



L'offre de services à la personne en Champagne-Ardenne

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

Février 2007

Etude réalisée par

Maria FILIPPA

Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

en collaboration avec

Thomas DUBOIS

Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (URIOPSS) - Champagne-Ardenne

Et

Djamel DIDI

Chambre Régionale de l'Economie Sociale - Champagne-Ardenne (CRESCA)

Introduction	2
I- Le secteur des services à la personne : cadre juridique et administratif	2
II- Les services à la personne en Champagne-Ardenne : données quantitatives	6
III- Résultats de l'enquête et des entretiens menés auprès des opérateurs du secteur	10
Conclusion	15



Introduction

Cette étude a pour **but** d'analyser l'offre de services à la personne dans la région Champagne-Ardenne, en réalisant un inventaire des établissements, les acteurs et les emplois du secteur. L'inventaire proposé tient compte à la fois des données publiées par les services de l'Etat, des études réalisées par les organismes du secteur, des informations issues d'une enquête de terrain et des entretiens avec les acteurs du secteur.

L'étude de l'offre du secteur des services à la personne pose plus particulièrement **deux interrogations** : il s'agit de savoir d'une part, quelle est la réelle portée du secteur en termes de création d'emplois et de développement économique pour la région et, d'autre part, quelles sont les politiques ou actions d'accompagnement nécessaires au développement du secteur.

Pour répondre à la première interrogation, nous devons identifier et analyser l'offre et la demande du secteur. Dans cette étude, nous visons à cerner les caractéristiques de l'offre de services à la personne en Champagne-Ardenne (établissements, activités, emplois...). Pour comprendre la réelle portée du secteur dans la Région, ce travail devra être suivi d'une étude sur les caractéristiques de la demande de services.

La deuxième question concerne les politiques ou actions nécessaires au développement du secteur. La politique actuelle visant le développement des services à la personne met l'accent sur la structuration de l'offre. L'ANSP souligne ainsi que le plan élaboré « à l'avantage d'apporter une réponse à une demande forte de nos concitoyens et de contribuer à la création de nouveaux emplois à la professionnalisation et pérennisation des emplois existants » (Circulaire ANSP 2005-1 du 28 novembre 2005). D'autres analyses contredisent cette vision du secteur : pour certains, la clé du développement passerait par la solvabilisation de la demande, pour d'autres, il s'agirait d'une demande créée à partir de la consolidation de l'offre. Cette étude explore uniquement les caractéristiques de l'offre de services à la personne ; néanmoins, nous considérons que les analyses et les conclusions issues de ce travail devraient nous éclairer sur les mesures et politiques nécessaires au développement du secteur.

L'offre du secteur est analysée à partir de trois axes différents. Dans la première partie, nous examinons les aspects juridiques et administratifs régulant le secteur. Nous explorons ensuite les données statistiques issues des services publics (INSEE, DRTEFP, Ministère de la Santé et de la Solidarité). L'étude se termine par une analyse des résultats des enquêtes et des entretiens réalisés avec des acteurs du secteur.

I - LE SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE : CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Nous évoquerons premièrement les textes concernant les différentes catégories d'activités dans le domaine des services à la personne. Sont examinés ensuite les textes relatifs aux employeurs, les métiers du secteur et les formes de financement ; nous terminons cette présentation par une analyse des compétences des pouvoirs publics et des instruments visant le développement du secteur.

1.1 LA DEFINITION DU SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE

La pluralité de définitions et typologies en matière de services à la personne révèle que les angles d'analyse du secteur sont multiples. Certaines analyses mettent l'accent sur la nature des services rendus (accompagnement, aide...), d'autres sur le lieu d'exercice (domicile, proximité...). Par ailleurs, d'autres classements se réfèrent aux opérateurs et employeurs du secteur (mandataire, prestataires, particuliers...) et aux formes de financement propres à ce type de services (le Conseil Général, les caisses de retraite, les mutuelles, le bénéficiaire...). Ces éléments ou composants – activités, métier, opérateurs, financements – contribuent tous à l'identification du périmètre du secteur ; or, comment identifier avec clarté les frontières d'un secteur dont les composants font l'objet de définitions et classements multiples ? Pour parer à ces divergences et ambiguïtés, une étude sur le secteur des services à la personne exige au préalable une définition de son contenu et de ses frontières. Dans ce travail nous avons choisi de définir le secteur à partir du cadre réglementaire qui sous-tend son fonctionnement.

La complexité croissante des textes administratifs et juridiques destinés à encadrer le fonctionnement du secteur peut être vue comme une manifestation de la structuration du secteur. Si dans les années

1990 les principaux textes consacrés aux services à la personne se focalisaient principalement sur les activités dans le domaine médico-social et sur la question de la prise en charge des utilisateurs, depuis l'année 2000 ces textes visent à favoriser le développement du secteur. Nous distinguons deux types de textes : d'une part, les textes visant les activités et les catégories d'opérateurs susceptibles d'intervenir dans les services à la personne et, d'autre part, les dispositifs et mesures incitatives destinés à stimuler la demande et à promouvoir les activités du secteur. Les décrets fixant les conditions d'utilisation des chèques préfinancés pour le paiement des services à la personne et les différentes formes d'agrément (qualité et simple) constituent deux exemples représentatifs de ce nouveau cadre réglementaire destiné à favoriser le développement du secteur.

1.2 LES ACTIVITES

L'élaboration d'un nouveau corpus juridique en matière de service à la personne constitue une manifestation de l'intérêt que les pouvoirs publics portent à ce secteur. La loi du 29 janvier 1996 sur les services de proximité à domicile précise les différentes catégories de prestations qui rentrent dans ce secteur ; elle distingue trois catégories de services : aides aux familles, aide à des publics particuliers (personnes âgées et handicapées, enfants) et prestations concernant l'environnement des individus.

Les textes récents qui accompagnent la nouvelle politique de développement des services à la personne mise en œuvre en 2005 mettent l'accent sur deux aspects distincts du secteur : la nature des services réalisés entièrement ou partiellement à domicile, ainsi que les prestataires de services, personnes fragiles et non fragiles. Cette double entrée permet d'une part, de préciser les catégories de services susceptibles d'intégrer le secteur et de définir des avantages qui lui sont associés (déduction fiscale, absence de charges sociales) et, d'autre part, de simplifier l'accès au secteur (en réservant les services destinés aux personnes fragiles aux seuls organismes capables de remplir les conditions exigées pour l'obtention de l'agrément de qualité). Trois textes fondamentaux contribuent à définir les contours du secteur : l'article L. 129-35 du Code du Travail, la Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 et le Décret n°2005-1698 fixant la liste des activités nécessitant un agrément et modifiant le code de travail.

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 constitue le texte de référence de la politique visant le développement des services à la personne. L'article 1 de cette loi fixe le contenu du chapitre 9 du titre 2 du livre 1^{er} du Code du Travail. L'art. L. 129-1, définit d'abord les activités en fonction des opérateurs nécessitant un agrément et des destinataires des prestations. Le législateur évoque ainsi : a) des associations et des entreprises dont l'activité porte sur la garde des enfants et l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité favorisant leur maintien à domicile, ainsi que b) des centres communaux et intercommunaux d'action sociale au titre de leur activité de garde d'enfants de moins de trois ans à domicile.

Le décret n° 2005-1698 du 29 décembre 2005 fixe la liste des activités mentionnées à l'article L.129-1 du Code du Travail, en distinguant deux catégories d'activités : celles effectuées exclusivement à domicile et celles qui sont partiellement réalisées en dehors du domicile, à condition que la prestation fasse partie d'un ensemble d'activités effectuées à domicile.

Les activités réalisées **exclusivement à domicile** sont les suivantes :

1. petits travaux de jardinage
2. prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains »
3. garde d'enfant à domicile
4. soutien scolaire et cours à domicile
5. entretien de la maison et travaux ménagers
6. assistance aux personnes âgées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux
7. assistance aux personnes handicapées y compris les activités d'interprète en langue des signes
8. garde malade à l'exclusion des soins
9. assistance informatique et internet à domicile
10. soins et promenades d'animaux domestiques, pour les personnes dépendantes
11. soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes
12. gardiennage et surveillance temporaire, à domicile, de la résidence principale et secondaire
13. assistance administrative à domicile

La loi intègre aussi des activités qui sont **partiellement réalisées en dehors du domicile**, à la condition que la prestation fasse partie d'une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile. Les activités rentrant dans cette catégorie sont les suivantes :

14. préparation des repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions
15. livraison de repas à domicile
16. collecte et livraison à domicile de linge repassé
17. aide à la mobilité et au transport de personnes ayant des difficultés de déplacement
18. prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives
19. accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante)
20. livraison de courses à domicile

Au-delà des buts purement administratifs, ce classement a le mérite de mettre l'accent sur la complexité du secteur et des métiers exercés. Et cela n'est pas sans rapport avec la conception des activités du secteur, souvent considérées comme des activités mineures ou non qualifiées. Cette question apparaît déjà soulignée par T.Piketty (1997), qui propose une réflexion sur la conception de « petits boulots », typiquement hexagonale, avec celle plus valorisante qui caractérise les emplois dans le domaine des services dans les pays du Nord.

Certains domaines d'activité sont encadrés par des textes spécifiques en raison des modalités d'exercice de la profession et de la nature particulière des prestations rendues ou de la finalité des structures fournissant les services. Ainsi, les activités dans le domaine médico-social sont régulées par la loi n° 2002-2 qui vise la rénovation de l'action sociale et médico-sociale, en modifiant le code de l'action sociale et des familles. Par ailleurs, les services réalisés dans le cadre de l'insertion par l'activité économique (**IAE**) sont effectués par des structures spécifiques, visant l'accueil et la remise à niveau d'un public éloigné durablement du marché du travail ; à côté de l'activité professionnelle, ces structures sont censées fournir un accompagnement social afin de faciliter l'insertion.

1.3 AGREMENT ET AUTORISATION

Les activités mentionnées à l'article L. 129.1 du code du travail peuvent relever de différents types d'agrément selon deux types de critères : la nature des services et le public destinataire des services. Parallèlement, il existe une procédure d'autorisation qui concerne certaines catégories précises d'activité et qui, dans quelques cas particuliers, peut valoir l'agrément. La Direction générale de l'action sociale considère que la « distinction entre les activités de services relevant de l'agrément simple et celles qui relèvent de l'agrément qualité tient à un double critère associant le public et la nature des activités » (Circulaire n°DGAS/2C/2006/27 du 19 janvier 2006).

L'agrément simple concerne les services destinés à tous les publics. L'agrément simple est facultatif et il ouvre des droits à des avantages fiscaux et sociaux (exonération des charges, crédit d'impôt, taux TVA 5,5%). **L'agrément qualité** est nécessaire pour les services destinés aux personnes dites fragiles et il est délivré par le Préfet pour une durée de 5 ans.

Dans sa version actuelle, l'article L.129-1 alinéa 1^{er} du Code du Travail déclare obligatoire l'agrément qualité pour les services concernant les enfants de moins de 3 ans, l'assistance aux personnes âgées (plus de 60 ans), aux personnes handicapées et aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle permettant leur maintien à domicile. L'arrêté du 24 novembre 2005 fixe le **cahier des charges** pour délivrer l'agrément qualité prévu au premier alinéa de l'article L. 129-1 du Code du Travail. En prévoyant des conditions spécifiques pour l'obtention de l'agrément qualité, le législateur a voulu encadrer strictement les « interventions effectuées auprès d'un public vulnérable en raison de son âge, de son état de santé ou de son handicap, et à son domicile », dans ce contexte particulier, les « intervenants établissent une relation de confiance et de dialogue avec le bénéficiaire et son entourage familial et social, ils respectent l'intimité des personnes et des familles, leur culture, leur choix de vie, leur espace privé et leurs biens et la confidentialité des informations reçues ».

A côté des procédures d'agrément, il existe une procédure d'**autorisation** prévue par le code de l'action sociale et des familles et appliquée aux organismes prestataires privés (associations ou entreprises) et publics. La procédure d'autorisation concerne les établissements et services sociaux et médico-sociaux qui exercent des missions d'intérêt général et d'utilité sociale mentionnées à l'article L.311-1 du Code de

l'Action Sociale et des Familles. La loi prévoit également un droit d'option pour les prestataires demandant l'agrément qualité ; les prestataires concernés ont un droit d'option entre le régime d'autorisation et celui de l'agrément.

1.4 LES ACTEURS DU SECTEUR

Les services à la personne constituent une vraie filière composée par une pluralité d'acteurs, publics et privés, qui suivent toute la prestation du moment de sa prescription jusqu'au paiement ou remboursement des prestataires. En ce qui concerne strictement la prestation, la loi distingue deux modes d'exercice de l'activité : le **mode mandataire** et le **mode prestataire** ; le mandataire assure la liaison entre le particulier-demandeur et le salarié tandis que le prestataire réalisant l'activité dépend directement du demandeur-usager.

Le secteur des services à la personne comprend en outre un ensemble d'acteurs qui interviennent dans la prestation, comme les **prescripteurs** (des organismes qui mènent une politique sociale à l'égard de leur administrés, tels la CRAM, les caisses de retraite, les Conseils Généraux, les maires, les tuteurs ou curateurs, ...), les **financeurs** (la CRAM, les caisses de retraite, les Conseils Généraux ou le bénéficiaire directement ou à travers sa mutuelle et les **émetteurs des titres de paiement** -organismes chargés d'introduire sur le marché des titres destinés à rémunérer les services et qui permettent au demandeur d'obtenir une réduction d'impôt).

Parmi les nouveaux acteurs intervenants dans le secteur, nous soulignons la présence des **enseignes** ou **plateformes** qui regroupent plusieurs catégories d'acteurs : associations, mutuelles, entreprises, prestataires ou mandataires. Les enseignes jouent un rôle clé dans la politique visant le développement du secteur car, pour les décideurs publics, les avantages associés à ces plateformes sont multiples : elles favoriseraient le contact entre l'offre et la demande, la diffusion de l'information aux utilisateurs, la qualité et l'homogénéisation des services et la simplification de la prestation grâce à la facturation unique.

Au niveau institutionnel, nous distinguons des acteurs historiques – Direction Départementale et Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), Conseil Régional – et de nouveaux acteurs, comme l'Agence Nationale du service à la Personne (ANSP).

Les **DDTEFP** sont compétentes en matière d'agrément et autorisation ; elles vérifient le respect du cahier de charges prévu pour l'octroi des différents types d'habilitation. Elles sont également chargées de relayer les grandes lignes de la politique nationale sur les services à la personne auprès des acteurs du secteur. La **DRTEFP** concentre et diffuse l'information sur le nombre d'agréments, le nombre d'opérateurs mandataires et prestataires et les heures de travail dans chacune des structures agréées. Le **Conseil Régional** compte parmi ses compétences la formation professionnelle ; dans un secteur où le développement et la consolidation des structures existantes dépendent largement de la professionnalisation des salariés, le Conseil Régional est appelé à jouer un rôle majeur non seulement en raison de sa place de financeur mais aussi en tant que responsable de l'évaluation des besoins de la région en matière de formation.

L'Article L.129-16 (inséré par Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005) crée l'ANSP, un établissement public national à caractère administratif chargé de promouvoir le développement des activités de services à la personne. L'agence a six missions fondamentales (Circulaire ANSP 2005-1 du 28 novembre 2005) : favoriser l'émergence des nouveaux services à la personne, favoriser la promotion et la qualité des services rendus aux personnes, assurer un rôle d'observatoire statistique de l'évolution des services et des emplois dans le secteur, donner une impulsion à la négociation collective, assurer le développement du chèque emploi service universel et assurer l'information sur les règles applicables.

L'ANSP a désigné des délégués territoriaux chargés de représenter l'agence dans le département et de mettre « en œuvre au plan local les priorités d'action » de l'agence (Circulaire ANSP 2005-1 du 28 novembre 2005). Leurs principales missions sont : la coordination interministérielle au plan local, la délivrance de l'agrément et le suivi des structures agréées, le développement de l'offre de services et les relations avec l'agence.

Dans le cadre de ces missions, les acteurs institutionnels peuvent s'appuyer sur des dispositifs spécifiques, comme les conventions de promotion de l'emploi mises en œuvre par les DDTEFP pour soutenir des projets en matière de création, promotion, accompagnement et développement des services à la personne ou, encore, les Dispositifs Locaux d'Accompagnement (DLA) qui soutiennent le développement associatif et qui peuvent agir comme mobilisateurs et facilitateurs des initiatives mises en œuvre par les associations intéressées à s'investir dans les services à la personne.

Des mesures incitatives sont également mises en place afin d'accélérer le « passage à l'acte » des demandeurs et faire se rencontrer l'offre et la demande. Ces mesures concernent notamment les exonérations de cotisations sociales, les avantages fiscaux et le nouveau Chèque emploi service universel (CESU) destiné à rémunérer les prestations du secteur. Le CESU est présenté par les décideurs politiques comme un levier de développement des activités dans le domaine des services à la personne. Parmi les avantages associés à cet instrument, nous pouvons mentionner le double caractère du dispositif (car il s'agit à la fois d'un titre de paiement et d'une déclaration de cotisations sociales) ainsi que le coût final de la prestation (il prévoit une exonération de cotisations sociales et la possibilité d'avoir une déduction fiscale). Le CESU peut être préfinancé en tout ou en partie par une personne physique ou morale qui peut l'utiliser pour rémunérer des services ou pour en faire bénéficier ses salariés, agents, ayants droits, retraités, administrés, sociétaires ou adhérents. Il peut être acheté par une collectivité, une entreprise ou un comité d'entreprise auprès des émetteurs.

II- LE SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE EN CHAMPAGNE-ARDENNE : DONNEES QUANTITATIVES

Dans cette deuxième partie, nous examinons les aspects quantitatifs de l'offre de services à la personne. Différentes sources de données et d'informations sont utilisées : les données élaborées par l'INSEE, les informations sur les structures agréées dans le domaine des services à la personne provenant de la Direction Régionale et des Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) ainsi que les données relatives à l'enquête sur les aides à domicile réalisée par la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS).

2.1 LES DONNEES ELABOREES PAR L'INSEE

Le secteur des « services à la personne », tel qu'il est défini dans les textes juridiques et administratifs évoqués dans la partie précédente, n'apparaît pas recensé dans les statistiques élaborées par les organismes publics¹. Plusieurs arguments peuvent expliquer cette absence : il s'agit d'un secteur en structuration et dont les contours ne sont pas définis de manière précise, les services à la personne se définissent en fonction des destinataires et non de la nature de l'activité ou, encore, les activités du secteur sont effectuées par des structures réalisant des activités multiples et qui apparaissent recensées dans les fichiers publics sous une catégorie d'activité plus large, susceptible d'englober l'ensemble des services fournis.

Néanmoins, nous pouvons mesurer et évaluer le secteur à partir de données générale relatives aux activités économiques des établissements français issus de la Nomenclature des Activités Françaises (NAF). Notre analyse se base sur 40 activités choisies parmi les 700 activités de la NAF 700, c'est-à-dire le niveau le plus détaillé de cette nomenclature destinée à recenser l'ensemble des activités économiques effectuées en France. Les 40 catégories d'activités sélectionnées peuvent être regroupées en trois catégories : la catégorie I comprend 8 activités dans le domaine des services à la personne au sens strict, la catégorie II inclut 7 activités qui peuvent être considérées comme des services à la personne si elles sont effectuées à domicile et la catégorie III est formée par 25 autres activités rentrant dans ce domaine mais qui peuvent être effectuées par des structures du secteur ou par d'autres structures (comme les transports et les soins esthétiques pour les personnes dépendantes).

Nous avons en particulier estimé l'importance relative des structures réalisant les activités de la catégorie I (services à la personne au sens strict) parmi les 40 catégories susceptibles de représenter des services à la personne ; ainsi, 30% des structures effectuent des activités de la catégorie I, une partie très marginale des activités de la catégorie II et un très grand nombre de structures effectue les services de la catégorie III ; nous pouvons alors observer que l'extension du domaine des services la personne varie fortement en fonction de la définition du secteur et des catégories d'activités qui l'intègrent. Une variable complémentaire qui a été analysée est la taille des établissements ; nous observons que les structures effectuant des activités de la première catégorie sont principalement de très petites unités (entre 0 et 9 salariés) ; et la part correspondant à ce type de structure est particulièrement importante dans les Ardennes.

Par ailleurs, si nous considérons l'ensemble des structures intervenant dans le secteur tertiaire, nous constatons que 40 % des structures effectuent des activités concernant les services à la personne au

sens large ; cette proportion est légèrement inférieure dans la Marne, où 33% des activités tertiaires concernent les services à la personne.

Pour l'analyse des **données en matière d'emploi**, nous avons restreint l'étude aux informations fournies par les structures intervenant dans la catégorie I. Un premier indicateur significatif est celui relatif aux taux de croissance des emplois dans l'ensemble des activités productives recensées par l'INSEE et dans les activités dans le secteur des services à la personne au sens strict ; ces estimations sont faites à partir des données élaborées par l'UNEDIC sur l'emploi dans les 700 catégories d'activités, sans tenir compte des emplois dans le secteur public. Si nous regardons l'évolution de l'emploi durant toute la période étudiée (1993-2005), nous constatons qu'il y a une croissance dans les deux séries de données mais l'ampleur de cette croissance diverge fortement. Les chiffres concernant l'ensemble des secteurs évoluent positivement mais à un rythme moyen entre 1993 et 2001, soit 13 % pour toute la période (ce qui équivaut à une croissance annuelle de 1,6 %). A partir de l'année 2001, nous assistons à une réduction légère mais continue du nombre d'emplois. Le secteur des services à la personne connaît une dynamique fort distincte. La croissance pour toute la période considérée dépasse le taux de 50% mais il existe des différences significatives entre les années considérées : il y a eu une croissance des emplois plutôt régulière entre 1993 et 1999, suivie d'une chute des emplois entre 1999 et 2001, et d'une croissance forte depuis 2001. Au total, la progression des emplois entre 1993 et 2005 est d'environ 52% dans les activités des services à la personne et 9% dans l'ensemble des secteurs productifs recensés par l'INSEE.

2.2 LES DONNEES PUBLIEES PAR LA DRTEFP ET LES DDTEFP

La DRTEFP et les DDTEFP publient des données relatives à l'agrément des associations et entreprises agissant dans le « Secteur des services aux Personnes », classées par mois et département. Les informations disponibles concernent la période comprise entre les mois de janvier 2004 et août 2006. Les variables recensées sont les suivantes : nombre d'associations et d'entreprises agréées, nombres de salariés travaillant dans les associations et entreprises prestataires (pour la période 2004-2006) et mandataires (pour la période 2005-2006), nombre d'heures payées, nombre d'heures prises en charge (pour les associations). Par ailleurs, ces informations nous permettent d'estimer l'évolution du nombre de salariés et des emplois à temps plein.

Nous observons que le nombre total **d'associations agréées** entre janvier 2004 et décembre 2005 est constant ou en légère baisse, tandis qu'une diminution est observée depuis la fin de l'année 2005. La situation est substantiellement différente pour les **entreprises agréées** : le nombre d'entreprises augmente significativement à partir du deuxième semestre de l'année 2005 ; cette augmentation est particulièrement accentuée dans deux départements : la Marne et l'Aube. En revanche, les Ardennes montrent une tendance opposée : après avoir connu une augmentation du nombre d'entreprises agréées au début du deuxième semestre 2005, ce nombre diminue de manière constante jusqu'à la fin du deuxième trimestre de l'année 2006.

Bien que le secteur lucratif apparaisse plus dynamique que le non-lucratif, ces valeurs doivent être interprétées en tenant compte aussi du poids relatif de chaque type de structure. Ainsi, si nous regardons la part des différents acteurs (sans considérer la dynamique des données), nous constatons que le poids du privé lucratif reste assez marginal (10%, en moyenne) ; les entreprises ont un certain poids dans les départements de l'Aube et de la Haute-Marne (autour de 20%) tandis que l'importance de cette catégorie dans les Ardennes et dans la Marne est très faible. Nous soulignons que ces données reflètent l'évolution du nombre total de structures agréées, sans tenir compte de la taille des structures.

Les tableaux fournis par la DRTEFP et les DDTEFP présentent également des informations concernant le **nombre de salariés** et le **nombre d'heures travaillées** dans les associations et les entreprises.

Au niveau régional, les valeurs oscillent autour des 8000 emplois, avec une augmentation significative du nombre total de salariés en avril 2004 et mai 2005 ; les périodes où le nombre d'emploi diminue sont notamment mai et novembre 2004, décembre 2005 et février 2006. Nous constatons en outre une légère réduction du nombre d'emplois depuis le mois de juin 2006, ce qui peut être expliqué par un effet saisonnier.

Nous pouvons également estimer le **nombre d'emploi en équivalent temps plein** (dans ce dernier cas, le nombre total d'heures travaillées est divisé par le nombre d'heures mensuelles moyennes travaillées d'un emploi à plein temps, soit 135 heures). Ces estimations mettent en évidence que le nombre d'emploi fluctue fortement au cours des mois considérés. Dans les associations, le nombre

d'emploi estimé en équivalent temps plein diminue significativement (58% environ) et les valeurs estimées montrent des fluctuations plus importantes que pour les valeurs réelles. Cela peut être interprété comme un indice de flexibilité: un nombre constant de salariés est à la disposition des associations du secteur mais le nombre d'heures effectuées par chaque salarié varie fortement. Les fluctuations du nombre de salariés concernent principalement le département de la Marne et, dans une moindre mesure, l'Aube ; ces fluctuations s'observent à la fois dans le nombre de salariés en valeurs réelles et en valeurs estimées en temps plein. En revanche, dans la Haute-Marne et dans les Ardennes le nombre de salariés reste relativement constant pendant toute la période (à l'exception des données relatives aux Ardennes pour le deuxième semestre 2005).

La situation dans les entreprises est très différente. Au niveau régional, le nombre de salariés dans les entreprises est assez faible (50 salariés) ; mais le taux de croissance du nombre de salariés à partir du mois de novembre 2004 est très significatif ; cette croissance se reflète à la fois dans les valeurs réelles et dans les valeurs estimées à plein temps. Le nombre de salariés exerçant dans ce secteur d'activité se situe entre 100 et 180 personnes, et entre 60 et 120 si nous considérons les valeurs estimées en plein temps. Un trait saillant de l'emploi dans les entreprises du secteur est la présence de valeurs assez stables entre janvier 2004 et octobre-novembre 2005. L'absence de fluctuations importantes et, en particulier, la faible croissance du nombre de salariés contraste avec la croissance du nombre d'entreprises agréées ; cette dichotomie peut s'expliquer par la présence d'entreprises individuelles ou de petites unités occupant un seul salarié.

L'emploi connaît une évolution importante à partir de la fin de l'année 2005 et au mois de mai 2006. Cette évolution suit de près l'évolution très significative du nombre d'entreprises agréées qui a lieu depuis le mois de septembre 2005. L'augmentation des emplois au niveau régional est la conséquence du nombre croissant d'emplois dans deux départements, l'Aube et la Marne. La situation dans l'Aube apparaît particulièrement intéressante car le nombre d'emplois en valeurs réelles et en équivalent temps plein est très élevé. A partir des mois de mai-juin 2006 la situation apparaît assez contrastée : d'une part, le nombre total de salariés augmente et, d'autre part, on constate une diminution des emplois en équivalent temps-plein. On serait tenté de faire un rapprochement entre la situation des entreprises et celle des associations : il existe une tendance manifeste à augmenter le nombre de salariés et, en même temps, à réduire le temps de travail des salariés ; au total, il s'agirait d'une augmentation du personnel recruté à mi-temps ou intervenant pour des missions ponctuelles.

Les données disponibles permettent en outre de discriminer le nombre d'emploi et les heures travaillées en fonction **des catégories de structures agréées** : prestataires et mandataires. La part des heures travaillées effectuées par les associations prestataires représente autour de 70% des heures travaillées par l'ensemble des structures. Cette valeur est en progression constante depuis 2004 : (64% en 2004, 73% en 2006). En revanche, la part correspondant aux activités des associations mandataires ne cesse de diminuer depuis 2004 (36% en 2004, 25% en 2006). Au total, les valeurs relatives aux activités des associations en tant que prestataires et mandataires restent constantes (autour de 98% du total d'heures travaillées).

Des valeurs similaires à celles de la région caractérisent la répartition du nombre d'heures travaillées au niveau des départements des Ardennes et de la Marne. En revanche, l'Aube et la Haute-Marne présentent quelques particularités. Dans l'Aube, les associations prestataires effectuent une part très significative des heures travaillées (80% contre 60% en moyenne au niveau régional). En outre, les entreprises prestataires du département effectuent une part importante des heures travaillées (7,2% contre 2% en moyenne au niveau régional) et elles connaissent une forte progression du nombre d'heures travaillées : 300% au cours de 8 premiers mois de l'année 2006. La Haute-Marne présente également des valeurs qui s'écartent de la moyenne régionale. Dans ce cas, la part des activités réalisées par les associations prestataires apparaît particulièrement élevée (autour de 80%, contre 66% en moyenne au niveau régional en 2005 et 2006). Un autre trait distinctif est le faible poids des heures travaillées par les entreprises. Le tableau ci-dessous présente une synthèse des données analysées.

Tableau 1 – Heures travaillées dans les structures prestataires et mandataires

territoire	2004		2005		2006(janvier-août)	
	heures travaillées	%	heures travaillées	%	heures travaillées	%
Ardennes	1238572	100%	1252540	100%	922705	100%
Associations - activité mandataire	520541	42,0%	492680	39,3%	362798	39,3%
Associations - activité prestataire	718031	58,0%	759696	60,7%	559783	60,7%
Entreprises - activité mandataire	0	0,0%	164	0,0%	124	0,0%
Entreprises - activité prestataire	1433	0,1%	1734	0,1%	3665	0,4%
Aube	1139907	100%	1158465	100%	813955	100%
Associations - activité mandataire	208341	18,3%	203926	17,6%	128674	15,8%
Associations - activité prestataire	908043	79,7%	928003	80,1%	625790	76,9%
Entreprises - activité mandataire	0	0,0%	0	0,0%	673	0,1%
Entreprises - activité prestataire	23523	2,1%	26536	2,3%	58818	7,2%
Marne	2045542	100%	2240852	100%	1559069	100%
Associations - activité mandataire	955489	46,7%	930863	41,5%	554642	35,6%
Associations - activité prestataire	1088705	53,2%	1302683	58,1%	961798	61,7%
Entreprises - activité mandataire	0	0,0%	2496	0,1%	27443	1,8%
Entreprises - activité prestataire	1348	0,1%	4810	0,2%	15186	1,0%
Haute-Marne	790095	100%	814722	100%	524793	100%
Associations - activité mandataire	191194	24,2%	164133	20,1%	97433	18,6%
Associations - activité prestataire	598901	75,8%	647584	79,5%	424415	80,9%
Entreprises - activité mandataire	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Entreprises - activité prestataire	0	0,0%	3005	0,4%	2945	0,6%
CHAMPAGNE-ARDENNE	5215549	100%	5468313	100%	3824187	100%
Associations - activité mandataire	1875565	36,0%	1791602	32,8%	1143547	29,9%
Associations - activité prestataire	3313680	63,5%	3637966	66,5%	2571786	67,3%
Entreprises - activité mandataire	0	0,0%	2660	0,0%	28240	0,7%
Entreprises - activité prestataire	26304	0,5%	36085	0,7%	80614	2,1%

Source : fichier des DDTEFP et de la DRTEFP, 2004-2005-2006

2.3 LES DONNEES ELABOREES PAR LA DRASS

Le Ministère de la Santé et de la Solidarité à travers la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) élabore ses propres bases de données en matière de services à la personne et réalise des études sur les activités dans le domaine de l'aide à domicile pour les familles, les personnes âgées et handicapées. Nous présenterons ici de manière synthétique les principaux résultats issus de l'enquête menée par la DRASS sur les structures « d'aide aux personnes à domicile » réalisées la semaine du 19 mars 2001. Ces données présentent deux limites majeures : il s'agit de données élaborées en 2002 et elles concernent uniquement les organismes des secteurs public et privé non-lucratif. L'enquête recense à la fois les caractéristiques des services rendus et celles des demandeurs des services. Les données recensées sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 2 – Les catégories de données de l'enquête

NATURE DES INTERVENTIONS	DESTINATAIRES DES INTERVENTIONS
- Petits travaux - Tâches ménagères - Accompagnement social - Aide à la personne - Présence continue - Aides aux devoirs - Présence régulière auprès des enfants	- les familles - les personnes âgées - les personnes handicapées

Cette double entrée - nature de l'activité et destinataire - constitue la spécificité des données fournies pour la DRASS, ce qui rend cette source de données très intéressante. Afin de recenser ces deux catégories d'éléments, l'enquête est structurée autour de la question des « visites » réalisées pendant la semaine de l'enquête ; cet indicateur résume en effet le type d'intervention (services rendus, intervention en tant que prestataire et/ou mandataire) et le destinataire de la visite (famille, personnes âgées ou handicapées). Le tableau ci-dessous synthétise le nombre de visites et de bénéficiaires selon les différentes catégories d'aides aux personnes identifiées dans l'enquête.

Tableau 3 - Les aides aux personnes à domicile : nombre de visites selon la nature des interventions et les destinataires

			CATEGORIES D'AIDES AUX PERSONNES A DOMICILE (en fonction de la nature de l'activité)							
			Petits travaux	Tâches ménagères	Accom pagne ment social	Aide à la personne	Présence continue	Aide aux devoirs	Présence régulière auprès d'enfants	Total
CATEGORIES D'AIDES AUX PERSONNES A DOMICILE (en fonction du destinataire des aides)	aides aux familles	Nombre de visites	102,7	1802,4	378,5	261,4	35,5	193,9	716,8	2015,4
		Nombre de bénéficiaires	88,0	1356,1	314,0	170,0	25,1	161,6	533,1	1502,5
	aides aux personnes âgées	Nombre de visites	3925,30	34572,5	2114,4	14205,7	455,4	-	-	38901,1
		Nombre de bénéficiaires	1546,6	14695	794,7	3372	102	-	-	15416,6
	aides aux personnes handicapées	Nombre de visites	115,1	1862	163,5	942,6	100	-	-	2074,1
		Nombre de bénéficiaires	91,8	824,7	100,6	275	20	-	-	841,4

Source : DRASS, 2002.

L'enquête met en évidence que la part des familles, des personnes âgées et des personnes handicapées sollicitant 1 ou 2 services par semaine est très élevée (autour de 60%). Elle révèle en outre que les différentes catégories de destinataires demandent entre 3 et 4 heures de services par semaine, en moyenne ; il s'agit notamment de services dans le domaine des tâches ménagères (50% des visites pour les familles et 60% pour les autres catégories) et, en moindre mesure d'aides à la personne (pour les personnes âgées et handicapées, notamment) et des petits travaux à domicile (pour les familles).

III - RESULTATS DE L'ENQUETE ET DES ENTRETIENS REALISES AUPRES DES OPERATEURS DU SECTEUR

Afin de tracer un état des lieux plus précis du secteur des services à la personne en Champagne-Ardenne, nous avons interrogé les acteurs qui interviennent dans le secteur, acteurs publics, privés lucratif et non lucratif. L'enquête et les entretiens menés auprès des acteurs concernés nous permettent ainsi de compléter la description du secteur faite à partir des textes juridiques et administratifs et des données et informations qualitatives.

3.1 L'ENQUETE SUR L'OFFRE DE SERVICES A LA PERSONNE EN CHAMPAGNE-ARDENNE

Le but de cette enquête est de fournir une photographie du secteur des services à la personne, tel qu'il est vu et évalué par les opérateurs de la région impliqués dans la réalisation de ces activités.

Les caractéristiques de l'enquête ont été définies au cours du mois d'octobre 2006 et son contenu a été validé par un comité de pilotage comprenant, entre autres acteurs, des responsables du Secrétariat Général aux Affaires Régionales de la Préfecture de la Région Champagne-Ardenne, de la DRTEFP, de l'Université de Reims, du MEDEF, de l'OPEQ, de la CRESCA et de l'URIOPSS.

L'enquête s'étend aux quatre départements de la région et elle concerne les structures agréées par les DDTEFP. Le questionnaire est adressé à l'ensemble des opérateurs du secteur ayant obtenu un agrément : acteurs publics, privés lucratifs et non lucratifs, mandataires ou prestataires. L'envoi des questionnaires a été effectué par deux voies distinctes : l'URIOPSS a pris en charge le contact et l'envoi des questionnaires aux acteurs des secteurs public et non-lucratif, tandis que le MEDEF a effectué ce travail pour les entreprises. Les questionnaires ont

été envoyés la semaine du 13 novembre 2006 pour le secteur non-lucratif et du 20 novembre pour le secteur lucratif. Le taux de réponse deux semaines après l'envoi des questionnaires est d'environ 25%. Les relances successives et la prise de contact directe avec les acteurs ont permis d'atteindre un taux de réponse de 59%. Les caractéristiques principales de l'enquête sont détaillées dans le tableau suivant.

Tableau 4 – Protocole d'enquête

Territoires	4 départements de la région Champagne-Ardenne
Opérateurs concernés	Structures des secteurs publics, privés lucratif et non-lucratif, mandataires et prestataires, agréées au 31 août 2006 (d'après les listes fournies par la DRTEFP)
Période	13 novembre - 13 décembre 2006
Nombre formulaires	96 formulaires envoyés : 58 formulaires destinés aux opérateurs du secteur privé non-lucratif et 38 destinées aux opérateurs du secteur privé lucratif.

Le tableau ci-dessous propose un bilan synthétique du nombre de questionnaires rendus, en fonction de la catégorie juridique des acteurs sollicités : les structures du privé lucratif (entreprises individuelles, SARL et SA), du secteur privé non-lucratif (associations, coopératives, mutuelles) et du secteur public (CCAS).

Tableau 5-Classement des structures participant à l'enquête par département et statut juridique

Département	Nombre de questionnaires rendus			total
	Privé lucratif	Privé non-lucratif	Public	
51	7	14	1	22
08	2	7		9
10	5	9	1	15
52	3	5	1	9
total	17	35	3	55

Nous tenons à préciser que cette enquête n'apporte pas des résultats mesurant la totalité des activités et des emplois du secteur, mais uniquement les valeurs des structures qui ont accepté de participer à cette enquête.

3.2 LES RESULTATS DE L'ENQUETE

Les principaux résultats de l'enquête sont évalués en tenant compte de cinq aspects distincts : les structures ou opérateurs du secteur, les activités développées, les effectifs salariés et les heures travaillées, les financements et l'évolution et le développement du secteur. Nous présentons ici une synthèse des résultats des trois volets de l'enquête : l'emploi, les activités effectuées ainsi que les sources de financement.

En ce qui concerne les **structures**, nous constatons que le secteur est dominé par les structures du secteur associatif mais qu'il existe un nombre croissant d'entreprises qui investissent le secteur ; ce phénomène est largement influencé par la création d'entreprises unipersonnelles. Deux départements apparaissent particulièrement concernés par la création d'entreprises : la Marne et l'Aube.

Les **emplois** dans le secteur présentent des caractéristiques assez différentes entre les secteurs lucratif et non-lucratif. Dans le premier cas, nous observons une diminution significative du nombre d'emplois en CDI et CDD et, en même temps, une forte augmentation du nombre d'heures travaillées (+128%). La situation du secteur non-lucratif apparaît fort différente. Il existe une augmentation importante du nombre d'emplois en CDI, une légère augmentation des CDD et, parallèlement, une forte réduction du nombre moyen d'heures travaillées par mois (-26%). La présence simultanée d'une augmentation des postes de travail et d'une réduction des heures travaillées peut s'expliquer par le développement des emplois à mi-temps ou des missions ponctuelles. Une situation similaire se vérifie dans les structures publiques recensées : il y a une augmentation relativement importante des CDI, une diminution des CDD et une réduction significative du nombre d'heures travaillées (-43%). Nous soulignons que le calcul concernant l'évolution des heures travaillées est fait en tenant compte des valeurs moyennes mensuelles ; cela nous permet de comparer les données relatives aux 12 mois de l'année 2005 et celles

des 10 mois de l'année 2006 (comme nous l'avons dit dans l'introduction, les informations pour l'année 2006 se limitent à la période janvier-octobre).

Ce cadre se modifie fortement si nous considérons le nombre d'emplois à plein temps, en valeurs estimées (on divise alors le nombre d'heures travaillées par le nombre d'heures d'un emploi à temps complet). Nous constatons que le nombre d'emplois diminue d'environ 58% ; ainsi, dans le secteur non-lucratif les 3134 contrats de l'année 2005 deviennent 2147 contrats à temps plein et les 4347 de l'année 2006 deviennent 1582 contrats à temps plein ; la progression des contrats atypiques, à temps partiel ou pour des missions ponctuelles, explique ces écarts. Dans le secteur lucratif, les 481 contrats de travail réels de l'année 2005 deviennent seulement 19 emplois en valeurs en plein temps, tandis que les 146 contrats de l'année 2006 représentent 45 emplois en valeurs en temps plein ; en proportion, ce secteur se révèle un important créateur d'emplois à plein temps.

Les **activités** principales développées par les structures du secteur sont notamment les premières sept activités de la liste proposée dans le questionnaire (à l'exception de l'activité de « soutien scolaire et cours à domicile » qui a un rôle important pour les entreprises du secteur mais assez marginal pour les structures non-lucratives). Ces activités sont : l'assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, les tâches ménagères, la préparation de repas à domicile, la garde d'enfant à domicile et les travaux de jardinage et de bricolage. Une activité également importante pour les structures non-lucratives est celle qui concerne l'« accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile » ; ce service est offert par la moitié des structures à but non-lucratif interviewées ainsi que par l'ensemble de structures publiques et quelques entreprises. D'autres activités - l'« assistance informatique et Internet à domicile » et les « soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes »- sont effectuées par un nombre très réduit de structures ; ces segments d'activité sont probablement développés par des entreprises informatiques et de soins esthétiques qui ne souhaitent pas s'investir directement dans le secteur des services à la personne.

En matière d'agrément, nous ne trouvons pas une corrélation directe entre le type d'agrément sollicité et les catégories juridiques car entreprises et associations font appel soit à l'agrément qualité, soit à l'agrément simple. En revanche, il y a une corrélation positive entre le type d'agrément et l'ancienneté des acteurs : les associations et les entreprises plus anciennes (notamment des structures multiservices), sollicitent l'agrément qualité pour une grande partie des activités déployées.

Les modalités de **financement** des services sont assez différentes en fonction des catégories de structures. Le questionnaire identifie cinq sources de financement distinctes : le bénéficiaire, le Conseil Général, la CRAM, les mutuelles et les autres caisses de retraite, et les autres sources de financement. Les structures des secteurs public et privé non-lucratif présentent des formes de financement assez similaires : entre 42 et 45% des prestations sont financées par le Conseil Général, un tiers est financé par le bénéficiaire et autour de 13-14% par la CRAM. En revanche, le rôle joué par les mutuelles et les autres caisses de retraite est différent : dans le cas des structures publiques elles financent 8% des prestations tandis que dans le cas du secteur non-lucratif elles prennent en charge seulement 3% des prestations. Le schéma de financement des entreprises du secteur apparaît substantiellement différent : le Conseil Général finance seulement 19% des prestations et la part couverte par la CRAM, les mutuelles et les autres caisses de retraite est pratiquement inexistante ; les services sont financés notamment par le bénéficiaire et par les « autres » sources de financement (selon notre interprétation, les acteurs du privé-lucratif ont sélectionné l'option « autres financements » pour indiquer les services payés directement par l'utilisateur).

Un dernier point en matière de financements concerne le rôle du CESU comme nouvelle forme de paiement des prestations et, de ce fait, comme instrument contribuant à développer le secteur. Plusieurs opérateurs évoquent la difficulté de mesurer l'impact d'un dispositif dont les conditions d'application ne sont pas encore connues par les utilisateurs. Dans l'ensemble, une partie très significative des acteurs (100% des acteurs publics, 78% des entreprises et 68% des structures du secteur non-lucratif) considère que ce dispositif n'a aucun impact ; 22% des structures du secteur lucratif et 11% de celles du secteur non-lucratif retiennent que l'impact est moyen est seulement 21% des structures non-lucratives considèrent que l'impact est positif.

3.3 LA DYNAMIQUE DU SECTEUR : RESULTATS DES ENTRETIENS

Parallèlement à la réalisation de l'enquête, nous avons rencontré les responsables des DDTEDFP et des structures qui prennent en charge le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) dans les différents départements de la région. Quatre thèmes ont été traités lors des entretiens : l'évolution du secteur du

point de vue quantitatif, l'évolution du point de vue qualitatif, l'impact des politiques visant le développement du secteur, l'avenir du secteur et les scénarios qui se dessinent.

L'évolution du secteur : aspects quantitatifs

Dans l'ensemble, les personnes interviewées soulignent que le nombre de structures reste relativement stable, avec un nombre constant d'associations et une progression du nombre d'entreprises (en particulier des entreprises individuelles). En matière d'emploi, il n'y a pas une croissance substantielle du nombre d'emplois créés dans le secteur ; en même temps, on observe une augmentation des heures travaillées, notamment dans certains domaines spécifiques comme les services aux personnes âgées. Certains interviewés soulignent que le nombre d'heures travaillées augmentent mais que cette augmentation n'implique pas forcément la création d'emplois. D'autres interviewés remarquent que la croissance des emplois est due en grande partie aux contrats aidés.

Parmi les facteurs qui retardent le développement des activités du secteur et des emplois, les interviewés citent la taille des nouvelles structures créées, les difficultés d'insertion dans le marché de ces petites structures et l'exigence de créer une structure séparée pour assurer la prestation de service à la personne (exigence qui devrait prochainement venir à moins).

Pour d'autres interviewés, l'absence d'une dynamique de croissance forte doit être imputée à l'insuffisance de la demande : il y a une augmentation des besoins mais ce phénomène ne s'accompagne pas d'une augmentation de la demande. Plusieurs arguments – principalement d'ordre financier – sont avancés pour expliquer la difficulté à transformer les besoins en demande : les prestations qui permettraient le développement du secteur (activités périscolaires, aides administratives ...) ne sont pas prises en charge, la diminution des aides publiques, les familles ne peuvent pas financer ces services ou considèrent que c'est le rôle de l'Etat. D'autres arguments font référence à des questions culturelles (les personnes âgées ne s'expriment pas, certaines personnes n'ont pas l'habitude de manifester leur besoin d'aide, le concept de services est très peu développé dans certains territoires à tradition industrielle ou rurale), ou à des spécificités régionales (il y aurait au niveau national une augmentation de la demande mais cette tendance n'est pas vérifiée dans certains départements ; la demande ne se développe pas dans les territoires ruraux, à faible densité de population ; les entreprises ne sont pas incitées à s'installer dans certains territoires considérés comme peu rentables). Par ailleurs, certains acteurs considèrent que les activités restent l'apanage du milieu associatif, ce qui entrave l'entrée de nouveaux acteurs.

Si la demande apparaît insuffisante, l'offre semble combler les besoins de la population ; ainsi, d'après plusieurs interviewés, il existe quelques niches ou besoins spécifiques qui ne sont pas satisfaits mais ces besoins ne suffisent pas à engendrer une dynamique positive de création d'activité et d'emploi dans le secteur.

D'autres remarques concernent les attentes créées autour du secteur et de sa capacité à créer des emplois. Il est ainsi souligné que la communication sur la croissance du secteur et les incitations à la création de son propre emploi dans les services à la personne peuvent engendrer des attentes et parfois des déceptions parmi les porteurs de projets. Cette remarque est adressée particulièrement aux services de l'Etat qui soutiennent la création de structures et d'emplois dans le secteur (comme l'ANPE) sans connaître exactement sa portée réelle.

L'évolution du secteur : aspect qualitatif

La question de l'évolution qualitative du secteur est analysée à partir de deux angles différents : la qualité des services et la qualité des emplois.

Il y a d'après les interviewés, une évolution importante dans la qualité des services. La tendance vers une offre de service de qualité a comme conséquences directes des investissements plus conséquents en formation ainsi qu'un intérêt croissant pour la certification de la qualité. Cette tendance conduit les associations à évoluer pour s'adapter à une nouvelle logique d'offre et de commercialisation des services ; cela peut poser des problèmes car il y a des réflexes d'ordre culturel, comme la difficulté à parler du profit et de la rentabilité des services offerts. Les interviewés affirment aussi que les structures doivent prendre en compte les besoins des utilisateurs (cela compte surtout pour le public âgé, très exigeant) et que le marché des services à la personne n'est pas un marché classique qui fonctionne selon les critères de l'offre et de la demande (il y a d'autres facteurs qui interviennent, comme la confiance, la disponibilité...).

Un facteur susceptible de faire évoluer la qualité des prestations et les catégories d'activités privilégiées par les structures du secteur est l'entrée de nouveaux acteurs. Dans l'ensemble, les interviewés considèrent qu'il n'y a pas une véritable concurrence ou opposition entre public et privé (même si certains évoquent la possibilité que, dans un futur non lointain, cette concurrence se développe). Un argument utilisé pour expliquer cette absence de concurrence est le fait que les entreprises investissent de nouveaux créneaux et cherchent à se différencier grâce aux types de services proposés, à la qualité ou à la variété des prestations ; les entreprises semblent surtout s'engager dans la réalisation d'activités nouvelles qui ne sont pas effectuées par les acteurs traditionnels. Par ailleurs, certains acteurs soulignent que le positionnement des entreprises n'est pas encore très clair et que leur évolution est difficile à comprendre.

Certains interviewés mettent l'accent sur la qualité de la communication et des partenariats entre les acteurs du secteur. Auparavant, on parlait de services de proximité, car le but principal n'était pas la création d'emplois mais la satisfaction de la demande ; il y avait alors des liens étroits entre le Conseil Général et le milieu associatif et des discussions sur l'organisation de la formation pour les aides à domicile. D'autres interviewés soulignent que la nécessité d'obtenir l'agrément qualité rapproche les acteurs souhaitant intervenir dans le secteur des services publics (DDTEFP, Conseil Général...).

La question de la qualité des services amène directement à celle de la qualité des emplois, de la qualification du personnel et de la formation. Les structures doivent offrir des services de qualité et tenir compte des besoins des utilisateurs mais pour cela elles doivent investir en formation et professionnalisation ; dans certains territoires cela pose des problèmes car les acteurs se demandent ou faire des formations et comment les financer. Plusieurs interrogations subsistent dans ce domaine (coût des formations, mode de financement, rôle du Conseil Général...).

Les politiques visant le développement du secteur

Deux aspects distincts sont évoqués : les motivations et les objectifs qui sous-tendent la mise en œuvre de ces politiques ainsi que les résultats concrets de ces politiques.

Plusieurs arguments sont avancés pour expliquer l'intérêt pour le secteur et l'engagement des pouvoirs publics dans ce domaine : certains arguments se focalisent sur l'emploi (volonté de développer les secteurs non-délocalisables, nécessité de faire émerger des emplois latents, présence d'un « gisement d'emploi »), d'autres mettent l'accent sur le renouveau du secteur (libéralisation et déréglementation du secteur, nécessité de « casser le monopole » de certains acteurs historiques...). D'après certains interviewés, la nouvelle réglementation contribue à « dépoussiérer le secteur » et oblige les associations à se mettre en question ; ce processus va améliorer la situation des salariés, car les associations avaient tendance à oublier qu'ils ne sont pas des bénévoles.

Les mesures destinées à promouvoir le secteur suscitent quelques interrogations. Pour certains interviewés, la politique mise en œuvre part d'un constat simple : le vieillissement de la population va entraîner une augmentation de la demande de services et ainsi la création d'emplois. Il s'agirait d'après ces interviewés (et du secteur associatif, et du secteur public) d'un constat fait au niveau national mais qui ne tient pas compte des situations locales. D'autres problèmes évoqués concernent la libéralisation du secteur, le désengagement de l'Etat ou, encore, le fait que certains acteurs (notamment du secteur associatif) n'arrivent pas à s'adapter à la mutation en cours qui consiste à passer d'une logique de subvention des services à une logique de prestation des services.

Un autre élément intéressant qui émerge de ces entretiens est la distinction entre zones rurales et urbaines. D'après certains interviewés, l'impact de la politique visant le secteur est différent en fonction du type de milieu, urbain et rural. Cette politique et les avancées qu'elle propose seraient ainsi plus adaptées aux besoins et aux utilisateurs du milieu urbain.

La question relative aux politiques visant le développement du secteur amène une partie des interviewés à évoquer le CESU, son impact et sa diffusion. Pour ces acteurs, il est difficile d'évaluer l'impact de cet instrument car il n'est pas très connu et sa diffusion devrait prendre au moins une année supplémentaire. D'autres acteurs considèrent que l'impact de ce dispositif risque d'être limité s'il est utilisé uniquement par les salariés des grandes entreprises ou du secteur public ou, encore, s'il n'y a pas une vraie coordination des acteurs concernés par la promotion du CESU et ceux qui doivent relayer les informations auprès des utilisateurs. Une large partie des interviewés affirme que le développement du dispositif se fera grâce au préfinancement des chèques.

L'avenir du secteur et les scénarios qui se dessinent

A partir des réponses et des remarques apportées par les interviewés, nous pouvons dessiner trois scénarios distincts.

Le **premier scénario** décrit un secteur dominé par les grandes enseignes mixtes, formées par des associations et des entreprises ; derrière ces grandes enseignes, on distingue un vaste groupe d'associations et d'entreprises travaillant en partenariat.

Un **deuxième scénario** évoque un secteur dominé par les grands réseaux ; les structures qui adhèrent à ces réseaux seront favorisées car cela leur permettra de mieux structurer leur travail ; dans ce cas de figure, il y a de la place pour les petites structures qui se rapprochent des réseaux.

Le **dernier scénario** dessine un secteur dominé par les structures associatives ; les grandes gagnantes seraient les associations car pour ce type de services le suivi des usagers est fondamental et le milieu associatif possède ce savoir-faire.

Dans tous les cas, la question des réseaux d'acteurs a été évoquée. Certains mettent l'accent sur la nécessité pour les structures de petite taille et pour les associations, d'agir de manière collective et de mutualiser les moyens. D'autres soulignent les difficultés rencontrées par les associations pour se rassembler et définir les partenariats et le fait qu'un grand nombre de petites structures – notamment celles qui n'arrivent pas à travailler en réseau – devraient disparaître.

Comme dans le point précédent, plusieurs interviewés ont mis l'accent sur la distinction entre l'avenir du secteur dans les territoires urbains et ruraux. On affirme ainsi que l'arbitrage entre le système des grandes enseignes et les structures locales dépend du milieu ; dans le cas des zones rurales, l'offre locale est souvent privilégiée, ce qui pourrait inciter les acteurs à créer des plateformes de type territorial. Le système des enseignes, qui peut être intéressant en milieu urbain, peut avoir des difficultés à se développer en milieu rural car certains territoires et certains services peuvent se révéler peu rentable. D'autres remarquent que les grands réseaux implantés sur un territoire très vaste sortent renforcés des mutations en cours tandis que ceux qui restent ancrés sur un territoire particulier deviennent plus fragiles du point de vue financier et organisationnel.

CONCLUSION

Les trois parties de cette étude explorent des aspects distincts et complémentaires des services à la personne : le cadre réglementaire, les données statistiques et les informations et observations apportées par les acteurs du secteur.

Dans la **première partie** nous avons examiné l'ensemble des textes régulant le secteur du service à la personne. Nous observons que les apports en matière juridique des années 2004 et 2005 constituent un vrai tournant pour le secteur car à la différence de la loi de 1996 sur les services à domicile, la loi 2005 et ses décrets d'application visent à la fois l'encadrement du secteur et son développement. Le législateur ne se limite pas à énumérer les activités et à réguler son exercice car à travers les textes nous pouvons déceler une volonté manifeste de participer au développement du secteur ; deux aspects de la nouvelle réglementation viennent à soutenir cette conviction : la simplification des procédures d'agrément et la définition d'instruments favorisant ce développement (comme le CESU). Pour certains acteurs, le cadre administratif et juridique actuel n'est qu'une expression de la déréglementation du secteur mise en œuvre depuis quelques années ; le risque, selon ces acteurs, est que la volonté de développer le secteur et créer des emplois aboutisse finalement à une diminution des contrôles en matière de qualité des structures intervenantes et des prestations.

Dans la **deuxième partie** nous avons décrit les grandes lignes du secteur des services à la personne à partir des données statistiques élaborées par les services publics.

Les données de l'INSEE permettent d'analyser les caractéristiques des structures spécialisées dans 40 catégories d'activités susceptibles de faire partie des services à la personne. Un tiers de ces structures effectuent des activités dans le domaine des services à la personne au sens strict ; dans l'ensemble, il s'agit de très petites structures (moins de 9 salariés). Il existe par ailleurs un large éventail d'activités, réalisées normalement par des unités de taille moyenne, qui peuvent être réalisées par des structures du secteur ou qui rentrent dans le secteur si elles font partie d'un ensemble de services à domicile. Cela met en évidence que la portée du secteur des services à la personne varie fortement en fonction de la définition du secteur et des catégories d'activités comprises. Les données élaborées par la DRASS, organisme du Ministère de la Santé et de la Solidarité, recensent le nombre de visites effectuées, la nature des prestations et les destinataires. Ces données montrent que les visites sont réalisées principalement auprès des personnes âgées et, dans une moindre mesure, des familles et des personnes

handicapées. La typologie de services utilisée par la DRASS est assez restreinte mais elle permet de mettre en évidence de manière claire les principales activités effectuées. Si nous regardons la part de chaque type de prestation en fonction des destinataires, nous observons que la gamme de services offerts aux familles est très vaste tandis que les activités effectuées auprès des personnes dépendantes se concentrent autour de deux catégories, les tâches ménagères et les aides à la personne.

Les fichiers de la DRTEFP et des DDTEPF recensent le nombre de structures agréées ainsi que le nombre d'emplois et heures travaillées entre les mois de janvier 2004 et août 2006. Le nombre d'associations agréées reste relativement constant et, en même temps, le nombre d'entreprises agréées connaît une augmentation assez importante. Par ailleurs, il existe autour de 8000 emplois dans les structures agréées, avec une augmentation significative du nombre d'emploi entre avril et juillet 2005 et une diminution au deuxième trimestre de l'année 2004 et au premier trimestre de l'année 2005. Le nombre d'emploi diminue fortement si nous considérons les valeurs en équivalent temps plein : nous passons ainsi de 8000 emplois à 3400 en moyenne pour la période considérée. Ces fichiers mettent aussi en évidence que le travail dans le secteur des services à la personne reste principalement effectué par des associations prestataires.

La **dernière partie** présente les résultats d'une étude empirique composée de deux volets distincts : une enquête auprès des opérateurs du secteur et des entretiens avec des acteurs institutionnels et des responsables des DLA, dispositifs chargés d'accompagner le développement des associations. Les résultats de cette étude de terrain confortent la description du secteur issue de l'analyse des données quantitatives. Il s'agit d'un secteur à fort potentiel, où la gamme d'activités à développer est très vaste, la dynamique de croissance de l'emploi est positive mais assez faible et le taux de création d'entreprise très important. Par ailleurs, les acteurs interviewés apportent d'autres informations sur l'évolution du secteur, des informations qui transcendent les aspects purement statistiques.

Un élément intéressant concerne le renouveau du secteur ; parmi les éléments mis en avant nous citons l'amélioration de la qualité des services (ce qui exige des investissements supplémentaires en formation), la remise en cause des pratiques traditionnelles des associations (ce qui permettrait de professionnaliser ces structures et de les renforcer) ainsi que l'émergence de nouveaux acteurs (notamment, des entreprises). En ce qui concerne la relation entre les acteurs historiques du secteur non lucratif et les entreprises, une large partie des interviewés affirme qu'il n'y a pas une réelle concurrence entre les deux catégories d'acteurs car les services proposés et les modalités d'intervention sont différentes ; quelques acteurs soulignent en revanche que la place occupée par les entreprises et leur évolution au sein du secteur ne sont pas clairement identifiées.

En matière d'emploi, les informations recueillies montrent qu'il y a une progression du nombre d'emplois, même si le nombre d'heures travaillées diminue dans certaines structures (principalement dans les associations). L'augmentation des emplois à temps partiel et des missions ponctuelles exhortent cette dichotomie. Ce phénomène met en évidence que dans les associations, comme dans les entreprises, le développement d'une offre réactive et variée repose principalement sur le recours à des travailleurs flexibles et polyvalents.

In fine, la question de la dynamique du secteur et, plus précisément, des facteurs qui retardent son développement suscite des commentaires fort variés. Une grande partie des interviewés évoque un problème d'insuffisance de la demande, insuffisance qui pourrait être expliquée par des facteurs d'ordre financiers (diminution des ressources disponibles, nécessité de services qui ne sont pas pris en charge, familles sans ressources ou qui considèrent qu'il s'agit d'une compétence de l'Etat) et des facteurs d'ordre culturel (difficulté à demander de l'aide ou à exprimer des besoins, absence d'une « culture » des services). D'autres arguments mentionnent des spécificités territoriales, comme la présence de territoires faiblement peuplés ou peu rentables pour les entreprises du secteur. On remarque aussi que les politiques publiques pourraient contribuer à développer le secteur mais l'impact des instruments mis en place (comme le CESU) reste à mesurer.

Dans tous les cas, les personnes rencontrées évoquent une difficulté à transformer les besoins de la population en demande effective. Les attentes des acteurs se centrent précisément sur cette question. Plus profondément, les acteurs sont persuadés que tous les efforts nécessaires du côté de l'offre ont été faits (changement des modes d'organisation et de la qualité des prestations, initiative en matière de formation et de professionnalisation...) mais que les vrais contours du secteur ne peuvent pas être identifiés tant que la demande reste latente ou inconnue.

Tableau 6 – Cadre de synthèse des données analysées

DONNEES FOURNIES OU ELABOREES A PARTIR DES INFORMATIONS PROVENANT DE LA DRTEFP	
Nombre d'associations agréées en 2004 en 2005 en 2006 (janvier-août) Nombre d'entreprises agréées en 2004 en 2005 en 2006 (janvier-août)	3 855 3 084 1 886 80 199 153
Heures travaillées en 2004 en 2005 en 2006 (janvier-août)	5 215 549 heures 5 468 313 heures 3 824 187 heures
Heures travaillées (moyenne mensuelle) en 2004 en 2005 en 2006 (janvier-août)	434 629 heures 455 693 heures 478 023 heures
Nombre total d'emploi dans les structures agréées Nombre total d'emploi dans les structures agréées, en équivalent temps plein	Entre 7600 et 8400 Entre 3000 et 40000
Nombre d'emploi dans les associations (moyenne mensuelle) en 2004 en 2005 en 2006 Nombre d'emploi dans les associations, en équivalent temps plein (moyenne mensuelle) en 2004 en 2005 en 2006 Nombre d'emploi dans les entreprises (moyenne mensuelle) en 2004 en 2005 en 2006 Nombre d'emploi dans les entreprises, en équivalent temps plein (moyenne mensuelle) en 2004 en 2005 en 2006	7639 8329 8159 3203 3352 3440 33 67 141 16 22 75
DONNEES PROVENANT DE L'ENQUETE REALISEE AUPRES DES ACTEURS DU SECTEUR	
Nombre de structures participant à l'enquête dont : Secteur privé lucratif Privé non-lucratif Public	55 17 35 3
Heures travaillées En 2005 En 2006 (janvier-octobre)	3 567 900 2 219 087
Heures travaillées (moyenne mensuelle) En 2005 En 2006	296 492 221 909
Nombre total d'emploi dans les structures recensées En 2005 En 2006 Nombre total d'emploi dans les structures recensées, en équivalent temps plein En 2005 En 2006	3 660 4 539 2 196 1 643
Nombre d'emploi dans les secteurs non-lucratif et public En 2005 En 2006 Nombre d'emploi dans les entreprises En 2005 En 2006 (données partielles) Nombre d'emploi dans les secteurs non-lucratif et public, en équivalent temps plein En 2005 En 2006 Nombre d'emploi dans les entreprises, en équivalent temps plein En 2005 En 2006	3134 et 45 4357 et 46 481 143 2147 et 29 1582 et 16 20 45