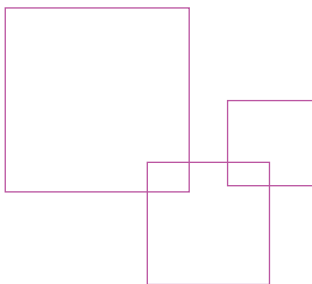


Focale



QUEL DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE EN ÎLE-DE-FRANCE ?

L'essentiel

Le plan de développement des services à la personne lancé en 2005 visait à favoriser la création d'emplois d'une part et la structuration des activités d'autre part.

Cinq ans après, des questions demeurent. Comment définir ce champ ?

Au-delà des spécificités des professionnels et du marché du travail, comment s'est structurée l'offre de services en Ile-de-France ?

A quelles difficultés se heurte leur développement ?

Les travaux menés en Ile-de-France apportent des éléments de réponse (ou de questionnement) sur des aspects de la mise en œuvre de cette politique publique.

La politique de développement des services à la personne se situe dans un contexte d'émergence de besoins à satisfaire du fait, notamment, de la croissance de l'activité féminine et du vieillissement de la population. Au-delà de la résolution des questions d'assistance aux personnes âgées et dépendantes et d'accueil des jeunes enfants, cette politique a pour ambition de répondre à des objectifs de développement économique. Avec l'objectif visé de créer 500 000 emplois en trois ans, la loi Borloo de 2005 cible un gisement d'emplois « non délocalisables », des services de qualité et la professionnalisation des intervenants à domicile.

L'analyse des dynamiques institutionnelles et économiques qui traversent le champ suppose, au préalable, d'en définir le périmètre en termes d'activités et de métiers. Cet exercice n'est pas simple car il ne s'agit pas d'un secteur professionnel en tant que tel, mais d'un champ issu d'une construction politique et fiscale, basée sur des aides publiques pour des activités données. Pour autant, un portrait des spécificités franciliennes peut être dressé.

Il est également intéressant de confronter les objectifs politiques aux réalités de la mise en œuvre en interrogeant les modalités concrètes de structuration de l'offre de services à la personne et les obstacles auxquels se heurte leur développement. Les travaux animés par l'OREF Ile-de-France et réalisés avec les principaux acteurs de l'emploi et de la formation en région ont permis d'identifier la diversité de l'agencement territorial et des modes d'intervention. A l'heure des premiers bilans, auxquels prétendent contribuer ces travaux, la politique de développement des services à la personne s'avère délicate à évaluer.

UN « SECTEUR » PAS COMME LES AUTRES

DES ACTIVITÉS EXERCÉES AU DOMICILE ?

Les services à la personne sont définis, dans un cadre réglementaire circonscrit, par un ensemble d'activités délivrées à domicile. Celles-ci recouvrent, globalement, deux catégories de prestations : celles délivrées aux personnes vulnérables (personnes âgées, dépendantes ou en situation de handicap) ou fragiles (les jeunes enfants) et les prestations qualifiées « de confort » (telles que le ménage ou le jardinage).

Pour autant, l'exercice au domicile du bénéficiaire de la prestation ne suffit plus à rendre compte du périmètre de l'activité. L'ajout du « soutien scolaire en mini groupes dans les zones urbaines sensibles » à la liste initiale des activités de services à la personne en fournit une illustration¹. La prise en compte des assistants maternels peut également surprendre : exercée à leur domicile et non à celui du bénéficiaire, leur activité a été intégrée au bilan annuel de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP). Cet ajout n'est pas négligeable : en 2008, en termes d'activité, 36 % des salariés des services à la personne (en équivalent temps plein) sont des assistants maternels, et leur prestation contribue à hauteur de 42 % du nombre total d'heures travaillées dans les services à la personne au niveau national². Leur statut de salariés du particulier employeur, en l'occurrence des parents qui les emploient, explique probablement leur prise en compte.

UNE CONSTRUCTION POLITIQUE ET FISCALE

Initiée au début des années quatre-vingt-dix, la politique en faveur des services à la personne est circonscrite par la loi du 26 juillet 2005, dite « plan Borloo », ses décrets d'application ainsi que les circulaires et les programmes de l'ANSP.

Pour atteindre 500 000 emplois créés en trois ans, le « plan Borloo » avait pour objectifs le développement et la structuration de l'offre de services. Les mesures visaient, notamment, la création de structures, l'allègement des charges patronales pour les particuliers-employeurs et leur suppression pour les prestataires de services agréés, ainsi que le développement qualitatif de l'offre, entre

autres par la professionnalisation. Deux mesures ont contribué à structurer l'offre : d'une part sa régulation via une procédure d'agrément et, d'autre part, le développement de structures d'intermédiation entre l'offre et la demande de services.

La loi de 2005 a unifié, dans une logique politique et fiscale, des services jusqu'à distingués, qui relevaient de l'action sociale ainsi que des services personnels et domestiques. La construction de ce champ, qui ne constitue ni un secteur clairement identifiable ni un métier au sens statistique du terme, en rend l'analyse délicate (Devetter et al., OREF Ile-de-France ; 2009).

TROIS CATÉGORIES D'EMPLOYEURS

Le particulier-employeur recherche et emploie directement le professionnel. Sur le territoire national, et particulièrement en Ile-de-France, l'emploi direct par les particuliers-employeurs est prédominant.

L'opérateur agréé (associatif, para-public ou privé) mandataire recherche l'intervenant, qui est employé par le bénéficiaire.

Sous le mode prestataire, l'opérateur agréé non seulement recherche, mais est aussi l'employeur pour le compte du bénéficiaire.

L'offre agréée

Deux types d'agréments sont concernés : l'agrément « qualité », si l'activité prévue par l'opérateur est délivrée à des personnes vulnérables (personnes âgées, dépendantes et en situation de handicap) ou fragiles (enfants de moins de 3 ans) et l'agrément « simple », pour les autres activités exercées au domicile et que nous qualifions de « confort ».

L'agrément est délivré par l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au regard des activités déclarées par l'opérateur qui le demande. Toutefois, la loi du 23 juillet 2010 prévoit, en remplacement de l'agrément simple, d'instaurer un régime déclaratif facultatif pour les services qui ne s'adressent pas aux publics vulnérables et fragiles. Le contrôle préalable administratif des prestataires de services disparaîtrait.

UN PROFIL SPÉCIFIQUE DE L'ILE-DE-FRANCE³

DES PROFESSIONNELS MOINS DIPLÔMÉS QUE DANS LE RESTE DE LA FRANCE

Comme au niveau national, les personnes qui exercent ces métiers en Ile-de-France sont dans leur grande majorité des femmes, plus âgées que dans la moyenne des métiers. Elles sont également moins diplômées en Ile-de-France que dans les autres régions, comme l'illustre la plus faible proportion de diplômés de niveau CAP-BEP. Elles connaissent un turnover important et ont peu de possibilités de promotion. Et si les professionnels de la famille des aides-soignants sont davantage diplômés que les autres employés, leur carrière connaît peu d'évolution (tableau 1).

UNE SUR-REPRÉSENTATION DES PROFESSIONNELS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE

Les personnes de nationalité étrangère sont fortement représentées dans certains métiers des services à la personne en Ile-de-France (tableau 1).

Cette particularité régionale résulte de la combinaison de deux éléments : la plus grande représentation de la population de nationalité étrangère dans la population francilienne (12,4 % contre 4,2 % dans les autres régions, en 2006 ; INSEE, 2010) et, indépendamment de la nationalité, l'existence d'un marché du travail plus vaste offrant d'autres opportunités d'emploi qu'en province pour les personnes peu ou moyennement diplômées, en particulier dans des emplois peu qualifiés.

Appréhender les métiers sous l'angle de la réglementation permet de mieux comprendre l'inégale représentation des professionnels de nationalité étrangère dans les métiers des services à la personne.

La famille professionnelle (FAP) des « aides-soignants » en fournit une bonne illustration : elle regroupe essentiellement des métiers réglementés, qui s'exercent surtout en établissement médico-social ou de soins et dont l'exercice n'est autorisé qu'aux titulaires d'un diplôme d'Etat de niveau V (d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture ou d'aide médico-psychologique). Dans cette famille, la part des personnes de nationalité étrangère est de 7 % (contre 2 % en province) pour la période 2004 – 2007.

¹ De 20 activités identifiées en 2005, cette liste a été étendue à 25 activités en 2009.

² Agence nationale des services à la personne, Bilan annuel, 2009.

³ La méthode et les sources sont présentées page 7.

Tableau 1 : Age, niveau de diplôme et nationalité des professionnels franciliens (%)

	Employés de maison		Aides à domicile		Assistants maternels		Aides-soignants	
	Ile-de-France	France	Ile-de-France	France	Ile-de-France	France	Ile-de-France	France
Age								
Moins de 30 ans	7	8	9	9	12	7	21	20
30 à 39 ans	21	17	20	18	22	23	29	28
40 à 49 ans	31	33	35	37	34	34	30	33
50 ans et +	41	42	36	36	32	36	20	19
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100
Niveau de diplôme								
Aucun ou BEPC	81	72	57	55	57	48	31	24
CAP-BEP	10	21	23	33	22	33	50	54
BAC	5	5	12	9	14	13	13	19
BAC+2	2	1	4	2	5	4	4	3
BAC > 3 et +	2	1	4	1	3	2	1	1
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100
Nationalité								
Française	32	75	70	93	80	95	93	98
Etrangère	68	25	30	7	20	5	7	2
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : enquêtes-emploi 2004-2007, INSEE ; traitement : OREF Ile-de-France

Inversement, exercer un métier de la famille professionnelle des « employés de maison » n'est pas contraint par un diplôme spécifique : dans cette famille, qui regroupe des emplois généralement peu qualifiés, la part des personnes de nationalité étrangère atteint 68 % des professionnels (contre 25 % en province) pour la période 2004 – 2007.

UNE SOUS-REPRÉSENTATION DES ASSISTANTS MATERNELS ET DES AIDES À DOMICILE

La sous-représentation des « assistants maternels » et « aides à domicile » par rapport à la province est une autre spécificité francilienne. Divers facteurs peuvent contribuer à expliquer la moindre représentation de ces professionnels qui accueillent les jeunes enfants ou apportent une aide aux personnes dépendantes.

Une première explication résulte de la

porosité de certains métiers et, par extension, de familles professionnelles entre elles. On peut penser qu'une partie des professionnels « employés de maison », particulièrement nombreux en Ile-de-France, exercent des tâches d'assistance aux familles et aux personnes dépendantes, échappant de ce fait à une classification dans un des métiers des « assistants maternels » et « aides à domicile » et contribuant à en diminuer la représentation.

Autre facteur, la moindre importance de la population âgée résidant dans la région, qui diminuerait de facto les besoins d'aide à domicile : en 2006, les 60-74 ans représentaient 10,9 % de la population francilienne (13,9 % dans les autres régions), et les plus de 75 ans, 6,3 % (9,2 % dans les autres régions).

Le moindre emploi de professionnels de la famille des « assistants maternels »⁴ est étroitement associé à l'hétérogénéité de la

couverture des besoins d'accueil de jeunes enfants sur le territoire régional. Par exemple, les départements où le développement de l'offre d'accueil collectif⁵ des jeunes enfants est important, à Paris et en petite couronne, sont ceux où les possibilités d'accueil des assistants maternels sont les plus faibles. Inversement, c'est en grande couronne (Essonne et Seine-et-Marne) que l'accueil au domicile de l'assistant maternel est le plus fréquent (Albe-Tersiguel S., 2009).

DES EMPLOIS CONCENTRÉS DANS LES ZONES À HAUTS REVENUS

L'hypothèse d'un désajustement géographique entre le lieu de travail et le lieu de résidence des employés peut être mise en avant, comme l'avaient suggéré les travaux du comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) en 2005. Un tel éloignement peut entraver la réalisation

4 Cette famille professionnelle regroupe plusieurs métiers. Le plus fréquent est celui d'assistant maternel : ces professionnels sont agréés par le conseil général pour exercer et sont, pour l'essentiel, salariés par les parents. Les auxiliaires parentaux, qui en font également partie, gardent les enfants au domicile des parents qui les salarient également.

5 L'accueil collectif est effectué dans des structures variées (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants, etc.).

du potentiel d'emplois en raison du coût et du temps de transport. Le caractère partiel des temps de travail, la multiplicité des lieux de travail et les salaires peu élevés sont susceptibles d'accentuer ces obstacles. Or, les salariés de ces métiers travaillent pour l'essentiel à proximité de leur domicile, comme la plupart des personnes occupant un emploi peu qualifié.

En ce qui concerne les « employés de maison », les emplois sont très concentrés dans les territoires où les revenus sont les plus

élevés. Paris arrive à attirer en grand nombre des salariés d'autres zones d'emploi, en raison sans doute de son caractère central et bien desservi par les transports en commun. Les salariés sont, dans ce cas, souvent originaires de zones de petite couronne nettement plus défavorisées. Dans les zones d'emploi de l'Ouest parisien (Nanterre et Boulogne-Billancourt) le nombre de salariés résidants est à peu près égal au nombre d'emplois offerts. La demande d'emploi est, quant à elle, importante dans les zones les plus défavorisées, en particulier de la grande

couronne, où habite une part importante de population de nationalité étrangère, et dans celles à faible densité d'emplois, où les opportunités d'occuper d'autres types d'emplois peu qualifiés sont peu nombreuses.

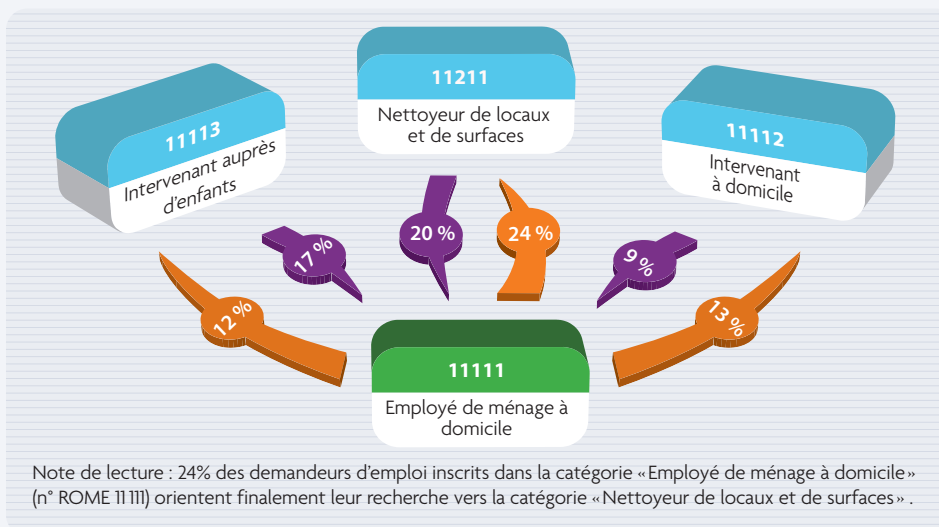
LA STRUCTURATION DE L'OFFRE AGRÉÉE DE SERVICES EN RÉGION ⁶

L'approche qui a prévalu dans ce portrait de métiers a permis de dresser un état des connaissances sur le marché du travail des services à la personne. Ces travaux ont

6 La méthode et les sources sont présentées en annexe.

LES TRAJECTOIRES DES DEMANDEURS D'EMPLOI FRANCILIENS ENTRE 1995 ET 2005

Les observations qui suivent portent sur les dix années qui précèdent le plan Borloo. Issues de l'exploitation du fichier historique de la DARES et de l'ANPE – Pôle Emploi, elles montrent les mobilités, très fortes, des demandeurs d'emploi entre plusieurs catégories de métiers (ROME). Les évolutions des trajectoires résultent de plusieurs éléments : les attentes des demandeurs d'emploi, les filières de mobilité professionnelle (qui dépendent, par exemple, de l'expérience professionnelle dans le métier) et des pratiques de gestion de la demande d'emploi (qui peuvent,

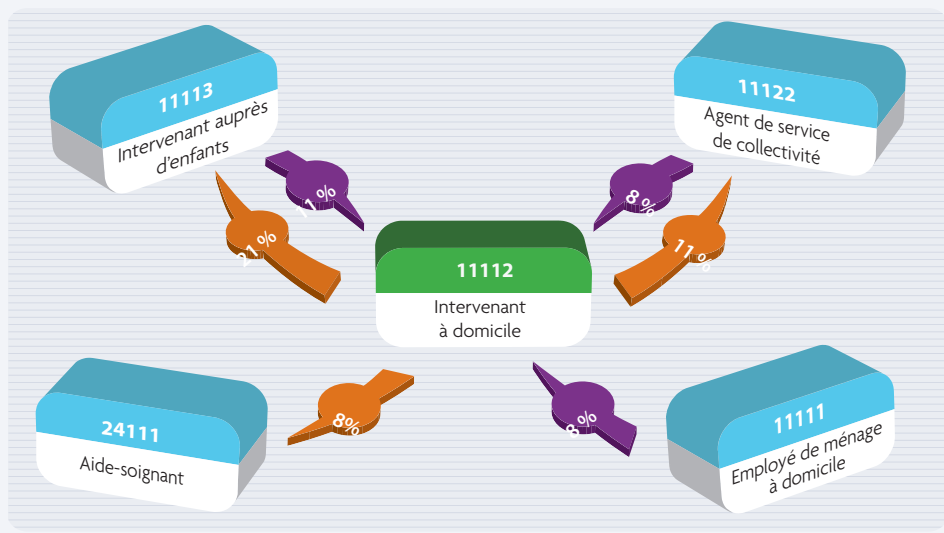


Les demandeurs d'emploi d'abord inscrits dans la catégorie des employés de ménage à domicile ont tendance à réorienter leur recherche vers d'autres métiers lorsqu'ils se réinscrivent au chômage.

Des quatre catégories présentées ici, celle-ci est la moins attractive (58 % s'y réinscrivent contre 69 % tous métiers confondus) et regroupe les demandeurs d'emploi qui s'inscrivent le plus souvent au chômage. Les relations sont étroites avec les métiers de nettoyage de locaux et de surface, d'intervenants auprès d'enfants et d'intervenants à domicile.

La catégorie des intervenants à domicile (qui comprend les aides à domicile) connaît une situation plus contrastée. Elle est plus attractive que celle des employés de ménage puisque les personnes au chômage sont plus nombreuses à s'y réinscrire (69 %).

Des quatre catégories présentées ici, elle est aussi celle où la demande d'emploi a connu la plus forte augmentation entre 1995 et 2005, probablement en raison des besoins croissants (en particulier auprès des personnes âgées). Néanmoins, elle regroupe des demandeurs d'emploi qui s'inscrivent souvent au chômage.



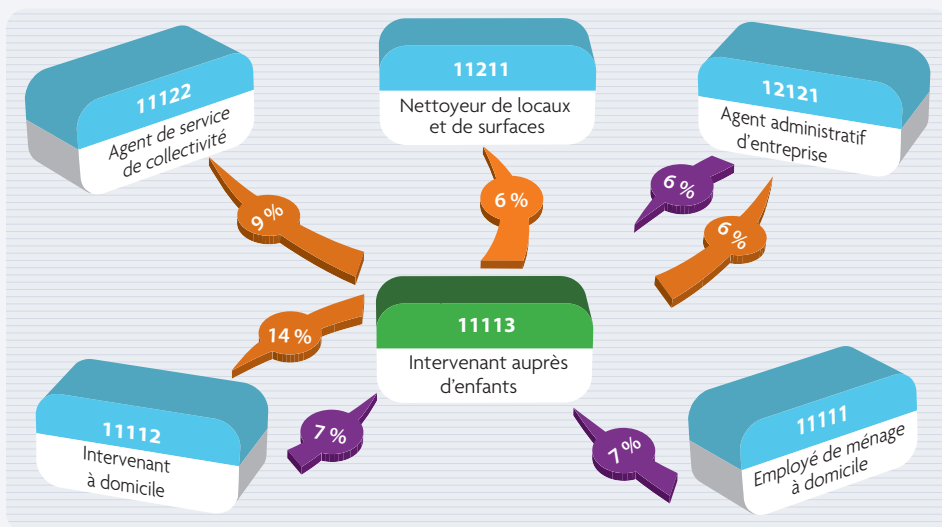
conduit à esquisser des pistes de réflexion autour de la manière dont le marché se structure, des obstacles que rencontrent les organismes d'intermédiation entre l'offre et la demande ainsi que des leviers et des freins au développement de ces emplois. Une enquête qualitative, réalisée en 2009 dans des territoires franciliens et auprès d'acteurs clés, s'est attachée à rechercher et identifier des configurations de la structuration de

l'offre de services en région. Entre 2002 et 2008, la part de l'emploi direct⁷ s'est atténuée au niveau national, passant de 82% à 71% des heures, au profit de l'emploi des salariés mis à disposition par des organismes prestataires (DARES, 2010). Cette évolution ne saurait pour autant amoindrir le rôle majeur des particuliers-employeurs dans l'emploi direct, plus encore en Ile-de-France que dans les autres régions. Un ordre de grandeur en

rappelle l'importance sur le territoire francilien puisque, fin 2008, les modes mandataires et prestataires ne représenteraient qu'environ 10% des heures réalisées. Comment interpréter un tel écart ? Les travaux du CRIES, réalisés en 2005, avaient avancé l'hypothèse du moindre développement de l'intermédiation en Ile-de-France limitant, de fait, le rapprochement de l'offre et de la demande de services à la personne.

7 L'emploi direct inclut le recours aux organismes mandataires qui s'occupent pour le compte des particuliers employeurs du recrutement et des formalités administratives. La part des heures effectuées par le biais de ces organismes décroît, passant de 18% en 2006 à 15% en 2008 au niveau national.

par exemple, orienter vers des catégories spécifiques de métiers). La dynamique de la demande d'emploi dans ces métiers permet de mieux comprendre les trajectoires de ces chômeurs, qui se sont réinscrits au moins une fois à l'ANPE entre 1995 et 2005, et l'attractivité différenciée des métiers (cf. méthode).

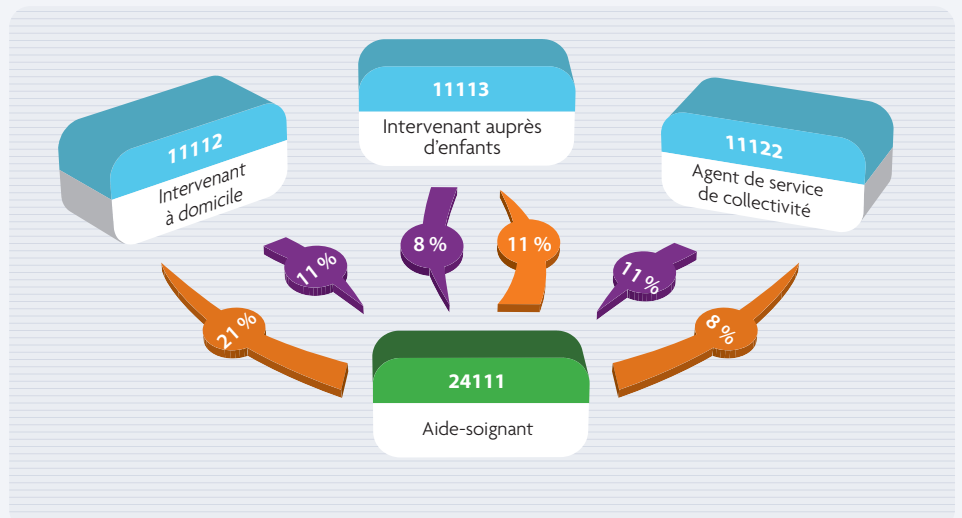


La catégorie des intervenants auprès d'enfants (les assistants maternels y sont classés) est, davantage que pour les précédentes catégories, alimentée par des demandeurs d'emploi issus d'une large palette de métiers.

Des quatre catégories présentées ici, celle-ci est la plus attractive de toutes. La demande d'emploi a connu une croissance proche de celle des intervenants à domicile entre 1995 et 2005. Les demandeurs d'emploi dans cette catégorie se réinscrivent moins souvent au chômage que ceux des deux catégories précédentes.

La catégorie des aides-soignants concerne, pour l'essentiel, les métiers réglementés et exercés par les titulaires d'un diplôme d'Etat de niveau V.

Par rapport aux trois précédentes, cette catégorie est, à la fois, la moins attractive de toutes et celle où les demandeurs d'emploi sont le moins souvent au chômage. La demande d'emploi s'est développée entre 1995 et 2005. Cette catégorie est en lien étroit avec les métiers d'intervenants à domicile, d'intervenants auprès d'enfants et d'agent de service de collectivité.



Source : ANPE - Pôle Emploi, traitement Service Etudes de la DIRECCTE Ile-de-France

UN PAYSAGE RÉGIONAL MODIFIÉ PAR LES CRÉATIONS D'ENTREPRISES

L'évolution de l'offre agréée en région, entre 2005 et 2007, reflète l'importance des changements opérés sur le territoire.

Si l'on s'intéresse au nombre de structures agréées, la croissance atteint près de 40 %, avec une augmentation nettement supérieure pour les entreprises, dont le nombre a été multiplié par trois. Ces évolutions différentielles modifient le paysage : alors que les associations et les organismes publics dominent en 2005 et 2006 (ils représentent entre deux tiers et trois quarts des structures), en 2007, les entreprises deviennent légèrement prédominantes.

Cependant, la situation varie selon les départements. Dès 2005, à Paris et les Hauts de Seine les entreprises sont plus nombreuses. Dans les Yvelines et la Seine-et-Marne, la croissance du nombre global de structures est tirée par une très forte augmentation du nombre d'entreprises (multiplication par quatre dans les Yvelines) : au final, la répartition entre les associations, les organismes publics et les entreprises s'inverse en Seine-et-Marne au profit des dernières et elle tend à l'équilibre dans les Yvelines, alors que ces deux départements étaient au départ caractérisés par un poids très fort des associations et des organismes publics. Dans les autres départements (Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise), la situation reste marquée par un poids plus important des structures associatives et publiques, la croissance des entreprises ayant été plus faible.

La création massive de structures privées ne s'accompagne pas nécessairement d'un développement important de l'offre de services, par exemple si les structures sont de petite taille. Ce contexte interroge aussi quant à la pérennité des structures créées et à la garantie d'une offre de services variée et de qualité, notamment pour les personnes vulnérables.

DES MODES PLURIELS D'AGENCEMENT TERRITORIAL

Pour la réalisation de l'enquête qualitative, quatre départements ont été sélectionnés à partir des critères suivants : le niveau de revenus, l'évolution de l'offre de services, le niveau de la demande d'emploi, l'existence éventuelle d'un état des lieux détaillé et actualisé de l'offre, et le caractère rural ou urbain.

Dans les territoires, quatre modes de structuration de l'offre ont été identifiés : par la concurrence et la qualité (Hauts-de-Seine),

par l'intermédiation des plateformes locales (Yvelines), par la régulation institutionnelle autour de la professionnalisation (Seine-Saint-Denis) et par la connaissance de l'offre (Val-de-Marne).

Dans les Hauts-de-Seine, l'offre de services s'est progressivement inversée au profit de l'agrément simple (activités de « confort ») et des entreprises. Cette évolution a contraint les associations, autrefois prédominantes, à se structurer et à se positionner dans un contexte fortement concurrentiel, dans le champ des prestations à l'endroit des populations vulnérables (agrément qualité).

Dans les Yvelines, l'émergence de l'intermédiation a été soutenue par l'intercommunalité avec la création de deux plateformes qui se sont progressivement rapprochées et dont le travail en synergie permet d'atteindre un périmètre d'intervention global au niveau départemental avec l'appui du conseil général.

En Seine-Saint-Denis, les deux principaux acteurs institutionnels, l'unité territoriale de la DIRECCTE et le Conseil général, ont porté la création et les actions d'un pôle d'intermédiation. Les actions visent la professionnalisation, en particulier la sécurisation des parcours professionnels des salariés précaires, dans un département où la main-d'œuvre est nombreuse et où les demandeurs d'emploi constituent un vivier alimentant les territoires limitrophes et, plus globalement, la région.

Enfin, la connaissance de l'offre constitue, pour les acteurs institutionnels du département du Val-de-Marne, un outil partenarial à visée stratégique et opérationnelle. Dressé à partir de sources statistiques administratives (INSEE, IRCEM, URSSAF, etc.) et d'entretiens auprès de dirigeants d'organismes et de salariés, l'état des lieux renseigne les caractéristiques socio-démographiques et économiques, la structuration de l'offre de services et le positionnement des acteurs du territoire. Cet outil, utile pour progresser dans la connaissance et la lisibilité du champ, vise à favoriser et accompagner le développement de l'offre et de la demande de services, et a pour autres objectifs de soutenir la professionnalisation et la qualité des emplois.

... ET D'INTERVENTION DES ACTEURS

Selon leur mode d'intervention, les acteurs au niveau départemental et régional ont été classés en trois catégories : les institutionnels, les « intermédiaires » et les opérateurs (il s'agit des structures agréées).

Les acteurs de l'intermédiation jouent un rôle important dans la structuration de l'offre.

Emergents et en construction (les plateformes par exemple) ils ont contribué, dans des proportions variables suivant les territoires, à rapprocher l'offre et la demande de services, à accompagner et conseiller les structures, en particulier à consolider les compétences professionnelles du secteur (notamment par la formation), à développer les partenariats entre les acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion, et à soutenir des démarches expérimentales. Ces acteurs contribuent ainsi au maillage territorial et au développement de services de proximité.

Une autre réponse, apportée par les trois types d'acteurs dans une logique de filière, est apportée par la branche de l'aide à domicile. Cette dernière, gestionnaire historique de l'aide sociale aux familles et aux personnes dépendantes, s'inscrit dans un paysage fortement concurrentiel configuré dès les années 1980 avec la déréglementation de l'offre (la reconnaissance de l'emploi direct via l'exonération de charges sociales des particuliers employeurs) puis confirmé, dans les années 1990, avec l'entrée des opérateurs lucratifs. Confrontée à un changement culturel fondamental, accentué par l'étiollement des subventions, l'intervention de la branche s'est orientée vers le soutien aux pratiques managériales et gestionnaires, la formation des intervenants à domicile et des encadrants, et le déploiement de la démarche qualité.

A travers ces réponses, les enjeux de mise en place de partenariats entre les différents intervenants institutionnels sont clairement identifiés. D'une certaine manière, là où les partenariats sont instaurés, les questions d'identification des besoins, de professionnalisation et de pérennisation des organismes peuvent être travaillées, au plus près des réalités locales.

UN DÉVELOPPEMENT EN QUESTIONNEMENT

Quel bilan peut-on tirer de la période 2005 – 2009 ? Les éléments recueillis dans les départements franciliens permettent de formuler deux constats et rejoignent des interrogations d'ordre plus général.

A DÉFAUT DE MÉTHODE STABLE ET PARTAGÉE, LA CONNAISSANCE DE L'OFFRE AGRÉÉE EN RÉGION EST DIFFICILE

Les données administratives et statistiques proviennent de sources diverses, tant en ce qui concerne la délivrance des agréments que le suivi des organismes agréés.

L'activité de ces derniers n'est pas vérifiée et rarement contrôlée.

Egalement problématique, le nombre d'organismes effectivement opérationnels est inconnu, le seul critère de connaissance reposant sur le nombre d'agrément accordés. Or, l'évolution récente du champ en signale la fragilité des organismes : les faillites de structures et les licenciements, concernant en particulier des grandes associations de la branche de l'aide à domicile, méritent une attention particulière. La destruction d'organismes et d'emplois dans le champ des services à la personne est un indicateur pertinent, dont la mesure reste à mettre en place.

Finalement, si la coordination d'acteurs locaux a contribué à structurer l'offre de services, l'absence de lisibilité globale, voire l'opacité de ce champ, ne permettent pas d'identifier précisément ni de suivre l'activité et l'emploi des structures du champ des services à la personne.

LA QUALITÉ DE L'OFFRE DE SERVICES, UN CHOIX NÉCESSAIRE MAIS DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE

La qualité de l'offre permet de comparer les prestataires entre eux et les prestations qu'ils délivrent ; à ces titres, elle contribue à définir le champ concurrentiel et constitue un mode de régulation du marché. Mais sa mise en œuvre, en particulier à l'endroit des personnes vulnérables, et son développement demeurent soumis à des contraintes fortes, de

coût en particulier. De même, l'identification des besoins en formation pour ces métiers est un enjeu de taille. Généralement désignés comme peu ou pas qualifiés, ces métiers constituent un débouché pour les jeunes sortis sans diplôme du système éducatif ou pour les femmes⁸, notamment celles qui reprennent une activité après avoir élevé leurs enfants, les salariés peu qualifiés victimes de restructurations, et les personnes immigrées résidant en Ile-de-France. Ces emplois sont également de qualité « très médiocre, quelle que soit la dimension retenue, y compris comparativement aux autres employés et ouvriers non qualifiés »⁹. Pour autant, le développement des besoins en emploi dans ce champ des services, qui est attendu en raison du vieillissement démographique et de la conciliation entre activité féminine et vie familiale, pose des questions cruciales en termes de choix de financement des politiques publiques.

QUEL IMPACT SUR L'EMPLOI ET POUR QUEL(S) PUBLIC(S) : UNE ÉVALUATION DÉLICATE

Formulées à l'échelle départementale et régionale, ces interrogations rejoignent celles de la Cour des comptes, qui soulignait récemment les « sommes considérables » que les pouvoirs publics ont consacrées à cette politique¹⁰.

La finalité principale du plan, la création de 500 000 emplois supplémentaires en 3 ans, est délicate à évaluer du fait « de bases

statistiques incertaines et d'une conception extensive de la notion d'emploi créé » : loin de l'objectif fixé, l'INSEE estime toutefois à 108 000 équivalents temps plein, le nombre d'emplois créés entre 2006 et 2008. L'impact réel sur l'emploi apparaît d'autant plus difficile à mesurer que les conditions pour améliorer la qualité de l'emploi et la professionnalisation des salariés ne sont pas encore réunies, notamment en raison de l'hétérogénéité du champ conventionnel et de l'insuffisance des mesures pour accompagner les parcours d'insertion ou de reconversion des personnes peu ou pas qualifiées.

Le développement d'emplois de qualité est coûteux et il dépend des choix de société portés par les politiques publiques. Or, « les pouvoirs publics n'ont pas fait un choix clair entre deux objectifs : cibler les aides sur les personnes les plus vulnérables ou rechercher à tout prix la création d'emplois ». Face à ces constats, la Cour des comptes recommande la sortie progressive de certains dispositifs d'aide et leur réorientation vers les services aux personnes les plus vulnérables. Elle invite particulièrement à réfléchir à « une meilleure conciliation de la liberté des prix des services agréés avec un dispositif public de solvabilisation des personnes, de manière, notamment, à obtenir un meilleur maillage territorial et une prise en charge plus efficace des besoins des plus démunis ».

Nathalie Goyaux

8 Voir à ce propos l'étude menée par le CEREQ dans la région des pays de Loire (Gosseume V. et al., 2010) qui examine les caractéristiques et les représentations des publics en formation de niveau V dans l'aide à la personne en 2008-2009.

9 Devetter et al. (2009) définissaient un emploi de qualité si « les rémunérations associées permettent de dépasser le seuil de pauvreté, si la stabilité de l'emploi et la sécurité économique sont assurées, si les conditions de travail ne sont pas préjudiciables à la santé et enfin si la reconnaissance juridique et symbolique associée à l'emploi est suffisante ».

10 Soit près de 6,6 milliards d'euros au niveau national sous la forme d'exonérations fiscales et sociales, hors les cotisations prises en charge par la CNAF pour l'accueil du jeune enfant et le coût lié au financement de la dépendance et du handicap

■ Pour en savoir plus

Albe-Tersiguel S. (2009),

« Modes d'accueil des enfants de moins de trois ans : l'hétérogénéité francilienne », Note rapide n°482, IAU, juillet.

Chamboredon H., Chauzy F., Goyaux N. (2010),

La structuration de l'offre agréée de services à la personne en Ile-de-France. Une approche qualitative, OREF Ile-de-France.

Cour des comptes (2010),

La politique en faveur des services à la personne, rapport public annuel 2009.

Devetter F.-X., Jany-Catrice F., Ribault T. (2009),

Les services à la personne, Ed. La Découverte, Paris.

DRTEFP Ile-de-France (2008),

« Les flux d'inscription des demandeurs d'emploi à l'ANPE », BREF Ile-de-France, n°15.

Gosseume V., Houdeville G., Poulain L., Riot L. (2010),

Le développement de l'aide à la personne : pour quelle « professionnalisation » ?, CEREQ.

Goyaux N., Lainé F., Saugnac C., Bruniaux C. (2009),

Portrait de métiers sur les services à la personne, OREF Ile-de-France.

INSEE (2010), La France et ses régions.

Ould Younes S. (2010),

« Les services à la personne : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008 », Dares Analyses, n° 020, avril.

Publications de l'OREF Ile-de-France :

www.oref-idf.org

Portrait de métiers

Ce document résulte des travaux qui ont été menés de septembre 2008 à juin 2009 et animés par l'OREF Ile-de-France au sein du groupe Métiers des services à la personne, constitué des principaux acteurs de l'emploi et de la formation en région sur ces questions.

Le portrait de métiers dressé en 2009 s'est intéressé, non pas aux seuls métiers représentés dans les activités du plan Borloo, mais à un éventail plus large, qui concerne notamment les métiers « réglementés », c'est-à-dire dont l'exercice professionnel est soumis à la possession d'un diplôme.

L'approche par les principaux métiers a semblé la mieux à même d'articuler des problématiques essentielles : le contenu des emplois, la satisfaction des besoins de la population, les carrières professionnelles et le rapprochement de l'offre et de la demande sur le marché du travail.

L'entrée retenue est la famille professionnelle, catégorie statistique construite par la DARES, qui permet de confronter les données sur l'emploi et sur l'offre et la demande d'emploi. La famille professionnelle regroupe des métiers proches par l'objet, le niveau de qualification et les compétences mobilisées.

Quatre familles professionnelles ont été retenues pour l'analyse : les « employés de maison », les « aides-soignants », les « assistants maternels » et les « aides à domicile ». Leur analyse a été effectuée à partir des sources de la statistique publique et avec des indicateurs éprouvés (recensement 1999, enquête emploi 2004-2007). Par ailleurs, les principaux métiers ont été décrits selon le cadre conventionnel pour mieux comprendre les phénomènes observés sur le marché du travail : conditions de travail et rémunérations, compétences, formation à l'entrée, passerelles d'un métier à l'autre et évolutions possibles, risques professionnels.

Les trajectoires des demandeurs d'emploi

Elles ont été reconstituées à partir du fichier historique statistique DARES / ANPE – Pôle Emploi, qui enregistre les inscriptions des demandeurs d'emploi depuis 1993. Son exploitation permet ainsi de retracer précisément la succession des périodes de recherche d'emploi pour un même individu.

Ce fichier fournit d'autres informations, par exemple les caractéristiques du demandeur (genre, niveau d'études, âge, commune d'inscription, etc.) et de la demande (métier recherché via le code ROME, motifs d'inscription et de sortie, etc.).

Ce fichier comporte des limites. La situation des personnes entre deux périodes d'inscription est méconnue, le motif de sortie n'étant généralement pas renseigné. D'autre part, l'identifiant étant attribué pour une zone ex-Assedic, tout déménagement hors de cette zone interrompt l'identification du demandeur. Par conséquent, la mobilité géographique des demandeurs d'emploi (à titre d'exemple, l'Ile-de-France comporte quatre zones ex-Assedic) conduit à sous-estimer le nombre de périodes d'inscription à l'ANPE.

Les graphiques présentés dans ce document concernent les flux dont la valeur est égale ou supérieure à 6 % des demandeurs d'emploi entrant ou sortant dans la catégorie. Par ailleurs, la récurrence du chômage est mesurée à partir du nombre de réinscriptions d'un demandeur d'emploi pendant une période donnée : plus les réinscriptions dans une même catégorie (par exemple employé de ménage à domicile) sont fréquentes, plus la récurrence du chômage y est élevée.

L'exploitation de ces informations a été réalisée par le service études de la DIRECCTE d'Ile-de-France (2008), pour le groupe de travail animé par l'OREF Ile-de-France. Elle est détaillée dans le portrait de métiers.

La structuration de l'offre agréée de services en Ile-de-France

Cette étude collaborative a été menée avec le service études de la DIRECCTE et l'AFPA et coordonnée par l'OREF. L'analyse des modes de structuration de l'offre agréée a été menée à partir de trois sources d'informations : les études et travaux existants, les données disponibles sur l'offre en région depuis 2005 et une enquête qualitative pour identifier des configurations de la structuration de l'offre en région à partir de deux entrées, les territoires et les acteurs clés.

Le département a été retenu comme un niveau pertinent d'analyse en raison du caractère structurant des politiques qui y sont mises en œuvre. Au total, quatre départements (les Hauts-de-Seine, les Yvelines, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne) ont été sélectionnés à partir des critères suivants : le niveau de revenus (le revenu est un facteur déterminant de la consommation de services); l'évolution de l'offre de services (soit majoritairement en faveur des associations, soit des entreprises); le niveau plus ou moins élevé de la demande d'emploi; l'existence éventuelle d'un état des lieux détaillé et actualisé de l'offre (lisibilité du marché); le caractère rural ou urbain (le marché diffère).

L'examen des territoires a mis en évidence la diversité des agencements à partir des configurations locales et permis d'explicitier globalement l'évolution de l'offre depuis 2005.

Les acteurs constituent l'autre entrée retenue pour l'étude. En effet, si l'offre de prestations repose pour partie sur les structures agréées, son organisation et son développement sont étroitement dépendants des marges de manœuvre et des choix d'action des acteurs en charge du financement, de l'intermédiation, de la réglementation, de la formation, ou encore de la mise en œuvre des politiques publiques. Trois catégories d'acteurs qui interviennent au niveau départemental et au niveau régional ont été retenues : les « institutionnels », les organismes agréés de services à la personne et les « intermédiaires ». Au total, 23 entretiens semi-directifs ont été réalisés.

L'analyse de l'évolution de l'offre agréée provient des données mensuelles remontées à la DARES en 2005, 2006 et 2007. Le nombre de fiches reçues et comptabilisées n'est pas forcément égal au nombre d'organismes : certains renvoyant une seule fiche synthétique pour plusieurs organismes, il peut y avoir sous-estimation.