

LES SERVICES D'AIDE À LA PERSONNE EN FRANCE, PAR L'UNA (UNION NATIONALE DE L'AIDE, DES SOINS ET DES SERVICES AUX DOMICILES)

Les services à la personne sont définis en France par le Plan de développement des services à la personne comme "l'ensemble des services contribuant au mieux-être de nos concitoyens sur leurs lieux de vie, qu'il s'agisse de leur domicile, de leur lieu de travail ou de loisirs". Ce plan mis en place à partir de 2005 - qui est en fait le 5ème depuis 1987 - a pour finalité de développer l'emploi en permettant aux personnes d'accéder plus facilement à ces services.

Pour la majeure partie d'entre eux, ces services se font au domicile des personnes ou en milieu ouvert (sur le lieu de vie qui peut très bien être un établissement). Une liste des activités concernées a été définie par le décret du 29 décembre 2005. Ces services peuvent être destinés à des personnes "sans difficulté" particulière, il s'agit alors de services dits de confort. Ils peuvent également s'adresser à des publics fragiles (les services qui favorisent le maintien à domicile des personnes âgées, handicapées ou dépendantes, la garde d'enfant de moins de 6 ans).

Les services à la personne en France constituent un secteur d'activité en pleine expansion. Les potentiels de créations d'emploi dans le secteur sont tels que les pouvoirs publics ont fait en sorte de structurer l'offre et la demande.

Les origines historiques de ce secteur sont multiples et puisent à la fois dans le travail domestique, l'engagement et le militantisme des associations, l'action sociale et la volonté de structuration apportée par les pouvoirs publics.

Ce secteur se compose d'une multitude de métiers tendant à se professionnaliser de plus en plus, à destination de publics divers et se compose d'opérateurs à statuts différents : associations, organismes mutualistes, centres communaux d'action sociale, entreprises à but lucratif, particuliers employeurs.

La volonté des pouvoirs publics est de structurer ce secteur afin qu'il constitue un secteur d'activité économique à part entière. La législation qui encadre le secteur des services à la personne s'est constituée dans cette optique. Le secteur est encadré par une réglementation relativement récente. Deux réglementations en particulier s'offrent au créateur d'activité dans ce secteur : la procédure d'autorisation et la procédure d'agrément.

Cette note cherche à dresser un panorama des réalités du secteur des services à la personne en France. Dans un premier temps, un rappel historique éclairera la structuration progressive du secteur avant d'en décrire les principales caractéristiques en matière d'offre de services. La structuration juridique du secteur fera l'objet d'une troisième partie.

1. Historique : la construction progressive du secteur des services à la personne

Depuis les années 60, l'aide au domicile des personnes s'est structurée, les pouvoirs publics ayant le souci de répondre à un double objectif : aider les personnes en situations de fragilité en tant que puissance publique garante de la protection sociale et lutter contre le chômage. Au fil du temps les pouvoirs publics ont pris en compte les besoins des populations les plus fragilisées en mettant en place des actions programmées et des financements spécialement affectés.

Ce sont d'abord les politiques sociales qui ont aidé au développement et à la structuration du secteur de l'aide à domicile aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux familles en difficulté. En 1953, un décret réforme les lois d'assistance et constitue la base juridique de l'aide à domicile. On parle désormais d'aide sociale et non plus d'assistance. En 1962, le rapport Laroque préconise d'intégrer les personnes âgées à la société, grâce à un soutien à domicile adapté. Depuis la fin des années 80, dans le but de restructurer l'offre de service, une réglementation généraliste a induit de nombreuses transformations qui ont contribué à bouleverser le secteur de l'aide à domicile.

Au début des années 1990, s'ajoute à l'objectif d'action sociale, un objectif de création d'emplois avec l'émergence des premières mesures visant à solvabiliser la demande « d'emplois familiaux ». En 1991, est créée une mesure de réduction d'impôts sur le revenu des personnes physiques correspondant à 50% du montant des dépenses engagées dans la limite d'un plafond. Par souci de simplification des démarches administratives associées aux emplois familiaux, le chèque emploi service (CES) est institué en 1993. Ce dispositif vise également à réduire le travail au noir. Le secteur est alors fortement marqué par les relations d'emploi direct (entre un particulier et un salarié). Progressivement, les pouvoirs publics ont encouragé la présence d'organismes intermédiaires entre l'utilisateur et l'intervenant.

En 1996, la loi du 29 janvier et son décret d'application du 24 juin modifient le panorama des services à domicile. L'agrément, créé en 1991 et réservé aux structures associatives, est ouvert aux entreprises commerciales. L'année 1996 voit également apparaître le titre emploi service (TES) qui permet aux entreprises de financer en partie des services pour leurs salariés.

La loi du 21 juillet 2001 crée l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) dont l'ambition est de renforcer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie en leur permettant de bénéficier des aides nécessaires à l'accomplissement des actes de la vie courante. Les départements (conseils généraux) sont en charge de l'attribution et de la gestion de cette prestation sociale.

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale introduit un nouvel article L. 312-1 dans le Code de l'action sociale et des familles, qui concerne toutes les structures du secteur de l'aide à domicile, à l'exclusion des établissements et services en direction des familles.

Elle peut être résumée en quatre grandes orientations :

- > Le renforcement du droit des « usagers ». On passe d'un modèle protecteur, lié à l'assistance des personnes par les institutions, à un modèle promoteur, lié à l'accompagnement des usagers et au développement de leurs potentialités.
- > L'élargissement du champ d'application de la loi. La loi donne ainsi un fondement légal à l'aide à domicile, qui n'en avait pas jusque-là.
- > L'amélioration de la planification repose sur deux piliers, les autorisations et le Conseil supérieur des établissements et services sociaux et médico-sociaux couplé à des schémas d'organisation.
- > Une meilleure coordination des décideurs et des acteurs. Cette amélioration passe par des procédures formalisées de concertation et de partenariats, comme l'analyse concertée des besoins, des conventions, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens...

L'intervention auprès des publics fragiles à domicile sera qualifiée d'aide et d'accompagnement à domicile par un décret de 2004¹ qui en outre précise que ces services doivent effectuer une évaluation des besoins de la personne et assurent une continuité de service, avec des professionnels qualifiés. Ce décret professionnalise ainsi la prestation.

La loi du 11 février 2005 introduit la prestation de compensation du handicap (PCH). La PCH est une aide destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes

¹ Décret n°2004-613 du 25 juin 2004.

handicapées. Son attribution est personnalisée. Elle est amenée à remplacer progressivement l'allocation compensatrice tierce-personne (ACTP).

En 2005, la dénomination « services à la personne » est consacrée par le plan de développement des services à la personne (dit Plan Borloo, nom du ministre en charge de l'emploi et des affaires sociales de l'époque).

Dans le cadre de ce plan, de nouvelles activités sont adjointes aux services à la personne bénéficiant des réductions fiscales. C'est le cas du gardiennage de résidence principale et secondaire, de l'assistance administrative, de l'assistance informatique et Internet. Les livraisons de repas, de courses et de linge repassé sont aussi incluses, lorsqu'elles font partie d'une offre d'un bouquet de services ou d'assistance à domicile. Cette liste d'activités donnant droit à allègement d'impôt est actualisable chaque année (Cf Partie II).

Dans tous les cas, si le service est fourni par l'intermédiaire d'un organisme (privé, public ou associatif), celui-ci doit être agréé et exercer son activité exclusivement dans le domaine des services à la personne pour que l'utilisateur et l'organisme bénéficient des avantages fiscaux spécifiques au secteur (Cf. partie III). Le plan de développement des services à la personne inscrit dans la loi de cohésion sociale du 26 juillet 2005 crée le chèque emploi service universel (Cesu).

En 2009, un nouveau plan de développement des services à la personne est présenté par le gouvernement français le 24 mars.

Dans le prolongement du plan de développement des services à la personne de 2005, il vise à :

- > soutenir la création d'emploi dans les services à la personne avec pour objectif la création de 100 000 emplois chaque année ;
- > poursuivre la professionnalisation et améliorer la qualité des emplois, avec la mise en place d'un baromètre pour mesurer les avancées concrètes ;
- > simplifier et assouplir les outils pour atteindre un milliard d'euros en Cesu préfinancés en 2012.

2. Les caractéristiques de l'offre de services à la personne

a. Les activités de services à la personne :

Que sont les services à la personne ? Quelles activités se regroupent derrière la bannière service à la personne, terme franco-français consacré par la loi du 26 juillet 2005 dite loi Borloo ?

Selon le CERC² « le recours à une aide professionnelle salariée exerçant directement au domicile de l'utilisateur du service constitue ce qu'on nomme actuellement le secteur des services à la personne ». Cependant, la notion de services à la personne- terme consacré par la loi de 2005 de développement de ces services- ne bénéficie pas d'une définition juridique propre et stabilisée. La liste des activités a été modifiée par décret n°2007-854 du 14 mai 2007. Cette liste est amenée à être réactualisée régulièrement. Ces activités peuvent être proposées en prestataire ou en mandataire (article L.7262-6 du Code du travail).

L'article D7231-1 du code du travail énonce les activités éligibles à l'agrément :

« Les activités de services à la personne à domicile relatifs à la garde des enfants, à l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile et aux tâches ménagères et familiales, au titre desquelles les associations et les entreprises sont agréées, sont les suivantes :

1. Entretien de la maison et travaux ménagers ;
2. Petits travaux de jardinage y compris les travaux de débroussaillage ;
3. Prestations de petit bricolage dites "hommes toutes mains" ;

² CERC : Conseil de l'emploi Revenus Cohésion sociale, rapport n°8 ; les services à la personne, février 2008

4. Garde d'enfant à domicile ;
5. Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile ;
6. Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;
7. Livraison de repas à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
8. Collecte et livraison à domicile de linge repassé, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
9. Assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux ;
10. Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété ;
11. Garde-malade, à l'exclusion des soins ;
12. Aide à la mobilité et transports de personnes ayant des difficultés de déplacement lorsque cette activité est incluse dans une offre de services d'assistance à domicile ;
13. Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
14. Accompagnement des enfants dans leurs déplacements, des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante), à condition que ces prestations soient comprises dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
15. Livraison de courses à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services comprenant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
16. Assistance informatique et internet à domicile ;
17. Soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;
18. Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;
19. Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;
20. Assistance administrative à domicile ;
21. Les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services mentionnés au premier alinéa. »

b. Les modes d'intervention du secteur

L'offre de prestation de services peut être réalisée sous trois modes d'intervention : le mode d'intervention dit prestataire, le mode mandataire et l'emploi direct ou gré à gré.

1) Le mode prestataire

Dans ce mode d'intervention, l'utilisateur fait appel à un organisme qu'il paye en contrepartie d'un service. L'organisme organise les interventions et est l'employeur des salariés qui vont intervenir au domicile de l'utilisateur. En tant qu'employeur des salariés intervenant au domicile, l'organisme assure la gestion des ressources humaines, gère les conflits salariaux, et applique le droit du travail et les principes conventionnels lorsqu'une convention collective s'applique à celui-ci. Ce mode d'intervention est principalement assuré par les structures associatives à but non lucratif et les entreprises privées à but lucratif.

2) Le mode mandataire

Dans ce mode d'intervention, l'utilisateur est l'employeur du salarié intervenant à son domicile. Il fait appel à un organisme- le service mandataire- pour l'aider à assurer sa fonction d'employeur : le service mandataire assure les formalités administratives relatives à l'emploi du salarié et à la gestion de son contrat de travail.

Selon la réglementation (art. L.7232-6 du code du travail) le service mandataire réalise trois types de prestations :

> Le placement de travailleurs auprès de personnes physiques employeurs ainsi que, pour le compte de ces dernières, l'accomplissement des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales liées à l'emploi de ces travailleurs ;
> Le recrutement de travailleurs pour les mettre, à titre onéreux, à la disposition de personnes physiques. Dans ce cas, l'activité des associations est réputée non lucrative au regard des articles L. 8231-1 et L. 8241-1 ;
> La fourniture de prestations de services aux personnes physiques.
L'utilisateur assure sa responsabilité d'employeur : il signe le contrat de travail, assure le pouvoir disciplinaire et l'autorité hiérarchique sur son salarié ; le paie...L'utilisateur applique la convention collective du particulier employeur.

3) L'emploi direct ou gré à gré

Dans cette configuration, l'utilisateur embauche directement le salarié et assure sa responsabilité d'employeur. Le particulier employeur assure seul les démarches relatives à l'embauche et l'emploi du salarié. Il organise seul l'intervention du salarié et applique la convention collective du particulier employeur.

c. Les opérateurs du secteur

Les activités de service à la personne sont assurées par quatre grands types d'opérateurs : les associations, les structures publiques, les entreprises commerciales, les structures mutualistes.

1) Les associations

Les associations à but non lucratif (loi 1901), opérateurs historiques, réalisent la plus grande partie de leurs interventions auprès des publics fragilisés (personnes âgées, dépendantes, handicapées, familles en difficulté). A l'heure actuelle, les associations sont majoritaires en nombre de structures.

2) Les structures publiques

Les communes disposent de certaines compétences en matière d'action sociale. Les municipalités ont donc développé des actions d'aide et d'accompagnement auprès des personnes âgées à domicile. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) proposent des actions diversifiées en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées, des enfants (halte-garderie et crèches)...

D'autres acteurs publics se positionnent sur le secteur des services à la personne : les communautés de communes, les agglomérations de communes entre autres.

3) Les entreprises commerciales

Les entreprises commerciales - à but lucratif - se sont développées depuis la fin des années 1990. Le plan de développement des services à la personne de 2005 (Plan Borloo) a fortement dynamisé l'essor des entreprises sur ce secteur d'activités. Les entreprises se consacrent essentiellement aux activités de services envers les publics non fragiles (entretien du logement, repassage, jardinage chez des couples bi-actifs par exemple), à l'assistance informatique et au soutien scolaire à domicile. Elles proposent néanmoins des prestations envers les publics en situation de fragilité

4) Les autres opérateurs

Les organismes mutualistes s'intéressent également aux services à la personne. Les adhérents de la fédération nationale de la mutualité française (FNMF) disposent de services

d'aide et d'accompagnement à domicile et adhèrent souvent également à une des quatre fédérations nationales d'associations. La mutualité sociale agricole (MSA, régime de sécurité sociale des agriculteurs) a créé des services d'aide à domicile sur certains territoires. Les enseignes de services à la personne ont également vu le jour suite au plan Borloo : elles regroupent différents opérateurs sous une même enseigne dans le but de faciliter la mise en relation entre les prestataires de services et les utilisateurs.

3. La structuration juridique du secteur

Le statut juridique des services à la personne en France dépend de deux facteurs :

- > la fragilité de la personne ;
- > la lutte contre le chômage.

a. La « fragilité » de la personne

Le conseil général est pilote de l'action sociale et médico-sociale depuis la loi de décentralisation de 2004³.

Les structures qui interviennent auprès des publics âgés, handicapés ou en situation de besoin d'aide sont autorisées par le conseil général, si elles répondent aux besoins recensés dans le schéma et bénéficient d'une tarification. Le statut juridique de ces structures dépend du code de l'action sociale et des familles.

b. La lutte contre le chômage

Pour organiser la lutte contre le chômage, le gouvernement français, depuis quelques années déjà, légifère pour développer les services à la personne, pourvoyeurs d'emplois.

Ainsi, au nom de la lutte contre le chômage, il a été décidé de simplifier les procédures⁴ d'ouverture de services à la personne en créant un statut juridique des services à la personne relevant de la préfecture et du code du travail.

Désormais, les acteurs des services à la personne disposent d'un droit d'option entre deux régimes juridiques pour ouvrir et gérer un service :

- > le code de l'action sociale et des familles ;
- > le code du travail.

Il est prévu une équivalence de qualité entre les deux régimes juridiques par les textes, notamment en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux de la personne.

Les grandes différences touchent essentiellement :

- > le financement des services ; alors que les services autorisés sont tarifés par le conseil général, les services agréés disposent d'une liberté de fixation des prix ;
- > le conseil général n'autorise que les services répondant à des besoins populationnels arrêtés dans la planification quinquennale (schéma médico-social) ;
- > l'agrément est déclaratif, les contrôles du reste de la législation ne sont pas encore opérés
- > l'évaluation des structures est différente d'un régime à l'autre ; alors que les structures autorisées doivent répondre d'application de « bonnes pratiques professionnelles » arrêtées par les professionnels du secteur, les services agréés pourraient se contenter d'une certification AFNOR, nécessaire dans la gestion d'une structure mais ne s'intéressant pas aux pratiques professionnelles.

Ces statuts juridiques sont susceptibles d'évoluer suite à l'arrêt du nouveau plan de services à la personne de mars dernier d'une part, et à l'application de la législation européenne d'autre part (notamment dans le cadre de la transposition de la directive « services »).

Les pouvoirs publics ont aidé au développement des activités de services à la personne par le biais de trois leviers d'action :

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004

⁴ Loi n°2005-841 du 27 juillet 2005 dite « Loi Borloo »

- > la réduction des coûts en agissant sur les taux de prélèvements sociaux et sur les règles fiscales, notamment la TVA ;
- > le subventionnement, c'est-à-dire la prise en charge partielle du coût par les finances publiques que ce soit au titre des politiques sociales (personnes handicapées et personnes âgées dépendantes, garde de jeunes enfants) ou, de manière plus générale, les subventions à certaines activités (réduction fiscale aux ménages utilisateurs de services à la personne, réduction fiscale aux entreprises offrant des services à leurs salariés) ;
- > la réglementation concernant l'intervention des acteurs (autorisation ou agrément notamment).

Des évolutions phares vont concerner le secteur dans un avenir proche. Ainsi, le nouveau plan de développement des services à la personne dévoilé en mars 2009 contient des orientations visant à renforcer le poids économique de ce secteur et encourager la création d'emploi. La transposition de la directive européenne de libéralisation des services devrait également impacter en partie la réglementation du secteur.