

tout va mieux

Septembre 2012

TVM N°60 SPECIAL SERVICES A LA PERSONNE

LES SERVICES À LA PERSONNE HORS SERVICE(S)

LA DERNIÈRE 'RÉFORME' DES SERVICES À LA PERSONNE DÉVALORISE ET COMPLIQUE LE TRAVAIL DES AGENTS EN UT CHARGÉS D'ADMINISTRER LE SECTEUR, EN PLUS DE COUPER COURT AUX (TIMIDES) RENOUVEAU ET PROFESSIONNALISATION DE LA FILIÈRE.

Descendant en ligne directe des « gens de maison », groupe professionnel devenu obsolète au point de presque disparaître il y a trente ans, le secteur de l'aide à domicile a connu un certain renouveau à partir du début des années 1990. À l'époque, **les pouvoirs publics y ont vu un gisement d'emplois** bienvenu face à la persistance du chômage de masse (oui, on l'avait presque oublié mais fut un temps où on ne traitait pas le chômage en bidouillant les chiffres, mais en tentant de créer de l'emploi !).

Pour encadrer le développement de la nouvelle filière, les gouvernants ont décidé de contraindre les organismes désireux d'exercer sur ce secteur à obtenir au préalable un agrément préfectoral (simple ou qualité, selon la nature des services fournis), dont la délivrance puis le contrôle de la bonne exécution ont été confiés aux services du ministère du travail et de l'emploi. Jusque-là, tout allait bien. Parallèlement, la branche de l'aide à domicile a été ouverte aux entreprises, et les mesures de soutien se sont enchaînées : exonérations de cotisations sociales, réduction puis crédit d'impôts, création du chèque emploi-service devenu en 2006 « universel » (CESU), mise en place d'une Agence nationale des services à la personne (ANSP)... bref tout un tas de trucs qui, les uns ajoutés aux autres, coûtent cher au contribuable (selon les années, entre 15 et 20 milliards d'€ par an).

Les sommes en jeu en ont-elles valu la chandelle ? Pas franchement évident.

POLITIQUE COÛTEUSE POUR RÉSULTAT LOW COST

S'il y a trente ans Daniel Auteuil et Gérard Jugnot se plaignaient que « pour 100 briques, t'[avais] plus rien », aujourd'hui pour une petite vingtaine de milliards t'as pas grand-chose non plus, en tout cas pas ce qu'on pouvait en attendre. Avec les services à la personne, lors du lancement de son plan en 2005, Jean-Louis Borloo, alors ministre du Travail et des Affaires sociales, attendait au bout de trois ans 500.000 emplois (équivalent temps plein). Au final et au mieux, selon l'INSEE, il n'y aura eu que 91.400 postes créés en trois ans, à temps partiel pour la plupart (en ETP, le nombre de postes créés n'aura pas franchi la barre des 15.000). D'autres organismes moins optimistes, tel l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), ont même estimé que les mesures en faveur des services à la personne n'avaient pas permis d'accroître le nombre annuel de créations d'emplois dans ce secteur. Et ça, c'était avant la crise...

Quant au volet qualitatif, certes, le développement de ce qu'on appelle désormais les « services à la personne » et qui recouvrent grosso modo l'activité et l'environnement des associations et entreprises mandataires et prestataires de services chez les particuliers, aura permis aux travailleurs/euses de l'aide à domicile (qui sont à plus de 95% des femmes) de commencer à se défaire du costume de la bonne à tout faire au service d'un employeur pour endosser celui de l'intervenante spécialisée fournissant un service à des clients ou des usagers. Un **début de professionnalisation** qui arrivait à point nommé, au moment où certains hommes politiques ou de presse imaginent toujours les femmes de ménage comme des objets de trousseage en libre accès...

Mais ce n'est pas pour autant que leurs conditions de travail en ont été sublimées, loin de là.

Bas salaires, manque de reconnaissance, pénibilité des tâches, précarité, temps partiels subis, conventions collectives non respectées (lorsqu'il en existe une, ce qui n'est toujours pas le cas pour les entreprises privées du secteur),... les raisons de la colère ne manquent pas pour les travailleurs/euses à domicile. Malheureusement, la **situation souvent précaire des intervenant-e-s** (femmes et/ou immigré-e-s et/ou bénéficiaires de minima sociaux) ainsi que leur isolement sur le terrain rendent difficile leur mobilisation et la défense de leurs droits. D'un autre côté, tout a été fait ces dernières années par les pouvoirs publics pour les maintenir dans leur condition de serviteurs.



Ainsi, en faisant bénéficier des mêmes avantages fiscaux et sociaux toutes les activités réalisées à domicile sans distinction, qu'elles aient une vocation sociale comme l'assistance aux personnes âgées, ou qu'elles relèvent du pur confort comme les activités

plus élémentaires de repassage ou de jardinage, **l'État a empêché la création d'un secteur important et surtout qualifié de l'aide à domicile** (comme cela a pu se faire par exemple dans les pays scandinaves où l'effort public a été concentré sur le soin et les services auprès des personnes vulnérables). Or, sans qualification, peu de chances pour les intervenant-e-s à domicile de voir décoller leur carrière et leurs salaires.

L'ensemble de la filière ne se porte pas mieux que ses salarié-e-s. En effet, afin de soi-disant favoriser l'essor des services à la personne, dans la pure tradition néolibérale, **les plans de développement qui se sont succédés depuis 2005 ont transformé ces services en marchandises** et les ont soumis à la concurrence la plus large possible en multipliant les activités et les organismes pouvant être agréés. Résultat, l'essor a viré à l'essorage car, comme à chaque fois qu'un produit est placé dans un environnement où la règle de l'offre et de la demande prime sur tout le reste, cela a provoqué un nivellement par le bas, abouti à la création d'emplois sous-payés, abaissé la qualité moyenne des prestations fournies, accru les inégalités sociales.

En définitive, pour permettre à certains actifs à forts revenus de se simplifier le quotidien à moindre coût, on a mis à mal l'ensemble de la filière de l'aide aux personnes fragilisées ou vulnérables.

Mais pourquoi s'arrêter en si mauvais chemin alors qu'il était possible de faire bien pire ? C'est en substance la question qu'ont dû se poser nos élites politiques et administratives en pondant les modifications réglementaires entrées en vigueur le 22 novembre dernier.

LA 'RÉFORME' QUI NE VA RENDRE SERVICE À PERSONNE

Alors qu'il y avait déjà trop de convives pour un gâteau qui a tendance depuis peu à diminuer (- 0,15 % en 2011, soit tout de même deux millions d'heures en moins), nos gouvernants de l'époque ont décidé d'ouvrir un peu plus les portes de la salle à manger. Famine et faillites assurées !

Ainsi, pour les structures qui envisagent de ne proposer que des activités de confort au domicile de particuliers (activités qui relevaient de l'agrément simple), finie l'instruction de dossier par les services de l'État, une simple déclaration sur Internet fera désormais l'affaire. Pièces à fournir à l'administration ? Le minimum entrepreneurial : l'engagement de respecter deux ou trois obligations, une domiciliation et un n°SIRET. Rien de



compliqué en somme, surtout si on opte pour le statut d'auto-entrepreneur où tout ceci peut s'obtenir en quelques clics.

Et attention, pas question pour les agents d'aller plus loin, les instructions ministérielles sont claires : « *cette liste est exhaustive, aucun autre document ne peut être demandé au déclarant par la DIRECCTE* ». **Enregistrez, y'a plus rien à voir !** Les gérants d'entreprises individuelles et de sociétés, qui constituent désormais la majeure partie des candidats à l'entrée dans le secteur des services à la personne, seraient-ils donc nés avec le gêne des affaires pour qu'ils soient ainsi dispensés de démontrer la viabilité et la consistance de leur projet ? Au vu de la hausse des défaillances d'entreprises au cours de ces cinq dernières années, et en particulier celles dont l'effectif salarié est nul ou presque, ce n'est pas flagrant ! C'est pourtant ce qu'on semblait croire en haut lieu (et ce qu'on semble toujours croire puisqu'il n'y a eu aucun « changement » depuis) : pour eux donc, nul besoin d'avoir une expérience, un titre, ou encore de se former pour ouvrir sa structure de services à la personne ; celui qui a le désir d'entreprendre est forcément un gestionnaire talentueux et infailible, c'est sa nature, comme le chômeur ou le bénéficiaire de minima sociaux est dans leur esprit naturellement un « assisté », l'immigré un fraudeur aux assurances sociales, le Rom un voleur de poules et le Titanic un navire insubmersible. Si ce type de raisonnement simpliste n'avait aucune conséquence, cela pourrait prêter à sourire mais les dommages sont malheureusement bien réels.

Pour démarrer, laisser croire à des gens que se lancer dans les services à la personne, ce n'est pas plus compliqué que d'aller acheter une baguette de pain, c'est comme poster un apprenti sur une machine dangereuse sur laquelle on aurait fait sauter les sécurités, c'est le **casse-pipe assuré** ! Et le procédé devient carrément détestable lorsque la tromperie consiste à vendre l'entrepreneuriat facile à des demandeurs/euses d'emploi dans le but inavoué de les sortir des statistiques du chômage. Avec de la chance, les berné-e-s n'y perdront que des illusions...

Plus grave, en supprimant les contrôles en amont, **on accepte que l'aide à domicile soit accessible à des gens incompétents ou animés de mauvaises intentions**. Par exemple, toute personne qui aura réussi la 'performance' d'obtenir un n°SIRET peut désormais proposer du soutien scolaire à domicile, peu importe qu'elle possède ou non un diplôme ou une expérience dans l'enseignement.



DÉSHABILLER PIERRE SANS HABILLER PAUL

Comme il n'était pas question à première vue en haut lieu de compenser la suppression de l'instruction des dossiers par une augmentation ou la mise en place de contrôles sur pièces et/ou sur place réalisés a posteriori par les agents des UT (pas facile en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux...), les dirigeants de l'époque (et, jusqu'à preuve du contraire, ceux d'aujourd'hui) avaient de toute évidence la **volonté de se reposer sur la certification et l'évaluation externe des organismes de services à la personne**. Faut dire que confier au privé une mission de vérification relevant du service public, ça collait très bien à l'idéologie néolibérale du moment. Cela est d'ailleurs allé assez loin puisque la certification d'un organisme de services à la personne emporte le renouvellement automatique de son agrément ! **Tournée de chèques en blanc pour tout le monde, c'est l'État qui régale !!!**

Le problème avec les labellisations et certifications de tout poil, c'est qu'elles ne sont pas toujours (et même de moins en moins) une garantie de qualité des produits et prestations proposés. On s'en est rendu compte l'année dernière avec le scandale sanitaire des prothèses mammaires Poly Implant Prothèse (PIP), ou depuis un certain temps avec la mascarade du label Marianne pour les services publics, ou encore tout récemment avec l'entrée en vigueur le 23 juillet dernier des nouvelles règles d'attribution des étoiles hôtelières où le contrôle, autrefois dévolu aux préfets et à leurs services, est désormais réalisé par un cabinet d'audit... choisi et payé par les hôteliers ! On n'est jamais mieux servi que par soi-même...

Le secteur des services à la personne est gangréné par exactement les mêmes travers : les organismes agréés ont aussi la possibilité de choisir leurs évaluateurs, et à l'occasion de renouvellements d'agrément, des agents ont vu changer du jour au lendemain le périmètre d'un certificat pour corriger un oubli ou le faire correspondre exactement à la liste des activités agréées et ainsi faciliter la reconduction automatique du précieux sésame...

Histoire de se donner bonne conscience, nos têtes de pont ministérielles mettent l'obligation d'alléger les procédures sur le dos de l'Europe, et plus précisément sur celui de la « directive Services », la tristement célèbre et toujours vivante (en version édulcorée) « **directive Bolkestein** », dont l'**objectif est d'assurer la libre circulation des services au sein du marché communautaire**, ce qui, dans le langage néolibéral ayant cours à Bruxelles, implique la levée des « obstacles » type autorisation administrative ou agrément. Nos autorités ne seraient donc pas davantage responsables des difficultés actuelles de la filière des services à la personne qu'elles ne l'ont été de la dette ou de la casse des services publics ! Le monde est si cruel avec nos dirigeants... Excepté que la « directive Services » prévoit qu'en cas de risque particulier, chaque État membre de l'Union européenne peut décider de la suspension de son application à un type de service donné. Est-ce à dire qu'en France la baisse, constatée et à venir, de la qualité des services fournis au domicile des personnes, notamment lorsqu'elles sont âgées ou handicapées, ne représente aucun risque, entre autres pour leur santé et leur sécurité ? Il faut croire que non...

BRICOLAGE À TOUS LES ÉTAGES

Autres victimes de l'affaire, les agents en UT chargés d'administrer le secteur. À plusieurs titres. Tout d'abord, parce que la simplification d'une mission a maintes fois constitué ces dernières années le préalable à sa disparition, ce qui amène à se poser quelques questions sur son avenir professionnel, c'est humain. D'ailleurs, il n'y a pas si longtemps, la **transformation des agents en simples bornes d'enregistrement** avait bien été le prélude au transfert de l'alternance ou de l'aide à la reprise et création d'entreprise vers les chambres consulaires et l'URSSAF. Quant à l'instant présent, ce n'est pas tout rose non plus car l'appauvrissement des tâches issu de la 'réforme' a toutes les chances de provoquer chez les agents concernés une perte d'intérêt, voire de sens du travail. Coups de mou à prévoir au sein des services ?

Gros coups de mou même si on y ajoute **l'état d'abandon dans lequel se sont retrouvés (et, pour certains, sont toujours) les agents face au déferlement des nouvelles dispositions réglementaires.**

À commencer par **l'absence de circulaire les premiers temps d'exécution** alors que toutes les procédures d'agrément ont été chamboulées (disons plutôt saccagées). Autant lâcher le Petit Poucet en pleine forêt sans ses petits cailloux ! Les agents auront avancé à l'aveugle jusqu'au 26 avril, date d'édition de la circulaire, alors que la 'réforme' était applicable depuis le 22 novembre (cinq mois d'errance !), que son entrée en vigueur était intervenue deux mois après la publication du décret modificatif (pour se laisser du temps ? reste à deviner pour quoi...), ledit décret ayant été pris en vertu d'une loi datant du 23 juillet... 2010 ! Bref, presque deux ans pour pondre un document d'instruction !!! Pas trop violente la vie au sommet de l'État...

Et pas question de s'appuyer sur l'outil informatique pour rehausser le niveau (embêtant lorsque tout est désormais censé transiter par la voie numérique) ! Dès avant l'entrée en vigueur des modifications, ça ne sentait pas très bon de côté-là. Ainsi, les premières formations de prise en main de la **nouvelle version de nOva, l'applicatif de gestion des services à la personne** piloté par l'ANSP, se sont déroulées à partir de données provisoires, qui se sont d'ailleurs ensuite avérées en partie fausses à l'issue des ultimes arbitrages interministériels. Pour ne rien arranger, les sessions avaient eu lieu à partir de captures d'écrans et non sur une version opérationnelle, ce qui, même avec la meilleure volonté du monde, n'a pas facilité le passage à la pratique le moment venu.

Les difficultés rencontrées autour de nOva ne se sont pas vraiment améliorées depuis. Des esprits chagrins diront qu'elles ont empirées. À juste titre. **L'outil est en effet devenu lent (alors que les versions précédentes fonctionnaient très bien), vérolé par les bugs, incomplet, inadapté à la réalité du terrain, et sur certains**



points toujours contradictoire avec la circulaire d'application, de sorte qu'un dossier d'agrément peut par exemple encore aujourd'hui être admis complet par la voie dématérialisée alors qu'il ne remplit pas les conditions de validité du cahier des charges définies par arrêté ministériel. Pas facile dans ces conditions d'établir une décision administrative régulière et compréhensible des usagers ! Pas facile tout simplement de faire du bon boulot. À tel point que, pour s'y retrouver, certain-e-s ont choisi de revenir à une gestion 'papier' des demandes. Bonjour le progrès !

Soyons honnêtes, le borbier n'est pas uniquement technique. **Le fait que l'intendance administrative de la filière soit une hydre à deux têtes n'arrange rien à l'affaire**, surtout si les têtes en question sont en froid l'une envers l'autre (et réciproquement), ce qui semble être le cas assez souvent sinon en permanence entre la mission des services à la personne (MISAP) du ministère de l'Économie et des Finances, qui s'occupe du volet réglementaire, et l'ANSP, qui œuvre autour de la promotion, du développement et de la gestion statistique du secteur via l'applicatif nOva. Chacune tire vers soi pour, au mieux, imposer ses points de vue, au pire, pour **montrer à l'autre qui c'est qui pisse le plus loin**, sans se soucier de celles et ceux qui sont tirillé-e-s au milieu et attendent, c'est-à-dire les acteurs de terrain (agents, organismes, intervenant-e-s).

À la désertion ou au désintérêt de nos hiérarques pour le secteur des services à la personne et pour les agents qui s'en occupent, s'ajoute l'incompréhension du choix de la période de mise en route de la nouvelle réglementation. Alors que les modifications étaient actées depuis un certain temps (un temps certain même, car on peut remonter à minima jusqu'au plan 2 de développement des services à la personne, annoncé en grandes pompes par Laurent Wauquiez le 24 mars 2009), **pourquoi avoir attendu fin 2011 pour lancer la machine, en plus dans un état de préparation lamentable, exactement au moment du démarrage de la campagne de reconduction des agréments délivrés cinq ans auparavant ?** Sachant d'une part que tous les agréments établis avant la précédente réforme de 2007 avaient été frappés de caducité par décret, de sorte qu'ils avaient tous dû être renouvelés par anticipation cette année-là et la suivante, et sachant d'autre part qu'un nombre important d'entreprises, à qui on venait d'ouvrir le secteur, avait obtenu un agrément au cours de cette même période, ça donne une petite idée du volume de dossiers qui sont parvenus sur le bureau des agents cinq ans plus tard, autrement dit aujourd'hui, en même temps que la nouvelle réglementation et les nouveaux outils. La méthode (qu'on appellera « tsunami ») ressemble à s'y méprendre à la création de Pôle Emploi, annoncée complexe et intervenue malgré tout fin 2008, soit juste après le déclenchement de la crise des subprimes, avec un nombre de demandeurs d'emploi à gérer qui explosait et promettait d'empirer. À croire qu'il existait à l'époque une réelle intention de nuire au service public et à ses agents !... Ce temps est-il révolu d'ailleurs ?

Rien n'est moins sûr. Si la fin de la période des premiers renouvellements va sans doute contribuer à relâcher une partie de la pression que subissent les agents depuis de nombreux mois, seuls des « changements » en profondeur pourront rétablir la sérénité dans les services tout en assurant un développement fructueux de la filière.

Pour cela, nous exigeons :

- **L'abandon du régime de la déclaration ;**
- **Le rétablissement d'une instruction pleine et entière de toutes les demandes d'agrément par les pouvoirs publics ;**
- **La (dé-)mise à niveau technique et réglementaire de l'outil nOva ;**
- **Le placement de l'administration de la filière des services à la personne sous une tutelle unique, et publique ;**
- **Un soutien fiscal aux seuls services d'aide à domicile auprès des personnes dépendantes.**

<http://www.sud-travail-affaires-sociales.org>