



La structuration de l'offre agrée de services à la personne en Ile-de-France Une approche qualitative

Hélène Chamboredon (DRTEFP)
Frédérique Chauzy (AFPA)
Nathalie Goyaux (OREF, coordination)

L'étude qui est à l'origine de ce rapport a été menée sous la direction du comité de pilotage ainsi constitué :

Christine Bruniaux, OREF-IDF

Bernard Huvet, AFPA-IDF

Florence Rey, Unité développement du Conseil régional d'Ile-de-France

Nathalie Roux, Maison de l'emploi de Paris

Bernard Simonin, DRTEFP-IDF

Sommaire

Les enjeux de la structuration de l'offre de services à la personne	5
Introduction	7
Contexte et périmètre de l'étude.....	7
Objectifs et méthode	9
Partie I : Eléments de cadrage	11
1.1) Un paysage régional qui s'est modifié depuis 2005	11
1.2) Enquête qualitative : méthode.....	12
Les contrastes départementaux pour élaborer une typologie territoriale	13
Des réseaux d'acteurs clés	13
Mettre en évidence des modes de structuration de l'offre agréée.....	14
Les limites de l'étude.....	14
Partie 2 : Des modes de structuration de l'offre agréée dans les territoires	17
La structuration par la concurrence et la qualité	18
Eléments de contexte.....	18
La description du marché local	18
Un changement culturel de fond pour les organismes agréés qualité	19
La structuration par l'intermédiation de deux plateformes locales	22
Eléments de contexte.....	22
La description du marché local	22
Une construction progressive de l'intermédiation locale au niveau départemental : vers une logique de guichet unique.....	22
Une régulation institutionnelle autour de la professionnalisation	27
Les acteurs rencontrés	27
La description de l'offre territoriale.....	27
Une intermédiation soutenue par les institutionnels.....	27
Professionnaliser une main-d'œuvre mobile.....	28
La connaissance de l'offre : un outil stratégique et opérationnel.....	30
Un outil partenarial à visée stratégique et opérationnelle.....	30
Une offre agréée en forte évolution depuis 2004	31
L'identification de questions à résoudre.....	31

Partie 3 : la structuration en question(s)	33
3.1. Une offre mal connue au niveau régional	33
3.1.1 Les données administratives et statistiques : une connaissance limitée de l'offre des structures agréées de services à la personne	33
3.1.2 Des activités et un périmètre de l'offre de services insaisissables	34
3.1.3 Rendre l'offre lisible : un objectif dévolu aux enseignes qui peine à être atteint	36
3.2. Prix et qualité : des modes de régulation concurrentiels et institutionnels	39
3.2.1 La régulation des prix par le marché	39
3.2.2 Une régulation institutionnelle difficile : l'exemple de la tarification des services d'aide à domicile.....	40
3.2.3. La qualité : un enjeu de régulation institutionnelle qui soulève des contraintes fortes	41
Conclusion générale.....	46
ANNEXES	48
1- Liste des activités de services à la personne	49
2- Plan Borloo : principales mesures.....	50
3- Schémas des acteurs intervenant dans les services à la personne.....	51
Bibliographie	52

Les enjeux de la structuration de l'offre de services à la personne

Dans un contexte de développement important du nombre de structures de services à la personne et de création, massive pour certains départements, de structures privées, les questions relatives à leur pérennisation, à la garantie d'une offre de services de qualité qui puisse satisfaire des besoins variés (services de confort, services aux personnes fragiles) et géographiquement dispersés, sont posées. Plus précisément, les responsables des politiques visant au développement des services à la personne doivent proposer des mesures pour :

- soutenir la professionnalisation et la stabilisation de la main d'œuvre,
- aider les responsables de structures dans leurs pratiques managériales et de direction,
- faciliter l'identification des besoins,
- garantir un maillage territorial équilibré.

A partir de deux clés d'entrée, les territoires départementaux et les acteurs y intervenant, des modes de structuration ont été mis en évidence : la concurrence et la qualité, l'intermédiation de plateformes locales, la régulation institutionnelle autour de la professionnalisation et la connaissance de l'offre.

L'enquête a également permis d'identifier des réponses apportées dans les territoires. On peut ainsi souligner :

- le rôle des acteurs de la branche de l'aide à domicile pour apporter un soutien à leurs membres dans les pratiques de management et la professionnalisation de la main d'œuvre ;
- le rôle des plateformes territoriales pour aider les porteurs de projets ainsi que les salariés des structures à se professionnaliser, pour connaître les caractéristiques locales et, pour bâtir des partenariats entre les différents intervenants institutionnels.

A travers ces réponses, les enjeux de mise en place de partenariats entre les différents intervenants institutionnels sont clairement identifiés. D'une certaine manière, c'est là où les partenariats sont institués que peuvent être travaillées, au plus près des réalités locales, les questions de professionnalisation des salariés, de pérennisation des structures, d'identification des besoins. L'analyse des réalités territoriales permet de souligner les limites des processus généraux de régulation. Aborder les services à la personne comme un marché régulé par les prix ne permet pas de mener des actions indispensables de soutien et de solvabilisation de la demande. Par contre, cela permet de souligner le très gros avantage conféré aux particuliers employeurs qui représentent le mode de recours le moins coûteux. Envisager la qualité des services à la personne comme critère pour les discriminer implique que les questions de mesure et de financement de cette qualité soient résolues.

On le voit, les réponses locales, de coordination d'acteurs multiples sont indispensables. Mais elles n'empêchent pas la nécessaire résolution de questions posées à l'échelle régionale et nationale : comment identifier précisément et suivre l'activité et l'emploi dans les services à la personne ?

Introduction

Contexte et périmètre de l'étude

La présente étude résulte d'une commande faite par la direction régionale du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle (DRTEFP) d'Ile-de-France afin d'identifier les modes de structuration des activités de services à la personne en Ile-de-France.

La politique en faveur des services à la personne est définie par la loi du 26 juillet 2005, dite « plan Borloo », ses décrets d'application ainsi que par les circulaires et les programmes de l'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP). Les services à la personne sont définis par un ensemble d'activités et ne constituent ni un secteur clairement identifiable ni un métier au sens statistique du terme¹. Les activités recouvrent globalement les prestations à domicile délivrées aux personnes vulnérables (personnes âgées, dépendantes et en situation de handicap) ou fragiles (enfants de moins de 3 ans) et des prestations « de confort »². La loi est ainsi venue unifier, dans une logique politique et fiscale, des services jusque là distingués pour relever d'une part de l'action sociale et, d'autre part, du champ des services personnels et domestiques (DEVETTER et alii, 2009).

L'offre globale est proposée par trois catégories d'employeurs : le particulier-employeur (qui recherche et emploie l'intervenant), l'opérateur « agréé » (associatif, para-public ou privé) qui emploie sous le mode mandataire (l'opérateur recherche l'intervenant qui est employé par le bénéficiaire) ou sous le mode prestataire (l'opérateur est l'employeur) et, l'opérateur non agréé. Sur le territoire national, comme en Ile-de-France, l'offre des particuliers employeurs est majoritaire (74%) (CHOL, 2008).

L'offre agréée

L'agrément est délivré par la direction départementale du travail au regard des activités déclarées par l'opérateur qui le demande.

Deux types d'agrément 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 qualifierons de « confort ».

Outre la création d'emplois, le « plan Borloo » avait pour objectifs le développement et la structuration des activités de services à l'aide de mesures visant l'émergence et

¹ Ces aspects, en particulier ceux relatifs aux difficultés de définition et de mesure statistique, ont été notamment développés par l'OREF Ile-de-France (2009).

² De 21 activités identifiées en 2005, cette liste a été étendue à 25 activités en 2009. Cf. en annexe cette liste actualisée.

la structuration de l'offre de services par la création de structures, l'allègement des charges et le développement d'une offre de qualité³ (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Objectifs et modalités de la politique en faveur des services à la personne

Objectifs	Modalités d'action
Accroître la demande	Prix raisonnable (allègements de charge patronale pour les particuliers employeurs, suppression pour les prestataires agréés). Cadre légal attractif (réduction d'impôts, maintien TVA réduite). Développement de la qualité (certification, professionnalisation et évaluation).
Accroître l'offre	Soutien aux enseignes nationales. Procédure d'agrément national simplifiée. Incitation à la certification qualité.
Rapprocher l'offre et la demande	Création du CESU (mode de paiement et de rémunération, instrument de solvabilisation). Création de l'ANSP.
Améliorer et valoriser les conditions de travail des salariés	Amélioration des droits sociaux (conventions collectives). Création de filières de formation professionnelle. Validation des acquis de l'expérience.

Source : Gallouj (2009)

Plusieurs travaux ont mis l'accent sur certaines spécificités franciliennes.

Ainsi, les travaux du comité régional pour l'information économique et sociale ont notamment constaté la part plus importante que dans les autres régions des particuliers employeurs et un défaut d'efficacité de l'intermédiation. Ils ont fait l'hypothèse d'une plus grande difficulté de positionnement sur ce marché des organismes agréés de services à la personne (CRIES, 2005).

De même, les travaux menés en 2008 et 2009 par le groupe de travail coordonné par l'OREF « Métiers des services à la personne » ont apporté des éléments quantitatifs pour décrire le champ en Ile-de-France et un éclairage qualitatif sur le champ conventionnel (OREF, 2009). De fortes particularités franciliennes y sont mises en avant.

Tout d'abord la forte représentation des personnes de nationalité étrangère, qui représentent 68% des « employés de maison » (contre 25% au plan national) pour la période 2004-2007. Ensuite, les « assistants maternels et aides à domicile » sont sous-représentés dans la région. Divers facteurs peuvent contribuer à expliquer ce phénomène : le nombre élevé d'employés de maison qui exercent sans doute pour une partie d'entre eux des tâches d'assistance aux familles et aux personnes dépendantes, la moindre importance de la population âgée dans la région, le développement important de l'offre d'accueil collectif et familial de la petite enfance, surtout en petite couronne, qui rend moins nécessaire le recours à des assistantes maternelles. De nombreuses interrogations demeurent, en particulier concernant la structuration de l'offre d'emploi notamment pour l'aide à domicile.

³ La création de 500 000 emplois en trois ans était ainsi attendue. Pour une présentation détaillée des mesures, se reporter à l'annexe 2.

Objectifs et méthode

Cette étude intervient après quatre années de mise en œuvre du plan Borloo et est ainsi l'occasion de revenir sur les finalités et des outils prévus par ce plan et d'en mener une première évaluation.

Elle a pour objectifs principaux de mettre en évidence les modes de structuration de l'offre agréée, en l'occurrence les structures agréées de services à la personne, en région et d'identifier les réponses et les stratégies qui émergent sur le territoire francilien.

L'analyse des modes de structuration de l'offre agréée a été menée à partir de trois sources d'informations :

- l'examen des études et travaux réalisés en Ile-de-France et sur le territoire national,
- une enquête qualitative menée dans des territoires d'Ile-de-France auprès d'acteurs clés,
- les données disponibles sur l'offre en région depuis 2005, communiquées par la direction régionale et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation et par la DARES.

Ce rapport est organisé en trois parties.

La première présente les éléments de cadrage de l'étude : ils concernent les tendances de l'évolution de l'offre en région, à partir des données disponibles (2005 à 2007) ainsi que les orientations méthodologiques de l'étude qualitative.

La deuxième partie fournit des exemples de modes de structuration, mis en œuvre dans quatre territoires franciliens par des acteurs clés.

La dernière partie interroge la structuration de l'offre de services à la personne et, plus globalement, la mise en œuvre de la politique des services à la personne.

Partie I : Éléments de cadrage

Quelles tendances de l'offre agréée se dégagent de l'étude des principales sources statistiques et d'activité ? Des différences notables apparaissent-elles selon les territoires ?

L'examen du paysage régional, bien que sommaire, a permis d'élaborer une méthode d'étude qualitative de structuration de l'offre dans des territoires franciliens.

1.1) Un paysage régional qui s'est modifié depuis 2005

L'examen des données mensuelles remontées à la DARES entre 2005 et 2007 souligne l'importance des changements opérés sur le territoire pendant cette période⁴.

La croissance du nombre de structures agréées atteint près de 40 % avec une augmentation nettement supérieure pour les entreprises, dont le nombre est multiplié par trois.

Ces évolutions différentielles modifient le paysage : si les associations dominent en 2005 et 2006 sur le plan régional (entre deux tiers et trois quarts des structures), en 2007, les entreprises deviennent légèrement prédominantes.

Cependant, la situation varie selon les départements :

- dès 2005, Paris et les Hauts de Seine se caractérisent par un poids des entreprises plus important que dans les autres départements⁵ ;
- les changements semblent plus importants pour 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 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.
- Dans les autres départements (Essonnes, Seine Saint Denis, Val de Marne et Val d'Oise), la situation reste marquée par un poids plus important des structures associatives, la croissance des entreprises ayant été moins forte.

⁴ Cette analyse est menée à partir des données mensuelles remontées à la DARES en 2005, 2006 et 2007. L'attention du lecteur est attirée sur le fait que 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 donc y avoir sous-estimation. D'un autre côté, les structures qui ne répondent pas sont, par définition, inconnues.

⁵ Mais l'étude réalisée par la Maison de l'Emploi de Paris en 2006 soulignait le faible volume d'activité des entreprises par rapport aux associations : « le nombre d'heures travaillées par personne est en moyenne de 14 heures par mois contre 105 heures dans les associations possédant l'agrément qualité ».

Les informations fournies par les DDTEFP⁶ et relatives aux agréments délivrés recoupent partiellement ces évolutions.

Elles mettent en évidence, pour la période 2006 à 2008, l'augmentation du nombre de structures agréées avec un poids des entreprises qui tend à devenir majoritaire. Ces dernières ont plus souvent l'agrément simple que l'agrément qualité.

Paris et les Hauts de Seine sont les départements comptant les plus grands nombres de structures agréées et d'entreprises.

La Seine Saint Denis se caractérise par le poids relatif plus important des structures associatives agréées qualité et des centres communaux d'action sociale (CCAS).

La Seine et Marne a connu une croissance très forte du nombre d'entreprises agréées.

Dans le Val-de-Marne, l'année 2007 est marquée par une inversion de la tendance au profit des entreprises privées. En 2008, les structures agréées disposant d'un agrément simple, essentiellement des entreprises, sont à peine plus nombreuses (51 %) que celles disposant d'un agrément qualité (49 %).

1.2) Enquête qualitative : méthode

La tendance générale qui se dégage des données administratives et statistiques depuis 2005 en Ile-de-France met en évidence un nombre élevé de créations de structures agréées au premier rang desquelles figurent les entreprises délivrant des prestations de confort. Mais la structuration de l'offre de services agréés et la diversité de sa configuration en Ile-de-France peinent à être renseignées à partir du seul examen de ces données quantitatives.

L'étude qualitative s'est logiquement inspirée de ces constats généraux pour rechercher et identifier des configurations de la structuration de l'offre en région. A partir de quels éléments ?

Selon les départements, l'offre de service apparaît comme disparate et se décline schématiquement entre deux pôles : d'un côté, une offre de prestations majoritairement à l'endroit de publics fragiles par des associations et des CCAS et, de l'autre, une offre de prestations largement pourvue par les entreprises dans le domaine du confort. Le département est retenu comme un niveau pertinent d'analyse en raison du caractère structurant des politiques qui y sont mises en œuvre (par exemple : DDTEFP, conseil général, délégation territoriale de l'ANSP, actions de formation du Conseil Régional⁷). Cet échelon de structuration de l'offre de services constitue la première entrée.

⁶ Les informations sur les agréments n'ayant pu être intégralement recueillies et de façon hétérogène, l'exploitation des données administratives sur l'évolution des agréments reste délicate ; nous présentons donc les grandes tendances. Les réserves méthodologiques plus globales sont présentées dans la partie 3...

⁷ Le Conseil Régional intègre la dimension territoriale dans le domaine de la formation et de la sécurisation des parcours pour les services à la personne :

- pour les salariés il finance une partie de la formation continue et des rémunérations dans le cadre de conventions avec les OPCA du secteur (AGEFOS-PME, OPCALIA, Uniformation)
- pour les demandeurs d'emploi, la commande publique du programme qualifiant pour le secteur des services au domicile des personnes, qui met en œuvre le financement de la formation et la rémunération des stagiaires, est territorialisée par département.

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.

Les contrastes départementaux pour élaborer une typologie territoriale

Pour mieux rendre compte de la diversité de la région Ile-de-France, des départements 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 (majoritairement en faveur des associations ou 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).

Au total, quatre départements ont été retenus à partir de ces critères :

- Hauts-de-Seine : urbain / les revenus sont élevés / l'offre de services de confort est en fort développement / les entreprises fournissent l'essentiel de l'offre de services
- Yvelines : rural et urbain / les revenus varient / les entreprises se sont fortement développées
- Seine-Saint-Denis : urbain / les revenus sont bas / la demande d'emploi est élevée / l'offre de services est faible / le secteur associatif fournit majoritairement l'offre de services
- Val-de-Marne : urbain / les revenus varient / l'offre départementale est connue grâce à un état des lieux récent / l'offre de services se partage entre les associations et les entreprises

Des réseaux d'acteurs clés

Nous avons identifié trois catégories d'acteurs qui interviennent au niveau départemental et au niveau régional⁸ :

- Les « institutionnels » interviennent au titre du financement, de l'autorisation, de l'agrément, etc. Il s'agit pour l'essentiel des administrations publiques, ou de leur émanation (CAS, 2008) qui ont compétence ou interviennent dans le champ des SAP.
- Dans cette étude, les « opérateurs » désignent les organismes agréés services à la personne [OASP] quels que soient le statut juridique (associatif, para-public et lucratif), le type d'agrément (simple et qualité) et le mode d'intervention (prestataire et/ou mandataire).

⁸ L'étude effectuée dans les pays de Loire par B. Croff et associés en fournit une présentation détaillée (cf. annexe 2).

- Les « intermédiaires » exercent un rôle de mise en relation, de rapprochement entre l'offre et la demande, d'accompagnement des autres acteurs, d'organisation ou encore de valorisation d'expériences innovantes.

Au total, 23 entretiens semi-directifs ont été réalisés. Une grille d'entretien a été élaborée pour chaque catégorie d'acteurs afin de renseigner les thèmes concernant leur rôle, les moyens à leur disposition et leur évolution ainsi que leur perception de l'évolution de l'offre et du champ des services à la personne, en particulier depuis 2005.

Mettre en évidence des modes de structuration de l'offre agréée

Les deux entrées retenues (des départements contrastés et des réseaux d'acteurs clés) ont permis de rechercher et de mettre en évidence des modes de structuration de l'offre agréée de services à la personne.

L'analyse des entretiens, augmentée de l'exploitation des études, des données statistiques et administratives et des travaux locaux (état des lieux, bilans, rapports d'activité, etc.), nous a permis d'identifier et de développer des éléments saillants de la structuration de l'offre. Si l'examen des territoires a permis de mettre en évidence la diversité des agencements à partir des configurations locales, l'éclairage qui découle de cette démarche n'est pas monographique : en fournissant des clés de lecture territoriale, il a vocation à expliciter globalement l'évolution de l'offre depuis la mise en place de la politique en faveur des services à la personne.

C'est pourquoi le choix a été fait de ne nommer ni les départements ni les acteurs qui y ont été rencontrés. De même, pour éviter toute confusion, le terme de « territoires » est retenu dans la suite du développement.

Des choix spécifiques de présentation et d'exploitation des matériaux ont été retenus.

En deuxième partie, les principales caractéristiques de l'offre locale sont rappelées en introduction de chacun des quatre chapitres pour resituer l'offre dans ses principales tendances et souligner les thèmes fréquemment abordés par les acteurs interrogés. Le développement est ensuite consacré à présenter le mode dominant de structuration de l'offre agréée.

La troisième partie présente, de manière transversale, notre perception des enjeux régionaux et nationaux et met en question(s) l'évolution de l'offre de services à la personne et les perspectives possibles.

Les limites de l'étude

Cette étude a été menée dans un calendrier contraint (la phase d'enquête sur le terrain et par entretien s'est déroulée d'octobre à décembre 2009).

Etant donné les délais de réalisation, des entretiens n'ont pu être menés. Une illustration est fournie par le choix des opérateurs puisque seuls deux d'entre eux,

des associations, ont été rencontrés malgré plusieurs tentatives de demandes d'entretien auprès d'un organisme fédérant des entreprises.

De même, nous avons pris le soin d'intégrer systématiquement aux entretiens des questions concernant l'emploi direct (de gré-à-gré), à propos duquel le choix a été fait de ne pas rencontrer de particuliers-employeurs individuellement. Nous avons ainsi pu recueillir auprès des acteurs interrogés des informations sur leur positionnement par rapport aux autres types d'acteurs, en particulier lorsqu'ils se situent en concurrence, et son évolution dans le temps.

Le fait de compléter et de renseigner notre étude de la façon la plus large, en intégrant les résultats d'études menées en région et au niveau national, a contribué à atténuer les biais induits et à enrichir nos analyses.

Partie 2 : Des modes de structuration de l'offre agréée dans les territoires

Cette partie présente les modes de structuration repérés dans les quatre territoires franciliens à partir des entretiens effectués auprès des acteurs suivants et de l'analyse des études et travaux réalisés le cas échéant :

Au niveau institutionnel

Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation : une responsable et une gestionnaire en charge des services à la personne

ANSP : deux délégués territoriaux

Conseils Généraux : quatre représentants (trois chargés de développement économique, une chargée de l'autonomie)

Conseil régional : une chargée de mission (direction de la formation professionnelle)

Fédération (branche de l'aide à domicile) : une responsable

Uniformation (OPCA de la branche de l'aide à domicile) : une responsable

Commission nationale paritaire de l'emploi (branche de l'aide à domicile) : une responsable, représentante des salariés

Agefos-PME (OPCA interprofessionnel) : une responsable

Pour l'intermédiation

Plateformes départementales de services à la personne : deux responsables

Pôle de développement : le responsable

Plateforme départementale d'insertion AFPA : le coordinateur

AFPA : une responsable d'affaires

Maison de l'emploi : un responsable

Pôle emploi : un chargé de coordination des activités

Enseigne : un responsable

Opérateurs associatifs

Branche de l'aide à domicile : deux responsables d'associations

Quatre modes de structuration ont été mis en évidence :

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

La structuration par la concurrence et la qualité

Eléments de contexte

Les entretiens sur ce territoire ont été conduits auprès de représentants du service en charge des services à la personne de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), du délégué territorial de l'agence nationale des services à la personne et d'un responsable d'un organisme associatif (qui exerce également la fonction de direction départementale d'une fédération de la branche de l'aide à domicile). L'analyse proposée ci-dessous s'appuie sur les éléments issus de ces entretiens ainsi que sur les études et travaux récemment produits par le territoire dans le champ des services à la personne.

La description du marché local

L'offre locale se développe rapidement en réponse aux besoins de confort de publics urbains solvables et majoritairement à hauts niveaux de revenus. L'offre de main d'œuvre locale existe mais demeure insuffisante au regard du marché.

Une cartographie récente de l'offre départementale a été réalisée à l'initiative de la DDTEFP. Elle démontre la forte croissance des demandes d'agrément entre 2005 et 2007, ainsi que le renversement de tendance de l'offre au profit des activités relevant de l'agrément simple⁹. De plus, ces activités de confort sont délivrées à 90% par des entreprises qui viennent modifier le paysage local jusqu'alors dominé par le secteur associatif.

Les entretiens ont souligné plusieurs caractéristiques de l'offre de services et de son évolution :

- un poids institutionnel fort, notamment du conseil général et de la DDTEFP dans le cadre des politiques publiques en faveur des publics fragiles et vulnérables ;
- un cloisonnement institutionnel important, un manque de pilotage transversal et une absence d'outil partagé de connaissance de l'offre ;
- une « intermédiation » peu visible à l'échelon départemental, malgré l'existence d'une plateforme à l'extrême sud dont le périmètre d'intervention reste limité, et l'intervention progressive de l'agence nationale des services à la personne organisée autour de dispositifs et d'acteurs spécifiques (ex : dispositifs locaux d'accompagnement - DLA, association régionale pour l'amélioration des conditions de travail - ARACT) ;
- une logique de marché qui s'est rapidement imposée, avec peu de visibilité sur le taux de survie des organismes, notamment des plus jeunes, et un poids du particulier employeur important ;
- des opérateurs « historiques » de type associatif en repositionnement, notamment sur le segment de l'agrément qualité.

⁹ Selon la DDTEFP, en 2005, deux tiers des structures agréées dans le département interviennent au titre de l'agrément qualité (intervention auprès de publics fragiles et vulnérables), tandis qu'en 2008, 61% des structures agréées le sont au titre de l'agrément simple (activités de confort).

Dans ce cadre de fort développement du jeu concurrentiel, comment les structures intervenant au titre de l'agrément qualité auprès de publics fragiles et vulnérables parviennent-elles à assurer leur pérennité et quelles sont leurs stratégies de développement ?

Un changement culturel de fond pour les organismes agréés qualité

Parmi l'ensemble des demandes annuelles d'agrément, la part des demandes d'agréments qualité est estimée à 20 %. Si le poids des associations reste important sur ce segment, celui des entreprises progresse rapidement. Ces organismes agréés s'engagent sur la qualité de service rendu au client, l'agrément qualité fixant dès 2005 des critères précis en matière de professionnalisation des intervenants et de management de l'organisme¹⁰.

Des organismes agréés fragiles qui se structurent par la qualité

Le renouvellement des premiers agréments qualité intervenant à l'issue de l'année 2010, les pratiques des organismes agréés censés délivrer et garantir une qualité de service aux personnes fragiles vont pouvoir être étudiées. Si des écarts sont constatés, les structures s'exposent à un risque de non renouvellement de leur agrément, et par conséquent à la remise en question de leur pérennité.

Car des interrogations demeurent sur la capacité de certains à répondre à l'ensemble des critères établis par l'agrément, quel que soit d'ailleurs leur statut juridique (association, entreprise) et leur antériorité (jeune, ancien). En effet, des freins récurrents à la structuration d'une offre de qualité sont régulièrement constatés, notamment en raison de :

- l'insuffisance de qualification des personnels intervenant à domicile,
- le manque de qualification des encadrants et parfois de maîtrise des compétences managériales opérationnelles,
- des défauts de management du dirigeant, notamment au plan stratégique, économique et juridique.

Sous l'impulsion de la politique de la branche de l'aide à domicile et de ses fédérations, les associations intervenant dans le cadre de l'autorisation et de l'agrément qualité se sont souvent préoccupées de la question de la qualité de service et de la prévention de la maltraitance. Elles se sont généralement engagées sur la voie de la professionnalisation des intervenants, par la formation ou par la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Avec l'arrivée des entreprises sur ce segment, la qualité devient rapidement un critère discriminant du jeu concurrentiel. Les entreprises et associations agréées s'investissent alors dans des démarches internes de réflexion et de mise en conformité de leurs pratiques avec des référentiels, ces démarches pouvant aboutir à

¹⁰ Le premier plan Borloo prévoit le renforcement des critères d'intervention auprès des publics fragiles et vulnérables, notamment autour de l'organisation d'un accueil de qualité, d'une proposition d'intervention individualisée, de la clarté et la qualité de l'offre, d'un accompagnement des intervenants dans leur pratique professionnelle, du suivi et de l'évaluation des interventions, de l'expérience ou de la qualification des personnels encadrants et des gestionnaires.

la certification. Ces initiatives sont d'ailleurs soutenues par les enseignes et les réseaux fédérés.

Pour les organismes agréés qui ont « pris le virage assez tôt » et disposent des moyens suffisants, l'orientation se traduit par une meilleure formation des professionnels et par une évolution nette des pratiques managériales des encadrants et des dirigeants.

En particulier au niveau :

- du renforcement de la capacité de management stratégique du dirigeant (anticipation, vision), qui passe progressivement d'une logique de pilotage à court terme à une logique de réflexion stratégique à moyen et long terme qui se traduit par une analyse plus fine du marché, l'élaboration d'une stratégie de différenciation concurrentielle, la conquête de nouveaux segments et comporte aussi une certaine prise de risques ;
- de la mise en place de procédures, d'outils de gestion et de comptabilité permettant une traçabilité, un contrôle des prestations, ainsi que la production d'indicateurs facilitant le suivi administratif ainsi que le pilotage des activités ;
- du suivi et de l'évaluation de la prestation, par exemple en prévoyant une contractualisation écrite, un suivi et une évaluation outillés et normés (ex : supports, critères liés au besoin du client, etc.) de l'intervention associant l'encadrant et l'intervenant ;
- de la formation des intervenants (formation, VAE) ainsi que de l'amélioration de leurs conditions de travail (prévention des risques professionnels, lutte contre l'isolement professionnel, analyse de pratiques, etc.) ;
- de la professionnalisation des pratiques de gestion des ressources humaines, dans une logique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et de management par les compétences, notamment en matière de recrutement (critères, supports, procédures), de gestion des carrières et de formation des personnels.

Des organismes agréés qui se pérennisent en élargissant leur offre aux publics solvables

La mise en œuvre de démarches qualité internes présente un coût.

Si les entreprises qui se développent sur ce segment tentent de conjuguer une offre de service répondant aux critères de l'agrément qualité avec un modèle économique et des modes de management pertinents, la majorité des représentants associatifs ont le sentiment « d'être percutés dans tous les sens » par le jeu concurrentiel. Celui-ci s'est davantage construit autour d'une logique de moindre coût plutôt que de qualité de service avec le particulier employeur (qui ne doit pas faire de demande d'agrément) et dans une certaine mesure avec les entreprises émergentes.

Le réseau associatif évoque en particulier sa difficulté à faire face à des stratégies concurrentielles fortes, dans un contexte marqué par le passage délicat d'une logique de subvention à celle de l'autofinancement pour une majorité d'associations, une communication souvent insuffisante sur les atouts du mode prestataire ainsi

qu'un manque de visibilité et de moyens de promotion de la qualité de l'offre de services.

Pour assurer leur pérennité, les associations vont donc progressivement élargir leur spectre pour travailler avec des publics solvables, en dehors du cadre conventionnel. Ainsi, leur offre de service liée à la prise en charge de publics dépendants intègre progressivement de nouveaux services : par exemple, elles vont chercher à améliorer le maillage entre les prestations liées à la dépendance, et s'adresser à de nouveaux clients qui sollicitent une assistance dans les gestes de la vie quotidienne ou qui recourent à des prestations de confort (ex : aide à la mobilité, lecture, assistance administrative, informatique, etc.).

Aujourd'hui, les associations sont conscientes que seules, elles ne parviendront pas à se pérenniser faute de moyens ou d'une taille suffisante.

Aussi, certaines réfléchissent à des stratégies de regroupement ou de mutualisation de moyens pour survivre et se développer.

En guise d'illustration, des associations implantées sur des communes proches ont ainsi été amenées à mettre en commun leurs moyens (ex : informatique) ou encore à recruter un directeur commun à plusieurs structures.

A une autre échelle, un groupement d'intérêt économique (GIE) expérimental existe sur le département et réunit plusieurs associations. En partageant les moyens et les ressources, ce groupement a déjà permis à ses membres de mettre en place des processus de gestion plus efficaces (sur le plan comptable, facturation, gestion des temps notamment).

En définitive, dans un contexte concurrentiel, les acteurs associatifs s'engagent dans une réflexion globale et une démarche de changement axées sur la valorisation de leur savoir-faire, avec pour support une nouvelle offre de service. Une transition culturelle est donc amorcée (IGAS, 2008) : le passage d'une culture jusqu'alors centrée sur le bénéficiaire mais peu normalisée en termes de gestion des interventions et de management des personnels, à une logique de gestion stratégique et de management par la qualité centrée sur le client. Les structures sont ainsi amenées à devoir inventer un nouveau modèle de référence, qui respecte leurs valeurs et leur identité tout en intégrant de nouvelles normes pour parvenir à moderniser leur organisation comme leurs pratiques autour de la qualité.

La structuration par l'intermédiation de deux plateformes locales

Eléments de contexte

Les entretiens relatifs à ce territoire ont été menés auprès du responsable d'une association (qui exerce également la fonction de direction départementale d'une fédération de la branche de l'aide à domicile), de deux représentants du conseil général et des deux responsables des plateformes de services à la personne du département. Les informations recueillies sont complétées par des études et des travaux récemment produits sur le territoire.

La description du marché local

Ce territoire étendu et très contrasté est façonné d'un côté par des zones rurales et semi rurales qui accueillent une population croissante et solvable, de l'autre par des zones urbaines denses où les hauts niveaux de revenus sont très présents et soutiennent le développement de services de confort.

Les entretiens ont permis de dégager des éléments saillants permettant de comprendre l'évolution de l'offre :

- Une offre, jusqu'alors émanant de centres communaux d'action sociale et d'associations (en agrément qualité), qui s'est fortement développée depuis 2006 en ville ; le marché y atteindrait rapidement (à horizon 2011) son niveau de saturation. L'offre en milieu urbain est très développée mais paraît assez fragile : les entreprises, souvent jeunes, et les particuliers employeurs concurrencent les associations.
- A l'inverse, un développement insuffisant en milieu rural, où des « niches » restent mal exploitées en raison de contraintes de mobilité inhérentes au territoire rural (ex : temps et coût de déplacement, permis B, véhicule).
- L'intermédiation soutenue par l'intercommunalité se structure d'abord au niveau local avec l'émergence de deux plateformes de services à la personne.
- La question de la pérennisation du secteur se pose progressivement pour les institutionnels dans le cadre des politiques publiques à l'endroit des publics fragiles ainsi qu'au titre des politiques de l'emploi et du développement économique du territoire : un dispositif d'intermédiation au plan départemental se structure en 2009.

Une construction progressive de l'intermédiation locale au niveau départemental : vers une logique de guichet unique

Dès 2005, la conjonction de plusieurs facteurs va permettre aux acteurs locaux de prendre conscience des enjeux et des opportunités que présentent les services à la personne :

- Les communes se dotent de maisons de l'emploi et certaines se structurent à travers des communautés d'agglomérations pour renforcer leurs moyens en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'habitat, de politique de la ville et d'action sociale,
- Deux opérations d'intérêt national (OIN)¹¹ sont menées sur le territoire et impulsent des orientations en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de politique de la ville,
- Le plan Borloo offre un cadre favorable à la création des deux plateformes soutenues par les acteurs locaux et dédiées au développement des services à la personne.

La première plateforme, située au nord du département, est créée dès 2005 par une maison de l'emploi, avec un projet initial structuré autour de la professionnalisation vers les métiers des services à la personne. La deuxième, au sud, se concrétise en 2006 avec le soutien d'une communauté d'agglomération au poids économique important. Cette dernière repose sur un projet davantage centré à l'origine sur les métiers de la dépendance et sur le conseil aux organismes.

Structuration des missions et des moyens des plateformes SAP

Les deux plateformes vont rapidement s'appuyer sur des diagnostics locaux pour analyser les forces et les freins au développement local de l'offre. Les principales difficultés identifiées sont liées aux contraintes liées au territoire (ex : mobilité en milieu rural), au défaut de visibilité et de valorisation des métiers du secteur, au manque d'accompagnement des professionnels et des structures dans leur croissance (ex : réflexion sur la qualité, les conditions de travail et de gestion des carrières des intervenants, etc.), aux besoins de professionnalisation des professionnels (intervenants, encadrants et dirigeants) mais aussi au rapprochement difficile entre l'offre et la demande d'emplois (voir encadré).

Des difficultés récurrentes dans le rapprochement offre/demande d'emploi dans les SAP : l'exemple du territoire de l'OIN au nord du département (Source : AFPA)

Le diagnostic local est mené en 2008 à l'initiative de la DDTEFP avec les acteurs locaux. Il met en évidence un vivier important de demandeurs d'emplois inscrits sur les métiers des services à la personne, ce qui laisse espérer des possibilités de développement de l'offre localement.

Mais des difficultés récurrentes sont identifiées en matière de recrutement des personnels intervenant à domicile (défaut de candidature qualifiée, turn-over important, volatilité). Sont particulièrement pointés les écarts entre les profils des demandeurs d'emplois positionnés sur ces métiers et les pré-requis fixés par les employeurs. En particulier :

- l'orientation contrainte et par défaut d'une partie des demandeurs d'emplois vers ces métiers,
- l'éloignement de l'emploi : « 31% des inscrits sur ces métiers sont en situation de chômage de longue durée »,
- le manque d'expérience,
- l'absence de qualification dans le métier visé,
- les difficultés de mobilité dues à l'absence de permis B et/ou de véhicule,
- le niveau insuffisant de maîtrise de certaines aptitudes clés (ex : lecture, écriture, calcul) qui limite l'accès à l'emploi direct et à la formation.

¹¹ Initiées en 2005, deux opérations d'intérêt national (OIN) se concrétisent en mars 2006 dans le département autour de 73 communes (100 communes aujourd'hui). Ces opérations visent un projet de développement équilibré habitat / emploi, intégrant les services urbains marchands ou non, et ont vocation à s'appuyer sur les pôles de compétitivité.

Les plateformes vont travailler en synergie pour impulser une dynamique locale structurante autour du développement des services à la personne.

Ainsi, elles centrent leur action en direction des porteurs de projets et des employeurs (entreprises, associations), des personnes en activité ou en recherche d'emploi dans les métiers de l'aide à domicile ainsi qu'auprès des institutionnels et des acteurs locaux (ex : OPCA, organismes de formation, de conseil, etc.).

Leur vocation est d'animer et d'accompagner ces acteurs autour de deux axes d'intervention.

Le « pôle Formation » est chargé de la professionnalisation et de la valorisation des métiers des services à la personne à travers des actions :

- de sensibilisation à la découverte des métiers, de consolidation du projet professionnel des demandeurs d'emploi sur ces métiers,
- de pré qualification et de formation qualifiante pour les intervenants à domicile sur l'ensemble des diplômes et des certifications homologuées de niveau V de qualification¹² en lien avec les organismes de formation locaux,
- d'audit, d'accompagnement et de formation des gestionnaires et des cadres intermédiaires (ex : formation en GPEC, aide à l'élaboration d'outils RH, etc.),
- de formation à vocation d'adaptation à l'emploi des salariés en activité.

Le « pôle Modernisation » est chargé de l'animation des structures locales ainsi que du portage de projets auprès d'acteurs clés (institutionnels, OPCA, organismes de formation, etc.) dans le cadre de :

- l'aide à la création d'entreprise pour les porteurs de projets,
- l'appui à la demande et au renouvellement des agréments (simple et qualité) pour les organismes agréés,
- l'accompagnement pour les gestionnaires (démarche qualité et certification, veille juridique, échange et capitalisation sur les pratiques des dirigeants, etc.)
- l'aide au recrutement des structures en lien avec les services publics de l'emploi et les organismes de formation locaux (ex : « CV thèque »),
- l'accompagnement des salariés en VAE,
- l'animation de groupes d'échange de pratiques d'intervenants à domicile.

Le fonds de modernisation, financé par le conseil général et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), permet également aux entreprises et associations agréées de solliciter des demandes de subvention (notamment auprès de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, du conseil général et de la DDTEFP) afin de se doter de ressources techniques (ex : matériels informatiques, véhicules ...) et humaines (ex : recrutement de cadres de secteur, mutualisation). Ces aides reposent sur des cofinancements. Dans ce cadre, les plateformes aident les structures qui le souhaitent à élaborer leur projet et à préparer la demande de cofinancement. Les plateformes peuvent aussi avoir recours à ce fonds, par exemple pour proposer le prêt de véhicules à de jeunes structures intervenant en zone rurale.

¹² Parmi les principales qualifications de niveau V dans le métier d'intervenant à domicile, on peut citer le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale délivré par le ministère des affaires sociales, le titre d'employé familial polyvalent délivré par la fédération des particuliers-employeurs (FEPEM), le titre professionnel d'assistante de vie aux familles délivré par le ministère du travail, le CAP petite enfance délivré par l'éducation nationale.

Plus globalement, la contribution des plateformes sur leur bassin respectif au développement de l'offre se concrétise par l'appui apporté aux acteurs.

Elles contribuent également à produire une connaissance de la structuration du secteur au niveau local dont les tendances indiqueraient une probable et rapide « saturation » du marché en milieu urbain et interrogeraient la capacité de l'offre à se pérenniser dans cet environnement.

En réponse, les plateformes mènent une réflexion avec les associations et les entreprises adhérentes sur la question des prix (dans quelle mesure peuvent-ils notamment être harmonisés pour préserver l'équilibre financier des organismes et protéger la solvabilité des bénéficiaires ?) ainsi que sur la qualité de service via l'accompagnement vers la labellisation.

Ainsi, elles interviennent progressivement dans le sens d'une régulation du secteur et deviennent un maillon incontournable au plan local.

Un partenariat institutionnel renforcé dans une logique de guichet unique au niveau du département

Grâce à l'expertise qu'elles ont su développer, les plateformes représentent aujourd'hui un outil pertinent pour les institutionnels locaux et régionaux.

Au plan local, elles ont tissé des relations particulièrement étroites avec le conseil général et la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, acteurs jusqu'alors assez peu impliqués dans le dispositif. Ainsi, elles suivent et conseillent les structures en demande comme en renouvellement d'agrément qui sont orientées vers elles par les institutionnels locaux.

Elles participent notamment avec le conseil général et la DDTEFP à la commission où sont étudiées et délivrées les demandes d'obtention ou de renouvellement d'agrément. En accompagnant les structures en démarche d'agrément, en assurant une remontée d'informations sur l'évolution de l'offre (pérennité/fragilité des structures, développement de l'offre, etc.) et en formulant des préconisations sur les dispositifs et mesures auprès des institutionnels locaux, elles se sont progressivement positionnées dans un rôle de conseil et d'aide au pilotage auprès des acteurs locaux.

Parallèlement et au plan régional, les deux plateformes ont contractualisé en 2008 avec le conseil régional dans le cadre des « Pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique »¹³ pour expérimenter la mise en œuvre de parcours qualifiants associés à un accompagnement personnalisé, actions inscrites dans le cadre d'un programme qualifiant territorial.

L'intermédiation locale prend une nouvelle dimension en 2009 et se structure à l'échelon départemental.

¹³ Cette démarche de contractualisation pluriannuelle entre la Région et ses partenaires locaux sur un territoire a été créée par le Schéma Régional de Développement Économique (SRDE). Le Pacte vise à territorialiser la mise en œuvre des politiques de la Région et des partenaires du Pacte et à apporter au territoire une offre de services intégrée coordonnant l'ensemble des dispositifs disponibles (emploi, formation, création et développement des entreprises, appui aux filières locales...) pour améliorer leur efficacité. Dans chaque Pacte, une action innovante qui ne peut être réalisée dans le cadre des dispositifs existants peut faire l'objet d'une subvention régionale à hauteur de 150 000 € maximum.

Une convention financière pluriannuelle est signée jusqu'en 2011 entre les deux plateformes, le conseil général et la CNSA et assure le financement du dispositif.

Ceci marque la volonté du conseil général d'inscrire désormais son action dans la durée avec les deux plateformes qu'il place à présent au cœur de sa politique d'insertion, de développement économique et d'action sociale en faveur des publics fragiles en les intégrant respectivement au programme départemental d'insertion (PDI) et au schéma médico-social départemental.

Pour assurer un maillage et une couverture territoriale complète, les plateformes étendent dès 2009 leur périmètre d'intervention (chacune intervient désormais sur une moitié du département) et poursuivent la mise en cohérence de leur offre de service pour proposer une intermédiation homogène sur l'ensemble du département.

Cette configuration de guichet unique à vocation structurante portée par les institutionnels locaux et départementaux suppose une nouvelle articulation, parfois difficile, avec les réseaux d'opérateurs, en particulier les fédérations, qui sont amenés à adapter leur stratégie dans ce contexte.

Plus globalement, l'intermédiation locale parvient aujourd'hui à démontrer son intérêt en faveur de la structuration d'une offre de proximité de qualité, notamment au regard de sa capacité d'innovation et de « décloisonnement » facilitant les partenariats locaux (structures, salariés, institutionnels, etc.). Elle contribue ainsi à porter une réflexion et à proposer les moyens d'intervention nécessaires au développement et à la pérennisation de l'offre de services à la personne à l'échelon du territoire.

Une régulation institutionnelle autour de la professionnalisation

Les acteurs rencontrés

Les entretiens ont été menés avec des représentants de l'AFPA, du conseil général (direction en charge de l'emploi), de la DDTEFP, de la délégation territoriale de l'ANSP, du conseil régional, du pôle de développement des services à la personne, de l'OPCA Agefos-PME, de la plateforme départementale d'insertion AFPA en charge du portage du dispositif (multipartenarial) de sécurisation des parcours.

L'analyse qui suit provient du contenu de ces entretiens sur des thèmes spécifiques (tous les thèmes ne sont pas abordés) qui a été complété par des études et travaux.

La description de l'offre territoriale

Les données de cadrage spécifiques à ce territoire urbain indiquent une offre agréée provenant majoritairement des associations et des centres communaux d'action sociale, nombreux sur ce territoire, et visant plutôt les prestations relatives à l'agrément qualité.

Spécifiquement interrogés sur l'évolution de l'offre sur le territoire depuis 2005, les acteurs ont évoqué, de façon convergente, les éléments suivants :

- Les structures sont de santé fragile ;
- Le tissu des organismes agréés (entrepreneurial et associatif) est diffus et composé essentiellement de petites structures¹⁴ ;
- Comparativement aux autres territoires de la région, la consommation de services est moins développée (niveau de vie peu élevé, nombreux ménages non imposables, taux de chômage élevé) ;
- Une offre de services centrée sur la qualité des prestations ;
- L'absence de lisibilité de l'offre et de son évolution (cf. partie 3).

Enfin, un état des lieux a été réalisé, pour le conseil général, à partir de données antérieures à la mise en œuvre du plan Borloo et de sources diverses (conseil général, DDTEFP et DARES). Ce document n'a pas été actualisé.

Une intermédiation soutenue par les institutionnels

Les deux principaux acteurs institutionnels territoriaux (conseil général et direction départementale du travail) ont souligné le rôle central effectué au titre de l'intermédiation par le pôle de développement.

Créé en 2008 après une concertation de deux années, le pôle est une association qui a pour vocation de « rapprocher les organismes de services, les institutions, les particuliers employeurs et les habitants »¹⁵ autour de quatre missions :

¹⁴ Le terme de « microstructures » a été employé par plusieurs acteurs.

¹⁵ La diversité des acteurs est représentée dans la composition du conseil d'administration, organisé en quatre collèges (organismes ; partenaires institutionnels ; organisation professionnelle ; particuliers-employeurs, personnes qualifiées, partenaires de l'insertion et de l'emploi, associations d'usagers).

- la consolidation des compétences des professionnels du secteur (appui à la structuration et à la gestion) ;
- l'animation des acteurs territoriaux (opérateurs, institutionnels, professionnels de l'emploi et de la formation, réseaux, dirigeants) et la veille ;
- l'appui à l'émergence de projets locaux (notamment en termes de réponse locale à des besoins non couverts) ;
- la promotion des services et des ressources sur le territoire.

Initialement organisée autour de trois axes, l'association a recentré ses actions autour de deux axes¹⁶.

L'axe «Emploi, professionnalisation et gestion des RH » vise à consolider les structures et à développer leurs activités. Des diagnostics individuels (GRH, suivi commercial, outils financiers, etc.) sont proposés aux structures à partir d'outils pour identifier leur typologie et préconiser des plans d'actions adaptés aux besoins des entrepreneurs. Des actions collectives thématiques (qualité des pratiques, dispositifs de formations, appels à projets, etc.) sont menées dans le cadre de séances d'information et de transfert de méthodes et d'outils. Enfin, le pôle participe au développement de partenariats avec les réseaux et les acteurs du développement économique (la chambre de commerce et d'industrie de Paris, le dispositif local d'accompagnement - DLA, etc.).

L'axe « Appui aux acteurs de l'emploi et de l'insertion » intéresse des thèmes variés : difficultés rencontrées localement pour rapprocher l'offre et la demande, sensibilisation aux métiers, emploi et formation, etc.

En 2010, le pôle de développement étend son action à un nouvel axe « Expérimentation sur la sécurisation des parcours professionnels des salariés précaires dans les métiers des SAP », soulignant un enjeu territorial largement partagé par les acteurs institutionnels, de l'emploi et de la formation.

Professionnaliser une main-d'œuvre mobile

Ce territoire présente la particularité de recéler un vivier de professionnels qui alimente les territoires limitrophes et, plus globalement, la région, ainsi qu'une forte représentation des demandeurs d'emploi confrontés à une offre d'emploi moins importante qu'en région.

Dans un contexte de détérioration de la situation de l'emploi, le développement des services à la personne accentue l'orientation vers les politiques de l'emploi et de la formation pour promouvoir des « approches qui privilégient le développement de l'emploi non qualifié dans le secteur de l'aide à domicile » (Cour des Comptes, 2005). C'est pourquoi la professionnalisation des intervenants à domicile, dont 30 % seraient qualifiés au niveau national, est un levier territorial pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion afin de rendre les emplois plus attractifs et de favoriser la fluidité des parcours (Cour des Comptes, 2010).

Globalement, les dispositifs orientés vers la professionnalisation de la main-d'œuvre dans les services à la personne reposent sur une offre de formation et de qualification de niveau V spécifique et peu lisible : elle se caractérise par la diversité

¹⁶ L'axe « Orientation des particuliers et référencement des adhérents », qui figure dans la plaquette de présentation du centre à sa création, n'apparaît pas dans les rapports annuels d'activité.

des diplômes, des titres et des certificateurs, par une formation initiale peu développée et une formation continue relevant de deux branches professionnelles¹⁷.

Dans ce territoire, et rejoignant le constat dressé notamment par la Cour des Comptes, les acteurs de la formation rencontrés ont insisté sur le caractère large de l'offre de formation territoriale, tant en termes de certificateurs que de types de qualifications (partielles, et dans une moindre mesure, totales).

La fréquence élevée des parcours de formation partielle dans ce territoire induit un risque de maintien à l'écart de la certification totale fragilisant l'accès à l'emploi. Pour en limiter les effets, un dispositif pour la sécurisation des parcours professionnels dans le champ des services à la personne a été récemment créé. Il est porté par le conseil régional en partenariat avec l'AFPA, les organismes de formation volontaires, les trois OPCA du champ (AGEFOS-PME, UNIFORMATION et OPCALIA), Pôle Emploi ainsi que les fédérations d'employeurs.

Sa finalité est d'améliorer l'employabilité en favorisant l'accès à un complément de formation permettant la certification totale pour tout public, quels que soient son statut (demandeur d'emploi ou salarié) et le certificateur choisi.

Son originalité réside dans le fait de proposer aux demandeurs d'emploi et aux salariés¹⁸ souhaitant se professionnaliser dans les métiers des SAP, un accompagnement en formation et dans l'emploi (conseil en formation et en VAE, proposition d'emploi, mobilisation de prestations et de financements spécifiques).

En soulignant les spécificités de ce territoire sous l'angle de la professionnalisation de la main-d'œuvre résidentielle, cette étude a fait le choix de retenir un mode indirect de structuration de l'offre de services à la personne. Son développement est en effet étroitement associé à la demande de services dont les perspectives laissent entrevoir des besoins importants avec le vieillissement attendu de la population et la nécessité de réponses adaptées, notamment en termes de services de qualité. D'autant que, par rapport à la moyenne régionale, ce territoire dispose après Paris du plus faible taux d'équipement en structures d'hébergement complet pour personnes âgées (DRASS, 2009)¹⁹. Le maintien de cette tendance²⁰ dans un contexte d'augmentation attendue de la population âgée dépendante vivant à domicile laisse présager des besoins accrus de prestations effectuées à domicile²¹.

¹⁷ Il s'agit de la branche de l'aide à domicile et de celle des particuliers employeurs auxquels correspondent deux organismes paritaires, UNIFORMATION et AGEFOS-PME.

¹⁸ Notamment les salariés précaires : le pôle de développement contribue à ce dispositif.

¹⁹ L'équipement concerne l'hébergement en maison de retraite, en logements-foyers et l'hébergement temporaire.

²⁰ Malgré les efforts publics programmés, notamment pour la période 2007-2011, les projections montrent que l'évolution du taux d'équipement ne constitue pas à proprement parler un rattrapage (source : conseil général).

²¹ Les actions du conseil général et qui sont soutenues par une convention de modernisation de l'aide à domicile avec la CNSA concernent, notamment, l'offre de services dans les territoires non pourvus.

La connaissance de l'offre : un outil stratégique et opérationnel

Ce territoire urbain présente la particularité d'être le seul à être doté d'une réelle connaissance de l'offre de services, détaillée, actualisée, d'initiative institutionnelle et partenariale. Il illustre également l'utilité de la connaissance de l'offre pour identifier et mettre en œuvre des actions au niveau local²².

Quatre acteurs territoriaux sont impliqués : le conseil général, la DDTEFP, le centre de ressources départemental et la plateforme départementale de services à la personne. Les éléments d'information présentés ci-après rendent compte des principaux résultats de l'état des lieux réalisé en 2008 par le centre de ressources départemental à la demande du conseil général et de la DDTEFP et de son utilisation par la plateforme départementale de services à la personne.

L'examen de ce mode de structuration a été également alimenté par des échanges avec un responsable du conseil général et par l'exploitation des travaux de la plateforme départementale.

Un outil partenarial à visée stratégique et opérationnelle

La production de cette connaissance de l'offre agréée résulte d'un partenariat institutionnel et de l'implication d'un acteur territorial de l'intermédiation.

Situé dans le champ de l'intermédiation, le centre de ressources départemental a été créé en 1997 sous l'impulsion de l'Etat. Ses missions sont variées : « il anime un réseau départemental de structures d'aide à domicile, il aide les structures à se professionnaliser ainsi que leurs intervenants, il rapproche les demandeurs d'emploi des structures susceptibles de les employer et il contribue à l'amélioration de la qualité des prestations ».

Cet acteur a été chargé de produire l'état des lieux départemental dans un contexte de mobilisation des acteurs institutionnels autour du plan Borloo.

Pour ceux-ci, le champ des services à la personne constitue « un enjeu de développement permettant de répondre aux besoins croissants et nouveaux des populations et d'exploiter les opportunités de développement économique et de l'emploi. En ce sens, le plan Borloo fournit un cadre favorable que les acteurs institutionnels souhaitent compléter et adapter aux réalités locales ».

L'enjeu de la commande passée par le conseil général et la DDTEFP au centre de ressources départemental était de les aider à décider des orientations stratégiques et à disposer d'éléments de connaissance leur permettant d'atteindre trois objectifs :

- progresser dans la connaissance et la lisibilité du champ ;

²² Si ce seul aspect est développé, il ne présume pas des autres interventions réalisées dans le champ des services à la personne, en particulier par le conseil général en faveur des personnes âgées ou en situation de handicap.

- favoriser et accompagner le développement de l'offre et de la demande de services ;
- soutenir la professionnalisation et la qualité des emplois.

Une offre agréée en forte évolution depuis 2004

L'état des lieux a ainsi permis de dresser l'évolution de l'offre de services à la personne sur le département. Historiquement proposée par les associations et les centres communaux d'action sociale (ils représentaient 90 % de l'offre en 2004), l'organisation de l'offre s'est inversée dès 2007 et profite aux entreprises qui représentaient 62 % des structures de services agréés en 2008.

Trois éléments expliquent cette évolution :

- la création de nouvelles structures agréées, dont le nombre a plus que doublé ;
- l'arrivée massive d'entreprises, dont le nombre a été multiplié par 15 ;
- et, dans une moindre mesure, la diminution du nombre d'associations et de centres communaux d'action sociale (- 5 %).

En 2008, trois quarts des organismes agréés interviennent exclusivement sous le mode prestataire, davantage les entreprises que les associations²³.

Le mode associant le mandataire et le prestataire concerne 20 % des structures, mais plus fréquemment les associations (29 %) que les entreprises (15 %).

Si la répartition des agréments est homogène sur le département, elle varie fortement selon le statut juridique puisque 78 % des associations, contre 30 % des entreprises, disposent d'un agrément qualité.

L'implantation géographique des organismes étant connue, elle est présentée sous la forme d'une cartographie de l'offre de services agréés à l'échelle communale.

L'identification de questions à résoudre

L'état des lieux s'est intéressé à la perception et au positionnement des acteurs de l'offre recueillis à partir d'entretiens auprès de dirigeants et de salariés des organismes agréés.

Plusieurs constats ont été dressés :

- Le défaut de connaissance de la structuration du marché et de son évolution tant du point de vue des structures que des particuliers, qu'ils soient ou non employeurs ;
- L'ouverture et la diversification du marché (perceptions positives du plan Borloo) ;
- L'inquiétude concernant la qualité et la viabilité des structures (perceptions négatives du plan Borloo) ;
- Les entreprises soulignent l'absence de partenariat entre acteurs ainsi que d'une interface entre structures et institutionnels.

²³ Les centres communaux d'action sociale et les associations intermédiaires ne peuvent intervenir que sous le mode prestataire.

Des difficultés ont été rapportées. Elles concernent notamment :

- Le recrutement et la fidélisation des salariés (conditions d'emploi difficiles, manque d'attractivité du champ)²⁴ ;
- La législation apparaît parfois complexe (notamment pour les aspects financiers et fiscaux) et inégalitaire (bien que coûteuse pour les structures, la qualité est insuffisamment contrôlée et ne fait l'objet d'aucune obligation pour les particuliers-employeurs) ;
- Le coût administratif et financier du CESU²⁵, face à la faiblesse des volumes générés, et les difficultés de gestion associées à l'APA²⁶ (ex : notification et paiement tardifs).

Enfin, l'état des lieux a proposé des pistes d'intervention déclinées en fiches actions réparties selon six thématiques:

- améliorer la lisibilité de l'offre de services et soutenir le développement de la demande ;
- renforcer les compétences et la structuration des services ;
- améliorer l'information sur la formation et renforcer la professionnalisation du personnel ;
- améliorer les conditions d'emploi des salariés ;
- favoriser le travail en réseau et le partenariat entre acteurs ;
- promouvoir le secteur des services à la personne.

Le « renforcement de la professionnalisation du personnel » est une thématique qui a été retenue par la plateforme départementale de services à la personne et dont la mise en œuvre est prévue en 2010.

Co-animée par le conseil général et l'éducation nationale, cette plate-forme réunit des acteurs départementaux et régionaux de l'emploi et de la formation.

Cet acteur départemental de l'intermédiation, actif depuis 2008, est issu d'un dispositif multipartenarial relatif à la formation aux métiers de l'aide à la personne dans le champ sanitaire et social dont l'objet vise, en particulier, à établir un état des lieux des formations, à recenser les besoins en emploi pour adapter l'appareil de formation et à favoriser l'insertion et l'accompagnement dans l'emploi²⁷.

²⁴ Ces aspects sont régulièrement cités et renseignés, en particulier par le CROCIS dans son enquête annuelle auprès des employeurs.

²⁵ Il s'agit du chèque emploi service universel.

²⁶ Allocation personnalisée à l'autonomie. Son montant dépend de l'évaluation du niveau de dépendance et des revenus du bénéficiaire.

²⁷ Circulaire interministérielle du 22 décembre 2006 relative à la mise en place de plateformes de formation aux métiers de l'aide à la personne dans le champ sanitaire et social.

Partie 3 : la structuration en question(s)

Cette troisième partie a pour objectif de mettre en perspective la problématique de la structuration de l'offre en région, et plus globalement d'interroger la mise en œuvre du Plan Borloo cinq années après son démarrage en mobilisant les nombreuses études réalisées sur ces questions.

Il s'agit ici de tirer les enseignements du terrain, et de les confronter, au regard de l'impulsion donnée par les orientations initiales du Plan Borloo et des stratégies de développement de l'offre, à notre analyse des limites et des potentiels d'organisation de l'offre.

Comme présenté précédemment, les différentes réponses apportées par les acteurs et observées dans les territoires ont permis de mettre en évidence des axes de structuration de l'offre.

Pour autant, peut-on en déduire que l'offre est lisible, comparable et évaluable au niveau régional ? Si l'offre est mal connue, les prix et la qualité constituent-ils des critères de régulation ?

3.1. Une offre mal connue au niveau régional

La connaissance de l'offre de services à la personne, on l'a vu dans les analyses territoriales, est un préalable indispensable à l'analyse de la structuration du secteur.

3.1.1 Les données administratives et statistiques : une connaissance limitée de l'offre des structures agréées de services à la personne

Ces activités multiples relèvent de systèmes d'information pluriels.

Une première série d'informations est contenue dans les données administratives de suivi des agréments par les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) : ce sont elles qui reçoivent les demandes d'agréments et les délivrent. Elles disposent donc d'informations sur le type de structure, le type d'activité programmé, la localisation, mais ces données ne contiennent pas d'éléments sur le niveau d'activité réalisé par les structures.

Depuis 2008, les données sont transmises à l'ANSP via l'extranet NOVA qui recense ainsi les OASP agréés²⁸. Ces informations permettent de connaître le statut, le type d'agrément demandé par la structure mais elles ne concernent pas les volumes d'activité.

Trois sources concernent l'activité des OASP :

²⁸ A noter qu'il n'y a aucune connaissance des cessations d'activités : dans Nova, figurent sans doute des organismes agréés qui ont cessé leur activité.

- Les états mensuels d'activité (EMA) qui, jusqu'en 2008, étaient remontés mensuellement à la DARES (avec, pour l'Île-de-France notamment, une variation quelquefois importante dans les taux de réponse). Depuis 2008, les OASP sont censés saisir ces informations directement dans Nova, mais le taux de réponse reste très faible pour quelques départements franciliens.
- Les tableaux statistiques annuels (TSA) : reprenant les données d'activité annuelles, ils sont livrés par la DARES à N+2 (l'expertise des TSA 2007 est en cours).
- Les bilans d'activité : ils doivent être retournés chaque année aux DDTEFP qui peuvent ainsi contrôler l'activité des OASP agréés. Mais il n'existe pas de modèle normé et leur forme peut être très diverse. Leur exploitation est ainsi difficile à mettre en œuvre et n'est en général pas réalisée.

Dans son rapport, la Cour des Comptes préconise d'ailleurs de « charger le Conseil National de l'information Statistique (CNIS) de faire des propositions afin de définir une méthode stable et partagée pour améliorer la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne » (Cour des Comptes, 2010).

3.1.2 Des activités et un périmètre de l'offre de services insaisissables

De quels éléments dispose-t-on pour connaître l'activité des organismes ?

En fait, la connaissance de l'activité des organismes agréés et non agréés est parcellaire. Il en va de même de la pérennité des structures.

- L'arsenal réglementaire visant à vérifier l'effectivité des activités menées par les **organismes agréés** est peu utilisé.

En ce qui concerne les structures agréées, la réglementation prévoit que le préfet ou le directeur départemental du travail par délégation, vérifie à l'aide du bilan annuel l'effectivité des activités déclarées à l'occasion de la demande d'agrément et menées par l'entrepreneur²⁹.

Le bilan annuel d'activités est un document synthétique qui décrit « l'activité de l'année écoulée, les activités développées, le nombre de salariés, d'heures travaillées, les formations mises en œuvre, les expériences innovantes, etc. ».

En raison des limites évoquées ci-dessus, l'activité effectivement développée ne peut être connue à partir de cette source d'information, aucune évaluation a posteriori n'étant effectuée. L'enquête réalisée sur les conditions de la qualité des services d'aide à domicile pour les personnes âgées souligne ainsi que « pour avoir du sens, il faut que les organismes soient effectivement suivis et que leur bilan d'activité annuel soit analysé par les DDTEFP. Or cela ne semble pas toujours être le cas » (IGAS sur la qualité des services, 2009).

²⁹ Circulaire ANSP/DGEFP/DGAS n°1-2007 du 15 mai 2007 relative à l'agrément des services à la personne.

Au-delà de l'examen des bilans annuels d'activité, les activités peuvent être vérifiées lors de contrôles aléatoires ou ponctuels, portant sur les obligations posées par l'agrément. En cas de manquement avéré à ces obligations, le préfet ou le directeur départemental du travail par délégation peut procéder au retrait de l'agrément. Dans la réalité, ces contrôles sont effectués mais ne concernent qu'une minorité d'organismes³⁰, empêchant ainsi de dégager une vision suffisamment large de l'offre agréée.

La mise en place du système NOVA (les opérateurs transmettent directement les données à l'ANSP), ne remédie pas actuellement à cette carence d'information.

Ces dispositions réglementaires prévoient également la mise en place d'une concertation régulière entre les acteurs du contrôle³¹ soulignant ainsi les risques importants de cloisonnement. Le risque existe en effet de contrôles ayant des effets contradictoires : ainsi, les contrôles de la DGCCRF peuvent insister sur le respect des prix quand les contrôles de l'inspection du travail amèneront à prendre des mesures qui alourdiront les coûts (IGAS sur la qualité des services, 2009).

- Le contenu de l'offre des **structures non agréées** demeure mal connu au niveau régional.

L'agrément n'est pas une condition nécessaire pour délivrer des prestations dans le champ des services à la personne en dehors des publics vulnérables. Si on ne peut en mesurer l'ampleur, la part des entreprises non agréées qui interviennent dans ce domaine n'est sans doute pas négligeable.

Ainsi, la condition d'exclusivité inhérente à l'agrément a justifié que des créateurs parisiens choisissent de ne pas opter pour celui-ci pour éviter de ne se consacrer exclusivement qu'à une ou plusieurs des 25 activités auprès de particuliers à leur domicile ou dans leur environnement immédiat (Maison de l'emploi de Paris, 2009).

Par ailleurs, d'autres se voient refuser la délivrance d'agrément, ce qui n'est pas nécessairement limitant pour poursuivre leur activité dans le champ des services à la personne.

Actuellement, l'utilité de l'agrément simple est remise en question. La perspective de sa disparition pourrait accentuer la faible lisibilité de l'offre de prestations « de confort » et accroître la méconnaissance des clients de l'offre disponible.

Le périmètre et le contenu de l'offre de services actuelle sont donc difficilement circonscrits. A ce constat s'ajoute une interrogation sur la pérennité des structures délivrant ces services.

³⁰ L'afflux de demandes d'agrément, dans des proportions importantes, conjugué à des moyens humains insuffisants l'expliquent pour partie.

³¹ D'autres services déconcentrés de l'Etat ont compétence pour contrôler les organismes de service à la personne : les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF), les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), pour s'assurer de l'état de santé, de la sécurité, de l'intégrité et du bien être physique et moral des bénéficiaires (personnes âgées, personnes handicapées, familles). Les présidents des conseils généraux sont également concernés, en tant qu'autorité ayant délivré l'autorisation aux services prestataires d'aide et d'accompagnement au domicile destinés aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux familles.

- Des interrogations fortes pèsent sur **la fragilité et la survie des structures**.

Un premier élément d'interrogation est lié à la durée de l'agrément : la plupart des organismes créés dans le cadre du Plan Borloo n'ayant pas encore demandé le renouvellement de leur agrément, il est difficile d'apprécier leur viabilité.

Pour autant, une étude récente montre que le potentiel de développement des structures nouvellement créées est associé au profil de leur créateur : l'antériorité dans le milieu de l'entreprise, la présence de compétences managériales et de gestion sont autant d'éléments prédictifs de la viabilité et du développement de l'entreprise. De même, la localisation des structures à Paris et dans l'ouest parisien est un facteur favorable de longévité des structures (INSEE, CRCI et IAU, 2008).

A défaut d'une connaissance précise des facteurs de fragilité, les organismes sont susceptibles d'être en faible capacité pour anticiper, ajuster leur stratégie de développement, identifier un marché porteur et pour innover³².

Le développement récent de l'auto-entreprise³³, survenu dans un contexte de crise économique, ne permet pas de disposer d'éléments d'analyse sur ses potentiels de croissance. Toutefois, il semblerait que les structures créées soient de très petite taille (microstructures). Une partie des auto-entrepreneurs ayant fait le choix de développer leur activité dans les services à la personne, il convient de prêter attention à leur situation (HAGEGE, MASSON, 2010)³⁴.

En conclusion, les activités des structures et le périmètre de l'offre demeurent méconnus et ne peuvent être analysés par les acteurs du champ. Ce constat avait déjà été posé par le plan de développement des services à la personne.

3.1.3 Rendre l'offre lisible : un objectif dévolu aux enseignes qui peine à être atteint

La faible visibilité de l'offre avait été identifiée comme un frein potentiel au développement de ces services à la personne.

En effet, des études ont montré que le consommateur restait disposé à recourir à des réseaux informels et de proximité pour se faire recommander un intervenant ou un organisme de confiance (DEVETTER et al., 2008).

³² « Les entreprises interrogées étant très jeunes, bien souvent elles n'ont pas encore eu le temps de mettre en place un plan de formation continue (...) ». Par ailleurs, « la mise en œuvre de la formation est délicate opérationnellement au regard du turn-over du personnel et des difficultés de recrutement », Cahiers du Crocis, n°29, juillet 2008.

³³ Le régime de l'auto-entrepreneur s'applique depuis le 1er janvier 2009 aux personnes physiques qui créent ou possèdent déjà une entreprise individuelle pour exercer une activité commerciale, artisanale ou libérale (hormis certaines activités exclues), à titre principal ou complémentaire.

³⁴ Au niveau France entière, plus de la moitié des créateurs d'entreprise en 2009 sont des auto-entrepreneurs. La quasi-totalité des auto-entrepreneurs créent leur entreprise sans salarié. C'est dans le secteur des autres services aux ménages (arts, spectacles et services aux particuliers) que les créations ont le plus augmenté (+193%). Dans ce secteur, la part des créations par des auto-entrepreneurs atteint près de 80%.

C'est pourquoi la création et le déploiement d'enseignes figuraient parmi les principaux objectifs du plan Borloo (ANSP, 2005).

Ces enseignes devaient constituer un levier central de développement des services d'un point de vue économique, de la qualité de service, mais aussi social pour améliorer l'attractivité du secteur.

Ces nouveaux intermédiaires avaient ainsi pour objet de faire connaître au grand public l'offre, de la diffuser largement à travers un réseau de référence (mutuelles, assurances, banques, collectivités locales, entreprises) et d'aboutir à un maillage territorial fin de services de proximité. Grâce à la promotion de ces services, le travail de rapprochement offre/demande devait conduire à favoriser le développement économique de ce champ.

Par ailleurs, leur crédibilité pouvant être engagée, elles devaient répondre à ces attentes en apportant une garantie de qualité de services.

L'intervention à domicile, concernant la sphère privée et intime de la personne et/ ou des familles, des recommandations particulières avaient été formulées par des enseignes en matière de recrutement des intervenants et de respect d'une charte qualité. Des enquêtes de satisfaction auprès des clients avaient été prévues. Les enseignes avaient également été incitées à s'inscrire dans des démarches qualité visant la certification externe.

Le développement des enseignes répondait aussi à un mouvement de développement social dans le champ. Leur nature et leur organisation devaient leur conférer la capacité à proposer à leurs sous-traitants, souvent de petite taille et centrés sur un panel d'activité limité, des conditions de travail, de formation et de mobilité professionnelle plus attractives.

Ce projet de maillage territorial, de proximité de l'offre de services et de regroupement des structures reste problématique : ses effets sur la structuration du secteur restant peu visibles, il semble n'avoir pas abouti dans les proportions attendues sur le territoire³⁵.

Plusieurs explications sont avancées.

Selon le BIPE (2009), l'expérience des premières enseignes de distribution n'est pas concluante, celles-ci ne proposant pas leurs services et se contentant d'organiser la mise en relation entre « offre » et « demande ».

La capacité de créer l'offre, d'être prestataire et de se diversifier est devenue nécessaire. Le système de l'intermédiation simple, dans le cadre duquel l'enseigne se contente de référencer des prestataires et de mettre en relation le client et le prestataire, n'apparaît en effet pas économiquement viable : les enseignes proposent des services de faible qualité et relativement chers car la marge du distributeur est prise sur l'intervenant et le producteur (sans compter les budgets élevés de publicité). D'autres raisons sont avancées, qui peuvent expliquer les difficultés de mise en œuvre (DEVETTER F.-X. et al., 2008) : leur éloignement des territoires, leur difficulté à intégrer les contraintes liées à l'intervention de proximité ainsi que leur articulation avec le réseau opérationnel des structures agréées. En outre, certaines enseignes nouvellement arrivées sur le « marché » des personnes fragiles, ont manqué de légitimité auprès des acteurs historiques.

³⁵ « Constituées au niveau national, les enseignes ne pénètrent que progressivement les territoires et cela n'est pas propre à la région Pays de la Loire ». CROFF B. (2008).

On peut toutefois penser que le potentiel de développement des enseignes est appelé à évoluer, notamment via le développement d'une offre de service innovante.

L'exemple de la jeune enseigne Handéo illustre une démarche de réponse aux besoins spécifiques de personnes en situation de handicap. L'objectif est de développer une offre de proximité en prestations, qu'elles soient spécifiquement adaptées au(x) handicap(s) ou « généralistes », et délivrées au domicile. La démarche, en construction, de cette enseigne intègre également une réflexion plus générale sur la question du « juste prix » d'une part, et sur la question de la qualité de service, d'autre part.

Les enseignes, perspectives (BIPE, 2009)

« Une évolution de ce modèle vers la vente de services prépayés, comme c'est le cas de l'enseigne Genius de LA POSTE, semble déjà plus intéressante : cette enseigne propose maintenant un ensemble de packs de services (par exemple, 3 heures de ménage). Ce système repose sur l'achat-vente de prestation sous marque blanche : il implique pour l'enseigne (ou l'entreprise) d'avoir une politique vis-à-vis de la clientèle, de définir des prix des services (avec un positionnement prix en accord avec le positionnement de l'enseigne ou de la marque), et de définir des offres de service. Mais dans ce scénario aussi le coût – élevé -de l'intermédiation et de l'organisation de l'offre, n'est amortissable par l'opérateur que s'il peut générer des synergies avec d'autres activités, comme c'est le cas par exemple des banques ou des assureurs.

En effet, pour ces derniers (grands opérateurs ou nouveaux entrants tels les banques, les compagnies d'assurance ou d'assistance, les opérateurs de la téléphonie et de grands distributeurs), l'entrée dans le champ des services à la personne est perçu comme un moyen de fidéliser une clientèle intéressée par le métier principal et originel de l'opérateur. Dans ce scénario, les coûts de revient des services à la personne sont donc partagés/mutualisés avec d'autres services et l'activité peut être globalement rentable ».

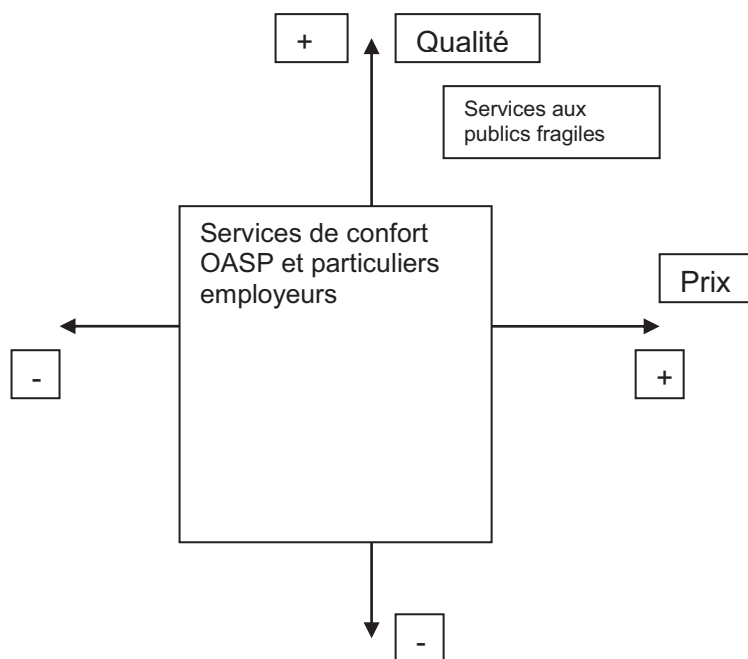
La question des modes de structuration à privilégier reste ainsi posée à la veille d'une étape très importante puisque les premiers renouvellements d'agrèments seront demandés en 2010. Quels sont les axes à développer pour permettre la pérennisation et le développement des nombreuses structures créées ces dernières années ?

Deux modes de régulation doivent être examinés : la régulation par le marché, pour des prestations dites « de confort » (régulation par la concurrence) et, la régulation institutionnelle qui est exercée par les pouvoirs publics au titre de la protection des publics fragiles et vulnérables (DEVETTER et al., 2008)³⁶.

³⁶ « La distinction entre personnes fragiles et non fragiles pourrait être le référentiel structurant pour hiérarchiser les dispositifs de mise en relation de l'offre et de la demande, notamment parce qu'elle implique ou non la médiation d'une tierce personne dans la qualification des besoins. (...). Discriminante pour l'attribution d'une allocation, la référence à l'aide des personnes fragiles n'a pas été un frein à la mise en concurrence progressive des services d'aide à domicile (...). A ce niveau la situation française diffère de la situation belge où l'instauration d'un quasi-marché a été limitée aux services de ménage délivrés dans le cadre du titre service, ce qui exclut l'aide familiale aux personnes âgées, malades ou handicapées, en difficulté pour accomplir tous les actes de la vie quotidienne », p. 260.

3.2. Prix et qualité : des modes de régulation concurrentiels et institutionnels

La problématique de la qualité et du prix des prestations est un enjeu majeur de l'analyse du secteur des services à la personne.



Lecture du schéma : les services aux personnes fragiles doivent respecter des critères de qualité plus élevés et plus stricts et sont plus coûteux ; les services de confort se situent sur une échelle plus large tant par rapport à leur coût qu'à leur qualité.

3.2.1 La régulation des prix par le marché

Dans le cadre d'activités concurrentielles, le prix est un régulateur important ; les mécanismes marchands avec libre fixation du prix, favorisent la rencontre libre de l'offre et de la demande (de services à la personne). Or « le marché des services à la personne n'est pas un marché comme les autres (...) il donne peu d'informations claires et précises sur les quantités et les prix » (GALLOUJ, 2009).

Dans cette configuration, l'obstacle principal réside dans l'acceptation du prix de la prestation par le consommateur en rapport avec la notion de 'juste prix'. S'il estime que les services sont trop coûteux, il ne sera pas prêt à payer le prix qui permettrait aux structures de couvrir leurs coûts (liés notamment à la mise en place des démarches de qualité)³⁷. L'emploi direct reste à ce niveau plus compétitif car le prix à payer pour le consommateur n'intègre pas les coûts de fonctionnement d'une structure (local, gestion de la main d'œuvre...) d'autant plus qu'avec le CESU, une

³⁷ Les chefs d'entreprise interrogés dans l'enquête réalisée par le Crocis soulignent ainsi que « la clientèle n'est pas consciente du juste prix d'un service de qualité ». Cahiers du Crocis, Juillet 2008, n°29.

grande partie des démarches est réalisée par les services du Chèque Emploi Services.

Plusieurs solutions sont envisagées dans ce contexte :

- Le développement d'une offre de services large reposant sur de grandes entreprises (assurances) de la filière, qui peuvent intégrer des activités non forcément rentables, et s'inscrivant alors dans une démarche plus large de captation d'une clientèle (cf. supra).
- Le développement du prépaiement : il s'agit de formules d'abonnement qui permettent de planifier la consommation et de fidéliser une clientèle ; elles relèvent de logiques « hors-prix ». Elles permettent de proposer une offre de bouquets de services ainsi que des offres globales.
- Le développement du Chèque Emploi Services préfinancé : la mesure prévoit que le prix payé par le consommateur est en partie pris en charge par l'entreprise. Cela ne va pas sans poser un problème d'égalité de traitement, l'accès à la mesure étant étroitement lié à l'implication de l'entreprise dans le dispositif.

Le prix ne constitue pas à lui seul un facteur de régulation des activités de service. En effet, pour soutenir l'offre de services, il doit être à un niveau suffisant pour couvrir les coûts, mais, pour permettre le développement de la demande, il doit être suffisamment bas pour que les ménages puissent le payer. Le travail de réflexion engagé par la plateforme des Yvelines avec les associations et les entreprises adhérentes pour parvenir à une harmonisation des prix qui préserve l'équilibre des structures tout en protégeant la solvabilité des bénéficiaires s'inscrit dans cette recherche et démontre que l'intervention institutionnelle est nécessaire.

3.2.2 Une régulation institutionnelle difficile : l'exemple de la tarification des services d'aide à domicile

Les services d'aide à domicile étant orientés vers les personnes âgées, public fragile, ils bénéficient d'un encadrement institutionnel particulier à travers notamment le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Celle-ci constitue à la fois une mesure d'expression et de soutien de la demande : les personnes âgées dépendantes reçoivent l'aide financière qui leur permet de subvenir à leurs besoins d'autonomie. Dans le même temps, se constitue la demande solvable d'aide et de maintien à domicile.

Parallèlement, l'APA justifie un encadrement des structures offreuses de services. Le mécanisme de l'APA impose ainsi une régulation, côté demande et côté offre des services d'aide à domicile.

L'Inspection Générale des affaires sociales pointe les difficultés de la tarification mise en place : complexe, elle génère une opacité qui peut s'avérer préjudiciable à tous, et singulièrement aux bénéficiaires de l'APA. En pratique, des restrictions à une concurrence loyale entre prestataires demeurent sans qu'une réflexion globale ait été toujours entreprise sur leur justification au nom de l'intérêt général. L'enquête du Crocis pointait également ces distorsions de concurrence puisque les chefs

d'entreprises de services à la personne enquêtés « déplorent le refus de certains organismes publics d'orienter les utilisateurs vers le secteur privé » (CROCIS, Cahiers, 2008).

Au final, les modes de tarification pour les services autorisés sont complexes et peu lisibles pour le public. « Le rôle de régulation des pouvoirs publics, en particulier sur le secteur des services d'aide à domicile mériterait d'être réexaminé et renforcé. La réglementation sur les conditions d'exercice de ces services, en particulier la tarification demeure complexe (dualité des procédures d'autorisation et d'agrément) ; variété des modes de tarification pratiqués » (IGAS sur l'APA, 2009).

La tarification dans les services d'aide à domicile : des modalités multiples

(Source : rapport IGAS RM2009-024P)

Les services d'aide à domicile sont encadrés par un double régime juridique : celui de la loi du 2 janvier 2002 faisant entrer les services à domicile dans le champ des établissements et services médico-sociaux soumis à autorisation administrative et celui de la loi du 26 juillet 2005 ouvrant à la concurrence le marché des services à domicile et créant une procédure parallèle d'agrément. Les services agréés sont libres de leurs prix alors que les services autorisés doivent respecter un tarif administré qui peut être individualisé ; deux types de tarifs encadrent ainsi l'activité des services autorisés :

- le tarif unique de référence qui sert de base pour les services autorisés : l'utilisateur n'aura pas de complément à payer, mais le montant fixé peut ne pas couvrir l'intégralité des coûts des structures et ainsi les mettre en difficulté. Si le montant s'adapte aux coûts, cela implique pour le CG un supplément de financement et cela revient à subventionner certaines structures (ex 94). Les services agréés ne sont pas tenus de respecter ce tarif et peuvent fixer un prix supérieur qui contraint alors l'utilisateur à payer le complément.

- le tarif individualisé (en fonction des types d'intervention) soulève deux difficultés : la possibilité de véritablement isoler les types d'intervention, et l'hypothèse sous-jacente que le niveau de qualification détermine l'augmentation du tarif or, il ne garantit pas nécessairement une meilleure qualité de service.

Au regard du vieillissement démographique inéluctable et de l'insuffisante couverture des besoins de garde des jeunes enfants, le développement de l'offre repose, en grande partie, sur le segment des personnes vulnérables et fragiles. Face à ces enjeux, l'encadrement institutionnel doit également porter sur la qualité des services rendus et permettre de qualifier et de comparer les prestations entre elles pour effectuer un choix éclairé.

3.2.3. La qualité : un enjeu de régulation institutionnelle qui soulève des contraintes fortes

L'exigence de qualité se pose différemment selon que l'on a affaire à des activités de service de confort ou des activités de service dirigées vers les personnes fragiles. En effet, le maintien et l'aide à domicile des personnes âgées, la prise en charge de petits enfants imposent le respect de conditions plus strictes de prise en charge.

La démarche qualité, en permettant de comparer les prestataires et les prestations délivrées, contribue à définir le champ concurrentiel et constitue un mode de régulation du marché, en particulier s'il concerne des publics vulnérables.

Si le premier Plan Borloo avait notamment pour objectif d'améliorer la qualité des prestations par la professionnalisation des salariés, l'agrément (simple et qualité) et la certification, il s'inscrivait dans la continuité d'actions encouragées par les pouvoirs publics, principalement pour la prise en charge des personnes âgées ou handicapées.

Retenons l'exemple de celles initiées en 1999 par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAVTS) pour la mise en place de démarches qualité pour les aides ménagères et par la CNSA, en particulier avec le Fonds de modernisation de l'aide à domicile en 2001³⁸ et la signature de conventions avec les conseils généraux ou les fédérations d'opérateurs. Le département des Yvelines illustre l'intérêt de ce fonds à travers le soutien apporté aux structures d'offre de services à la personne par la plateforme départementale pour préparer les projets et les demandes de financement.

De même, des démarches de certification et de labellisation³⁹ ont émergé et se sont multipliées à l'initiative de grands réseaux de la branche de l'aide à domicile⁴⁰ avec l'appui institutionnel de l'ANSP, en particulier dans le cadre du programme Thétis, et le soutien de l'Agence Nationale d'Amélioration des Conditions de Travail

Ces démarches, nombreuses, pour l'amélioration de la qualité des services à la personne, sont symptomatiques de la multiplicité des intervenants institutionnels et de leur manque de coordination. L'IGAS préconise d'éviter la prolifération des évaluations et certifications diverses et variées notamment en évitant leur prise en charge financière par des financements publics (IGAS sur la qualité, 2009).

Sur le terrain, l'offre s'est globalement peu structurée autour de la qualité des prestations.

Ainsi, des écueils demeurent en matière de professionnalisation des salariés tels que les difficultés d'harmonisation des diplômes, l'insuffisance des passerelles entre eux en particulier concernant les certifications de niveau V (ASSERAF, 2009) ainsi que des difficultés d'unification des conventions collectives en vigueur⁴¹. Les actions de sécurisation des parcours professionnels développées en Seine-Saint-Denis tentent d'apporter une réponse à la nécessaire professionnalisation des salariés ou des demandeurs d'emploi.

De plus, des distorsions existent entre types de services puisque l'emploi direct est laissé hors du champ de l'agrément qualité et de l'autorisation et de leur contrôle,

³⁸ La CNSA développe le conventionnement avec le département par la signature de conventions cadre départementales pluriannuelles de modernisation et de professionnalisation des services d'aide à domicile.

³⁹ La certification renvoie à une démarche volontaire de contrôle externe qui permet à un organisme agréé de voir son agrément automatiquement renouvelé s'il est certifié. La labellisation renvoie à une démarche interne à la profession, elle permet aux structures « de se démarquer de la concurrence ». Source : IGAS RM2009-035P).

⁴⁰ Par exemple, l'UNA et ADESSA A Domicile.

⁴¹ Le rapport de l'IGAS (2009) sur la qualité des services d'aide à domicile est à cet égard très critique : « Il appartiendra aux pouvoirs publics de veiller au contenu des conventions collectives (...) afin d'éviter de grosses distorsions de concurrence, et des différences de qualité, entre les trois secteurs que sont les centres communaux d'action sociale, le secteur associatif et le secteur lucratif », p.24. Il est à noter que l'unification des conventions du secteur non lucratif est engagée.

alors qu'il bénéficie des règles fiscales très avantageuses et du financement via le versement de l'APA.

De même, les services sous agrément simple échappent également à ces contrôles puisque l'octroi de l'agrément simple ne s'accompagne d'aucune exigence de qualité de service (Cour des Comptes, 2010). Cependant, l'hypothèse de la disparition de cet agrément dans un contexte d'opacité de l'offre de services de confort pose avec acuité la question d'une différenciation des prestations offertes. A cet égard, la protection des consommateurs recourant aux services à la personne fait l'objet d'une attention particulière depuis 2007, ce secteur enregistrant un niveau important de plaintes. La nécessité du renforcement des contrôles visant à s'assurer que les règles d'information du consommateur sont respectées ou que les contrats sont passés loyalement, en particulier en cas de démarchage à domicile, a été rappelé récemment par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGAS, sur la qualité, 2009).

Enfin, comme on l'a vu précédemment, le suivi des structures agréées qualité ou autorisées souffre d'une déficience de contrôle et de coordination par les pouvoirs publics⁴². En amont, la délivrance de l'agrément n'impose pas de démarche d'évaluation systématique des pratiques des professionnels (qu'ils soient dirigeants, encadrants ou intervenants). En aval, le suivi de l'activité est entravé par le lieu d'exercice des intervenants puisque le domicile des personnes n'est pas accessible aux autorités de contrôle (IGAS, sur la qualité, 2009).

La question du contrôle de la qualité est en effet un enjeu de régulation institutionnelle d'actualité puisque, dans la continuité de la démarche initiée en 2007⁴³, l'ANSP vient de rendre publiques les dispositions visant à consolider la qualité de l'offre de services en direction des publics vulnérables.

Le programme national pour le renouvellement de l'agrément qualité (Source : ANSP, février 2010)

Il décline les dispositions du cahier des charges de l'agrément qualité relatives aux personnels encadrants et aux intervenants ainsi que les dispositions propres au renouvellement de l'agrément qualité.

Concrètement, les organismes agréés doivent faire pratiquer une évaluation externe de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées par l'Agence nationale de l'évaluation de la qualité des établissements et des services sociaux et médico-sociaux (ANESM).

Parmi les éléments structurant l'évaluation, une attention doit être portée au soutien et à l'accompagnement de l'intervenant par l'encadrement ainsi qu'à la qualification de l'ensemble des personnels.

La progression de l'organisme depuis le dernier agrément sera particulièrement analysée, par exemple vis-à-vis des formations suivies par les salariés qui n'avaient pas de titre ou de diplôme attestant de compétences dans le secteur concerné.

Quant aux organismes autorisés, ceux-ci feront l'objet d'une vigilance accrue en étant soumis à une évaluation interne tous les 5 ans et à une évaluation externe menée à deux reprises pendant la durée légale du régime de l'autorisation (15 ans).

Enfin, les organismes disposant d'une certification bénéficient d'un renouvellement automatique de leur agrément.

⁴² Les services des DDTEFP, des DDASS, des DRCCRF, de l'inspection du travail sont compétents pour contrôler mais leur coordination est rarement mise en œuvre.

⁴³ Circulaire ANSP/DGEFP/DGAS n°1-2007 du 15 mai 2007.

Les enjeux autour du renouvellement des agréments qualité des organismes agréés sont d'autant plus saillants que le développement de la démarche qualité reste discriminant.

Les structures ont-elles toutes les moyens de mettre en place des services de qualité ? Le maintien de tarifs très bas « nuit à la professionnalisation du secteur et à l'amélioration des conditions de travail (...), la qualité a un coût » (CROCIS, Cahiers, 2008). Cette question mérite une attention particulière au regard des créations nombreuses d'entreprises de petite taille car la question de la pérennisation des structures suppose d'être résolue pour que les stratégies de développement de services de qualité puissent se mettre en place.

La nécessité pour les structures d'atteindre une taille critique qui leur permette d'avoir un encadrement qualifié et diversifié, de travailler en réseau ou encore de disposer d'un volume de clientèle suffisant est clairement apparue dans les territoires de notre enquête⁴⁴.

Les rares informations disponibles fournissent des indications sur la pérennité des entreprises dans des secteurs d'activité approchant celui des services à la personne⁴⁵. Le taux de survie à un an des établissements des services aux particuliers⁴⁶ est de 82 % et chute à 46 % à 5 ans. Ce taux, proche de celui du secteur de l'action sociale, serait toutefois supérieur à celui des autres secteurs (INSEE – CRCI – IAU, 2008).

Les associations historiques ne sont pas non plus épargnées, en particulier en raison de l'insuffisance de leur trésorerie et une centaine d'entre elles frôlaient le dépôt de bilan en 2009⁴⁷. En effet, l'équilibre économique de ces acteurs est fragile en raison de la dépendance à l'égard des financements publics, un taux de marge très faible et l'instabilité des personnels et des clients (IGAS sur la qualité, 2009).

Une autre particularité du champ de l'aide à domicile tient aux tensions qui se manifestent entre « une conception de l'activité de services fondée sur la maîtrise accrue d'outils techniques (sur le plan management, du suivi budgétaire, de l'application du droit du travail...) et un engagement bénévole fondé en premier lieu sur la relation interpersonnelle » (RIVARD, 2006).

Enfin, beaucoup de structures nouvelles agréées affichent des prix très bas qui ne permettent pas de garantir la qualité de la prise en charge et induisent une concurrence face à laquelle les structures plus anciennes résistent difficilement.

Dans ce contexte marqué par la fragilité économique et financière des structures, les coûts de la démarche qualité peuvent s'avérer très élevés voire « inabordables par

⁴⁴ Confirmant les constats dressés par la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales dans une étude sur les services à la personne : au-delà « du prix des services, les ménages attendent de la part des organismes agréés professionnalisme et qualité de service, faute de quoi, ils privilégient l'emploi de gré à gré-éventuellement au noir », Services à la personne : l'arrivée des entreprises modifie-t-elle la donne ?, PME/TPE en bref, n°26, octobre 2007.

⁴⁵ Il s'agit des secteurs des services aux particuliers et de l'action sociale, celui des services à la personne n'existant pas statistiquement.

⁴⁶ Il regroupe les activités récréatives, culturelles et sportives.

⁴⁷ Les associations d'aide à la personne en état d'asphyxie financière, Le Monde, 10 février 2010.

rapport au coût de l'activité de base qui est celui de l'intervenant à domicile⁴⁸ ». Cette contrainte financière a été évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens dans les territoires franciliens. Dans l'un d'eux, des dispositions sont prévues pour apporter un soutien financier à des associations œuvrant dans le champ de l'aide à domicile.

En conclusion, la structuration de l'offre de services à la personne interroge à plusieurs titres.

Tout d'abord, l'offre demeure mal connue au niveau régional. Les données administratives et statistiques renseignent partiellement sur l'offre des structures agréées. Les activités et le périmètre de l'offre de services demeurent insaisissables malgré un arsenal réglementaire dédié pour les structures agréées et en raison de l'opacité de l'offre par les structures non agréées. On peut espérer que les améliorations en cours du système d'information Nova permettront de remédier à ces manques.

De plus, de fortes interrogations pèsent sur l'état de santé et la survie des prestataires de services ; le développement récent de l'auto-entreprise ne s'accompagne pas d'une analyse de ses potentiels de croissance⁴⁹. Le rôle de structuration initialement dévolu aux enseignes n'a pas évolué comme attendu bien que d'autres acteurs s'en soient emparés, en particulier à un niveau local fin.

Au final, l'analyse globale de la structuration de l'offre en région reste en suspens.

La question des conditions de pérennisation du développement de l'offre est également centrale.

Le prix et la qualité constituent des critères de régulation concurrentiels et institutionnels.

Si le prix régule les activités de service, son niveau doit être suffisant mais accessible. L'intervention institutionnelle est donc nécessaire, mais l'exemple de la tarification en montre la difficulté.

Quant à la qualité, malgré les objectifs affichés par le Plan Borloo, celle-ci a peu servi à l'offre pour se structurer. La nécessité d'améliorer le contrôle des structures qui interviennent en direction des publics vulnérables est renforcée par les récentes dispositions relatives au renouvellement de l'agrément qualité.

Néanmoins le développement de la démarche qualité reste discriminant : les contraintes demeurent fortes en raison de l'effort financier à consentir dans un contexte de grande fragilité des structures (la qualité a un coût).

⁴⁸ Deux exemples sont cités par le rapport IGAS (2009) sur la qualité : le coût d'une certification, réclamant trois années de réalisation, varie de 60.000 à 76.000 euros. *In* : IGAS (2009) sur la qualité, p.19-20. Toutefois, comme le souligne la DGAS dans ses remarques au rapport (p.72), une étude serait utile pour apprécier l'impact de la certification sur les coûts de fonctionnement.

⁴⁹ Dans un souci de simplification des procédures, les renseignements demandés au porteur de projet sont très limités et rendent l'analyse d'autant plus difficile.

Conclusion générale

La période 2005-2009 est une période de structuration des acteurs et du marché des services à la personne.

L'ANSP, créée en 2006, agit désormais dans un périmètre d'intervention en extension et s'outille grâce à une dotation progressive en moyens. La nomination de délégués territoriaux dans les départements en fournit une illustration.

Le rôle des acteurs de l'intermédiation dans la structuration de l'offre est un élément saillant de l'étude dans les territoires. Ces acteurs « émergents » et en construction (les plateformes par exemple) 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, à soutenir des démarches expérimentales. Ces acteurs locaux, en prise directe avec les acteurs de terrain, contribuent de ce fait au maillage territorial et au développement de services de proximité, rôle initialement dévolu aux enseignes.

Notre enquête a également souligné l'émergence des conseils généraux qui ont bénéficié des services des plateformes et de leur apport en termes de connaissance des acteurs et du développement du marché, pour intervenir de façon plus active.

Les thèmes traités dans notre étude, en particulier ceux identifiés dans les territoires, ont également fait ressortir ce qui nous semble constituer des axes d'amélioration de la politique en faveur des services à la personne.

Nous avons insisté sur l'importance de la qualité de l'offre de services à l'endroit des personnes vulnérables et les conditions de sa nécessaire amélioration. La professionnalisation des intervenants, l'offre de formation à l'endroit des personnes éloignées de l'emploi, la sécurisation des parcours des personnes peu qualifiées sont autant d'orientations vers cet objectif.

Nous avons souligné la grande fragilité des structures⁵⁰, en particulier de l'aide à domicile, cet aspect étant insuffisamment documenté et analysé. La situation de faillite financière, en particulier de grandes associations, s'accompagne de licenciements dans des proportions qui peuvent être importantes⁵¹. La destruction de structures et d'emplois est un indicateur de l'évolution du champ qui mérite une vigilance particulière.

⁵⁰ Cette situation pourrait également concerner les auto-entrepreneurs dont la très petite taille des structures contribue à questionner la solidité du marché. Le poids des auto-entrepreneurs dans le secteur pourrait, en effet, ne pas être négligeable : sur les 65.648 entreprises créées sous ce statut en Ile-de-France en 2009, 58% relèveraient des services au sens large, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale.

⁵¹ Par exemple, ASSAD 77, une association de la branche de l'aide à domicile de Seine-et-Marne et dont la liquidation judiciaire a été prononcée en octobre 2009, a licencié 490 salariés. Cf. JO Sénat du 03/02/2010 - page 757, <http://www.senat.fr/questions/base/2009/qSEQ09120738S.html>.

Enfin, nous avons relevé l'absence de lisibilité voire l'opacité de ce champ, rendant ainsi l'évaluation de cette politique très délicate.

Au terme de la rédaction de notre rapport, la Cour des Comptes publiait son bilan du Plan 2005-2009 de développement des services à la personne compte tenu « des sommes considérables que les pouvoirs publics consacrent à cette politique ».

Les auteurs constatent que la finalité principale du plan est délicate à évaluer en raison « de bases statistiques incertaines et d'une conception extensive de la notion d'emploi créé » : loin de la création de 500.000 emplois supplémentaires en 3 ans, l'INSEE estime à 108.000 équivalents temps plein, le nombre d'emplois créés entre 2006 et 2008 (Cour des Comptes, 2010). 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 parcours de réinsertion et de formation⁵².

Un autre critère d'appréciation de l'offre nous semble devoir être souligné. Comme de nombreuses études l'ont notamment relevé, les emplois demeurent « de qualité très médiocre, quelle que soit la dimension retenue, y compris comparativement aux autres employés et ouvriers non qualifiés »⁵³.

Si le développement d'emplois de qualité est coûteux, il dépend des choix de société portés par les politiques publiques. Or dans le cadre de la politique en faveur des services à la personne, « 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 ». Pour autant, cette politique s'est traduite par un effort financier public qui « atteint près de 6,6 milliards⁵⁴ d'euros sous la forme d'exonérations fiscales (4,44 milliards d'euros) et sociales qui bénéficient à 3,4 millions de particuliers employeurs, environ 7000 associations et 4700 entreprises agréées » (Cour des Comptes, 2010).

Il est avéré que la dépense fiscale bénéficiant aux foyers ne concerne que 4% de leur ensemble : le principal facteur explicatif de la consommation de services étant le niveau de revenus, les catégories les plus aisées sont les premières bénéficiaires (CARBONNIER, 2009).

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 ».

⁵² De nombreux auteurs ont abordé ces aspects, en particulier VEROLLET Y. (2008) et JANY-CATRICE F. (2009).

⁵³ « Un emploi est 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 » (DEVETTER et al. 2009).

⁵⁴ Ce coût brut est prévisionnel mais il exclut 2,5 milliards d'euros de 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.

ANNEXES

1- Liste des activités de services à la personne

Source : décret n° 2005-1698 du 29 décembre 2005 fixant la liste des activités mentionnées à l'article L. 129-1 du code du travail

- Entretien de la maison et travaux ménagers ;
- Petits travaux de jardinage ;
- Prestations de petit bricolage dites "hommes toutes mains" ;
- Garde d'enfant à domicile ;
- Soutien scolaire et cours à domicile ;
- Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;
- Livraison de repas à domicile* ;
- Collecte et livraison à domicile de linge repassé* ;
- 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 ;
- 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 ;
- Garde-malade, à l'exclusion des soins ;
- Aide à la mobilité et aux transports de personnes ayant des difficultés de déplacement* ;
- Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives* ;
- Accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante)* ;
- Livraison de courses à domicile* ;
- Assistance informatique et internet à domicile ;
- Soins et promenades d'animaux domestiques, pour les personnes dépendantes ;
- Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;
- Gardiennage et surveillance temporaire, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;
- Assistance administrative à domicile.

* à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile

Source : ANSP ([http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/les-cinq-nouvelles-activites-de-services-a-la-personne-\(11807\).cml](http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/les-cinq-nouvelles-activites-de-services-a-la-personne-(11807).cml))

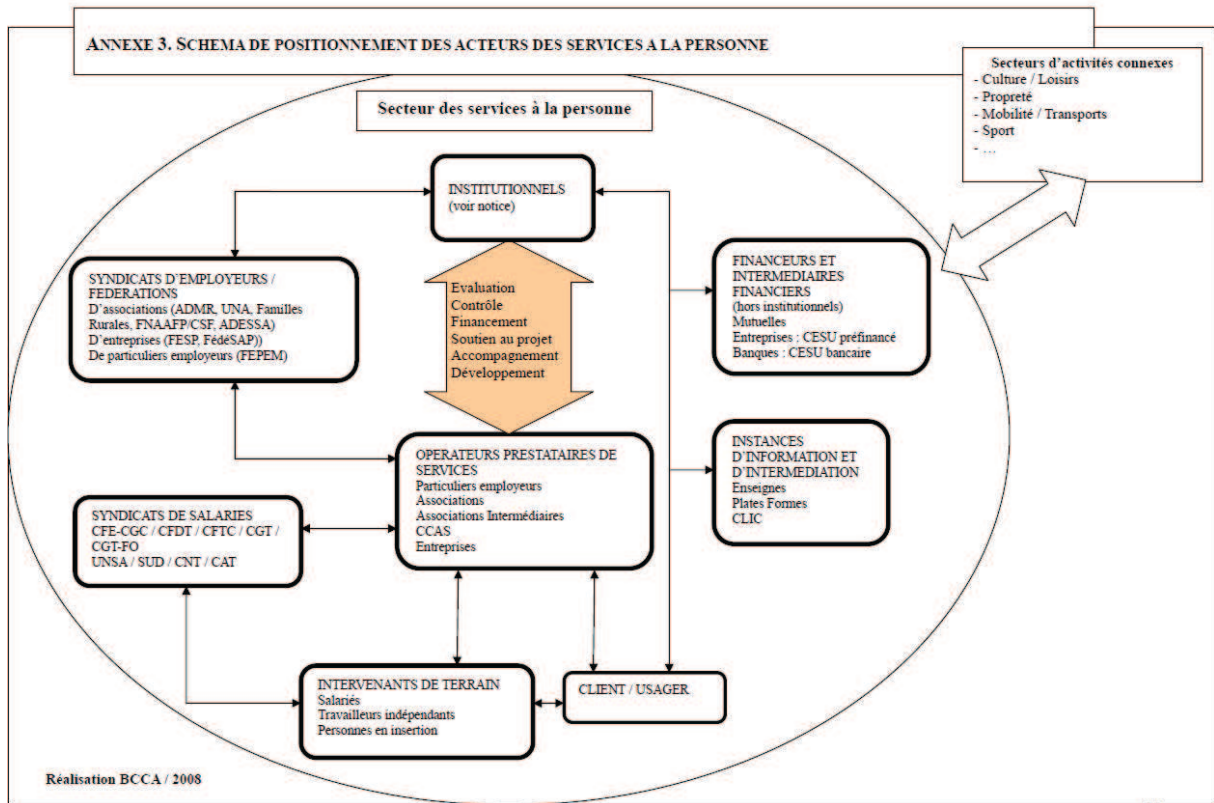
- Aide aux aidants familiaux ;
- Audit éco-habitat ;
- Prévention des accidents de la vie courante ;
- Assistance informatique à distance ;
- Soutien scolaire en mini groupes dans les zones urbaines sensibles.

2- Plan Borloo : principales mesures

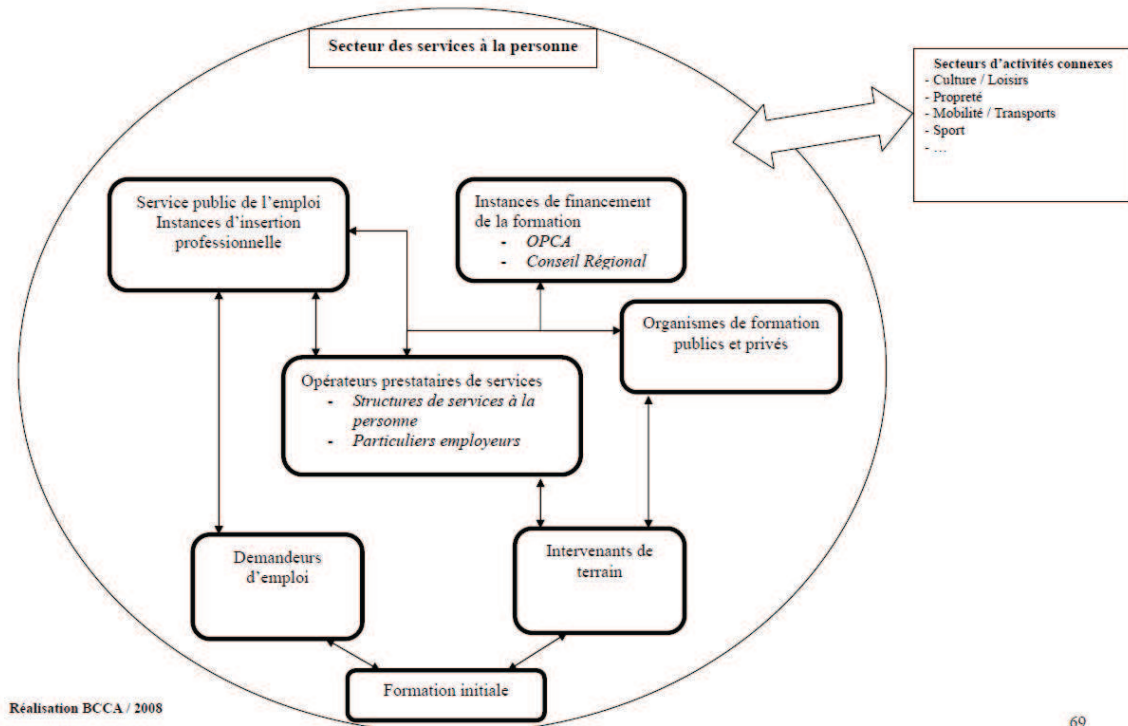
- **La mise en place du chèque emploi service universel (CESU)** : ce chèque, accessible à tous, remplace le chèque emploi service et le titre emploi service. Il permet de rémunérer tous les services à la personne relevant de l'agrément, que le salarié soit employé directement ou par le biais d'un prestataire ou d'un mandataire. Il comporte un volet social simplifié destiné à payer les cotisations sociales de l'employeur. Il peut être acheté soit directement par le particulier employeur, par exemple auprès d'un établissement bancaire, soit être délivré par son entreprise, les conseils généraux, les organismes de protection sociale ou encore les mutuelles, qui pourront financer une partie de son coût. Lorsque le CESU est délivré par l'entreprise, la contribution financière de cette dernière à l'achat de ces chèques lui ouvre droit à un crédit d'impôt supplémentaire de 25 %, qui s'ajoute aux déductions fiscales déjà existantes.
- **La simplification des procédures d'agrément⁵⁵ des structures de services à la personne** : les agréments relèvent des préfets de département et sont valables sur l'ensemble du territoire national.
- **L'allègement des cotisations pour les particuliers employeurs** : contrairement aux entreprises, les particuliers ayant acheté directement des CESU ne bénéficieront pas de crédits d'impôt. Désormais, les particuliers employeurs sont incités à cotiser sur la base du salaire réellement versé. En contrepartie, ils bénéficient d'un allègement de charge patronale de 15 points. La réduction d'impôt dont bénéficient les utilisateurs du chèque emploi service reste inchangée.
- **La suppression de toutes les cotisations patronales** au profit des prestataires de services agréés.
- **L'amélioration des droits sociaux et des conditions de rémunération des salariés** : extension à toute la branche de l'aide à domicile de l'accord du 29 mars 2002 revalorisant de 24 % sur trois ans les grilles moyennes de rémunération ; incitation à la négociation des partenaires sociaux sur six sujets : lutte contre le temps partiel subi, institution d'un fonds de remboursement des frais de transport des salariés, prise en compte de la pénibilité, développement du cumul emploi retraite, lutte contre l'isolement des salariés et unification du champ conventionnel.
- **La création de l'agence nationale des services à la personne (ANSP)** : elle a pour mission de promouvoir le développement et la qualité des services à la personne. Cette agence est notamment chargée du développement d'un dispositif d'enseignes nationales afin de regrouper des associations sous une même bannière, de rendre leur offre plus lisible et d'inciter les opérateurs à solliciter une certification de qualité auprès d'un organisme indépendant agréé. L'ANSP acquiert un rôle d'information auprès des particuliers, des salariés, des employeurs et des administrations concernant les règles applicables au secteur des services à la personne. Elle doit également veiller à la qualité des services rendus aux personnes, suivre statistiquement l'évolution de l'emploi dans le secteur et impulser la négociation collective avec les partenaires sociaux et les acteurs du secteur.

3- Schémas des acteurs intervenant dans les services à la personne

Source : B. CROFF et associés (2008)



ANNEXE 4. SCHEMA DE POSITIONNEMENT DES ACTEURS DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DANS LES SERVICES A LA PERSONNE



Bibliographie

- Adeo (2009), *Etude de l'offre de formation professionnelle en Seine-Saint-Denis*, pour le Conseil général de Seine-Saint-Denis.
- Anaphor (2009), Spécificités des services d'aide à la personne destinés aux adultes en situation de handicap, Etude pour Handeo.
- ANSP (2005), *Plan de développement des services à la personne. Pour la constitution d'un pôle d'excellence nationale dans le secteur des services à la personne.*
- ANSP (2010), *Programme national pour le renouvellement de l'agrément qualité.*
- ARMAND A. (2008), *Les métiers de l'aide à la personne sur le territoire Seine Aval*, AFPA.
- ARMAND A., CHAUZY F. (2009), *Diagnostic Action des Services à la personne dans les Hauts-de-Seine*, AFPA.
- ASSERAF George (2009), *Pour une « simplification de l'offre des certifications » dans le champ des services aux personnes fragiles*, Rapport.
- BIPE (2009), *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne.*
- CARBONNIER C. (2009), « Analyse des conséquences incitatives et redistributives de la dépense fiscale pour l'emploi à domicile », *Cahiers*, n°2009/07, DGTPPE, février.
- Centre d'Analyse Stratégique (2008), « L'Etat et les agences : limitation ou extension de la puissance publique ? », *Note de Veille*, n°88, janvier.
- Centre de ressources du Val-de-Marne (2008), *Etat des lieux du secteur des services à la personne du Val-de-Marne.*
- Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Ile-de-France (2009), *Les services à domicile : quelles prestations pour quels enjeux en ressources humaines ?*
- CHOL A. (2008), « Les services à la personne en 2006 : une croissance continue », *Premières Informations, Premières synthèses*, n°48-2, DARES, novembre.
- Circulaire ANSP/DGEFP/DGAS n°1-2007 du 15 mai 2007 relative à l'agrément des services à la personne.
- Circulaire interministérielle du 22-12-2006 relative à la mise en place de plates-formes de formation aux métiers de l'aide à la personne dans le champ sanitaire et social.
- Conseil économique, social et environnemental (2008), *Les services à la personne*, Avis de suite présenté par VEROLLET Y.
- Conseil général de Seine-Saint-Denis (2006), *Les services à la personne en Seine-Saint-Denis. Une approche statistique.*
- Cour des Comptes (2005), *Les personnes âgées dépendantes*, Rapport.
- Cour des Comptes (2009), *La prise en charge des personnes âgées dépendantes*, Rapport public annuel 2008, pp. 255-303.
- Cour des Comptes (2010), *La politique en faveur des services à la personne*, Rapport public annuel 2009, pp. 513-534.
- CRIES (2005), *Groupe de travail sur l'emploi et le marché du travail en Ile-de-France 2004-2005*, rapport, novembre.

CROCIS (2008), « L'emploi au cœur des préoccupations des entreprises de services à la personne », *Enjeux Ile-de-France*, n°107, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, juin.

CROCIS (2008), « La question des ressources humaines toujours plus cruciale pour les entreprises de services à la personne », *Les cahiers du Crocis*, n°29, juillet.

CROCIS (2007), « Les entreprises de services à la personne, des chefs d'entreprise optimistes, un dynamisme à soutenir », *Les cahiers du Crocis*, n°24, mai.

CROFF B. et associés (2008), *Etude à caractère prospectif et opérationnel sur les services à la personne en Pays de la Loire*.

Décret n°2055-16.98 du 29 décembre 2005 fixant la liste des activités mentionnées à l'article L 129-1 du code du travail.

DEVETTER F.-X., FRAISSE L., GARDIN L., GOUNOUF M.-F., JANY-CATRICE F., RIBAUT T. (2008), *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, rapport pour la DIISES.

DEVETTER F.-X., JANY-CATRICE F., RIBAUT T. (2009), *Les services à la personne*, Ed. La Découverte, Paris.

Direction départementale du travail de Seine-Saint-Denis (2008), Rapport d'activité.

Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales - DCASPL (2007), « Services à la personne : l'arrivée des entreprises a-t-elle modifié la donne ? », *PME/TPE en bref*, n°26, octobre.

DRASS Ile-de-France (2009), Statistiques et indicateurs de la santé et du social.

GALLOUJ C. (2009), *L'économie des services à la personne*, Ed Wolter Kluwer France.

HAGEGE C., MASSON C. (2010), « La création d'entreprise en 2009 dopée par les auto-entrepreneurs », *Insee Première*, n° 1277, INSEE, janvier.

IGAS (2008), *Services à la personne, bilan et perspectives*, rapport 2008-M-024-01.

IGAS (2009), *Enquête sur les conditions de la qualité des services d'aide à domicile des personnes âgées*, rapport RM2009-035P.

IGAS (2009), *La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie. Synthèse des contrôles de la mise en œuvre de l'APA réalisés dans plusieurs départements*, rapport RM2009-024P.

INSEE, CRCI Paris Ile-de-France, IAU (2008), *Les créations d'entreprises en Ile-de-France*.

JANY-CATRICE F. (2009), « Combien d'emplois dans les services à la personne ? », *Les chantiers de l'IDIES*, Note de travail, n°6, juillet.

Maison de l'emploi de Paris (2007), *Les services à la personne à Paris*.

Maison de l'emploi de Paris (2009), *Le devenir des créateurs accompagnés par la Maison de l'Emploi de Paris ayant créé leur structure de services à la personne*.

OREF Ile-de-France (2009), *Les métiers des services à la personne*, Portrait de métiers.

Plan de développement des services à la personne. Pour la constitution d'un pôle d'excellence nationale dans le secteur des services à la personne, 16 février 2005.

Rexecode Services (2009), Mise en place d'un observatoire économique et social du secteur des entreprises de services à la personne.

RIVARD T. (2006), « Les services d'aide à domicile dans le contexte de l'allocation personnalisée d'autonomie », *Etudes et Résultats*, n°460, DREES, janvier.