourraient permettre de le développer :

- étudier les capacités structurelles d'absorption des TES par le secteur

(structures suffisamment professionnalisées pour supporter les coûts de gestion administrative et de trésorerie engendrés par le TES) ;

- autoriser l'emploi du TES à des services hors domicile (exemple : assistantes maternelles) ;

- élargir au maximum les possibilités de cofinancement et de distribution du TES, articulées éventuellement autour de quelques distributeurs majeurs, tout en ayant le souci de maintenir l'équité entre salariés et non salariés (chômeurs, retraités, artisans, entrepreneurs individuels, commerçants, stagiaires, ménages étudiants en alternance, etc.) ;

- améliorer la communication autour du dispositif du TES, tant auprès des utilisateurs que des distributeurs ou des prestataires de services.

En revanche, il serait préjudiciable à l'effet structurant du TES d'étendre sa validité aux services effectués de gré à gré, c'est-à-dire sans que l'intermédiation d'une structure professionnelle soit nécessaire.

## **3. Le chèque emploi-service**

### **3.1. Diagnostic d'ensemble**

Le développement de l'emploi de gré à gré grâce au CES permet en partie d'officialiser des emplois non déclarés. Or, malgré la création du CES, certains salariés expriment toujours une préférence pour le travail au noir, plus avantageux financièrement. Cela tient probablement au peu d'avantages prévus pour le salarié, ou perçus par lui, dans le mécanisme du CES, notamment en termes de statut social, car il a été conçu avant tout comme un outil de simplification des démarches administratives des employeurs pour déclai-



rer leur salarié. Par ailleurs, nombre d'intervenants préfèrent exercer leur activité en gré à gré car les structures organisées ne leur proposent pas assez d'heures de travail pour leur fournir un revenu suffisant. Les questions du statut social, de la reconnaissance du travail, des véritables avantages attachés à un travail déclaré (couverture maladie, retraite, congés, droit à formation, etc.), et donc de la motivation des salariés, seront ainsi déterminantes dans l'évolution du secteur.

### 3.2. Propositions

- En attendant qu'émerge une offre plus structurée, le maintien du recours au CES peut avoir une certaine utilité en permettant l'expression d'une demande plus large.
- En revanche, étendre l'utilisation du CES aux organismes prestataires ne semble pas pertinent puisque le CES a précisément pour fonction de simplifier la tâche du particulier employeur dans son traitement administratif de l'emploi, traitement qui fait partie de la valeur ajoutée produite par un organisme prestataire.
- Les mesures envisagées devront tenir compte d'une certaine préférence des travailleurs eux-mêmes pour le travail au noir, qui n'a été que partiellement réduit par la création du CES, et dont la solution repose, entre autres, sur la création d'un statut social à part entière pour les salariés du secteur des services à la personne.

## 4. Organisation administrative et services à la personne

### 4.1. Diagnostic d'ensemble

- Nécessité d'une structure administrative de référence unique pour l'ensemble des services à la personne.

- Une délégation interministérielle consacrée aux services à la personne permettrait :

- de garantir l'inscription dans la durée des mesures prises pour développer le secteur ;

- de sortir de l'opposition entre secteur marchand et économie sociale ;

- de mettre fin au cloisonnement isolant les branches professionnelles concernées ;

- d'articuler services publics, économie sociale et secteur marchand, à travers des partenariats, de manière à favoriser un développement équilibré de ces services ;

- de faire évoluer les mentalités vers un modèle de développement qui sache articuler l'économique et le social, et garantir l'intérêt collectif pour tout ce qui est financé par des fonds publics.

En définitive, par son existence même, cette délégation jouerait un rôle de catalyseur et de régulateur dans la structuration du secteur.

- Renforcer l'efficacité des labels qualité. On peut assigner différentes fonctions à un label qualité : une fonction d'information de la demande sur la qualité de l'offre, ou encore une fonction de professionnalisation de l'offre. Dans cette double optique, la multiplication des labels à différents niveaux (organismes de services, fédérations d'associations, plates-formes de services...) pourrait semer la confusion dans l'esprit du consommateur. Elle risquerait aussi de reléguer au rang de déclaration d'intention ce qui devrait constituer un signal de recherche de meilleure qualité de l'offre. Il semble donc indispensable de promouvoir quelques labels de portée nationale,

délivrés par un organisme habilité, qui accroîtront la lisibilité de l'offre de services pour le consommateur et favoriseront, au sein de l'offre, des modèles économiques plus efficaces en termes de professionnalisation et de qualité de service. On pourrait, dans ce but, se fonder sur les deux certifications déjà mises en place (Afnor et Qualicert) en les déclinant selon les différentes activités couvertes par les services à la personne plutôt que selon les échelons locaux (région, département, agglomération). Certains actes accomplis par les employés à domicile requièrent en effet des qualifications particulières qu'il faut pouvoir traiter séparément afin de ne pas paralyser le secteur par des normes trop contraignantes. Préserver cet impératif de liberté d'entreprise tout en dégageant des labels "qualité" uniformes n'interdit pas de laisser se développer à la marge quelques initiatives locales. Par exemple, des différenciations stratégiques à travers la mise en place de chartes de qualité particulières peuvent avoir une véritable efficacité en termes de qualité de service.

- Développer les données statistiques sur le secteur. Le suivi statistique du secteur souffre d'une insuffisance de données liée au peu de moyens existants pour collecter l'information du fait de l'hétérogénéité des services à la personne.

#### 4.2. Propositions

L'identification d'une structure administrative dédiée au secteur des services à la personne semble indispensable, et les missions prévues comme entrant dans son champ d'action paraissent pertinentes dans l'ensemble, sous les réserves suivantes :

- La constitution de labels de qualité à l'échelle nationale devrait partir de l'existant en s'articulant autour des

deux procédures de certification déjà mises en place (Afnor et Qualicert).

- Une mission de communication et d'information devrait s'ajouter au portefeuille prévu pour la structure administrative.
- La mise en œuvre de cette structure doit s'effectuer dans le souci de lui donner une légitimité suffisante, tant au sein de l'administration que vis-à-vis de l'extérieur.
- À court terme, il faudrait chercher à mettre les nouvelles technologies à la portée des structures de service afin qu'elles puissent améliorer leur capacité de gestion.
- De façon plus générale, un soutien à l'investissement immatériel des organisations (formation, encadrement...) devrait être envisagé.

## 5. Droit du travail et droit social

### 5.1. Diagnostic d'ensemble

#### Nécessité d'un statut social unique pour les employés du secteur

En matière de statut social des employés, deux conventions collectives s'appliquent actuellement au secteur, de façon assez disparate et sans réels avantages : celle de l'aide à domicile et celle du salarié du particulier employeur. En outre, une troisième convention collective est en cours d'élaboration au sein du Syndicat des Entreprises de services à la personne (SESP).

Ainsi, la convention collective nationale du particulier employeur autorise dans certains cas un "sous paiement" des heures effectuées grâce aux heures de présence responsable. En effet,

lorsque le salarié travaille dans des amplitudes horaires de 10 heures d'affilée, et lorsque l'employeur peut prouver que des heures ne sont pas effectivement travaillées, alors le salarié peut consacrer ces heures de "présence responsable", prévues dans son contrat de travail, à ses propres occupations. Ces heures de "présence responsable" sont rémunérées aux deux tiers du tarif des heures de travail effectif. Or, dans d'autres secteurs, dans des situations identiques où la personne est à son travail sans "travailler" (exemple de la standardiste qui attend que le téléphone sonne), un tel traitement serait inacceptable. Pour remédier à ces inconvénients, l'élaboration d'un statut social homogène garantirait des droits sociaux minimaux aux employés du secteur des services à la personne, luttant ainsi contre la précarité, et accroissant l'attrait de ces métiers aux yeux des employés.

### **Impératifs de cohérence des temps de travail, dans un contexte d'employeurs multiples**

Les personnels de contact du secteur des services à la personne répartissent leurs interventions à domicile entre de multiples employeurs. Cela signifie donc qu'ils doivent combiner des temps de travail fractionnés entre différents domiciles, et selon des horaires qui doivent convenir à leurs différents employeurs. La qualité de la gestion logistique effectuée par les structures de service s'avère ici cruciale pour offrir aux employés des emplois du temps attractifs, tant sur le plan de la cohérence des horaires et de la possibilité de concilier travail et vie familiale, que sur celui du temps plein, qui doit être atteint pour permettre au salarié de dégager des revenus suffisants afin de ne pas tomber dans la condition de "travailleur pauvre".

## **5.2. Propositions**

- Les spécificités des services à la personne (morcellement des temps, caractère occasionnel des tâches, décalage par rapport aux plages de travail standard) supposent une flexibilité accrue des emplois. Ainsi, favoriser le recours au temps partiel (lorsqu'il est souhaité par les salariés), accorder aux entreprises de services à domicile les mêmes dérogations au droit commun du travail que celles accordées aux associations ou aux particuliers employeurs, revoir les conditions du travail de nuit, ou encore annualiser les temps de travail, seraient autant de leviers en faveur d'une plus grande attractivité du secteur pour les entreprises.

- Toutefois, l'augmentation de la flexibilité ne doit pas correspondre à une précarisation des emplois et doit donc s'accompagner d'un renforcement des exigences vis-à-vis de la qualité des pratiques managériales et de la gestion des ressources humaines des organismes considérés. En effet, l'assouplissement des réglementations ne doit pas pallier un manque de compétence de la part des services gestionnaires (en termes de mise en adéquation de l'offre et de la demande par la négociation avec l'utilisateur, ou d'optimisation des emplois du temps).

En particulier, il faudrait mettre en place des incitations destinées aux structures de services favorisant l'emploi à temps plein, plutôt qu'à temps partiel, des personnels de contact qui le souhaitent.

- Pour ne pas reporter sur le seul employé la charge de la flexibilité, il faudrait veiller à mettre en place des cadres de gestion collective. Dans ce but, si les groupements d'employeurs semblent peu crédibles au vu de leur faible succès dans d'autres domaines,

la promotion de structures gérant la prestation de services pour le compte de plusieurs particuliers, moyennant une définition innovante de leurs missions, ouvre des perspectives plus prometteuses. Ainsi, l'application au secteur des services à la personne du modèle du travail temporaire offrirait des garanties que l'emploi de gré à gré ou via une association mandataire n'offre pas aujourd'hui (contractualisation et atténuation de la précarité : indemnité de fin de mission, couverture sociale développée, accès et droit à la formation, droit syndical, avantages sociaux des entreprises...).

- Appliquer un statut social commun minimum aux employés du secteur afin de veiller à la qualité des emplois (durée du travail harmonisée, couverture sociale minimum, règles spécifiques de contrat de travail, principes communs de mise à disposition...).

## 6. Mesures fiscales et sociales

### 6.1. Diagnostic d'ensemble

#### Une demande partiellement solvabilisée

La principale mesure fiscale de solvabilisation de la demande est à l'heure actuelle une exonération d'impôt sur le revenu de la moitié des sommes consacrées à l'emploi d'un salarié à domicile, dans la limite d'un plafond. Or ce dispositif présente deux inconvénients. D'une part, il ne prend en compte que les foyers imposables sur le revenu, ce qui exclut d'emblée la moitié des foyers français du bénéfice de cette aide. L'instauration d'un crédit d'impôt remboursant une partie des sommes consacrées à l'emploi d'un salarié à domicile serait une solution pertinente. D'autre part, le dispositif actuel limite les exonérations à un certain plafond, qui influence très pro-

bablement le niveau de consommation de services à domicile des ménages. Dans cette hypothèse, il faudrait étudier l'opportunité de relever le plafond fixé pour les exonérations d'impôts en fonction de l'augmentation de la consommation de services que cela générerait. Il faudrait en outre préciser les mécanismes d'éducation de la demande dans le secteur des services à la personne. En effet, si l'on sait que les particuliers, une fois familiarisés avec des services de qualité, seront disposés à en payer le juste prix, il ne faut pas hésiter à enclencher cette dynamique par un système transitoire de subvention fiscale élevée.

#### Les mesures fiscales et sociales devraient être orientées vers un objectif de structuration du secteur

La mise en place des mesures fiscales et sociales de solvabilisation de la demande ne doit pas contrarier l'objectif de structuration du secteur en établissant des conditions d'attribution contradictoires, notamment celles qui favorisent les relations de gré à gré. Par exemple, l'AGED ne pouvait bénéficier qu'à des particuliers employeurs, ce qui a dissuadé les employeurs de recourir à d'éventuelles structures prestataires de services.

### 6.2. Propositions

- Instaurer un crédit d'impôt, tout en maintenant la réduction d'impôt pour ménages imposables. Cela permettrait de corriger la situation actuelle où les ménages sont subventionnés de manière croissante en fonction de leur potentiel fiscal.
- Pérenniser la TVA à 5,5 % et élargir son champ d'action.
- Rendre l'emploi d'une assistante maternelle éligible à la réduction d'impôts pour emploi à domicile.

- Étendre le champ de l'exonération des cotisations sociales à condition de se limiter aux organismes agréés.
- En outre, il serait intéressant d'évaluer l'influence des plafonds d'exonération d'impôts sur la consommation de services à domicile en testant l'hypothèse suivante : l'augmentation du plafond provoque un accroissement de la consommation d'heures de service.
- Globalement, les mesures fiscales et sociales doivent viser à :
  - pérenniser, voire étendre, le soutien fiscal aux emplois à la personne ;
  - harmoniser la législation pour traiter de manière égale tous les intervenants ;
  - améliorer la justice sociale entre usagers.

## 7. Favoriser le développement du secteur

### 7.1. Diagnostic d'ensemble

#### Former en priorité le personnel d'encadrement

Les services à la personne ont besoin d'un personnel adapté à deux niveaux de responsabilité différents. En effet, la qualité des services est autant liée aux compétences du personnel d'encadrement qu'à celles du personnel de contact. Le plus souvent, la réflexion sur la formation se focalise sur les problématiques touchant le personnel de contact. Pourtant, des gains d'efficacité considérables pourraient être réalisés si les structures disposaient d'un encadrement formé à reconnaître les compétences pratiques et à gérer des personnels polyvalents, à délimiter le contenu des missions de travail à domicile, à effectuer le suivi du client, ou encore à évaluer le salarié en conti-

nu pour le faire progresser. En amont de la formation des personnels de contact, il faudrait donc mettre en place des filières de formation du personnel d'encadrement, véritable levier d'amélioration de la qualité apportée par les structures de service à la personne.

#### Informer les utilisateurs sur l'offre existante

L'opacité qui masque actuellement aux utilisateurs potentiels les différentes offres existantes, ainsi que les aides prévues par l'État ou les collectivités locales, freine considérablement l'accès aux structures de services. Pour améliorer la transparence du secteur, il serait probablement nécessaire, selon différentes étapes en fonction de l'avancée des réformes structurelles, de mettre en place une campagne d'information de grande ampleur, s'appuyant sur des relais locaux, qui rénove l'image du secteur en termes de qualité et de perception sociale tout en informant sur les dispositifs d'aide existants.

### 7.2. Propositions

- Les filières de formation doivent être renforcées :
  - mettre la priorité sur les fonctions d'encadrement et de suivi du service dans les filières de formation initiale ;
  - tenir compte de la spécificité des services à domicile : insister davantage sur les compétences pratiques que sur le diplôme ; prendre en compte la dimension privée du travail ;
  - la formation doit être en partie internalisée par les structures de service, par le biais de l'évaluation continue et qualifiante de l'employé, afin de fidéliser le personnel de contact et de réguler la qualité des prestations.

- Les plates-formes peuvent permettre de mieux référencer les services et d'informer les usagers sur les aides auxquelles ils ont droit et sur les services pouvant répondre à leur demande. Elles ont potentiellement la capacité de structurer le secteur en mutualisant l'intervention de différents acteurs publics et privés. Néanmoins, le bilan actuel de leur action, d'un point de vue pratique, est sujet à contestations (pas de réelle mutualisation car les plates-formes masquent une concurrence effective entre parties prenantes ; peu d'efficacité dans la distribution de services par rapport aux sommes investies...).
- Les labels n'ont pas d'intérêt s'ils sont trop nombreux. De plus, ils ne sont utiles que s'ils sont contrôlés. Il est donc préférable de développer la certification par des agences agréées et neutres.
- Concernant l'épargne dépendance, on peut prévoir des systèmes de défiscalisation du même type que pour les retraites complémentaires pour les personnes qui prendront des assurances dépendance ou s'orienter vers une cotisation obligatoire dépendance pour couvrir ce risque. Cependant, cette question devrait être étudiée en détail avant définir un système concret, notamment en travaillant en amont sur l'assurabilité du risque de dépendance.
- Les interventions dites "hommes toutes mains" devraient être simplifiées.
- L'incitation à l'apparition des services dans les immeubles peut être recherchée, pourvu que l'on n'encourage pas le travail dissimulé (cas des gardiens d'immeubles).
- Par ailleurs, les plates-formes pourraient également mutualiser les fonds de formation des structures de services adhérentes et organiser, en relation avec elles, des formations qui correspondent à leurs besoins, en cohérence avec ceux du territoire.
- En complément à ces mesures, il faudrait envisager, dans un second temps, le lancement de campagnes d'information en vue d'améliorer l'image des services à la personne, de diffuser la connaissance des avantages fiscaux disponibles et d'accroître la lisibilité des certifications qualité.

## ANNEXE 5

Mandat du groupe de projet *Délos**Le Premier Ministre*

Paris, le 07 OCT. 2004

Monsieur le Ministre,

La croissance qui revient doit être durable et mieux partagée. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé un plan de cohésion sociale destiné à renforcer le service public de l'emploi, à dynamiser l'apprentissage, à organiser des parcours d'insertion au profit des personnes éloignées de l'emploi. Ce plan prévoit également d'accélérer le développement des services à la personne. Ceux-ci sont insuffisamment développés dans notre pays, alors même que les besoins vont s'accroître au cours des prochaines années avec l'évolution des modes de vie et le vieillissement de la population.

Le développement des services à la personne recèle un gisement important de créations d'emplois, comme plusieurs études économiques l'ont bien montré. L'objectif ne doit pas être seulement quantitatif, mais porter aussi sur la qualité des emplois créés. Le développement du secteur repose, en effet, sur la mise en place de véritables filières professionnelles, mieux reconnues et plus fortement structurées.

Le développement des services à la personne représente un enjeu tout aussi important pour l'amélioration de la qualité de vie de nos concitoyens. Pour y parvenir, il est indispensable de mettre en place des garanties portant sur la qualité des prestations offertes. Par leur nature même, en effet, les services à la personne reposent sur l'établissement d'une relation de confiance entre prestataires et utilisateurs.

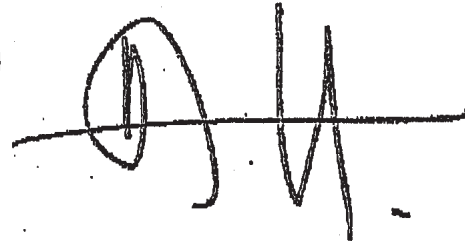
Au regard de ces enjeux, les conditions du développement de l'offre de services à la personne n'ont pas fait l'objet, jusqu'à présent, d'un examen suffisamment rigoureux. Au cours de la dernière décennie, l'attention s'est focalisée sur l'aide directe des ménages, pour laquelle des progrès importants et nécessaires ont été réalisés, tant en matière fiscale qu'en matière sociale. En témoigne l'augmentation des prestations pour la garde d'enfants, l'autonomie des personnes âgées, dépendantes ou handicapées.

Je vous demande de préparer, d'ici la fin de l'année, un ensemble de propositions permettant le développement d'une offre de services répondant aux attentes et aux besoins de nos concitoyens. Les mesures que vous proposerez devront pouvoir être mises en œuvre rapidement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez mobiliser l'expertise du Plan et celle des administrations centrales des différents ministères intéressés. Vous consulterez les différents acteurs engagés dans les services à la personne : collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations, entreprises et représentants des particuliers employeurs.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Je compte sur toi. Amitié



Jean-Pierre RAFFARIN



**MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL  
ET DE LA COHESION SOCIALE**

République Française

*Cabinet du Ministre*

*Mission des services à la personne  
Le Chef de la mission*

Cab/IL/AMG/n°24

Paris, le **29 OCT. 2004**

127, rue de Grenelle – 75007 PARIS 07,  
Téléphone : 01.44.38.38.38  
Télécopie : 01 44 38 20 10

**NOTE**

**à Monsieur Alain ETCHEGOYEN**  
Commissaire Général du Plan

Par lettre ci-jointe du 7 octobre 2004, le Premier ministre a demandé au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale de préparer d'ici la fin de l'année un ensemble de propositions permettant le développement d'une offre de services à la personne répondant aux attentes et aux besoins de nos concitoyens.

Le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale m'a chargé de mener les travaux d'expertise et de concertation nécessaires à l'élaboration de ces propositions.

Il apparaît souhaitable de retenir une définition large des services à la personne, recouvrant l'ensemble des services contribuant au mieux-être des personnes sur leurs lieux de vie (domicile, lieu de travail, ...) dans les 5 grandes catégories de domaines que sont :

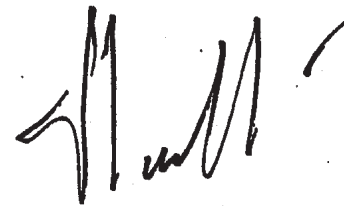
- la famille (garde d'enfants, soutien scolaire, assistance aux personnes dépendantes, accompagnement familial ... ) ;
- la santé (soins à domicile, information en matière de prévention, ... ) ;
- la vie quotidienne (tâches ménagères, petites réparations, aide à la préparation des repas, coiffure à domicile, assistance informatique, services de conciergerie en entreprise, ... ) ;
- le logement et le cadre de vie (gardiennage, jardinage, ... ) ;
- les fonctions d'intermédiation (assistance juridique, aide aux démarches administratives, conseil immobilier, ...).

L'annexe ci-jointe, rappelle ces mesures, sans prétendre à l'exhaustivité et sans préjuger de leur opportunité ni de leur degré de pertinence par rapport à l'objectif fixé par la lettre du Premier ministre.

Elle me paraît constituer une base de travail utile pour mener dans le temps très court imparti à cette mission les travaux d'expertise interministérielle nécessaires à l'élaboration des mesures concrètes souhaitées par le Premier ministre.

Je vous remercie de bien vouloir mobiliser vos services pour qu'au-delà de l'analyse des mesures et des réponses aux questions figurant dans l'annexe ci-jointe ils puissent faire part en temps utile à la mission, c'est-à-dire avant la fin du mois de novembre, de leurs réflexions et de leurs propositions.

Je me tiens à votre disposition pour vous apporter tout complément d'information relatif à cette mission.



Jérôme LACAILLE