

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE - LE CONSTAT	2
I - UN DISPOSITIF D'UNE INDENIABLE COMPLEXITE	2
A) Ce dispositif apparaît en premier lieu caractérisé par une forte segmentation selon les clientèles visées, selon les organismes de financement des aides et selon les formes d'offre de services.	2
1) Les dispositifs ciblés sur les familles	3
2) Les aides aux personnes âgées et handicapées	3
3) Les aides horizontales	4
B) Ce dispositif est mis en oeuvre par une multiplicité d'acteurs, peu coordonnés entre eux, et par des opérateurs soumis à une concurrence croissante mal régulée par l'Etat	5
a) L'insuffisante articulation des interventions des caisses des collectivités territoriales et de l'Etat	5
2) La concurrence des opérateurs	8
3) L'insuffisante régulation de l'Etat	9
II - UN DISPOSITIF EFFICACE SUR L'EMPLOI MAIS PEU SATISFAISANT EN TERMES DE PROFESSIONNALISATION	11
A) Les effets sur l'emploi de la politique menée sont incontestables	11
B) Ces créations d'emplois se sont faites à un coût globalement très comparable à celui d'autres aides publiques à l'emploi	13
C) Mais les emplois créés apparaissent faiblement professionnalisés	14
III - UNE COUVERTURE INSATISFAISANTE DES BESOINS	17
A) Un dispositif insuffisamment redistributif et égalitaire	17
B) Un dispositif insuffisamment ciblé sur l'analyse des besoins	19
C) Un dispositif opaque pour les usagers, pour les gestionnaires et pour les personnels	21

DEUXIEME PARTIE : LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES	23
I - DES CONTRAINTES DIFFICILES A CONCILIER	24
A) Veiller à ce que la redistribution plus équitable des aides ne compromette pas la situation de l'emploi	24
B) Mieux solvabiliser les besoins sans pour autant compromettre l'équilibre des finances publiques	26
C) Professionnaliser l'offre de services sans pour autant renchérir les coûts de façon injustifiée et porter atteinte à la liberté de choix des usagers	27
D) Rendre le dispositif plus clair et plus accessible aux usagers, tout en tenant compte des situations individuelles, extraordinairement diversifiées, et de la décentralisation des compétences.	28
II - LES PROPOSITIONS	30
A) Unifier et harmoniser les aides aux créations d'emplois dans le secteur	30
B) Restructurer les aides ciblées sur les ménages relevant de la solidarité nationale	32
1) La refonte des barèmes d'aide à la garde d'enfants	33
2) L'urgente réforme de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées vivant à domicile	35
3) Le reexamen souhaitable de l'aide aux personnes handicapées	39
C) Mettre en oeuvre une politique de professionnalisation et de structuration de l'offre	40
CONCLUSION	48

INTRODUCTION

Par lettre du 4 mars 1998, les Ministres de l'emploi et de la solidarité et de l'économie, des finances et de l'industrie et le Secrétaire d'Etat au budget ont chargé les services de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales d'une mission de diagnostic et de proposition sur les services d'aide à la personne¹.

Le champ d'investigation de la mission est celui des emplois financés soit sous forme d'aides directes aux usagers soit sous forme d'aides aux structures fournissant ces services, que soient utilisés

- des exonérations ou prises en charge de cotisations sociales,
- des avantages fiscaux,
- le financement total ou partiel des prestations de service ou les aides apportées à l'usager par l'Etat, les collectivités territoriales ou les organismes de sécurité sociale au titre des aides légales ou de leur action sociale.

L'examen a porté non seulement sur les **dispositifs traditionnels d'aide à la personne**, au sens des prestations de services assurées à domicile par les aides ménagères, les travailleuses familiales, les auxiliaires de vie ou les services de soins à domicile mais aussi sur les **dispositifs plus récents d'aides au travail domestique**, ainsi que sur les **aides aux services de proximité du domicile**, assurés par les assistantes maternelles, les crèches et les divers établissements d'accueil des jeunes enfants. Le champ de l'enquête n'inclut pas en revanche les services rendus par les entreprises au domicile des particuliers, dès lors qu'ils n'ouvrent pas droit à la réduction fiscale pour emplois familiaux.

Il était demandé à la mission conjointe d'élaborer un ensemble de propositions permettant de simplifier le dispositif actuel et de tenir compte des trois critères suivants :

- la professionnalisation des services ;
- le degré de dépendance des personnes ;
- les revenus des bénéficiaires.

Cette mission a été confiée à M Michel THIERRY, inspecteur général des affaires sociales et à Madame Véronique HESPEL, inspecteur général des finances, qui ont bénéficié de l'assistance de Madame Mireille GAÜZERE, inspecteur des affaires sociales, Madame Isabelle MATEOS Y LAGO, inspecteur des finances et M. Jérôme GATIER, inspecteur des finances.

Les rapporteurs se sont appuyés, pour établir leur diagnostic, sur les très nombreux et riches travaux existant dans ce domaine et sur des entretiens avec divers intervenants dans le secteur². Leurs propositions ont été établies indépendamment des travaux menés par le Conseil d'analyse économique sur les emplois de proximité et la réforme de l'assiette des cotisations sociales et avant leur publication.

Le présent document présente une synthèse des constats et propositions de la mission, en vue d'ouvrir la concertation et la réflexion des diverses parties prenantes.

¹ Cf. lettre de mission en annexe I.

² Cf. liste des personnes rencontrées en annexe II.

PREMIERE PARTIE - LE CONSTAT

Le dispositif français d'aide aux services à la personne apparaît caractérisé par une indéniable complexité : constitué par strates successives, il est mis en oeuvre par une multiplicité d'acteurs, peu coordonnés entre eux. Bien qu'il ait eu des effets incontestables sur le développement de l'emploi, il n'a pas permis une couverture totalement satisfaisante des besoins.

I - UN DISPOSITIF D'UNE INDENIABLE COMPLEXITE

Le dispositif des aides aux services à la personne s'est constitué progressivement, à partir d'initiatives multiples, depuis 1945. Ces initiatives sont venues d'abord des mouvements associatifs d'aides aux familles ou aux personnes âgées ou handicapées sous une forme souvent bénévole au départ, puis ont été relayées par les collectivités territoriales, les caisses de sécurité sociale et l'Etat lui-même, pour des raisons multiples, qui se sont juxtaposées :

- intérêt de maintenir les personnes handicapées et les personnes âgées à leur domicile, pour prévenir le handicap et le vieillissement et éviter des formes plus lourdes de prise en charge en établissement ;
- nécessité, devant l'accroissement du travail féminin³, de développer la prise en charge collective des modes de garde des jeunes enfants ;
- soutien à l'économie sociale et à la réinsertion des personnes en difficulté dans ce type d'emploi ;
- encouragement par des aides publiques au développement du gisement des emplois familiaux.

A) Ce dispositif apparaît en premier lieu caractérisé par une forte segmentation selon les clientèles visées, selon les organismes de financement des aides et selon les formes d'offre de services.

Si les réductions fiscales créées en faveur des emplois familiaux par la loi de finances rectificative de 1991 et les dispositions de la loi du 29 janvier 1996 sont applicables à l'ensemble des emplois familiaux, les autres aides apparaissent soit ciblées sur des clientèles particulières, soit réservées à certaines formes d'offre de services.

On distinguera pour la commodité de l'exposé les dispositifs ciblés sur les familles, les aides aux personnes âgées ou handicapées, et enfin les dispositifs horizontaux⁴.

³ Le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 54 ans n'a cessé de croître au cours de cette période : de l'ordre de 50 % en 1970, il avoisine 80 % aujourd'hui.

⁴ On se reportera pour le détail et la source des évaluations à l'annexe III.

1) Les dispositifs ciblés sur les familles

L'essentiel de l'aide est supporté par les caisses d'allocations familiales (CAF) qui ont consenti en 1996 un effort de près de 26 milliards de francs en faveur de la garde des jeunes enfants, si l'on ajoute l'allocation parentale d'éducation (12,5 MdF), l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) pour 7 MdF, les allocations de garde d'enfants à domicile (AGED) pour 1,7 MdF, les sommes consacrées sur les fonds d'action sociale des CAF pour subventionner les crèches (2,6 MdF), les autres équipements (845 MF), les contrats enfance (820 MF) et les travailleuses familiales (943 MF).

A cet effort des caisses, il faut pour mesurer **l'effort collectif total consenti en faveur de la petite enfance (soit 50,5 MdF)** ajouter les 13,5 milliards de l'allocation au jeune enfant (longue), versée sous conditions de ressources aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans, l'effort consenti par les collectivités locales en faveur des équipements de la petite enfance (hors aide sociale à l'enfance), soit 4,5 MdF environ, mais aussi les 5,5 milliards de francs consacrés par les collectivités locales et l'Education nationale à la scolarisation des enfants de moins de 3 ans en école maternelle⁵ et le coût pour l'Etat de la réduction fiscale pour frais de garde à l'extérieur du domicile (évalué à 1 MdF).

Il convient de souligner que l'effort ainsi consenti en faveur de la petite enfance a connu au cours de la période récente, depuis le début des années 1990 une très forte progression : l'explosion des dépenses d'APE (allocation parentale d'éducation), provoquée par sa forte revalorisation en 1994, s'est conjuguée à la multiplication par 5 des dépenses consacrées à l'AGED⁶ et par 12 des dépenses consacrées à l'AFEAMA⁷.

La mission a considéré qu'**au sens strict l'effort public ciblé sur les aides à la garde des jeunes enfants s'élevait à 19 MdF**, se décomposant entre l'AFEAMA, l'AGED, l'effort consenti en faveur des crèches et des autres équipements par les CAF et les collectivités locales et la réduction pour frais de garde à l'extérieur du domicile. Dans une acception plus large, on pourrait également y inclure l'APE, dont on peut considérer qu'elle joue le rôle d'une allocation de substitution au recours à tierce personne. L'effort consenti s'élève alors à 31,9 MdF.

2) Les aides aux personnes âgées et handicapées

L'effort global consenti par la collectivité en faveur du recours à des tierces personnes s'est élevé en 1996 à 24 milliards de francs environ et apparaît plus dispersé entre les caisses de sécurité sociale, les collectivités territoriales et l'Etat.

Les caisses de sécurité sociale prennent en charge certaines aides sous forme de prestations sociales (majorations de rente d'invalidité ou d'accidents du travail pour tierce personne à hauteur de 3 MdF, ou compléments d'allocation d'éducation spécialisée pour les familles ayant à leur charge des enfants handicapés de moins de 20 ans pour 800 MF), sous forme d'exonérations de cotisations sociales (100 % des cotisations patronales des employeurs de gré à gré, handicapés ou âgés de plus de 70 ans et 30 % des cotisations patronales des associations prestataires de services à domicile, pour un montant total de 2,3 MdF) ou encore sous forme de prestations d'action sanitaire ou sociale : prise en charge par la CNAM des services de soins à domicile à 100 % (3,16MdF), paiement de prestations d'aide ménagère (3,4 MdF) par les caisses vieillesse.

⁵ Sur la base d'un coût par élève de 22 400 F en 1996.

⁶ Celles-ci s'élevaient à 292 MF en 1990 et 1,6 MdF en 1996.

⁷ Celles-ci s'élevaient à 590 MF en 1991 et 7 MdF en 1996.

Les *départements* assurent pour leur part le financement de l'aide ménagère au titre des bénéficiaires de l'aide sociale départementale (1,4 MdF) ainsi que de l'allocation compensatrice pour tierce personne, servie aux personnes handicapées ou âgées, justifiant un certain degré de handicap (9,4 MdF en 1996), à laquelle se substituera progressivement pour les personnes âgées dépendantes la prestation spécifique dépendance (PSD), mise en place par la loi du 24 janvier 1997.

L'Etat supporte quant à lui les majorations de rentes pour tierce personne des pensions civiles et militaires (920 MF) mais peu d'autres dépenses directes (sinon le financement pour 120 MF des heures d'auxiliaires de vie).

Ces évaluations n'intègrent ni les dépenses d'hébergement et de soins en établissement des personnes âgées ou handicapées, ni les divers avantages fiscaux spécifiques, dont peuvent bénéficier les personnes invalides ou handicapées

3) *Les aides horizontales*

Ces dispositifs sont constitués :

- de la réduction fiscale pour emplois familiaux (6.6 MdF en 1996) : les contribuables ont la possibilité de déduire de leur impôt 50% des sommes engagées pour la rémunération d'un emploi à domicile, y compris les frais de gestion facturés par les prestataires, dans la limite d'un plafond de dépenses annuelles ramené de 90 000 F à 45 000 F par la loi de finances pour 1998 pour les personnes non handicapées ;

- d'avantages spécifiques consentis aux particuliers employeurs (exonération de taxe sur les salaires pour 1.7 MdF, formalités simplifiées de liquidation et de calcul des cotisations avec le chèque service et le calcul sur une base forfaitaire des cotisations) ;

- d'aides de droit commun consenties aux prestataires de services, au titre des aides à l'emploi ou à la réinsertion (dont le coût pour l'Etat ne peut être évalué avec précision, en l'absence de statistiques spécifiques au secteur) ;

- du chèque emploi service créé par la loi du 29 janvier 1994 (à ne pas confondre avec le chèque service). Celui-ci consiste en une aide financière, qui peut être accordée par les comités d'entreprise ou par les entreprises, en l'absence d'un comité d'entreprise, à leurs salariés dans la limite de 12 000 F par an, exonérés de charges sociales et de taxe sur les salaires : cette aide peut être affectée aux salariés qui emploient à leur domicile une personne pour les tâches ménagères ou qui font appel à une structure agréée à titre des services d'aide à la personne.

Sur la base de ce dispositif législatif s'est développée l'émission par quatre opérateurs différents de titres de paiement spécifiques, les **titres emplois services**, comparables au chèque restaurant ou au chèque vacance, qui ne peuvent être utilisés qu'à l'égard des prestataires de services agréés pour les aides aux personnes. Cette formule très récente ne s'est encore développée que de façon très embryonnaire jusqu'à présent et n'a pas occasionné de dépense publique significative (une dizaine de MF au maximum en 1997).

B) Ce dispositif est mis en oeuvre par une multiplicité d'acteurs, peu coordonnés entre eux, et par des opérateurs soumis à une concurrence croissante mal régulée par l'Etat

Le système français apparaît caractérisé une insuffisante articulation des interventions des caisses de sécurité sociale, des collectivités territoriales et de l'Etat et a laissé se développer une concurrence croissante entre les opérateurs, mal régulée par l'Etat.

a) L'insuffisante articulation des interventions des caisses, des collectivités territoriales et de l'Etat

Les politiques d'aide à domicile renvoient très naturellement à une approche de proximité et à une gestion décentralisée de l'adaptation de l'offre et de la demande. De ce point de vue, il n'est pas illégitime de faire gérer ces dispositifs par les collectivités territoriales et par les caisses régionales ou locales sur leur fonds d'action sociale. Mais l'esprit français se satisfait mal des inégalités territoriales et à côté des dispositifs locaux se sont développés des dispositifs nationaux de solvabilisation, qui perturbent la logique de décentralisation.

Dans le domaine de l'aide à l'enfance, les collectivités territoriales ont joué un rôle moteur dans la création d'équipements de proximité et les départements se sont vu reconnaître des compétences propres en matière de protection maternelle et infantile (agrément des structures d'accueil, agrément des assistantes maternelles).

Mais les interventions des caisses d'allocations familiales ont déterminé la structuration de l'offre :

- le développement des modes d'accueil collectif (crèches collectives, familiales ou parentales) est soutenu par l'action sociale des caisses, en partenariat avec les communes, sous la forme de prestations de services aux structures ou de contrats-enfance 80 % des communes de plus de 20 000 habitants ont ainsi passé des contrats-enfance avec les CAF ;
- la solvabilisation des besoins de garde individuelle (par une assistante maternelle ou une employée de maison) est assurée par des prestations légales (AGED et AFEAMA).

Cette dualité du financement entre la garde collective, relevant de l'initiative locale, soutenue par des concours aux structures imputés sur les fonds d'action sociale des CAF, et la garde individuelle, qui fait l'objet d'une action sur la demande au moyen de prestations légales, a pu compromettre l'équilibre économique ou la mixité sociale de structures financées par les collectivités locales, sans pour autant parvenir à une couverture homogène des besoins sur le territoire⁸.

On peut observer par ailleurs que la coexistence de dispositifs d'aide fiscale et de prestations sociales aboutit à un partage des financements de l'aide à la garde d'enfants entre l'Etat et les caisses de sécurité sociale, qui n'est guère logique : les dépenses de garde à domicile sont prises en charge à 50% par l'Etat jusqu'à 22 500 F pour la charge résiduelle du bénéficiaire de l'AGED (ce qui en cas de baisse de l'AGED, comme en 1998, peut conduire à accroître la charge de l'Etat) : ces aides sont plafonnées à un niveau beaucoup plus modeste (3 750 F) pour l'AFEAMA ou les crèches.

⁸ Cf. en annexe VII le taux de couverture de la garde des enfants de 0 à 6 ans selon les régions et les modes de garde.

Il convient enfin de constater que cette politique n'a atteint que partiellement ses objectifs : 9 % seulement des enfants de moins de 3 ans sont accueillis en crèche ; 1.100.000 enfants (soit plus du quart) sont gardés, sans aide publique, hors du foyer familial (solidarité familiale ou de voisinage).

Dans *le domaine de l'aide aux personnes âgées dépendantes*, les chevauchements de compétences aboutissent à des situations moins claires encore, notamment depuis la mise en place de la prestation dépendance par la loi du 24 janvier 1997 : les départements se sont vu reconnaître une large capacité d'appréciation des besoins des personnes les plus dépendantes, alors que les caisses vieillesse ont concentré leurs interventions sur les personnes les moins dépendantes.

L'action des caisses est caractérisée par une prédominance massive de l'aide aux structures : les aides directes aux opérateurs conventionnés au titre de l'aide ménagère représentent 3,4 MdF, quand les prestations de solvabilisation de la demande restent embryonnaires (125 MF). Elles sont versées pour 70 % d'entre elles aux associations, 30 % aux centres communaux d'action sociale (CCAS) et réservées aux prestataires conventionnés. Cette action apparaît très éclatée entre les diverses caisses vieillesse et caisses complémentaires qui appliquent des politiques et des barèmes d'aide différents. Contrairement à la branche famille, cette politique ne fait l'objet d'aucun partenariat organisé avec les collectivités territoriales.

La politique des départements apparaît fortement contrainte financièrement (à des degrés divers cependant selon leur richesse fiscale respective). Ces contraintes conduisent les présidents de conseils généraux à privilégier le recours à l'emploi direct d'aides à domicile, moins coûteux que le recours à des associations ou des entreprises prestataires de service à domicile, compte tenu de la prise en charge à 100 % des cotisations patronales par les caisses de sécurité sociale (limitées à 30 % pour les associations prestataires) et compte tenu des conventions collectives moins contraignantes applicables aux employés de maison (comparativement aux aides à domicile). Cette situation conduit à ce que les personnes à domicile les plus dépendantes ne puissent plus toujours avoir recours, compte tenu des barèmes d'aide accordés par les départements, aux prestations plus coûteuses, mais plus qualifiées et mieux encadrées des personnels de l'aide à domicile.

La répartition des compétences instaurée par la loi du 24 janvier 1997 sur la PSD entre les départements et les caisses semble particulièrement inadaptée. Elle conduit en effet à réserver l'aide des départements aux personnes relevant des GIR (groupes iso ressources) I, II et III, qui correspondent aux handicaps les plus lourds. Elle établit en outre la frontière des compétences sur un niveau de dépendance particulièrement malaisé à distinguer entre GIR III et GIR IV.

La grille d'évaluation de la dépendance AGGIR permet en effet de distinguer des groupes iso-ressources (niveaux comparables d'autonomie ou de dépendance), par appréciation des besoins d'aide à la personne, sur une série d'actes de la vie quotidienne, organisée autour de 10 variables discriminantes (cohérence, orientation, toilette, alimentation, déplacements, etc.).

Alors que la frontière entre GIR V et GIR IV est relativement lisible (le GIR V réunit les personnes ayant besoin d'une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage mais qui se déplacent, s'alimentent et s'habillent seules contrairement à celles du GIR IV), les frontières entre les groupes III et IV restent peu perceptibles.

Le GIR III correspond essentiellement aux personnes âgées ayant conservé leurs fonctions intellectuelles, partiellement leur capacité à se déplacer mais qui nécessitent plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle. La majorité d'entre elles n'assurent pas seules l'hygiène de l'élimination. Le GIR IV comprend deux catégories : la première comprend les personnes qui n'assurent pas seules leur transfert mais qui, une fois levées peuvent se déplacer dans le logement ; ces personnes doivent parfois être aidées pour leur toilette et l'habillage et la grande majorité d'entre elles s'alimente seule; la deuxième catégorie correspond à celles qui n'ont pas de problème pour se déplacer mais qu'il faut aider pour des activités corporelles. Dès lors, il apparaît qu'il existe une certaine marge d'appréciation entre le GIR III et le GIR IV et une possibilité de renvoi des GIR III vers le GIR IV ; a contrario peuvent être assimilées à des GIR III des personnes ayant conservé une certaine autonomie.

L'appartenance au GIR IV constitue le principal motif de rejet des demandes de PSD (22 % des cas sur un premier échantillon de 18 000 dossiers). L'enjeu est de taille puisque l'on estime que 15 % des personnes dépendantes au moins relèveraient du GIR IV (par extrapolation des données en établissement).

L'instrument AGGIR apparaît comme un instrument assez performant pour établir un plan d'aide à la personne, adapté à ses besoins. Il n'est pas certain qu'il soit propre à être utilisé pour une répartition des compétences financières entre les départements et les caisses.

Et il y a quelque paradoxe dans un état de fait, où la solidarité locale, avec ses limites tenant à l'inégalité des ressources et du potentiel fiscal entre les départements, supporte la grande dépendance, renvoyant à la solidarité nationale, assurée par les caisses de sécurité sociale, les dépendances plus légères.

Une autre question posée est celle de la pluralité des financements et des modalités de gestion de l'aide apportée aux personnes dépendantes à domicile.

La juxtaposition des financements de l'assurance maladie et des financements de l'aide ménagère ou de la PSD, octroyés tantôt par les caisses et tantôt par les départements, ne favorise pas en effet nécessairement la meilleure adéquation de l'offre aux besoins. La répartition des places de services de soins à domicile s'effectue centralement, sans que soient pris en compte nécessairement les besoins satisfaits par le secteur libéral ou par les services d'aide ménagère.

Une conception rigide de la séparation des tâches sanitaires et sociales et une vision parfois corporatiste des soins de « nursing » ne facilitent pas par ailleurs la prise en charge de ces interventions de la façon la plus pragmatique et la moins coûteuse. Faute d'une coordination de terrain suffisante, les plans d'aide sont établis par des organismes différents, sans vision cohérente et homogène.

On peut observer enfin que *le rôle des communes et des CCAS dans la politique des personnes âgées n'est guère pris en compte dans le dispositif institutionnel d'octroi de l'aide*, alors que ce sont elles qui, le plus souvent, sont à même de rapprocher la demande et l'offre locale de services, dans la mesure où elles sont beaucoup plus proches des usagers que l'échelon départemental.

Il apparaît souhaitable dans ce contexte de s'interroger sur les modifications institutionnelles, qui permettraient une meilleure mise en cohérence des aides publiques.

2) *La concurrence des opérateurs*

Face au problème de garde d'un enfant ou d'une personne dépendante, la demande peut être satisfaite par :

- la solidarité familiale ou de voisinage ;
- le recours à l'emploi direct d'une aide externe (le gré à gré) à domicile ;
- le recours à une association prestataire de service ;
- le recours à un service social communal ;
- le recours à une entreprise.

Le recours aux solidarités de voisinage ou familiale est encore largement prédominant : la moitié des enfants de moins de 6 ans sont gardés par un de leurs parents (le plus souvent la mère) à leur domicile, plus du quart sont gardés selon un mode non identifié par la CNAF, ne donnant lieu à aucune aide. Seul un quart des enfants sont concernés par un mode de garde externe solvabilisé par la puissance publique (AFEAMA, AGED ou crèche). Sur les 800 000 personnes dépendantes recensées par l'INSEE⁹, ayant recours à une aide extérieure, un tiers recourt à des solidarités familiales ou de voisinage non rémunérées.

Au regard de ces chiffres, **le statut des aidants familiaux reste encore assez mal reconnu :** si le service rendu par la mère au foyer pour la garde de son jeune enfant fait l'objet de l'allocation parentale d'éducation sous réserve de conditions antérieures d'activité, le statut des aidants familiaux aux personnes âgées dépendantes ou handicapées demeure embryonnaire. L'allocation compensatrice versée aux personnes handicapées est certes censée couvrir une partie de ce type d'aide mais dans des conditions qui n'assurent aux aidants familiaux ni formation préalable, ni droit à retraite ou à reclassement ultérieur. La loi sur la PSD prévoit certes la possibilité d'un salariat de l'aidant familial, mais dans des conditions juridiques qui ne paraissent pas totalement satisfaisantes (on voit mal un conseil de prud'hommes ou l'inspection du travail intervenir pour régler un conflit salarial familial).

Mais surtout le système actuel d'aide publique favorise excessivement le recours à l'emploi de gré à gré par rapport au recours à des formes d'offre plus structurées et mieux encadrées :

- les exonérations de cotisations sociales consenties aux particuliers directement employeurs (100 % des cotisations patronales pour les personnes âgées de plus de 70 ans ou handicapées : 100 % des exonérations de cotisations patronales et salariales pour les employeurs d'assistantes maternelles ou de gardes de jeunes enfants) sont consenties à des taux de prise en charge beaucoup plus élevées que celles ouvertes aux associations ou entreprises intervenant dans le secteur (aides à l'emploi de droit commun ou exonérations spécifiques de 30 % pour les associations) ;

- ces exonérations sont consenties sans être plafonnées, quel que soit le nombre d'heures consommées, ou sinon assez largement (AGED), alors que les aides accordées aux associations prestataires d'aide à domicile restent contingentées dans des enveloppes budgétaires, fixées dans le cadre des fonds d'action sociale des caisses, qui ont faiblement augmenté en volume au cours de la période récente.

⁹ Dans le cadre de son enquête de 1996 sur les conditions de vie des ménages.

Ceci contribue à expliquer qu'au cours des dernières années on ait assisté à une forte progression du nombre d'emplois de gré à gré dans les services d'aides à la personne, notamment à l'égard des personnes âgées, alors que le nombre d'heures réalisé par les associations prestataires augmentait dans de moindres proportions.

Il convient de noter en outre que l'éligibilité des divers prestataires aux divers régimes d'aide à l'emploi est extrêmement variable : ainsi les services d'aides des centres communaux d'action sociale se sont trouvés de leur côté en difficulté, en ne pouvant bénéficier de certaines des aides allouées aux associations (exonérations des cotisations CNRACL notamment) ; les associations d'aide à la réinsertion, qui s'étaient vu reconnaître un régime d'exonération de charges sociales spécifique pour tenir compte de leurs charges de réinsertion, subissent de plein fouet depuis quelques années la concurrence du gré à gré, qui bénéficie d'avantages supérieurs.

Pour faire face à la concurrence du gré à gré, les associations ont développé un important secteur mandataire, pour mettre leurs compétences au service des particuliers mais cette évolution n'a pas été sans produire des effets pervers sur le statut des personnels ainsi employés et sur la qualité des services rendus, dont les organisations sociales représentatives des personnels de l'aide à domicile se sont fait largement l'écho auprès de la mission.

L'ouverture du secteur aux entreprises par la loi de 1996, autour de quelques filiales de grands groupes (comme ACCOR ou Sodexo) mais aussi de petites entreprises et d'entrepreneurs individuels, **constitue une source d'inquiétude supplémentaire pour ces associations et leurs personnels.**

Si l'émergence des entreprises reste encore tout à fait limitée et si les zones de concurrence avec les prestataires privés sont encore très réduites, des mesures, telles que l'abaissement du taux de TVA, annoncé récemment dans le cadre européen, avec un effet prix très conséquent pour les entreprises, ou le développement des titres emplois services, constituent des facteurs d'ouverture de plages de concurrence, que les intervenants traditionnels sur le secteur envisagent avec appréhension.

Il est urgent dans ce contexte d'harmoniser les conditions de concurrence entre les divers intervenants, si l'on souhaite préserver une pluralité de l'offre.

3) L'insuffisante régulation de l'Etat

La multiplicité des institutions et des opérateurs appellerait une régulation d'ensemble qui fait largement défaut.

L'Etat n'a pas véritablement les moyens de maîtriser un dispositif très décentralisé et ne s'est pas doté de moyens d'évaluation des politiques menées en termes d'emplois ou en termes sociaux.

Sa stratégie apparaît éclatée entre le souci de favoriser l'emploi tout en ménageant les possibilités d'une professionnalisation, le souhait de conforter les dispositifs d'action sociale tout en respectant l'autonomie des caisses et des départements, la reconnaissance du rôle traditionnel joué par les associations et les CCAS tout en assurant progressivement l'ouverture du secteur aux entreprises et enfin la volonté de maîtriser les financements relevant de la solidarité nationale (dépense fiscale et transferts sociaux).

Cette inaptitude à définir une stratégie très claire se manifeste de façon particulièrement sensible dans deux domaines : la gestion des agréments et celui des modalités de fixation du budget d'action sociale de l'aide ménagère.

La stratification des aides a généré un empilement des procédures d'habilitation et d'agrément, structuré autour de cinq procédures :

- l'agrément des organismes de service d'aide aux personnes, agrément simple sur instruction des directions départementales du travail et de l'emploi (DDTEFP), ouvrant le champ de la réduction d'impôt ;
- l'agrément-qualité, sur instruction de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS), avec consultation du Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS), pour les organismes d'aide aux personnes (associations ou entreprises) se portant sur les services à des populations protégées (enfance, personnes âgées, personnes handicapées) ;
- l'agrément spécifique aux associations intermédiaires, sur instruction DDTEFP, qui réalisent une grande partie de leur chiffre d'affaires dans le secteur de l'aide à domicile ;
- l'agrément spécifique des assistantes maternelles, géré par les services de la protection maternelle et infantile (PMI) des départements ;

Les politiques d'agrément n'obéissent pas à une logique d'ensemble et sont gérées de façon relativement indépendante. L'agrément-qualité, en particulier, est d'un fonctionnement très lourd, et apparaît mal « chaîné » avec l'agrément simple sur lequel il se greffe.

Le contrôle exercé sur la qualité des services rendus n'en est pas pour autant exercé de façon parfaitement satisfaisante.

Ce contrôle est totalement inexistant sur les conditions d'emploi des personnels employés en gré à gré, ouvrant pourtant droit à la réduction fiscale, à des exonérations de cotisations sociales (personnes âgées de plus de 70 ans et bénéficiaires de l'AGED), à qui ne peuvent notamment pas faire l'objet d'un contrôle de l'inspection du travail au domicile des particuliers.

Il reste encore trop souvent formel et excessivement sanitaire pour les assistantes maternelles, dont l'activité est marginalement encadrée par les relais d'assistantes maternelles et est surveillée par les services de PMI départementaux (qui n'en assurent pas le financement). Il est en revanche beaucoup plus organisé et structuré, voire quelque peu rigide, dans les crèches.

Dans le domaine des aides aux personnes âgées ou dépendantes, le contrôle exercé sur l'activité des associations reste relativement lointain, comme le souligne l'IGAS dans son rapport de 1996 sur les aides ménagères.

Il apparaît en particulier que les modalités d'allocation des budgets d'aide ménagère aux diverses associations gestionnaires ne permettent pas de prendre en compte la diversité de leur situation et leur politique de qualification et d'encadrement des personnels.

La fixation d'un taux unique d'heure ménagère, valable pour la France entière et déterminé en fonction de paramètres « moyennés », favorise excessivement les petites associations (bénéficiaires d'allègements spécifiques de taxe sur les salaires et non soumises aux règles de représentation syndicale) et les associations n'ayant pas développé la formation professionnelle de leurs salariés, se situant en dessous du seuil moyen pris en compte par le barème national. Inversement le système défavorise les associations qui font un effort particulier dans ce domaine.

Ce taux unique ne permet pas non plus de prendre en compte les caractéristiques des clientèles touchées par les associations et notamment leur taux de dépendance. Enfin, la répartition des budgets d'heures ménagères par les caisses ne prend pas en considération les excédents (ou les déficits) de gestion des années antérieures, les bilans des associations gestionnaires n'étant pas systématiquement fournis (ce qui conduit à s'interroger sur l'utilisation que les associations excédentaires peuvent faire de leurs réserves financières et inversement interdit de traiter convenablement les associations mises en difficulté par ce système de financement).

Il est particulièrement urgent aux yeux de la mission de réformer en profondeur le mode d'allocation des heures d'aide ménagère, afin de mieux prendre en compte la qualité effective des prestations et leur adaptation à la situation des bénéficiaires.

II - UN DISPOSITIF EFFICACE SUR L'EMPLOI MAIS PEU SATISFAISANT EN TERMES DE PROFESSIONNALISATION

Le recensement du nombre de bénéficiaires des aides et du nombre d'emplois créés pose des problèmes d'évaluation délicats. Les chiffres disponibles, émanant des enquêtes de l'INSEE, de la DARES¹⁰ et du SESI¹¹ ou encore des statistiques produites par les caisses, les fédérations d'association, l'IRCEM¹² et la DGI¹³, n'apparaissent pas directement comparables entre eux.

La mission n'a pu procéder à un rapprochement statistique des données publiées par les uns et les autres. **L'attention des Ministres est appelée sur le grand intérêt qui pourrait s'attacher à disposer d'outils de mesure plus fiables et plus cohérents dans ce domaine, pour mesurer précisément l'effet des politiques publiques en termes d'emplois.**

A) Les effets sur l'emploi de la politique menée sont incontestables

Selon la DARES¹⁴, les évolutions seraient les suivantes.

- Le nombre d'employeurs « classiques » (utilisant des aides domestiques) aurait augmenté de 515.000 à la fin 1991 à 771.000 à la fin de 1996, et le nombre de salariés, cotisant à l'IRCEM, est passé de 382.999 à 475.000. Parmi ces employeurs, le nombre d'adhérents au chèque-emploi service continue d'augmenter : 320.000 à la fin 1995, ils étaient 590.000 à la fin 1996 (le nombre de salariés ainsi payés progresse de 144.000 à 219.000).

¹⁰ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité.

¹¹ Service des statistiques, des études et des systèmes d'information du Ministère de l'emploi et de la solidarité.

¹² Institut de retraite complémentaire des employés de maison.

¹³ Direction Générale des Impôts.

¹⁴ Bulletin n° 46.1 de novembre 1997.

L'ampleur de ces évolutions doit toutefois être relativisée, comme le souligne la DARES, compte tenu de la modestie du temps de travail moyen correspondant qui s'élève à 8 heures hebdomadaires pour les emplois classiques et un peu plus de 4 heures pour le chèque-emploi service. **L'accroissement du nombre d'équivalents temps plein est estimé sur la période 1992-1996 par la DARES à 52 000 pour les emplois classiques et à 32 000 pour le chèque emploi service.**

- L'activité des associations d'aides aux personnes s'est essentiellement développée dans le secteur mandataire. Le nombre d'heures de salariés, mis à disposition dans le cadre d'activités mandataires, aurait augmenté de 84% depuis 1993, contre seulement 31% pour les activités de prestation de service. Durant l'année 1996, 55.000 salariés ont été employés dans le cadre d'une activité prestataire (soit selon la DARES 13.000 ETP), alors que 118.000 salariés relevait d'une activité mandataire auprès de 203.000 employeurs (soit, selon la DARES, 27.200 ETP)¹⁵.

Les chiffres de l'enquête emploi de l'INSEE, qui ne recourent pas exactement le même champ confirment la tendance : selon cette source, les effectifs des services domestiques s'accroissent d'environ 9% par an depuis 1993, alors qu'ils étaient quasiment stables à la fin des années 1980. En mars 1996, d'après l'enquête emploi de l'INSEE, les services domestiques employaient environ 430 000 salariés en équivalent temps plein. Les emplois familiaux représentent aujourd'hui 2,2% de l'ensemble de l'emploi salarié total contre 1,9% en 1991.

D'après le dossier emplois familiaux, établi par l'IRCEM en juillet 1997, les évolutions (qui englobent les employeurs d'assistantes maternelles et ceux des salariés d'associations mandataires) seraient les suivantes :

- le nombre total d'employeurs cotisant à l'IRCEM est passé de 538 000 en 1987 à 634 000 en 1991, progressant durant cette période de moins de 5% par an : la mise en place de la réduction fiscale et du tiers payant pour l'AGED et l'AFEAMA accélère sensiblement la progression du nombre d'employeurs qui atteint le chiffre de 992 000 en 1994 (soit un rythme annuel de progression supérieur à 15% par an entre 1991 et 1994), la mise en place du chèque service en 1994 et le relèvement de la réduction fiscale soutiennent la forte croissance du nombre d'employeurs, qui atteint 1 229 000 en 1995, 1 438 000 en 1996 et est estimé à 1 582 000 pour 1997.

- le nombre moyen de salariés par trimestre progressait parallèlement : ils étaient 425 000 en 1987, 467 000 en 1991, 627 000 en 1994, 743 000 en 1995 et estimés à 828 000 en 1997. **390 000 emplois auraient été créés ou régularisés sur la période, dont 361 000 depuis 1991.**

- 84% des employeurs déclaraient en 1995 une dépense annuelle (salaires et charges sociales) inférieure à 26 000 F (ce qui représentait une masse de dépenses de 6 milliards environ), 9% déclaraient une dépense comprise entre 26 000 et 50 000 F (soit 3 milliards environ), 5% déclaraient une dépense comprise entre 50 000 F et 90 000 F (soit 3 milliards) et 2% seulement déclaraient une dépense supérieure à 90 000 F (soit 2,5 milliards). Alors que le nombre d'employeurs déclarant une dépense supérieure à 26 000 F était stable ou en légère diminution depuis 1992, l'essentiel de la progression du nombre d'employeurs a concerné ceux déclarant une dépense inférieure à 26 000 F.

¹⁵ Ces chiffres, fournis par la DARES, diffèrent sensiblement de ceux du recensement effectué par le CREDOC dans le cadre du CEP (contrat d'études prospectives) aide à domicile auprès des Fédérations de la branche aide à domicile, joints en annexe IV et de ceux de l'enquête SESI de 1992.

- L'IRCEM estimait que le nombre d'emplois déclarés d'assistantes maternelles a progressé de 100 000 entre 1991 et 1997 pour atteindre en 1996 le chiffre de 170 000. Il estimait que le nombre d'employés de maison a progressé de 383 000 en 1991 à 647 000 en 1996, qui représentent cette année là 171 000 ETP.

Une enquête complémentaire a été demandée par la mission à l'IRCEM, afin de disposer de données plus précises sur ces emplois et les masses salariales auxquelles ils correspondent.

Il en ressort les principales informations suivantes, actualisées par rapport aux précédentes :

- la masse des dépenses salariales et charges sociales des employés relevant du régime géré par l'IRCEM représentant en 1996 29,5 MdF, dont 8,8 milliards pour les assistantes maternelles, 4 MdF pour les employeurs AGED, 7 MdF pour les employeurs exonérés (loi Seguin), 9,6 MdF pour les employeurs domestiques non exonérés.

Ces sommes sont à mettre au regard des aides publiques versées la même année à ces personnes : 7 MdF d'AFEAMA, 1,7 MdF d'AGED, 2,2 MdF d'exonérations loi Seguin, auxquels s'ajoutent la majeure partie de la réduction fiscale pour emplois familiaux (6,2 MdF) et une fraction non déterminée des aides versées par les départements et les caisses aux personnes âgées ou handicapées, recourant au gré à gré.

- On comptait en 1996 500 000 employeurs d'assistantes maternelles (contre 230 000 en 1992), 88 000 employeurs AGED, 520 000 employeurs exonérés (contre 257 000 en 1992), 663 000 employeurs non exonérés (contre 443 000 en 1992).

- Les effectifs salariés en équivalent temps plein (ETP) sont estimés par l'IRCEM à 36 000 au titre des employeurs AGED, 75 000 au titre des employeurs exonérés (contre 40 600 en 1992), 80 500 au titre des employeurs non exonérés (contre 76 000 en 1992).

B) Ces créations d'emplois se sont faites à un coût globalement très comparable à celui d'autres aides publiques à l'emploi.

Les créations d'emplois se sont faites à un coût globalement comparable à celui d'autres aides publiques à l'emploi.

On prendra comme base d'évaluation les emplois familiaux déclarés à l'IRCEM à caractère domestique, hors prestataires de services, comprenant la garde d'enfants à domicile, mais non la garde chez une assistante maternelle agréée. Cette cible peut être évaluée à 191 000 ETP en 1996 (source : résultats de l'enquête IRCEM pour la mission).

Dans cette acception, le coût unitaire par emploi ETP de la réduction d'impôt « emplois familiaux » est de 33 500 F en 1996 (sur la base d'une dépense fiscale de 6,4 MdF).

L'ensemble des aides dédiées au développement des emplois familiaux à domicile, y compris celles qui comportent également une finalité sociale (réduction d'impôt + exonération de charges sociales + AGED), rapporté au même stock d'emplois familiaux, donne un indicateur de coût unitaire de 53 000 F.

Le coût unitaire de la subvention à la garde d'enfants chez un tiers déclaré (assistante maternelle agréée) s'élèverait à 45 545 F par ETP (si l'on retient le chiffre de 155 000 ETP cité par la CNAF pour les assistantes maternelles et l'évaluation de 7 milliards de francs des dépenses d'AFEAMA en 1996¹⁶).

Le coût unitaire de la subvention à un emploi d'aide ménagère peut être approché aux alentours de :

- 61 500 F, si l'on divise le chiffre non exhaustif de 4,8 milliards de concours publics à l'aide ménagère (1,4 MdF des départements + 3,4 MdF des caisses) par 78 000 ETP¹⁷ ;
- près de 78 000 F, si l'on retient pour un plein temps un coût salarial de 70 F de l'heure, et un taux de couverture de la dépense par les fonds publics de 75 %.

Ces chiffres appellent trois observations :

- ces coûts situent l'aide à l'emploi à domicile dans la fourchette moyenne des aides publiques à l'emploi ;
- le coût des emplois familiaux auprès de personnes âgées ou dépendantes est toujours très inférieur au coût de prise en charge dans un établissement social ou médico-social et a fortiori dans une unité de long séjour ;
- les estimations de coûts référés à des équivalents temps plein peuvent être considérées comme passablement artificielles : les méthodes de traduction en ETP des heures déclarées ne sont pas toujours homogènes et d'autant moins fiables, que les emplois sont éclatés. Mais surtout il ne paraît pas justifié de ramener l'évaluation de l'efficacité sociale de cette politique publique à la seule comparaison du coût par ETP. L'objectif de professionnalisation des aides à domicile, rendu nécessaire par sa finalité sociale, doit également être pris en compte.

C) Mais les emplois créés apparaissent faiblement professionnalisés

Il apparaît en premier lieu qu'un grand nombre des emplois créés correspondent non à des emplois véritablement nouveaux mais à des emplois régularisés ou « blanchis ».

L'importance du travail au noir dans le secteur est en effet un phénomène de grande ampleur, mis en lumière notamment par l'enquête INSEE de 1996 sur les conditions de vie des ménages, sans pouvoir être totalement mesuré.

¹⁶ Sur la base des évaluations IRCEM (170 000 ETP pour les assistantes maternelles), le coût unitaire est ramené à 41 176F.

¹⁷ chiffre additionnant les 52 200 ETP ressortant des déclarations des fédérations d'employeurs dans le cadre du contrat étude prospective (CEP) sur les aides à domicile et les employés de maison. (cf.. annexe IV) et une estimation de l'activité propre des CCAS. égale au tiers des heures assurées par les Fédérations.

Sur la base de cette enquête, l'INSEE estime à 700 000 équivalents temps plein le nombre d'emplois des services à la personne ;

- 250 000 ETP pour les aides domestiques courantes ;
- 230.000 ETP pour les aides aux enfants de moins de 11 ans ;
- 220.000 ETP pour les aides pour les aides aux personnes dépendantes.

Les responsables de l'enquête ont pu estimer qu'une large partie de ces emplois ne donnent pas lieu à déclaration. De fait, ils excèdent largement les chiffres de l'enquête emploi de l'INSEE.

La politique menée depuis 1991, sans nécessairement créer véritablement de nouveaux emplois ni résorber entièrement le phénomène, a permis à un grand nombre de salariés d'accéder à un minimum de couverture sociale, ce qui constitue certes un premier pas vers la professionnalisation, mais encore insuffisant.

Il apparaît en second lieu que ces emplois sont fortement féminisés (à près de 99 %) et occupés par des femmes plutôt âgées (43 ans en moyenne, soit 4 ans de plus que la population des actives occupées), cette moyenne ayant peu évolué au cours des dernières années¹⁸.

Les femmes de nationalité étrangères sont sur-représentées dans cette profession : alors que seulement 4 % des actives occupées et 9 % des ouvrières sont étrangères, 13 % des emplois familiaux sont occupés par des femmes étrangères.

La durée hebdomadaire de ces emplois est de 12 heures inférieure à celle des autres emplois salariés occupés par des femmes et **correspond à des emplois à temps très partiel.**

La durée moyenne de travail déclarée des employées de maison par employeur ne dépasse pas huit heures par semaine. La durée moyenne du travail des aides à domicile dans les associations est de l'ordre de 15 à 20 heures et dans certaines fédérations est plus proche d'un tiers de temps que d'un mi-temps. La durée de travail des aides soignantes employées dans les services de soins à domicile est sensiblement plus élevée, quoiqu'en baisse relative depuis dix ans et atteint vingt huit heures par semaine¹⁹. D'après l'INSEE, sur 100 emplois familiaux, 77 sont des emplois à temps partiel, contre 30 % des emplois féminins.

Il est probable qu'une partie des salariées concernées bénéficie de compléments de rémunération non déclarés ou relève de plusieurs employeurs mais il apparaît que leur statut est ainsi précarisé. Lorsque cela n'est pas le cas, le salaire perçu ne peut que constituer un revenu d'appoint, non un revenu de subsistance. Il convient de noter que 49 % des employées familiales à temps partiel souhaiteraient travailler plus (contre 39 % des salariés à temps partiel employés dans d'autres secteurs).

Aucun dispositif n'encourage à l'heure actuelle l'accroissement de la durée d'emploi déclaré des personnels concernés chez le même employeur, afin de consolider leur statut. On peut même considérer que la non proratisation des mesures d'aide au temps partiel pouvait encourager certaines associations employeurs à ne pas allonger la durée du travail déclaré. Et l'encouragement donné au recours au gré à gré ne fait que développer le phénomène.

¹⁸ Source : note de Mme Flipo, INSEE, du 20.1.1998 «Le développement des emplois familiaux avantage des salariés modestes ».

¹⁹ Source : DARES.

La troisième caractéristique est celle de la modicité des salaires et des qualifications exigées dans le secteur.

La situation mérite certes d'être différenciée selon le statut des intervenantes : inexistant pour les employées de maison, la formation exigée des assistantes maternelles est minimale (60 heures de formation initiale au cours de leurs cinq premières années d'activité selon leur statut, mais aucune formation ultérieure reconnue ou sanctionnée), elle reste embryonnaire pour les aides ménagères, qui ne sont que 20 % à être titulaires d'un CAFAD²⁰ et est un peu plus développée pour les aides soignantes ou les travailleuses familiales²¹.

De fait d'après l'INSEE²², 64 % des salariés n'ont aucun diplôme, contre le quart pour l'ensemble des femmes actives occupées. 7 % ont un BEPC, 22 % un CAP ou un BEP, 6 % un niveau baccalauréat ou plus. Toutefois depuis 1991, la part des titulaires d'un BEP ou d'un CAP est passé de 17 % à 22 %.

Cette situation permet certes à des femmes peu qualifiées d'obtenir plus aisément un emploi mais comporte en contrepartie de grands inconvénients, dès lors que le métier d'aide à la personne, qu'il s'agisse d'un très jeune enfant, d'une personne handicapée ou âgée, nécessite une approche relationnelle particulière, qui constitue un véritable métier, nécessite une formation spécifique et justifie un minimum d'évaluation des capacités professionnelles de la personne employée.

Les niveaux de salaires prévus par les conventions collectives applicables au secteur restent modestes : sur la base des indications du CEREQ²³ établies sur la base des conventions collectives ils s'étagaient en 1995, selon la catégorie d'emploi entre 36,38 F de l'heure et 46,82 F pour les employées de maison et entre 6144 F et 7472 F mensuels(36,31 F et 44,21 F de l'heure) pour les aides à domicile relevant de la convention collective de 1983, non titulaires d'un CAFAD (ces sommes s'élevant respectivement à 6254 F et 7749 F pour les titulaires d'un CAFAD). La fourchette de salaire des travailleuses familiales, qui sont mensualisées est plus favorable (7951 F à 10 157 F).

Enfin, la rémunération journalière moyenne des assistantes maternelles est de l'ordre de 2 SMIC par jour et par enfant en moyenne. Elles peuvent certes cumuler plusieurs salaires si elles gardent plusieurs enfants, mais ceux-ci ne doivent pas être plus de 3.

D'après les statistiques de l'IRCEM, 59% des employées de maison déclarées perçoivent un salaire mensuel inférieur à 2 000 F, les trois quarts perçoivent un salaire mensuel inférieur à 3 000 F.

Il importe de souligner en outre que les règles d'ancienneté, prévues par la convention collective des employés de maison, trouvent parfois difficilement à s'appliquer, dès lors que ces employés sont contraintes de changer relativement fréquemment d'employeur (notamment lorsqu'il s'agit de personnes âgées, qui représentent la moitié des employeurs bénéficiaires de la réduction fiscale).

²⁰ Certificat d'aptitude à la fonction d'aide à domicile créé en 1988, comme outil de formation continue des aides à domicile, ayant fait l'objet d'une annulation récente par le Conseil d'Etat.

²¹ Cf. annexe VII - tableau comparatif des durées de formation en fonction des diplômes.

²² Source : même article de Mme Flipo qu'en note 15 ci-dessus.

²³ CEREQ Document 111 de février 1997 « Le développement des emplois familiaux : effets sur les métiers de l'aide à domicile ».

Il est particulièrement regrettable qu'aucune procédure de qualification ne permette aux employés du secteur relevant de la convention FEPEM de faire valoir, lors d'une nouvelle embauche ou au cours de leur carrière, les qualifications acquises sur le terrain, qui ne nécessitent pas forcément le passage d'épreuves théoriques.

La consolidation de ces emplois suppose une certaine restructuration du secteur et l'émergence de véritables opérateurs, qui, davantage que les particuliers, soient en mesure d'offrir des perspectives de formation professionnelle, de qualification et de carrière à ces personnels et de garantir la qualité des services qu'ils peuvent rendre à l'égard des bénéficiaires des aides publiques.

III - UNE COUVERTURE INSATISFAISANTE DES BESOINS

Le dispositif mis en place apparaît insatisfaisant de plusieurs points de vue :

- il apparaît insuffisamment redistributif et égalitaire :
- il ne permet pas d'identifier véritablement les besoins et de répondre à tous les cas de dépendance ;
- il est assez opaque pour l'utilisateur et pour les gestionnaires eux-mêmes.

A) Un dispositif insuffisamment redistributif et égalitaire

La critique essentielle qui peut être faite est celle relative à l'utilisation de la réduction fiscale : l'aide apportée par la collectivité est d'autant plus importante que le revenu de la personne est élevé et il s'avère qu'elle est fortement concentrée sur les ménages les plus favorisés.

La mesure bénéficie aux plus hautes tranches de revenus : en 1996, les ménages classés dans le dixième décile de revenu représentaient 24 % des foyers fiscaux déclarant un emploi à domicile et déclaraient 44% des sommes prises en compte pour la réduction fiscale (les quatre derniers déciles représentent plus de 75 % des sommes déclarées), 40 % des ménages bénéficiant de la réduction fiscale en 1996 ont déclaré un revenu supérieur à 206 000 F. La mesure est faiblement diffusée dans les tranches les plus basses de revenus : en 1995, on ne comptait parmi les ménages disposant de revenus imposables entre 200 000 et 250 000 F que 10 % de bénéficiaires, alors qu'on en comptait 24 % pour les revenus imposables supérieurs à 250 000 F et plus de 44 % chez les revenus imposables supérieurs à 500 000 F.

On peut observer également qu'**un grand nombre de déclarants à faibles revenus ne peuvent bénéficier de la réduction fiscale** : alors qu'il y a eu plus d'1,5 million de déclarants en 1996, seul 1 million de personnes ont pu bénéficier effectivement d'une réduction fiscale, celle-ci étant notoirement moins élevée pour les ménages situés dans les premiers déciles de revenu (2 327 F en moyenne pour les 20 % de ménages disposant d'un revenu inférieur à 96 800 F, contre 6 395 F pour l'ensemble des bénéficiaires de la réduction en 1996).

Le phénomène est particulièrement prononcé chez les personnes âgées de plus de 70 ans : si celles-ci représentent un peu plus de la moitié des déclarants, elles ne représentent d'après la direction de la prévision que le tiers des personnes bénéficiant effectivement d'une réduction fiscale (pour un montant moyen de 5 747 F). En 1996, sur 774 000 foyers « âgés » déclarant un emploi familial, 350 000 seulement bénéficiaient effectivement d'une réduction.

Parmi les bénéficiaires de la réduction fiscale âgés de moins de 60 ans, on compte 30,8 % de célibataires, 22,7 % de familles d'un enfant, 28,4 % de familles comptant deux enfants, 17,8 % de familles de trois enfants ou plus²⁴. Le montant moyen de la réduction fiscale accordée apparaît légèrement plus élevé que celui des personnes âgées de plus de 60 ans (7 054 F contre 5 747F) mais nettement croissante selon le nombre de personnes à charge (5 396 F pour les célibataires, près de 9 000 F pour les familles de 3 enfants et plus).

Le cumul de la réduction fiscale et des autres dispositifs d'aide conduit à laisser une charge résiduelle beaucoup plus faible au bénéficiaire de la réduction fiscale que celle laissée à la charge d'un bénéficiaire moins aisé. Si ce mouvement a été partiellement corrigé par la diminution de la réduction fiscale dans le projet de loi de finances pour 1998, notamment pour les bénéficiaires de l'AGED, il ne l'a pas été pour les personnes handicapées, pour qui le plafond des dépenses éligibles reste fixé à 90 000 F²⁵.

Il apparaît également, à travers les rapports de l'IGAS sur l'aide ménagère et de l'ODAS sur la PSD que les barèmes de prise en charge des dépenses d'aide ménagère sont très hétérogènes sur le territoire, tant pour ce qui concerne le montant des dépenses prises en charge qu'en ce qui concerne les niveaux de revenus et la détermination de la charge résiduelle des bénéficiaires. La CNAVTS s'est certes efforcée d'instaurer un barème national de prise en charge : mais celui-ci n'est qu'imparfaitement appliqué localement et surtout ne s'impose ni aux départements, ni aux autres caisses vieillesse.

Enfin, les textes eux-mêmes ne définissent pas toujours des critères homogènes de prise en compte des ressources : les revenus du patrimoine sont pris en compte pour la PSD, non pour l'aide ménagère. Les prestations des départements, prises en charge au titre de l'aide sociale, peuvent faire l'objet d'un recours sur succession, non celles des caisses.

Selon l'évolution de leur niveau de dépendance, des personnes peuvent se voir appliquer des régimes sensiblement différents de prise en compte de leurs ressources et de leur handicap, en basculant du régime géré par les caisses de sécurité sociale vers le régime géré par les départements. En outre, des personnes, connaissant les mêmes niveaux de dépendance et bénéficiant des mêmes ressources, pourront se voir appliquer des barèmes différents d'une caisse de sécurité sociale à l'autre, d'un département à l'autre.

Le sort des bénéficiaires de majorations rentes pour tierce personne, relevant des régimes invalidité ou vieillesse ou des handicapés, bénéficiaires de l'allocation compensatrice, est significativement plus favorable que celui des personnes âgées dépendantes, dont la situation de handicap peut être tout aussi lourde que celle des divers bénéficiaires touchent une prestation en espèce, sans que celle-ci, comme pour les personnes âgées, soit modulée en fonction des besoins effectifs de recours à un tiers, et elles conservent une totale liberté d'utilisation de ces sommes.

²⁴ D'après la Direction Générale des Impôts.

²⁵ D'après les simulations effectuées par la DGI pour le compte de la mission, le nombre de foyers fiscaux, bénéficiant de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et déclarant au moins une personne invalide s'élevait, en 1996 à 99 500. 61 000 d'entre eux (soit 61 %) disposaient de revenus inférieurs à 150 000 F et bénéficiaient d'une réduction moyenne d'impôt de moins de 5 000 F. 4 575 foyers seulement bénéficiaient d'une réduction d'impôt supérieure à 22 500 F, parmi lesquels 1160 déclaraient un revenu imposable supérieur à 456 000 F.

Dans le domaine de l'aide aux familles, il apparaît également que l'aide accordée n'est que très imparfaitement redistributive²⁶.

Le coût résiduel d'une assistante maternelle représente 22,5 % du revenu d'une famille d'un enfant disposant d'un revenu de 80 000 F, 12,82 % du revenu d'une famille disposant d'un revenu de 125 000 F, 9,5 % de celui d'une famille disposant de 150 000 F, 5,71% des revenus d'un ménage disposant de 250 000 F. L'effet de la solvabilisation de la réduction fiscale ne fait sentir pleinement ses effets qu'à partir d'un revenu de 125 000 F pour une famille d'un enfant, 150 000 F pour une famille de deux enfants, 175 000 F pour une famille de trois enfants.

Le coût résiduel de la crèche représente 11 % des revenus du premier ménage, 9,4 % des revenus du second, 8,5 % des revenus du troisième ménage, 9,5 % des revenus du quatrième ménage, du fait des effets combinés du barème CNAF et de la réduction fiscale pour frais de garde.

Le coût d'une garde à domicile à plein temps (110.000 F environ) est inabordable pour un ménage disposant de ressources inférieures à 200 000 F (taux d'effort supérieur à 40 %) et représente une charge résiduelle de 22 % des revenus d'un ménage disposant de 250 000 F en 1996 mais seulement 18 % des revenus d'un ménage disposant de 350 000 F (l'effet du nouveau barème et de la réduction fiscale de 1998 cessant d'affecter la charge résiduelle des familles à partir de ce niveau de revenu).

Il apparaît que l'aide publique est faiblement modulée selon les revenus pour les aides maternelles (le cumul des aides oscille selon les cas entre 24 504F et 28 254F), oscille entre 38 000 F et 60 000 F dans le nouveau barème de l'AGED (et reste croissante avec le revenu du fait de la réduction fiscale). Cette aide est sensiblement plus coûteuse pour les crèches, même si elle est dégressive en fonction des revenus, puisqu'elle varie (participations des collectivités locales comprises) entre 65 560 F et 41 590F, selon les revenus et le nombre d'enfants.

B) Un dispositif insuffisamment ciblé sur l'analyse des besoins

Du fait de la diversité des acteurs et des canaux de distribution de l'aide, il n'existe aucun outil précis d'évaluation des besoins d'aide à domicile, ni dans le domaine de la garde d'enfants, ni surtout dans celui des personnes âgées dépendantes.

De ce point de vue, il apparaît regrettable que la loi en faveur des familles de 1994 n'ait pas prévu de rendre obligatoire l'élaboration de schémas locaux de la petite enfance, qui auraient pu permettre de définir une véritable politique concertée entre les caisses d'allocations familiales et les collectivités territoriales.

²⁶ Cf. annexe V, établie par M. Gaiier et Mme Matéos Y Lago sur le coût des divers modes de garde pour les familles et pour les collectivités publiques. Le revenu pris en compte est un revenu salarial, déduction faite des 10 et 20 % d'abattements fiscaux. Les calculs intègrent les effets des modifications intervenues en 1998 sur le barème de l'AGED et la réduction fiscale pour emplois familiaux.

Il est de même assez peu satisfaisant de constater que ni l'Etat, ni les caisses, ni les départements ne disposent d'outils leur permettant d'identifier les besoins des personnes dépendantes à domicile. Il n'existe pas même de données statistiques permettant d'appréhender les populations potentiellement concernées, pour l'instant. Il est heureusement envisagé de lancer une enquête lourde de l'INSEE, à ce sujet, dans le cadre du recensement de la population : mais son financement n'a toujours pas été mis en place.

Les collectivités publiques ne disposent pas pour l'instant d'un véritable outil de pilotage de leur politique dans ce domaine et se reposent largement sur les associations ou les élus pour gérer la répartition de ces aides, ce qui n'est pas totalement satisfaisant du point de vue de l'égalité d'accès des usagers au service public.

Le dispositif actuel comporte au demeurant de sérieuses lacunes dans la couverture des besoins. L'enquête INSEE de 1976 sur les conditions de vie des ménages montrait en effet que :

- sur les 5 millions de ménages ayant un enfant de moins de 11 ans, 27 % déclarent recourir à un service de proximité rémunéré, 16 % déclarent avoir recours à des aides familiales ou de voisinage, 57 % ne recourent à aucune aide extérieure²⁷, 600.000 ménages, dont les deux parents ou le seul parent travaillent, n'ont recours à aucune aide rémunérée.
- Sur les 2,2 millions de ménages ayant une personne dépendante à leur foyer, **60 % ne font appel à aucune aide extérieure.**
- 8 % des ménages seulement déclarent recourir à une aide domestique.

Il apparaît à travers ces chiffres et ceux d'enquêtes réalisées notamment par l'institut Démoscopie pour le compte du CNPF, que le gisement potentiel des services d'aide à la personne reste encore largement à développer.

On observera que des besoins spécifiques restent en outre assez mal couverts :

- ceux des adultes, atteints de maladie chronique ou invalidante, comme la mucoviscidose, les myopathies, la sclérose en plaques, etc., pour qui les aides publiques spécifiques sont distribuées avec parcimonie, en cas de besoin d'assistance à domicile ;
- ceux des personnes handicapées, qui ne disposent pas de la possibilité de recourir aux services d'aide à domicile des caisses vieillesse et ne peuvent recourir en termes d'aide professionnalisée qu'aux services d'auxiliaires de vie, créés en 1982 par un programme expérimental de l'Etat, dont le développement est resté depuis lors plafonné à 120 MF (soit 1864 ETP) ;
- ceux des familles ou des personnes dépendantes ayant besoin d'une assistance pendant les horaires de soirée, le week-end ou les vacances : l'activité de gré à gré et des associations mandataires s'est particulièrement développée sur ces créneaux, mal couverts par l'offre professionnalisée.

²⁷ Il convient d'observer que dans un peu moins de la moitié des cas (2,4 millions de ménages), l'un des parents ne travaille pas.

C) Un dispositif opaque pour les usagers, pour les gestionnaires et pour les personnels

Le dispositif d'aide à domicile apparaît assez opaque pour l'utilisateur.

Il n'est guère aisé pour la famille qui cherche à faire garder son enfant d'établir une comparaison coût/avantage des diverses possibilités qui s'offrent à elles : il est révélateur de ce point de vue qu'une enquête du CREDOC réalisée auprès des ménages fasse apparaître que la crèche est considérée, par une majorité des ménages, comme l'une des modalités les moins coûteuses de faire garder son enfant alors que ce mode de garde laisse aux parents une charge résiduelle plus forte que le recours aux assistantes maternelles au-delà de 150 000 F de revenus et est la formule la plus coûteuse pour la collectivité.

Une enquête faite dans le Nord de la France²⁸ fait apparaître la diversité des barèmes applicables et le nombre de paramètres qu'il convient de prendre en compte (notamment le nombre d'enfants et les effets du quotient familial) pour effectuer son choix en toute connaissance de cause. L'une des principales difficultés réside dans le calcul des avantages procurés par la réduction fiscale, fortement variable selon le niveau de l'impôt exigible, qu'il n'est pas nécessairement facile de connaître avec certitude.

Il n'est guère plus aisé pour la personne âgée de se repérer dans le maquis des aides et de trouver le « bon guichet ». Il est probable qu'un certain nombre de personnes âgées ignorent la possibilité qui leur est offerte d'être exonérées de la totalité de leurs cotisations patronales. Il est non moins probable que beaucoup d'entre elles ne savent pas calculer leur réduction fiscale. Enfin, on peut s'interroger sur la façon dont elles peuvent véritablement faire valoir leurs droits à l'égard des associations, gestionnaires des aides à domicile, qui apparaissent comme les véritables dispensateurs de l'aide ménagère, ou à l'égard des équipes médico-sociales des départements, qui établissent les plans d'aide de la PSD.

Les familles comme les personnes dépendantes ou handicapées ne savent pas toujours à quelle porte frapper, en l'absence de guichet unique ou de plate-forme d'accueil au niveau communal ou départemental en s'adressant à la mairie, ou ne dispose pas d'une information sur toutes les aides des CAF et de l'Etat ; en s'adressant à la CAF, on ne dispose pas nécessairement d'une information complète sur l'offre disponible dans la commune ou sur le convenable calcul des avantages fiscaux, compte tenu des effets du quotient familial sur l'impôt ; La personne dépendante, ayant besoin d'une aide à domicile, ne connaît pas a priori son degré de dépendance et ignore s'il lui faut s'adresser à la caisse vieillesse ou au département ; elle n'est pas plus informée de la qualité des prestations offertes par les diverses associations et n'exerce pas forcément son choix en toute connaissance de cause.

Ce maquis juridique ne facilite pas non plus la tâche des associations gestionnaires des aides et fragilise le statut des salariés.

Plusieurs interlocuteurs de la mission se sont fait l'écho des difficultés croissantes rencontrées par les associations pour gérer leurs personnels.

²⁸ Etude du Centre régional de la consommation de juin 1995 sur le coût de la garde des enfants de moins de 3 ans.

Il apparaît en effet que la liquidation des salaires devient un exercice d'une complexité redoutable, lorsqu'il s'agit de prendre en compte les diverses aides à l'emploi (exonération bas salaire, temps partiel, associations intermédiaires, CEC, CES), les divers plafonds, abattements et exonérations de taxe sur les salaires et les aides différentes applicables au secteur des aides à domicile, selon que le salarié relève du secteur mandataire ou prestataire.

La coexistence au sein des mêmes structures de gestion d'activités prestataires et mandataires rend encore plus lourde et délicate la gestion : les régimes de congé, de retraite, de prise en compte des temps de trajet, de formation professionnelle applicables au même salarié, selon qu'il travaille en structure mandataire ou prestataire, diffèrent. L'explosion du recours de gré à gré rend nécessaire la confection pour un même salarié d'autant de bulletins de salaires qu'il a d'employeurs (jusqu'à 17 dans un cas signalé à la mission par l'un de ses interlocuteurs).

45 % des salariées seraient aujourd'hui employées dans une des 2500 associations bi-actives, ayant à la fois une activité mandataire et une activité prestataire (d'après la DARES). On imagine la complexité du système pour ces salariées, les difficultés que leur suscitent les conflits de conventions d'employeurs, notamment pour l'attribution des congés, et le sentiment de frustration que peut occasionner un essor de l'activité se faisant essentiellement par attribution d'heures complémentaires sous régime mandataire, soit un statut moins favorable que celui des aides à domicile de la convention collective de 1983. Il apparaît en outre qu'en cas de décès de l'employeur de gré à gré, les aides à domicile, sous statut mandataire, peuvent avoir des difficultés à bénéficier des indemnités pour perte d'emploi, qui leur sont alors dues.

La prise en compte des revenus des bénéficiaires des aides et l'application des barèmes différenciés des départements et des caisses vieillesse ne sont guère plus simples et ne facilitent pas davantage la tâche des associations prestataires.

Cette complexité a un coût incontestablement très lourd et est pour partie à l'origine des frais de gestion conséquents prélevés par les associations d'aide à domicile (8 à 10 F par heure).

Ce rapide panorama des aides existantes conduit à un constat mitigé : des sommes importantes sont consacrées par les différentes collectivités publiques à la solvabilisation des ménages dans ce domaine (une soixantaine de milliards). Si ces sommes, en forte progression depuis 1990, ont généré d'importants effets sur le marché de l'emploi, elles n'ont pas en revanche permis parallèlement une véritable professionnalisation de l'offre : au contraire, on a assisté à une dérégulation massive dans ce domaine. Ni les usagers, ni les gestionnaires de l'aide n'y ont véritablement trouvé leur compte et il apparaît que l'équité est loin d'avoir toujours prévalu.

Il apparaît urgent de simplifier le dispositif et d'en redéfinir les objectifs.

DEUXIEME PARTIE : LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES

Parmi les multiples scénarios de réforme envisageables, la mission a considéré, comme l'y invitait sa lettre de mission, qu'il s'agissait de privilégier :

- la lisibilité et la simplicité des mesures à prendre,
- l'équité,
- l'adaptation aux besoins des populations relevant d'un effort spécifique de la solidarité nationale,
- la professionnalisation.

Il lui est apparu important de mieux distinguer :

- la logique emploi, qui doit conduire à développer l'offre de services dans le secteur des emplois familiaux, dans les conditions les plus neutres possibles sur le plan économique et les plus simples à gérer pour les acteurs du système mais également les plus favorables, compte tenu du gisement potentiel que représente ce secteur d'activité ; les mesures relevant de cette logique devraient relever du financement de l'Etat, au titre de la politique de l'emploi ;

- la logique sociale, conduisant, en réponse aux besoins sociaux, à mieux solvabiliser la demande des personnes les plus fragiles et les plus démunies et à définir des prestations ciblées sur les besoins sociaux et variables selon l'intensité des besoins et le niveau des revenus ; les mesures relevant de cette logique devraient relever du financement des caisses de sécurité sociale et des départements.

Le schéma de réforme proposé consisterait, sur ces bases, à distinguer deux niveaux de prise en charge des dépenses consenties par les ménages pour les emplois à domicile :

- un premier volet, correspondrait à la prise en charge par l'Etat des cotisations patronales sur les salaires versés à l'ensemble des employés à domicile, que ceux-ci effectuent de simples tâches domestiques ou assurent de véritables services à la personne ; ce volet se substituerait aux réductions fiscales pour emplois familiaux et pour frais de garde AFEAMA et aux divers systèmes d'exonération de cotisations applicables actuellement au secteur, soit au titre des aides à l'emploi, soit au titre d'aides spécifiques ;

- un deuxième volet, correspondrait au versement d'une prestation spécifique d'« aide à la personne », modulée selon les besoins des catégories sociales justifiant une solidarité (familles ayant de jeunes enfants ou personnes âgées dépendantes) et le recours effectif à un tiers. La réforme suggérée pourrait éventuellement s'étendre ultérieurement aux personnes handicapées et aux bénéficiaires de majorations de rentes pour tierce personne, mais laisserait hors champ les aides accordées aux services de soins à domicile, qui ne relèvent pas strictement de la même logique²⁹.

L'objet des développements qui suivent est de rappeler les diverses contraintes que la mission s'est efforcée d'intégrer et de présenter les grandes lignes de ses propositions.

²⁹ La mission a considéré que la régulation des places de soins à domicile relevait de la mise en réseau de l'offre de soins aux personnes âgées, tant en établissement qu'en secteur libéral et devait donc rester hors champ du dispositif proposé, sauf sous l'angle de la coordination.

I - DES CONTRAINTES DIFFICILES A CONCILIER

Les objectifs assignés à la mission apparaissent difficilement compatibles et il s'agissait de résoudre la quadrature du cercle : être plus équitable, sans pour autant compromettre le maintien des emplois déjà créés et provoquer un retour du travail au noir; mieux solvabiliser les besoins des personnes les plus dépendantes et les plus démunies financièrement sans pour autant obérer l'équilibre des finances publiques; permettre une structuration et une professionnalisation des aides à domicile, sans faire exploser les coûts des prestations et porter atteinte à la liberté de choix des bénéficiaires ; rendre le dispositif plus clair et plus accessible aux usagers, tout en tenant compte des situations individuelles extraordinairement diversifiées et de la décentralisation des compétences.

A) Veiller à ce que la redistribution plus équitable des aides ne compromette pas la situation de l'emploi

Les travaux de l'INSEE, du CREDOC, de la direction de la prévision et d'autres économistes mettent tous en évidence la forte élasticité de la demande de services de proximité par rapport aux prix et aux revenus.

Les chiffres relatifs aux évolutions constatées au cours de la période récente, rappelés dans la première partie, en sont l'illustration.

Les travaux de Mme Flipo de l'INSEE, à partir de l'enquête sur les conditions de vie des ménages de 1996³⁰, font apparaître que le recours à l'aide d'une personne extérieure est fortement corrélé avec le revenu du ménage et conduisent à estimer cette élasticité par rapport aux revenus à 3. Ces travaux mettent également en lumière l'importance du facteur culturel dans le recours à une personne extérieure : à revenu égal, le recours à une aide sera d'autant plus élevé que l'un des membres du ménage est cadre ou que le diplôme de la femme sera élevé.

Mais ces travaux font également état d'une forte élasticité par rapport aux prix de la demande des ménages, estimée entre 0,8 et 1, sans que celle-ci puisse être corrélée, à ce stade, avec le revenu des ménages. Cette estimation rejoint celle du CREDOC effectuée à partir d'une enquête qualitative³¹ et celle de l'institut Rexecode. L'étude commandée par le CNPF à l'institut Démoscopie montre également qu'il existe un marché potentiel important auprès des ménages à revenus intermédiaires.

La réduction fiscale a donc permis une meilleure solvabilisation de la demande et des créations d'emploi, bien qu'elle présente, comme on l'a vu, des effets antiredistributifs incontestables et qu'elle soit loin de permettre de solvabiliser toute la demande potentielle.

Une remise en cause trop brutale des conditions de solvabilisation des ménages les plus aisés pourrait conduire à un retour important au travail non déclaré, voire à une substitution de la consommation de ces ménages vers d'autres services ou produits, moins créateurs d'emplois.

³⁰ Cf. INSEE Première, novembre 1995 « Recourir à une femme de ménage » ; Août 1996 « Faire garder ses enfants » ; octobre 1996, « Les services de proximité de la vie quotidienne ».

³¹ Le CREDOC estime ainsi qu'une variation de 25 % du prix de l'aide induirait une augmentation du taux de recours de 15 %.

A travers les diverses enquêtes disponibles, menées notamment par l'IRCEM, il apparaît toutefois que les phénomènes d'élasticité-prix et revenus sont extrêmement diversifiés selon la nature des besoins (aide domestique, aide familiale ou aide à la dépendance) et l'on ne peut, d'entrée de jeu, affirmer qu'une diminution de la solvabilisation des ménages (ou inversement son amélioration) ait des effets mécaniques sur l'emploi.

Il n'est pas sûr, toutefois, que compte tenu des comportements culturels observés en matière de recours à un emploi domestique mis en lumière par l'INSEE, une meilleure solvabilisation des ménages à bas revenus compense immédiatement les effets négatifs du durcissement de l'aide accordée aux ménages plus aidés. Ces considérations ont conduit la mission à une certaine prudence dans ses propositions. S'il lui est apparu nécessaire, compte tenu de son mandat, d'envisager la suppression des réductions fiscales dans une perspective d'équité, il lui a semblé dangereux de proposer la suppression de toute aide publique à l'emploi à domicile, hors besoins sociaux reconnus, comme certains de ses interlocuteurs paraissaient l'envisager. De même, elle a estimé peu réaliste de réserver le bénéfice des aides publiques aux seuls ménages défavorisés financièrement, si l'on souhaitait préserver la situation de l'emploi dans le secteur.

Il n'est pas certain non plus que l'offre de services qualifiés et professionnalisés puisse immédiatement se substituer à l'offre d'emplois en gré à gré. C'est pourquoi la mission n'a pas jugé opportun de réserver le bénéfice des aides publiques aux seuls emplois offerts par des prestataires et d'en exclure les emplois en gré à gré comme l'objectif de professionnalisation qui lui était assigné pouvait l'y conduire : si elle préconise de moduler le taux de l'aide en fonction du degré de qualification et d'encadrement des salariés employés, elle propose de maintenir le principe d'une aide publique en faveur de l'emploi en gré à gré qui représente actuellement plus des deux tiers des effectifs employés à domicile.

D'une façon générale, la mission s'est efforcée dans ses propositions de raisonner à moyens publics constants (ou légèrement croissants) en faveur du secteur des aides à domicile, les experts économiques consultés lui ayant fait valoir que c'était là la variable clef, qui devait permettre le maintien du niveau d'emploi dans le secteur à défaut de l'accroître.

Les analyses micro-économiques existantes sur les élasticités prix et revenus du recours à une tierce personne restent en effet encore trop embryonnaires pour que l'on puisse mesurer avec certitude les effets sur l'emploi des mesures de redistribution proposées par la mission. **Sur la base de cette absence de données fiables, la mission ne saurait assurer que le dispositif qu'elle propose est de nature à créer de nouveaux emplois dans le secteur.**

On peut toutefois supposer que l'élasticité prix de la demande des ménages est décroissante selon les revenus et qu'au delà d'un certain niveau de ressources, la décision de recours à une tierce personne devient relativement insensible au niveau de l'aide publique, alors que l'élasticité pourrait être beaucoup plus forte pour des ménages à revenus intermédiaires. A contrario, un ménage recourant actuellement à une aide informelle pour assurer ses besoins (ce qui se produirait dans la moitié des cas, selon l'enquête de l'INSEE) ne saurait rester insensible à un dispositif qui laisserait à sa charge une dépense de 15 ou 20 F par heure, alors qu'il doit consentir « au noir » une dépense moyenne de 35 à 40 F, au taux du « marché ». **Le dispositif proposé pourrait, nonobstant les réserves exprimées par les économistes, conduire à régulariser encore un certain nombre d'emplois non déclarés et ne pas entraîner de détérioration importante de la situation de l'emploi.** Mais il s'agit là davantage d'une supposition que d'une réelle démonstration, en l'état de l'information économique.

Il conviendrait également en toute rigueur de prendre en compte, pour estimer les conséquences sur l'emploi du dispositif suggéré, les effets complexes d'un élément tout à fait externe, la réduction de la durée du travail des salariés, sur l'évolution des besoins : le phénomène peut jouer en effet soit à la baisse (le temps libéré par les ménages étant consacré à des tâches de la sphère domestique), soit à la hausse, mais sous forme de besoins plus difficiles à satisfaire, du fait de la flexibilisation accrue des horaires de travail dans la semaine ou dans la journée.

B) Mieux solvabiliser les besoins sans pour autant compromettre l'équilibre des finances publiques

La mission s'est efforcée de tenir compte des contraintes financières globales qui s'exercent sur les finances publiques et de raisonner à moyens constants.

Mais les mécanismes qu'elle propose pourraient conduire à solvabiliser beaucoup plus largement la demande, sous forme d'exonérations de cotisations sociales et non de réduction fiscale (ce qui étend le nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide aux emplois à domicile) et à mieux solvabiliser les familles à bas revenus ou à revenus intermédiaires ainsi que les personnes âgées dépendantes. Si ces mécanismes se révèlent incitatifs pour les personnes concernées, la dépense publique pourrait augmenter en conséquence.

Le schéma proposé en faveur des personnes dépendantes pourrait avoir comme conséquence d'assouplir la gestion contingentée des fonds d'action sociale des caisses consacrés à l'aide ménagère et rendre de ce fait moins maîtrisable la dépense, en transformant peu ou prou une prestation d'action sociale en prestation d'aide sociale.

Diverses autres mesures envisagées ont pour effet d'accroître le niveau de qualification et de rémunération des salariés employés (notamment les assistantes maternelles mais aussi les employées de maison) et pourraient alourdir également le niveau de la dépense publique, à nombre d'emplois constants.

Il n'est guère aisé de chiffrer les conséquences budgétaires de telles options.

* Les chiffres actuellement disponibles sur le niveau de dépendance des personnes âgées à domicile sont mal connus et ne peuvent qu'être approchés. Il est donc difficile d'estimer les coûts futurs de ce dispositif d'aide à la dépendance, à plusieurs milliards près. On est cependant certain des évolutions démographiques et de l'allongement de la durée de vie, qui laissent escompter que les plus de 85 ans représenteront 2,1 % de la population en l'an 2000 contre 1,5 % en 1990 et que les personnes âgées de plus de 75 ans devraient voir leur nombre augmenter de 30 % d'ici l'an 2020³². Le nombre de personnes dépendantes, recourant au dispositif proposé, est donc normalement destiné à croître et les dépenses publiques à augmenter.

* On ne peut, comme on l'a vu, évaluer les conséquences d'une exonération des cotisations sociales sur le développement du recours aux aides à domicile.

³² D'après le SESI (article de Mmes Lebeau-pin et Nortier in Solidarité santé N°2 d'avril-juin 1995 « Les personnes âgées dépendantes : situation actuelle et perspectives) en 1995 sur 8 millions de personnes âgées de plus de 65 ans, 700 000 souffrent d'incapacités sévères qui les rendent dépendantes de l'aide d'un tiers. « En 2020, ces personnes pourraient être 500 000 de plus dans le cas d'un scénario assez noir et 100 000 de plus dans une hypothèse beaucoup plus optimiste. Jusqu'en 2010 environ, la croissance de cette population devrait être limitée ».

* Il est non moins facile de prévoir les conséquences d'une prise en charge proportionnelle au nombre d'heures payées (et non plus pour partie forfaitaire) du salaire des assistantes maternelles sur le niveau effectif de salaire de celles-ci et les dépenses de la CNAF.

Mais il convient d'adopter un raisonnement de plus long terme dans ce domaine : la progression des dépenses d'aide à domicile peut en effet conduire tendanciellement à éviter des dépenses plus coûteuses pour la collectivité :

- la journée d'hébergement d'une personne âgée ou handicapée est nettement plus chère pour la collectivité qu'une aide à domicile, la dépense étant couverte très largement par l'aide sociale ou l'assurance-maladie, pour un tarif qui peut atteindre ou dépasser 15.000 F par mois alors que quarante heures par mois d'aide à domicile peuvent permettre de maintenir à domicile des personnes déjà très dépendantes (GIR III ou IV) pour un coût global qui n'excède pas 2.400 F (sur la base d'un taux moyen de l'heure prise en charge de 60 F) ;

- la journée d'hébergement en crèche d'un enfant de moins de 3 ans est quant à elle beaucoup plus coûteuse pour la collectivité que celle d'un enfant placé chez une assistante maternelle, dans un rapport de 1 à 2, voire 1 à 4 pour les ménages à bas revenus (cf. tableaux en annexe V) ;

- la prise en charge des dépenses d'indemnisation d'un chômeur et de toutes les conséquences qui découlent pour celui-ci de sa situation précaire doit être mise au regard du coût d'un emploi créé d'aide à domicile, certes élevé.

Enfin, il convient d'observer qu'une partie des dépenses consenties par les ménages et la collectivité au profit des emplois à domicile sera recyclée au profit des finances publiques, soit sous forme de cotisations salariales, soit sous forme d'impôt sur le revenu.

Si donc des surcoûts du dispositif étaient constatés ex post, ils seraient à mettre au regard des économies potentielles ou des retours d'investissement dégagés par ailleurs.

C) Professionnaliser l'offre de services sans pour autant renchérir les coûts de façon injustifiée et porter atteinte à la liberté de choix des usagers

La professionnalisation des aides à la personne est une nécessité reconnue par tous les interlocuteurs de la mission. Et l'on ne peut qu'être frappé par l'ampleur des besoins dans ce domaine. Quasiment inexistante dans le secteur couvert par la convention collective des employés de maison, la structuration de l'offre est très embryonnaire pour les assistantes maternelles et reste gérée de façon insatisfaisante pour les aides ménagères.

Mais si les besoins sont généralement reconnus, **il importe de veiller à ce que la nécessaire professionnalisation ne conduise pas à une rigidité excessive de l'offre** et à un renchérissement injustifié des prestations. L'exemple des travailleuses familiales ou celui des crèches montre qu'un excès de normes, plus ou moins justifiées au nom de la professionnalisation, peut renchérir le coût des prestations dans des proportions telles que celles-ci deviennent fortement contingentées.

Le développement du recours au gré à gré et aux associations mandataires ne s'explique pas seulement par les aides accordées par la puissance publique mais aussi par la faiblesse de leur coût relatif et par la souplesse de ces modes d'intervention : les associations mandataires s'étaient développées avant même la loi Seguin de 1987 pour offrir des services le soir, ou pendant les week-ends que les associations prestataires ne pouvaient plus toujours rendre.

Il convient en outre de tenir compte d'une caractéristique forte de l'emploi dans le secteur, qui est celui de la relation interpersonnelle, qui s'établit entre la personne ayant besoin d'une aide externe et le salarié : l'entrée d'un tiers dans l'intimité du domicile et des habitudes familiales ne va pas d'évidence et **il importe de laisser aux usagers une certaine liberté de choix du salarié**, et, quand ils en sont capables mentalement, la possibilité d'exercer une autorité directe sur le salarié, s'ils le souhaitent.

L'intervention d'un prestataire permet certes de professionnaliser davantage la relation qui s'établit alors, mais la relation de gré à gré peut offrir à l'employeur une autonomie plus grande de décision, à laquelle il peut être sensible et dont il serait peu réaliste de ne pas tenir compte, si l'on souhaite développer les emplois dans le secteur.

Il est donc apparu nécessaire à la mission de mettre fin au caractère déséquilibré et excessivement favorable des aides données au recours au gré à gré et d'aligner davantage ces aides sur celles accordées aux prestataires mais il lui a semblé utile de préserver une certaine concurrence entre les diverses formes d'offre, afin de permettre une réelle modernisation des méthodes de gestion du secteur, du fait de l'entrée des entreprises et de la concurrence toujours possible du recours au gré à gré et surtout afin de préserver la liberté de choix des employeurs entre le gré à gré et les prestataires, sauf en cas de dépendance extrême.

D) Rendre le dispositif plus clair et plus accessible aux usagers, tout en tenant compte des situations individuelles, extraordinairement diversifiées, et de la décentralisation des compétences.

La gestion de la complexité du système repose à l'heure actuelle largement sur les usagers, qui doivent s'orienter, comme on l'a vu, au milieu d'un véritable dédale administratif pour connaître leurs droits et éventuellement les faire valoir avec l'aide éventuelle des communes ou des associations.

Un objectif prioritaire de simplification et d'accessibilité du système doit être pris en compte. Cet objectif a conduit la mission à préconiser l'instauration de guichets uniques d'information sur les prestations, la fusion de prestations et l'instauration des barèmes les plus simples possibles. La suppression des réductions fiscales et leur remplacement par un régime unique d'exonération de cotisations sociales devrait également contribuer à la lisibilité du système pour les usagers.

Mais la simplification ne doit pas signifier l'uniformisation des règles applicables, si l'on souhaite préserver la diversité des situations individuelles et de l'offre de services sur le territoire. Il est ainsi vite apparu à la mission qu'il serait excessivement dispendieux et peu adapté de verser une allocation forfaitaire mensuelle d'aide à la garde d'enfant ou d'aide à domicile des personnes âgées indépendantes du nombre d'heures de recours effectif : le versement d'une telle allocation ne permettrait pas en effet de prendre en compte, de façon satisfaisante, la durée effective du besoin de recours à tierce personne et surtout la nature variable des prestations qu'elle serait censée couvrir et dont le coût peut être notablement différent d'un mode de garde à l'autre, d'une situation familiale à l'autre.

Les propositions de la mission ont donc visé à simplifier le dispositif et le nombre de prestations versées et de canaux de l'aide mais se sont efforcées d'intégrer une certaine diversification des barèmes selon la qualité des services rendus, la nature des besoins des bénéficiaires (niveau de dépendance) et le niveau de ressources. Le système est de ce fait rendu un peu moins lisible, mais plus juste.

Il a été également inévitable pour la mission de prendre acte du cadre actuel de décentralisation des compétences, notamment en ce qui concerne la politique des personnes âgées : si, dans un système idéal, on pourrait souhaiter l'instauration d'un barème unique de prise en charge de la dépendance, lisible par tous et uniforme sur le territoire, il s'est avéré plus réaliste, pour la mission, de laisser une certaine autonomie de décision aux échelons décentralisés dans la détermination des barèmes, tout en simplifiant par ailleurs l'accès des personnes âgées au bénéfice des aides et en unifiant la liquidation des prestations.

II - LES PROPOSITIONS

Les propositions de la mission s'ordonnent autour de trois grands axes :

- uniformiser et rationaliser le dispositif des aides aux emplois familiaux ;
- restructurer les aides ciblées sur les ménages relevant de la solidarité nationale ;
- mettre en oeuvre une véritable politique de professionnalisation des emplois.

A) Unifier et harmoniser les aides aux créations d'emplois dans le secteur

La rationalisation du dispositif des aides à l'emploi conduit la mission à proposer de substituer à la réduction fiscale une exonération uniforme des charges patronales afférentes aux emplois à domicile, prise en charge par l'Etat.

Cette prise en charge serait accordée à l'ensemble des emplois ouvrant droit actuellement à la réduction fiscale pour emplois familiaux, qu'ils soient le fait d'employeurs de gré à gré ou d'employeurs prestataires, associations ou entreprises. Elle se substituerait aux réductions fiscales, ainsi qu'à tous les régimes existants d'exonérations de cotisations sociales consenties aux personnes dépendantes et handicapées et aux acteurs du système.

L'exonération porterait sur 100 % des cotisations patronales exigibles tant par le régime général (comme actuellement) que par les régimes de retraite complémentaire, l'UNEDIC et les organismes de formation continue, dans la limite des taux actuellement applicables aux employés relevant de la convention FEPEM³³ et dans la limite du SMIC.

Cette limitation de la prise en charge des cotisations aux taux actuels de la convention FEPEM est justifiée par le souci d'assurer une certaine neutralité et uniformité de l'aide apportée au secteur du gré à gré et au secteur prestataire : si le principe d'une prise en charge intégrale des cotisations patronales du secteur prestataire avait été retenu, la mesure reviendrait à subventionner davantage le secteur prestataire que le secteur du gré à gré, les taux de cotisations patronales étant plus élevés chez les prestataires que chez les employeurs en gré à gré (notamment en matière d'obligations de formation continue et de régime de prévoyance).

Cette hypothèse conduit à :

- élargir le champ des exonérations consenties aux employeurs de plus de 70 ans ou assimilés, recourant au gré à gré (extension aux cotisations FNAL, IRCEM, UNEDIC, et formation continue) ;
- augmenter le taux et le champ des exonérations consenties aux employeurs prestataires (taux passant de 30 à 100 % : extension aux cotisations UNEDIC, régime de retraite complémentaire et formation continue, dans la limite toutefois des taux FEPEM) ;
- augmenter le niveau et le champ des exonérations consenties aux associations intermédiaires, lorsqu'elles interviennent dans le champ des services à domicile (suppression de la limite actuelle de 750 heures par an et extension aux cotisations UNEDIC, retraite complémentaire et formation dans les mêmes limites que ci-dessus).

³³ Fédération des employeurs de personnels et employés de maison. Cf. annexe VIII sur les taux applicables.

Cette exonération de cotisations ne serait pas cumulable pour les associations et entreprises prestataires avec les exonérations de droit commun consenties par ailleurs, au titre des aides à l'emploi (notamment pour les bas salaires et les temps partiels).

Cette mesure aurait pour effet :

- de cesser de faire dépendre l'avantage accordé pour l'emploi domestique du revenu imposable : peuvent entrer dans le champ des bénéficiaires de l'aide aux emplois familiaux, tous les ménages non imposables ou faiblement imposables qui en étaient exclus ;
- de mettre fin à la progressivité de l'aide avec le revenu, dont les effets anti-redistributifs ont été soulignés ;
- d'harmoniser les conditions de prise en charge des cotisations sociales entre l'emploi de gré à gré et l'emploi prestataire, mais aussi entre le secteur des aides aux familles et celui des aides aux personnes âgées ou dépendantes ou handicapées ;
- de limiter cette prise en charge aux seules cotisations patronales, ce qui conduit à faire prévaloir le principe d'une contribution des salariés du secteur de la solidarité nationale : il ne paraît pas tout à fait équitable et souhaitable en effet que ceux-ci ne participent pas comme les autres salariés au financement de leur protection sociale, de leur assurance-vieillesse ou du chômage.

Le coût de la mesure pour l'Etat, difficile à évaluer précisément dans l'ignorance où l'on est de l'importance effective du secteur prestataire, est estimé par la mission à 7,8 MdF et serait entièrement gagé, en régime de croisière, par la suppression des réductions fiscales pour emplois familiaux et pour frais de garde des enfants à l'extérieur du domicile. Il convient toutefois de signaler que la première année de mise en place de ce dispositif, l'Etat aurait à supporter simultanément le poids de la réduction fiscale afférente aux salaires versés l'année n-1 et le poids de l'exonération des cotisations de l'année n.

La prise en charge par l'Etat d'exonérations jusqu'alors non compensées et l'extension du champ des exonérations auraient pour effet de procurer 2,4 MdF de ressources supplémentaires pour le régime général et devraient permettre une économie de l'ordre d'1 milliard de francs sur les prestations servies aux personnes âgées, d'après les évaluations de la mission, qui restent à affiner par les administrations compétentes.

La suppression des réductions fiscales aurait trois principaux effets sur ses bénéficiaires :

- elle conduirait à une diminution de l'aide moyenne accordée aux emplois domestiques classiques de l'ordre de 40 %³⁴ ; le coût horaire pour l'employeur d'une aide domestique, rémunérée au SMIC, passerait de 27,96 F actuellement (soit 55,92 F de l'heure, pris en charge à 50 % par la réduction fiscale) à 40,22 F ;
- elle atteindrait particulièrement les personnes âgées de plus de 70 ans et les personnes invalides, qui peuvent cumuler actuellement exonération de cotisations sociales au titre de la loi Seguin et réduction fiscale ;
- elle entraînerait un accroissement d'un à deux points des taux d'effort consentis par les ménages recourant aux crèches et assistantes maternelles pour la garde de leurs enfants, si elle n'était pas compensée par ailleurs.

³⁴ Sur la base du SMIC

Afin de compenser les effets de cette désolvabilisation sur les catégories relevant de la solidarité nationale, la mission propose la mise en place du deuxième volet, décrit ci-dessous, qui pourrait être financé par les transferts de ressources et les économies ainsi réalisées. **Mais il est clair que ces propositions conduisent à gager une partie du coût des nouvelles prestations d'aide à la personne, ciblées sur les besoins sociaux, par des économies dégagées sur les bénéficiaires actuels des réductions fiscales, qui ne se retrouveraient pas tous bénéficiaires à la même hauteur de l'aide publique « ciblée », notamment les employeurs de personnels domestiques, mais aussi les personnes âgées de plus de 70 ans non dépendantes.**

Il convient de signaler que ce dispositif de prise en charge des cotisations devra probablement faire l'objet d'une notification à la Commission européenne en vertu des articles 92 à 94 du traité de Rome, sur la base desquels a été instauré un mécanisme de surveillance des aides sectorielles de l'Etat.

Ce dispositif ne devrait toutefois pas permettre d'assurer une totale neutralité des aides accordées au secteur du gré à gré et au secteur prestataire : les employeurs en gré à gré continueraient d'être exonérés du versement de la taxe sur les salaires et de bénéficier du calcul forfaitaire des cotisations salariales. Cette différence de traitement peut justifier que leur soit appliqué un plafonnement du nombre d'heures exonérées³⁵, et non aux prestataires, et que ne leur soient pas étendues les aides éventuelles à la réduction du temps de travail envisagées pour les entreprises.

En revanche, les conditions de concurrence du secteur non lucratif et des entreprises devraient être beaucoup plus ouvertes, du fait de l'abaissement des taux de TVA envisagé par ailleurs par le gouvernement sur les services à domicile, la situation pouvant poser un réel problème aux associations, si elles étaient elles-mêmes assujetties à la TVA.

B) Restructurer les aides ciblées sur les ménages relevant de la solidarité nationale

Les besoins des familles, des personnes âgées et des personnes handicapées restant de nature assez différente et le cadre de gestion actuel des aides étant fondamentalement distinct, les propositions de la mission de restructuration des aides diffèrent notablement d'un secteur à l'autre en s'efforçant, pour chaque catégorie de bénéficiaires potentiels, de tenir compte de leur environnement spécifique et des objectifs des politiques publiques qui leur sont propres.

Les propositions de la mission obéissent toutefois à des principes communs :

- simplification du dispositif grâce à la fusion d'un certain nombre d'aides existantes ;
- modulation des prestations servies selon le niveau des ressources, le nombre d'heures effectives payées à l'intervenant, le degré de qualification de ces intervenants ;
- instauration d'une coordination plus poussée des interventions des caisses et des collectivités locales.

³⁵ Cette aide pourrait être éventuellement plafonnée à 22 500 F, plafond actuel de la réduction fiscale pour emplois familiaux, si l'on souhaitait en limiter le coût (au détriment de l'allongement de la durée d'emploi effective des salariés du secteur).

Il est proposé à la fois une refonte des barèmes d'aides à la garde d'enfants gérées par la CNAF, une réforme urgente et substantielle des aides aux personnes âgées dépendantes ainsi que du cadre institutionnel d'octroi des aides et une révision progressive du dispositif applicable aux personnes handicapées.

1) La refonte des barèmes d'aide à la garde d'enfants

En ce qui concerne les familles, la mission a poursuivi quatre objectifs :

- harmoniser les taux d'effort exigés des ménages selon les divers modes de garde et diminuer ceux exigés des familles à bas revenus ;
- moduler le niveau de l'aide selon le recours effectif ;
- simplifier les circuits de gestion ;
- favoriser l'emploi de personnels qualifiés.

La réforme proposée consisterait à remplacer l'AGED, l'AFEAMA et les réductions fiscales par un système, constitué de trois éléments.

*** Une exonération à 100 % des cotisations patronales sur les salaires versés dans la limite du SMIC et de 22 500 F par employeur serait prise en charge par l'Etat pour les employeurs à domicile et prise en charge par la CNAF pour les employeurs d'assistante maternelle (hors du domicile)³⁶.**

*** Une allocation unique d'aide à la garde d'enfants à domicile serait versée en fonction du nombre d'heures payées et déclarées aux URSSAF et modulée selon le niveau de revenus des bénéficiaires et le niveau de qualification de la personne employée.**

Dans l'exemple particulier étudié par la mission, le taux de cette allocation serait de 25 F par heure pour les ménages disposant de moins de 200 000 F de ressources, 20 F entre 200 000 et 300 000 F de revenu, 15 F au-delà ; cette allocation serait majorée de 5 F par heure quand l'intervenant pourrait justifier d'un minimum de qualification ou de formation (équivalent à celui requis des assistantes maternelles agréées, soit soixante heures).

Ces montants sont à comparer au montant horaire des cotisations sociales salariales exigibles sur le salaire d'une garde à domicile (8,73 F) et d'une assistante maternelle (8,19 F) et au montant horaire de l'aide apportée par l'allocation forfaitaire AFEAMA, soit 16 F³⁷, et sont à mettre au regard également des réductions fiscales consenties. Pour les bénéficiaires antérieurs de l'AGED, ces taux permettraient de compenser la suppression de la réduction fiscale.

Le barème étudié revient à solvabiliser beaucoup plus largement les familles à bas revenus (inférieurs à 200 000 F), à améliorer notablement les aides accordées en cas de garde à domicile aux familles moins aisées, tout en augmentant également mais plus faiblement celles accordées aux familles plus riches, quand elles recourent à une aide qualifiée à domicile³⁸.

³⁶ La mission recommande que la gestion de ces exonérations par la CNAF soit alignée sur celle de l'Etat et que le circuit URSSAF-CAF soit ainsi considérablement allégé.

³⁷ Sur la base d'une durée moyenne de 50 heures par mois payées pour la garde d'un enfant de moins de trois ans.

³⁸ Cf. annexe V sur les effets du barème proposé sur les taux d'effort des familles.

*** Une allocation complémentaire, versée aux parents d'enfants de moins de trois ans gardés à l'extérieur du domicile, serait créée.** Cette allocation serait fixée par référence au montant maximal de la réduction fiscale pour frais de garde et aurait pour but de compenser pour les familles ayant des enfants de moins de trois ans la suppression de la réduction fiscale pour frais de garde.

Dans le scénario jugé le plus cohérent par la mission, elle est versée à tous les parents d'enfants de moins de trois ans gardés en crèche, ou en nourrice, disposant d'un revenu inférieur à 300 000 F ; elle est doublée pour les enfants placés chez une nourrice, appartenant à des familles dont le niveau de revenus est inférieur à 150 000 F (doublement justifié par la volonté de rapprocher le taux d'effort de ces familles de celui fixé en cas de recours à la crèche).

L'aide à la garde d'enfant serait subordonnée à une condition de bi-activité des parents bénéficiaires, calquée sur celle exigée pour l'AGED.

Le plafond d'heures retenu serait de 1820 heures pour les enfants de moins de 3 ans et réduit de moitié pour les enfants de 3 à 6 ans.

Le scénario ayant la préférence de la mission et exposé ci-dessus conduit à dégager une économie significative de l'ordre d'1 milliard de francs sur les 33 000 familles, recourant à l'AFEAMA sans remplir les conditions de bi-activité mais aussi à réaffecter cette somme ainsi que l'économie de 800 MF, prévue au titre des économies sur l'AGED dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, à la mise en oeuvre des mesures suggérées.

Le système devrait pouvoir être géré de façon assez simple : il s'agirait pour les ménages employeurs d'envoyer aux URSSAF une déclaration portant sur le nombre d'heures payées aux gardes à domicile ou aux assistantes maternelles, de verser les cotisations salariales y afférentes et d'adresser un double de cette déclaration aux CAF, celles-ci pouvant liquider les prestations dues dans les semaines qui suivraient³⁹.

La réforme proposée permettrait aux bénéficiaires de l'AGED d'être remboursés plus rapidement qu'actuellement de leurs dépenses (le bénéfice de la réduction fiscale ne faisant sentir ses effets que l'année n - 1, alors que la prestation pourrait être versée dans le trimestre suivant le versement des cotisations).

Cette réforme risque de poser plus de difficultés en revanche pour les employeurs d'assistantes maternelles qui, pour l'instant, sont exonérés de tout versement de cotisations et bénéficient d'un système de tiers payant. Elle les obligera en effet à déclarer et liquider les cotisations salariales afférentes aux salaires versés. La difficulté est réelle mais il peut apparaître souhaitable que ces ménages ne méconnaissent pas leurs obligations d'employeurs et l'on peut observer en outre que le système de tiers payant apparaît dans son principe peu justifié, quand il concerne les cotisations salariales, en principe acquittées par le salarié.

La gestion des URSSAF et des CAF devrait être sensiblement allégée, du fait de la fusion des prestations et de la simplification des circuits de paiement, si le principe d'une exonération de cotisation était décidé.

³⁹ Les démarches des bénéficiaires pourraient encore être allégées, si le bénéfice du chèque emploi service leur était ouvert.

2) L'urgente réforme de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées vivant à domicile

Il est apparu peu réaliste à la mission d'explorer des pistes consistant soit à créer un cinquième risque, géré par les caisses de sécurité sociale, dont les modalités de financement sont pour le moins hypothétiques, compte tenu de son coût potentiel, soit à transférer aux départements l'intégralité de la gestion des aides à domicile aux personnes âgées, l'expérience de la PSD conduisant à s'interroger sur l'acceptabilité sociale d'un système intégralement pris en charge par les départements.

Il lui est apparu préférable d'explorer une voie moyenne, qui avait déjà été tentée en 1994 lors de l'instauration de la prestation expérimentale dépendance dans douze départements, à la satisfaction de la plupart des acteurs : cette voie consiste à inciter les divers financeurs à gérer en commun le dispositif d'aide, tout en préservant leurs responsabilités financières respectives.

La négociation à engager avec les départements et avec les caisses de sécurité sociale pour rendre obligatoire un dispositif qui n'avait été mis en oeuvre en 1994 que sur une base volontaire, peut être facilitée par les moyens que l'Etat mettrait sur la table, en acceptant de prendre en charge les exonérations de charges patronales, jusqu'alors non compensées auprès des Caisses de sécurité sociale, et en dégageant ainsi, des ressources supplémentaires pour les caisses d'assurance vieillesse et les collectivités locales.

Cette marge de manoeuvre pourrait être utilisée pour faire prévaloir dans la loi un certain nombre de règles du jeu, qui s'imposeraient aux départements et aux Caisses de sécurité sociale dans la négociation décentralisée du nouveau dispositif.

Ces règles du jeu consisteraient à unifier au niveau départemental le système de prise en charge de l'aide au maintien à domicile et à faire définir par la loi un certain nombre de règles minimales dans la gestion des aides et les modalités de régulation par l'Etat du dispositif, en cas de désaccord, et enfin à améliorer le statut des aidants familiaux.

a) Le système de prise en charge des personnes dépendantes serait construit sur les principales bases suivantes :

*** une évaluation commune des besoins des personnes dépendantes**, confiée à des équipes médico-sociales de proximité uniques, chargées d'évaluer l'ensemble des demandes pour le compte de l'ensemble des organismes de financement (départements et organismes de base de sécurité sociale), et d'établir pour tous les bénéficiaires un plan d'aide, quelle que puisse être la collectivité de rattachement des droits.

*** une coordination institutionnelle accentuée**, débouchant sur des modalités de paiement communes : les régimes de base de sécurité sociale et les départements seraient invités à constituer des instances départementales de coordination, dont le rôle consisterait à :

- animer, réguler et superviser le processus d'évaluation et de paiement des prestations ;
- établir un règlement départemental de prise en charge de l'aide au maintien à domicile des personnes âgées qui définirait notamment des fourchettes indicatives sur les quotités d'heures à retenir pour chaque groupe de dépendance, les tarifs de référence retenus selon la nature et la forme du service rendu, le barème de participation financière des intéressés en fonction de leurs ressources, les critères et les modalités de conventionnement et du contrôle des organismes prestataires.

- animer et coordonner le dispositif d'information des usagers et des prestataires sur les modalités de prise en charge de l'aide à domicile.

La mission estime souhaitable que la loi retienne le principe d'une structure assez forte de coordination et recommande a priori la création d'établissements publics départementaux. Elle n'exclut pas toutefois que des dispositifs plus souples puissent être mis en place, à l'initiative des intéressés, s'il s'avère plus facile ainsi de constituer cette instance départementale de coordination sur la base d'une négociation décentralisée. Elle suggère de laisser une certaine liberté d'initiative aux départements et aux caisses pendant une période transitoire, et de renvoyer à une loi ultérieure le soin de régler les cas, où un accord n'aurait pu être trouvé sur la forme juridique de l'instance départementale de coordination.

Le cadre financier de cette coopération reposerait sur la mise en place d'organismes pivots de liquidation des prestations, désignés par voie conventionnelle parmi les acteurs existants (départements ou caisses).

Le dispositif conventionnel réglerait, selon des principes fixés par la loi, les modalités de participation au fonds commun et de régularisation en fin d'exercice, les circuits financiers et la procédure de notification et de liquidation de l'aide et les modalités de compensation des frais de gestion exposés par l'organisme pivot pour le compte des autres organes de financement.

En régime de croisière, le fonds serait alimenté par :

- une dotation du département, le cas échéant évolutive en cours d'exercice en fonction des droits ouverts, établie par référence aux exercices antérieurs ;
- les concours des organismes de retraite de base ;
- les concours des financeurs facultatifs, communes et organismes de retraite complémentaire, selon les modalités contractuelles retenues.

La contribution des caisses au financement du dispositif peut s'envisager selon plusieurs schémas : le système, qui est apparu en définitive le plus satisfaisant aux yeux de la mission, consisterait à poser le principe selon lequel les caisses prendraient en charge une part proportionnelle des dépenses consenties en faveur de leurs ressortissants, que ceux-ci relèvent de n'importe quel GIR, l'autre part restant à la charge des départements et le système étant complètement cogéré par les départements et les caisses.

Le taux de contribution des caisses au financement du dispositif serait fonction des sommes qui pourraient être dégagées en faveur de la dépendance, grâce éventuellement à la prise en charge par l'Etat du financement des cotisations patronales des personnes actuellement exonérées.

b) Il est apparu par ailleurs nécessaire à la mission que la loi définisse un certain nombre de règles du jeu minimales portant sur :

- les quotités horaires minimales, GIR par GIR ;
- les conditions de ressources à retenir et le taux d'effort maximal envisageable pour les catégories les plus défavorisées financièrement ;
- l'attribution d'une priorité aux interventions les plus professionnelles pour les personnes les plus dépendantes.

La loi fixerait quelques grands principes portant sur le niveau minimum d'heures auquel une personne, dont la dépendance est avérée, peut avoir droit, même s'il n'est pas possible de déterminer la fourchette haute, GIR par GIR.

Dans ce cadre et si le principe de la suppression de la réduction fiscale pour emplois familiaux était décidé, la mission suggère que la loi prévoie l'ouverture d'un droit à prise en charge dans la limite de 150 heures par an⁴⁰, pour les personnes faiblement dépendantes (en GIR VI), sur simple avis de l'équipe médico-sociale, le barème des aides accordées étant alors aligné sur celui des aides à la garde d'enfants proposé par ailleurs par la mission. Il ne serait pas soumis à conditions de ressources. Au-delà de la simplification qu'elle induirait pour la gestion des aides, cette mesure permettrait d'ouvrir assez largement le bénéfice de l'aide aux personnes âgées de plus de 70 ans, de compenser partiellement pour elles l'effet négatif de la suppression de la réduction fiscale et surtout de prévenir en amont, le plus tôt possible la dépendance en rendant plus facile le recours à une tierce personne, au moment où les premiers signes d'une perte d'autonomie apparaissent.

La loi devrait fixer également les conditions d'âge requises pour bénéficier de la nouvelle allocation, réviser le seuil maximal de l'aide accordée aux personnes extrêmement dépendantes (en substituant un plafond en nombre d'heures au plafond en francs) et harmoniser les conditions dans lesquelles sont prises en compte les ressources des bénéficiaires et calculé le taux d'effort maximum exigible de leur part.

La mission estime souhaitable à ce propos de revenir sur l'une des dispositions de la loi dépendance, les plus critiquées, à savoir la récupération sur succession des sommes versées, D'après les indications recueillies par la mission sur le terrain, il s'agit là en effet de l'un des freins les plus importants au recours aux aides des départements et à la PSD.

Selon la mission, la loi devrait enfin prescrire, pour les personnes âgées relevant des GIR I et II, un recours par priorité à des prestataires de services (associations, entreprises ou CCAS bénéficiant de l'agrément qualité), sauf cas d'aide familiale reconnu dans le cadre du plan d'aide.

La loi devrait par ailleurs préciser les modalités selon lesquelles la régulation de l'Etat pourrait intervenir, en cas de désaccord entre les départements et les caisses. Il convient de ce point de vue de distinguer plusieurs hypothèses de nature différente.

* La première hypothèse est celle où les caisses de sécurité sociale et le département n'ont pu se mettre d'accord soit sur le cadre institutionnel de leur coopération, soit sur le règlement départemental.

Il est suggéré que dans cette hypothèse, qui traduirait une situation de blocage du dispositif conventionnel, il soit explicitement prévu qu'au terme d'un délai qui ne saurait dépasser deux ans, pendant lequel le dispositif actuel continuerait de s'appliquer, une nouvelle loi vienne fixer le cadre obligatoirement applicable dans les départements où un accord n'aurait pu être trouvé. Les principes mis en oeuvre dans cette nouvelle loi s'inspireraient des pratiques les plus fréquemment appliquées dans les départements où le dispositif conventionnel aurait été mis en oeuvre et fixeraient le cadre institutionnel et les règles applicables, précisées par décret en conseil d'Etat.

* La deuxième hypothèse est celle où apparaîtrait sur telle ou telle clause du règlement départemental ou sur telle ou telle clause tarifaire un désaccord entre les organismes financeurs, que leurs règles de négociation ne leur permettraient pas de surmonter.

⁴⁰ Ces 150 heures (correspondant à un recours de 3 heures par semaine) constitueraient un plafond, à l'intérieur duquel les besoins effectifs de la personne devraient continuer d'être appréciés individuellement, éventuellement en deçà de 150 heures.

Il est alors suggéré que la loi reconnaisse au préfet de région un pouvoir de médiation ou d'arbitrage et, en cas de blocage total, au ministère chargé des affaires sociales la possibilité de se substituer au président de l'instance départementale, selon une procédure analogue à celle actuellement prévue pour la gestion du dispositif d'insertion départemental, associé au RMI.

c) L'amélioration du statut des aidants familiaux est apparue indispensable.

La réussite d'une politique de maintien à domicile est fortement conditionnée par l'aide de la famille et des proches, qui permet de relayer l'aide externe apportée par la collectivité. A contrario, le choix d'un hébergement est souvent déclenché par l'isolement. Une meilleure reconnaissance du rôle des aidants familiaux passe à la fois par des mesures générales et par des initiatives décentralisées.

Sur un plan général, la prise en compte des aidants familiaux pourrait emprunter au moins deux voies :

- la loi pourrait ouvrir la possibilité d'un congé d'aide familiale, assurant un droit au retour dans l'entreprise, pour les salariés qui décideraient d'interrompre leur activité pour s'occuper d'un ascendant, d'un conjoint ou d'un descendant reconnu dépendant ou handicapé. A ce droit à congé inspiré du congé parental d'éducation pourraient être jointes des modalités plus souples de congés fractionnables, du type « congés enfants malades » dans la fonction publique.

- l'expérience d'aide familiale devrait être validée dans les cursus qualifiants de l'aide à domicile.

Ces mesures, ciblées sur des personnes d'âge actif, ne constituent cependant qu'une réponse partielle. En effet, un grand nombre des aidants familiaux, pour ce qui touche à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, atteignent ou ont dépassé l'âge de la retraite. De surcroît, le soutien aux aidants, quel que soit leur âge, passe par des modalités d'accompagnement nécessairement très décentralisées. Il serait souhaitable, à partir d'une capitalisation plus large des expériences déjà engagées, de proposer quelques orientations nationales aux acteurs locaux :

- inscription dans les règlements départementaux relatifs à la dépendance de modalités spécifiques de soutien aux aidants familiaux ;
- prise en compte, dans l'élaboration des plans d'aide intégrant le recours à l'aide familiale, des temps de repos et de vacances nécessaires aux proches de la personne âgée ;
- création de relais chargés de dispenser l'information (formation, vacances, possibilités d'hébergement temporaire des personnes dépendantes...) et, le cas échéant, un soutien psychologique et technique.

Sur tous ces points, un partenariat plus étroit entre caisses et collectivités territoriales est de nature à stimuler des pratiques encore très fragmentaires.

3) Le réexamen souhaitable de l'aide aux personnes handicapées

La révision des aides au maintien à domicile des personnes handicapées est sans doute moins urgente qu'une nouvelle définition des modalités de soutien aux personnes âgées dépendantes. On est là en présence d'un système d'aides éprouvé, protecteur, qui ne comporte pas en principe des risques de déni de droits, même s'il connaît des zones floues qui nécessitent des initiatives de clarification (compétences sur les services d'auxiliaires de vie, par exemple).

Pour autant, il serait absurde de traiter de façon cloisonnée le champ du handicap et le champ de la dépendance. De 1975 à 1996, l'allocation compensatrice pour tierce personne a pu indifféremment solvabiliser les besoins d'aide des personnes âgées et des adultes handicapés, avec une forte montée en charge des allocations servies aux personnes âgées, expliquant pour l'essentiel le développement de la prestation (154 000 bénéficiaires au total en 1984, 292 000 en 1996). La distinction des champs opérés par la PSD, et le recentrage des COTOREP sur le handicap constituent une saine évolution. Mais il ne faudrait pas que des prestations distinctes, destinées l'une et l'autre à financer le besoin d'une tierce personne dans les actes de la vie quotidienne, évoluent de manière incohérente.

Dans un champ comme dans l'autre, les prestations servies devraient obéir à une logique commune, que l'on peut résumer par quatre principes :

- aide à la personne et non à la structure ;
- personnalisation de l'aide sur la base d'une évaluation spécifique des besoins de la personne ;
- effectivité du recours à une tierce personne ;
- liquidation sur des bases comparables.

Si l'allocation compensatrice constitue bien une aide à la personne et non aux structures, elle est en revanche peu personnalisée et l'effectivité du recours à une tierce personne est mal assurée⁴¹.

Par ailleurs, l'effort d'harmonisation à entreprendre est rendu singulièrement plus complexe par la coexistence de plusieurs régimes de compensation du besoin de tierce personne auprès de handicapés. A côté de l'allocation compensatrice (3 milliards de francs pour les bénéficiaires de moins de soixante ans), les majorations pour tierce personne des régimes de sécurité sociale de rente invalidité et accidents du travail représentent 2,9 milliards de francs et constituent des prestations instruites de façon radicalement différente (pas de passage en COTOREP, pas d'appréciation du degré d'autonomie dans les actes de la vie quotidienne), n'obéissant pas à des conditions d'effectivité de l'aide apportée, avec un régime financièrement plus avantageux.

⁴¹ Si l'on se réfère notamment aux statistiques fiscales relatives à la déclaration d'un emploi familial, dont il ressort que 100 000 foyers fiscaux, comportant une personne invalide ouvrant droit à une demi-part supplémentaire, bénéficient d'une réduction fiscale moyenne de 5 800 F, ce qui revient à estimer la masse salariale concernée à 1,2 MdF, à mettre au regard des sommes consacrées globalement par la collectivité à la couverture des besoins de recours à tierce personne par les personnes invalides : 3 MdF au titre de l'allocation compensatrice, 2,9 MdF au titre des majorations payées par les régimes de sécurité sociale, 800 MF de compléments d'AES ; 919 MF au titre des pensions civiles et militaires, soit 7,6 MdF au total.

Cette analyse conduit à proposer trois orientations, dont la mise en oeuvre nécessitera des travaux complémentaires, mais qu'il convient de marquer dès la mise en oeuvre de nouvelles modalités d'aide à l'autonomie des personnes âgées :

* mieux personnaliser l'aide accordée au titre de l'allocation compensatrice en fonction des besoins effectifs des personnes concernées, en faisant établir par les équipes techniques des COTOREP un plan d'aide, sous une forme analogue à celle en usage pour les personnes âgées dépendantes ;

* engager une concertation pour mieux assurer l'effectivité du recours à tierce personne ;

* harmoniser les conditions d'appréciation des ressources des personnes handicapées et des personnes âgées. L'harmonisation des conditions de ressources et du régime de recours sur tiers ne doit pas porter atteinte aux dispositions destinées à favoriser l'insertion professionnelle des handicapés (abattement spécifique sur les revenus professionnels) ; elle concernerait essentiellement la valorisation des revenus du patrimoine.

C) Mettre en oeuvre une politique de professionnalisation et de structuration de l'offre

La stratégie de professionnalisation proposée repose autant sur l'harmonisation des conditions de recours à l'emploi direct ou aux prestataires de service (égalisation des exonérations de charges sociales dans l'ensemble du champ de l'aide à domicile) que sur l'intégration dans le barème des prestations de critères de qualification (modulation de l'aide aux familles selon la qualification de l'employée, recours prioritaire aux prestataires de service pour les personnes âgées très lourdement dépendantes) et que sur la mise en oeuvre d'une politique souple de structuration de l'offre, passant par diverses mesures, regroupées sous cinq thèmes par la mission.

1) Le premier est celui de la qualification des intervenants.

Trois problèmes principaux ont été identifiés :

- l'insuffisance des dotations financières pour assurer les formations, en dépit des montages administratifs faisant appel à des cofinancements imaginés dans certains départements,

- la difficulté d'ajuster et de financer les préqualifications nécessaires pour entrer dans le cursus du CAFAD⁴² ;

- la question, commune à toutes les formations dispensées dans le secteur de l'aide à domicile, du bon usage de l'alternance comme méthode pédagogique.

La mission estime nécessaire la mobilisation d'une cinquantaine de millions de francs sur trois ans par l'Etat en faveur du financement d'engagements de développement de la formation (EDDF) en faveur de la formation aux emplois familiaux. Elle a jugé particulièrement intéressante l'expérience d'EDDF menée en Midi-Pyrénées avec les partenaires associatifs d'aide à domicile et souhaite que cette formule puisse être étendue aux emplois de gré à gré, grâce à des conventions cadres avec les organismes collecteurs.

⁴² Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile

Elle préconise le développement de stages en alternance, y compris pour les emplois de gré à gré, la formation en alternance relevant d'une approche pédagogique particulièrement adaptée au secteur. Les formules de contrats de qualification ou d'apprentissage apparaissant trop lourdes pour pouvoir être mises en oeuvre aisément, la mission suggère que soient encouragés et développés des stages dans les parcours de formation, les particuliers employeurs passant des conventions tripartites de tutorat avec le salarié en formation et l'organisme de formation.

La mission estime également indispensable une refondation du CAFAD et propose de le rendre plus accessible, en développant des modules plus courts et plus diversifiés selon l'expérience antérieure des salariées concernées. La constitution de modules consisterait à :

- aménager les conditions d'entrée, dans l'objectif d'un meilleur chaînage avec des actions préqualifiantes et dans le souci de ne pas entraver l'accès à la formation par des épreuves d'admission à caractère scolaire ;

- diviser chacune des trois unités de formation (techniques de la vie quotidienne, connaissance des personnes aidées, environnement social de l'aide à domicile) en modules cohérents avec la définition de titres de compétences élémentaires retenus par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle pour l'expérimentation de certificats de compétence professionnelle ;

- dispenser des modules correspondants les titulaires de ces certificats ;

- dispenser de l'unité "techniques de la vie quotidienne" (150 heures) les titulaires des formations diplômantes reposant sur un référentiel de compétences large, comparable à celui du CAFAD, notamment les titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions d'employé familial (CAFEF), formation polyvalente FEPEM,

- modifier éventuellement la validation finale de la formation, pour ne retenir, par exemple, que deux modalités :

- * un contrôle continu pour les modules, la dispense de formation entraînant validation du module ;

- * une épreuve orale sur le rôle professionnel de l'aide à domicile, à partir d'une situation professionnelle, ne pouvant faire l'objet d'une dispense.

Les initiatives à prendre dans le champ de l'action sociale devraient également s'étendre à la formation des assistantes maternelles. Il conviendrait au moins, en liaison avec les départements (services de protection maternelle et infantile), et en concertation avec l'Assemblée des Présidents de conseils généraux, de donner un contenu à la formation obligatoire de 60 heures post agrément, et de fixer des critères d'habilitation des organismes dispensant la formation.

Il serait par ailleurs nécessaire qu'un schéma directeur des actions de qualification des métiers de l'aide à domicile puisse être élaboré à la suite des travaux du Contrat d'Etude Prospective (CEP) sur les aides à domicile, le besoin d'un outil commun aux champs des emplois de maison et des prestataires de services, auquel pourraient se référer les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, se faisant sentir.

Sans viser à l'exhaustivité, ni se substituer aux pouvoirs publics dans l'exercice de leurs missions de réglementation ou d'homologation, ce schéma pourrait assumer trois fonctions :

- identifier les objectifs pédagogiques communs à un premier niveau de formation à la relation d'aide à domicile, par rapport à un référentiel commun aux formations reconnues (par la réglementation, l'homologation ou les conventions collectives), et en tirer quelques principes directeurs pour une organisation plus modulaire de l'ensemble ;

- définir des filières de mobilité ou de promotion internes au champ de l'aide à domicile, par exemple la construction d'une filière "aide à domicile" de type CAFAD vers "travailleuse familiale" ;

- repérer des passerelles latérales à mettre en oeuvre ou à développer : sortie vers les métiers d'employés des collectivités, l'accueil et le secrétariat médico-social, passage de l'aide à domicile vers les métiers du soin (aide-soignante) ou de la prise en charge en établissement (aide médico-psychologique)

Ce schéma directeur pourrait être préparé par un groupe de travail inter-branches (selon les modalités prévues au décret n°72-607 du 4 juillet 1972 relatif aux commissions professionnelles consultatives), en concertation avec les administrations concernées. Il permettrait d'envisager à terme une filière unique de qualification.

Dans ce processus, l'Etat a un rôle important à jouer, en tant que force d'impulsion et d'appui, mais aussi, au moins en ce qui concerne les finalités sociales de l'aide à domicile, en tant que garant de la qualité des services rendus aux populations fragiles, organisant ou homologuant les certifications nécessaires. La politique de formation est indissociable dans ce secteur de la promotion d'une approche de qualité et de la protection des populations vulnérables.

2) La mission suggère en second lieu que soient encouragées les initiatives multiples et diversifiées qui se sont fait jour récemment en matière de normalisation et de certification de la qualité des services rendus.

Si les diverses initiatives de labellisation, de certification ou de normalisation sont toutes utiles, la puissance publique n'a pas à choisir entre divers systèmes également légitimes, ni à compromettre les démarches de qualité engagées par la fixation d'une norme unique à valeur réglementaire, insuffisante pour les prestataires les plus dynamiques, prohibitive pour les moins dotés, ou génératrice de sérieux risques de renchérissement des coûts.

En revanche, elle doit exercer ses responsabilités propres en matière de protection de personnes fragiles. C'est l'objet de "l'agrément qualité", mis en oeuvre par la loi de janvier 1996, procédure complexe, gérée localement sans référence à des orientations nationales cohérentes.

La mission recommande notamment de finaliser les agréments qualité sur quelques critères simples :

- qualification des intervenants (formation et expériences sur un spectre large),
- existence de responsables techniques qualifiés et professionnels,
- sécurité du service (contrat explicitant les droits de l'utilisateur, la procédure à suivre en cas de conflit, les garanties de continuité du service).

3) De nouvelles formes de contrôle et d'évaluation devraient être développées, en faisant notamment appel à :

* l'utilisation des nouvelles technologies (cartes magnétiques à puce) pour le contrôle de l'effectivité des interventions financées sur allocations à caractère social (prestation dépendance et allocation compensatrice notamment).

* la définition d'une nouvelle politique de contrôle des URSSAF, sur un champ beaucoup plus large, avec une mobilisation accrue de leurs moyens sur l'aide à domicile ;

* la recherche, à partir du suivi des plans d'aide, d'outils d'évaluation des politiques publiques locales et des performances des prestataires de services.

La définition des modalités et la responsabilité des contrôles sur les aides à la dépendance devraient incomber aux instances départementales de coordination, dont la création est suggérée par la mission ; les conventions passées par ces instances avec les organismes prestataires devraient faire référence aux dispositions des règlements départementaux adoptés sur ce point.

4) Il est urgent de développer l'information et la coordination de terrain

En matière d'aide aux familles, le contrat enfance reste un instrument majeur d'adaptation et de coordination de l'offre.

Quelques accents sont à mettre :

- promotion de formules d'accueil correspondant à des horaires atypiques ;
- développement des relais d'assistantes maternelles, structures légères d'appui assurant un minimum d'accompagnement professionnel aux assistantes maternelles individuelles, sans affecter leur statut, et facilitant l'information et le contact avec les parents ; la faible extension de la formule à l'heure actuelle justifierait un renforcement des incitations financières à les créer (augmentation des taux de financement CAF, au moins pendant les premières années) ;
- développement d'équipements pluri-fonctionnels, plate-forme de services d'accueil, éventuellement ouverts aux enfants de plus de trois ans.

L'adaptation des services collectifs et le développement des pluri-fonctionnalités passe par un allègement global et un décloisonnement des normes de fonctionnement, et une reconnaissance plus affirmée de la vocation d'éveil et de socialisation des crèches : c'est l'objet d'un projet de décret, cheminant depuis treize ans, qui s'est heurté à de fortes résistances et qu'il conviendrait de publier enfin.

En matière d'aide aux personnes âgées, la mission estime particulièrement nécessaires :

*** le développement de plates-formes de services, réunissant des services multiples autour d'un pôle d'information d'accueil et d'orientation.**

Les CCAS en particulier auraient vocation à jouer un rôle important dans la mise en oeuvre de ce type de formules, et pourraient rééquilibrer sur ce pôle leurs activités auprès de la population âgée.

Les formules de gestion peuvent être diverses, mais doivent garantir la neutralité de l'information et de l'orientation : communes ou CCAS non prestataires, regroupements inter-institutionnels soutenus par les départements ou par l'action sociale des caisses, notamment sous l'égide des instances départementales de coordination préconisées par ce rapport.

L'appui des pouvoirs publics aux initiatives locales devrait se traduire par un effort significatif de mise à disposition d'emplois jeunes.

*** l'expérimentation de formules de contractualisation de l'action sociale de la CNAVTS, en s'inspirant des contrats enfance de la branche famille.**

On pourrait utilement s'inspirer des contrats enfance de la branche famille pour contractualiser, avec des collectivités locales, le soutien des fonds d'action sociale à des politiques locales intégrant la démarche de coordination gérontologique, la mise en oeuvre de plates-formes de services, une politique d'habitat adapté à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, des actions de formation contribuant à la structuration des réseaux de l'aide à domicile.

C'est vers ces objectifs que devrait être réorienté le F.N.A.S.P.A. (Fonds national d'action sociale pour les personnes âgées), dans le cadre d'un élargissement de ses possibilités d'intervention hors financement direct de l'aide à domicile. Il paraît souhaitable que cette réorientation puisse faire l'objet d'un avenant à la convention nationale d'objectifs et de gestion passée entre l'Etat et la C.N.A.V.T.S.

*** la recherche de formules intégrées couplant aide à domicile (sociale) et soins à domicile (sanitaire), financées sur des clés forfaitaires de répartition des charges entre départements et assurance maladie, dans le cadre d'une dotation globale sur la base des suggestions du rapport SCHOPFLIN ("dépendances et solidarités", 1991).**

La coupure entre sanitaire et social multiplie les intervenants et les coûts d'interventions. Sans bouleverser l'ordre légal et réglementaire existant, la création de services polyvalents permettrait une prise en charge plus simple et plus globale et en diminuerait les frais généraux. Il est proposé de l'expérimenter, dans le cadre actuel des dispositions facilitant l'innovation (notamment l'article L 162-31 du code de la sécurité sociale). L'évaluation prévue par ces textes pourrait utilement contribuer aux évolutions ultérieures de la législation. L'expérimentation de formules intégrées peut par ailleurs être également pertinente pour l'aide à domicile aux personnes handicapées.

Cette politique pourrait être développée avec une plus grande efficacité, si des moyens supplémentaires étaient affectés par la CNAM aux services des soins à domicile. Une fraction des ressources supplémentaires dégagées pour la CNAM grâce à la prise en charge par l'Etat des exonérations jusqu'alors non compensées pourrait être utilisée à cette fin.

En matière de maintien à domicile des personnes handicapées, l'urgence est de donner des moyens d'exister aux services d'auxiliaires de vie.

A cet égard, aucune solution de développement de ce type de services, au-delà du programme restreint financé par l'Etat (120 millions de francs environ), n'est possible sans la définition d'un cadre légal et réglementaire de leurs interventions et le transfert aux départements d'une compétence qui suit logiquement leur responsabilité en matière d'aide sociale à l'hébergement des adultes.

Une double opportunité doit être saisie :

- celle de la concertation financière entreprise avec les départements pour la mise en oeuvre de l'assurance maladie universelle, qui peut permettre de situer le transfert aux départements des crédits actuellement affectés par l'Etat aux auxiliaires de vie dans une perspective plus globale ;

- la révision de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales pourrait enfin donner une base légale aux services d'auxiliaires de vie intervenant auprès des personnes handicapées, et les soumettre à l'habilitation du président du conseil général.

Enfin, il est suggéré de faire du développement de dispositifs d'information plus transversaux sur les emplois à domicile l'un des thèmes des prochains contrats de plan Etat-régions. En effet, un certain nombre de dispositifs ont vu le jour, les uns suscités par des entreprises de service (plates-formes téléphoniques notamment), d'autres suscités par des initiatives publiques ou associatives, parfois liées à la mise en place des "guichets emplois". Mais le financement de ces réalisations souffre d'une précarité certaine : financements expérimentaux d'aide à l'innovation ou de formation de l'emploi, non permanents, subventions des collectivités territoriales, concours du Fonds social européen... C'est pourquoi il est proposé d'en faire un thème de contractualisation entre l'Etat et les régions, afin de consolider leur financement.

5) La montée en charge du titre emploi service devrait enfin être facilitée par diverses mesures.

La loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 a introduit la possibilité d'une contribution des comités d'entreprise ou, à défaut, des entreprises, aux frais d'aide à domicile exposés par leurs salariés. Les sommes ainsi versées sont exonérées de charges sociales dans la limite d'un plafond annuel actuellement fixé à 12 000F. Le montant de l'aide ne peut excéder le coût des services effectivement supporté par le bénéficiaire. Mais cette aide peut être versée indifféremment pour financer le coût d'un employé de gré à gré ou celui d'une entreprise ou d'une association prestataire.

Cette mesure, récente et non accompagnée d'une campagne de communication, n'a pour l'instant guère été mise en oeuvre.

Bien que tous les types de services à domicile visés à l'article L.129-1 du code du travail puissent être concernés, l'aide financière, compte tenu du profil des bénéficiaires, porte potentiellement sur la garde d'enfants et sur les emplois familiaux. Pratiquement en effet, les services aux personnes âgées ne sont pas concernés par ce dispositif, à moins que la personne âgée ne se trouve au domicile d'un de ses enfants salariés (ce qui reste exceptionnel du fait de la rareté de la cohabitation ascendants - descendants et du faible taux en France des actifs occupés au-delà de soixante ans, âge qui coïncide souvent avec celui de la dépendance éventuelle des parents).

Sur la base de ce dispositif nouveau s'est développée l'émission de titres de paiement spécifiques (décret n°96-562 du 24 juin 1996 pris pour l'application des articles L.129-1 et L. 129-2 du code du travail, codifié en D. 129-11) Ces titres, du type chèque-restaurant, sont acquis par les comités d'entreprise ou, à défaut, par les entreprises auprès des organismes émetteurs. Ils sont attribués par le comité d'entreprise ou le chef d'entreprise aux salariés, en vue du paiement de tout ou partie des services effectués à leur domicile par un prestataire agréé. Ce dernier obtient le remboursement des titres qui lui ont été remis en paiement de ses facturations auprès des organismes émetteurs de titres. Les aides financières apportées sous forme de T.E.S. (titres emploi service) bénéficient du même régime fiscal et social que celui retenu pour les apports en espèces. Un salarié doit pouvoir, selon d'autres modalités, utiliser l'aide financière à la rémunération d'une employée de maison, si tel est son choix.

La mise en oeuvre des deux volets de cette politique de solvabilisation par les entreprises reste embryonnaire, ce qui résulte probablement en premier lieu de son caractère récent. De fait, le chèque restaurant n'a amorcé une percée significative que dix années après son introduction. Les moyens limités de certains comités d'entreprise expliquent également le défaut de mise en oeuvre d'une mesure nouvelle : l'ensemble des sommes affectées aux comités d'entreprise représentant en moyenne 3 000 F par salarié, celles-ci sont insuffisantes pour permettre d'utiliser pleinement les possibilités ouvertes par la loi.

Le rôle dévolu au comité d'entreprise dans le système actuel déjoue, aux yeux des organisations syndicales, le risque d'instrumentalisation de l'aide par le chef d'entreprise (notamment vis-à-vis du risque d'extension des avantages en nature octroyés aux cadres) mais il présente de facto l'inconvénient de bloquer le développement de l'instrument.

L'essor de ce mécanisme doit pourtant être encouragé : il permet d'introduire un financement complémentaire à celui des caisses, de l'Etat et des collectivités locales en faveur des emplois à domicile mais surtout, pleinement utilisé, il pourrait contribuer à faciliter les négociations sur la réduction du temps de travail et leurs conséquences éventuelles sur la flexibilisation des horaires et le travail féminin.

La mission formule donc les suggestions suivantes :

1°) Pour développer le mécanisme de l'aide financière, elle propose que sa mise en oeuvre devienne un élément de la négociation annuelle sur les salaires. Ses conditions d'octroi au sein de l'entreprise seraient subordonnées à l'accord du comité d'entreprise mais les sommes versées ne seraient plus imputées sur la contribution au comité d'entreprise mais sur la masse salariale (le comité d'entreprise pouvant pour sa part et sur ses propres fonds continuer de financer le mécanisme ou abonder l'effort de l'employeur).

2°) Dans le souci de soutenir les aidants familiaux des personnes âgées, l'aide financière des entreprises et des comités d'entreprise pourrait être ouverte pour des services rendus au domicile des ascendants du salarié ou de son conjoint. Cette modification étendrait le bénéfice de l'aide des entreprises aux personnes âgées, qui en sont aujourd'hui dans les faits exclues.

3°) Dans le système actuel, les centres communaux d'action sociale (C.C.A.S.) ne figurent pas parmi les prestataires de service susceptibles d'ouvrir droit à l'aide financière. La mission suggère de les ajouter à la liste des prestataires en modifiant en ce sens l'article L. 129-3 du code du travail.

4°) Le faible résultat actuellement observé provient très probablement pour partie de la méconnaissance de la mesure tant par les chefs d'entreprise que par les salariés. Pour cette raison, une campagne de communication ministérielle relayée par les services déconcentrés sur le titre emploi service pourrait être engagée et souligner l'intérêt de son développement dans le cadre des négociations ouvertes sur les horaires de travail. Le nom même de titre emploi service se trouve à l'origine d'une confusion fréquente avec le chèque emploi service et pourrait être changé à cette occasion.

L'ensemble des axes de professionnalisation esquissés ci-dessus contribuerait fortement à la nécessaire structuration du champ professionnel, tout particulièrement pour les emplois familiaux. La dynamique contractuelle des engagements de développement de la formation, les retombées du travail de préparation du C.E.P., l'essor de démarches qualité issues des milieux professionnels, la multiplication des plates-formes et des initiatives de coordination constituent autant de leviers puissants.

Sans se substituer aux intéressés, il faut inciter à l'essor de processus d'intermédiation ou de regroupement.

Dans le champ de l'action sociale, la fusion des conventions collectives de l'aide à domicile (hormis la convention des travailleuses familiales qui présente des spécificités fortes) reste à l'ordre du jour.

Dans le champ des emplois familiaux, le probable dégonflement de l'activité mandataire que provoquerait l'application des propositions du rapport ne doit pas entraîner son élimination. Le recours au mandat peut être utile, lorsqu'il permet de répondre à des besoins non satisfaits par les prestataires, ou lorsqu'il constitue un remède à la parcellisation de l'emploi, et non un multiplicateur des situations de précarité professionnelle. Il doit en tout état de cause être exercé dans un cadre non lucratif, sauf à verser dans le marchandage de main d'oeuvre.

Des pistes nouvelles peuvent être explorées. Parmi celles-ci, la constitution de groupements d'employeurs peut être approfondie, entre prestataires pour une gestion commune des relations humaines visant à relever la quotité moyenne d'activité des salariés et à coordonner les politiques de qualification sur une ville ou un pays, entre employeurs individuels pour faciliter l'accès à la formation. On peut imaginer aussi des groupements d'employeurs d'assistantes maternelles, partenaires des relais assistantes maternelles : c'est même probablement dans ce domaine qu'on peut le plus facilement acclimater la formule en matière d'emploi direct. Un programme d'expérimentation pourrait être élaboré, en concertation étroite avec les milieux professionnels, en lien éventuellement avec les EDDF, assorti d'une procédure d'évaluation.

CONCLUSION

L'objectif imparti aux rapporteurs n'était guère aisé à atteindre : il s'agissait en effet de donner une cohérence d'ensemble à un système extraordinairement composite, résultant de stratifications historiques successives, mis en oeuvre par une multiplicité d'acteurs faiblement coordonnés et touchant plusieurs aspects de l'action publique : politique de l'emploi et de la formation professionnelle, politique familiale, politique de solidarité à l'égard des personnes âgées ou handicapées ; politique fiscale et politique de décentralisation enfin.

La mise à plat du système en a fait apparaître les multiples imperfections et notamment son absence de neutralité économique sur l'offre, son caractère inéquitable, ses effets pour le moins négatifs sur la qualification et le statut des personnes employées et surtout son absence totale de lisibilité pour les usagers.

Il est apparu que cette situation appelait une réforme d'envergure et que l'on ne pouvait se satisfaire de replâtrages ponctuels : c'est ce qui a amené la mission à retenir dans son rapport un scénario ambitieux, conduisant à une reconstruction totale de l'architecture du système.

Afin de rendre le dispositif plus équitable, la mission préconise principalement de supprimer l'utilisation d'avantages fiscaux dans le dispositif d'aide, en raison de son caractère dégressif et antiredistributif.

Elle propose de financer par la diminution des avantages ainsi consentis aux créations d'emplois à domicile des ménages plus favorisés un accroissement des aides aux familles, ayant de jeunes enfants, aux personnes dépendantes et aux consommateurs de services domestiques, non ou faiblement imposables.

Les mesures de restructuration qu'elle propose conduisent à :

- diminuer sensiblement la charge résiduelle résultant de la garde d'un enfant par une tierce personne, pour les ménages disposant de moins de 150 000 F de revenus, qu'ils recourent à la crèche, à une nourrice ou à une garde à domicile ;
- améliorer et unifier les barèmes d'aides accordées aux personnes dépendantes.

Cet accroissement de l'aide aux plus démunis ne doit pas être seulement quantitatif mais également qualitatif. Diverses mesures suggérées sont de nature à renforcer la protection des populations fragiles : appui aux démarches qualité ; refondation du CAFAD ; renforcement des exigences de qualification pour la garde d'enfants et l'intervention auprès des personnes les plus dépendantes, renforcement des contrôles suite aux agréments.

Afin de donner un contenu concret au discours consensuel mais vague sur la professionnalisation des emplois, cinq orientations principales sont retenues.

La plus importante concerne l'harmonisation des conditions de concurrence entre les offreurs de services aux personnes. L'alignement des exonérations de cotisations patronales consenties aux emplois en gré à gré et aux prestataires devrait porter un coût d'arrêt à la dérégulation, observée dans le secteur depuis quelques années et encourager le développement du secteur prestataire. La baisse du taux de TVA des entreprises, décidée par le gouvernement dans le cadre de l'initiative emploi européenne, devrait, elle aussi, contribuer à la professionnalisation du secteur mais peut comporter des effets économiques sensibles pour les prestataires de service non lucratifs, auxquels les pouvoirs publics doivent rester attentifs.

L'élargissement du champ de l'aide aux emplois domestiques à des ménages non imposables ou faiblement imposables et la sensible amélioration des barèmes d'aides consenties aux familles sont de nature à étendre le processus de régularisation des emplois informels dans le secteur (encore prépondérant d'après l'INSEE).

La mise en place de filières de formation et de qualification, adaptées au profil des salariés et la refondation du CAFAD doivent se faire dans le cadre d'une architecture commune aux services à caractère social et aux emplois domestiques, afin de faciliter la mobilité professionnelle des salariés.

Le développement des procédures de certification, de normalisation et d'évaluation est de nature à encourager les prestataires de service à développer la qualification de leurs personnels.

Enfin, la modulation des barèmes d'aide aux familles et aux personnes dépendantes selon la qualification des personnels peut accélérer le processus, y compris dans le secteur du gré à gré.

Les orientations envisagées devraient permettre la poursuite de la création d'emplois dans ce secteur, dans des proportions qui n'ont pu toutefois être chiffrées. Le niveau de l'aide de droit commun proposé par la mission, certes inférieur au niveau actuel, reste encore largement supérieur au droit commun des aides à l'emploi pour bas salaires ou temps partiel. Le principe d'une aide publique spécifique en faveur des créations d'emplois à domicile, constatées même en gré à gré et même pour des services qui ne relèvent pas d'un objectif social spécifique, serait maintenu.

Les propositions de la mission conduisent par ailleurs à subordonner plus largement qu'aujourd'hui l'octroi des aides sociales au recours effectif à une tierce personne (notamment en ce qui concerne le recours aux assistantes maternelles mais aussi aux personnes handicapées). Elles devraient normalement inciter les ménages à revenus bas ou intermédiaires à développer leur recours à des aides à domicile, dans des proportions qui n'ont pu toutefois être mesurées. La suppression de la récupération sur succession, envisagée en faveur des bénéficiaires de l'aide à la dépendance, devrait, elle aussi, favoriser la demande de services.

Enfin, la création de guichets d'information et de plates-formes de services devrait permettre d'encourager l'émergence de nouveaux opérateurs, simplifier l'accès des usagers aux aides publiques et contribuer aux créations d'emplois.

Le dégageant de sommes importantes sur le budget des caisses, grâce à la prise en charge par l'Etat d'exonérations de cotisations jusqu'alors non compensées et d'extensions du champ des exonérations, est de nature à rétablir les conditions d'un dialogue plus constructif avec les collectivités locales, pour mieux couvrir les besoins liés à la dépendance, tout en respectant la limitation des prélèvements obligatoires.

La mission appelle de ses vœux une généralisation du dispositif de la prestation expérimentale dépendance mis en place en 1994, s'appuyant sur les acquis de la procédure instaurée par la loi sur la PSD, mais en corrigeant les aspects les plus négatifs. Elle suggère qu'un dispositif législatif permette dans un premier temps une négociation décentralisée entre les régimes d'assurance-vieillesse et les départements, et dans un deuxième temps, comme pour la réduction du temps de travail, de fixer le cadre applicable, en l'absence d'accord.

Les propositions faites en matière d'aides à la garde d'enfants devraient par ailleurs permettre aux caisses d'allocation familiales d'accompagner l'effort de qualification des assistantes maternelles et de développement des crèches, reposant sur l'initiative des collectivités locales.

Le bilan de la réforme proposée devrait se révéler favorable pour les salariés du secteur et les ménages à revenus faibles ou intermédiaires, sans que la ponction opérée sur les ménages « perdants », du fait de la suppression des réductions fiscales, dépasse 5 000 F en moyenne.

Il devrait être à peu près équilibré pour les associations prestataires, intervenant dans le secteur : leur forte revendication d'égalisation des allègements de charge par rapport au secteur du gré à gré serait satisfaite ; des mécanismes protecteurs pour les populations les plus fragiles, justifiant leur intervention, seraient instaurés ; des moyens supplémentaires seraient ouverts en faveur de l'aide à la dépendance. Elles auront toutefois à s'adapter à un système radicalement différent, où l'aide ne sera plus apportée directement aux structures mais aux usagers, et où l'intervention des entreprises sera facilitée par la baisse des taux de TVA.

Le scénario proposé pour les aides aux familles permet de compenser largement les effets de la suppression de la réduction fiscale à leur égard et de diminuer sensiblement le taux d'effort des familles disposant des revenus les plus faibles. Il permet d'améliorer la solvabilisation de la garde d'enfants à domicile, mais subordonne cette amélioration à un effort de qualification des emplois ou à des conditions de ressources.

Enfin, les orientations proposées en matière de dépendance, devraient permettre de gérer de façon plus coordonnée les aides au maintien à domicile et de simplifier et élargir l'accès des personnes âgées au système d'aide.

Il est clair qu'un bouleversement aussi radical des règles du jeu nécessite une concertation approfondie et n'est pas forcément aisé à envisager, car il suppose des modifications législatives et institutionnelles assez lourdes.

La mission s'est efforcée de respecter une cohérence d'ensemble du dispositif qu'elle proposait, notamment sur le plan financier et social, mais ceci ne signifie nullement que ses propositions soient indissociables les unes des autres et ne puissent faire l'objet d'une application différenciée ou échelonnée dans le temps.

La mission espère avoir contribué par ses travaux à clarifier les termes d'un débat, particulièrement complexe, qui doit maintenant s'ouvrir avec les diverses parties prenantes.

Véronique Hespel,

Inspecteur général des Finances

Michel Thierry

Inspecteur général des Affaires Sociales

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I	Lettre de mission
ANNEXE II	Liste des personnes rencontrées
ANNEXE III	Etat des financements 1996 accordés aux aides à domicile
ANNEXE IV	Evaluation des effectifs des branches aides à domicile et employés de maison (source : Ministère du travail -DGEFP - CEP Aides à domicile et employés de maison)
ANNEXE V	Coût des divers modes de garde pour les familles et pour les collectivités publiques (situation actuelle - scénario proposé)
ANNEXE VI	Tableau comparatif des durées de formation en fonction des diplômes
ANNEXE VII	Taux de couverture de la garde des enfants de moins de 6 ans selon les modes de garde et les régions
ANNEXE VIII	Tableau des cotisations et contributions applicables au personnel employé FEPEM

ANNEXE I

Lettre de mission

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Le Ministre de l'Emploi
et de la Solidarité*

*Le Ministre de l'Economie
des Finances et de l'Industrie*

*Le Secrétaire d'Etat
au Budget*

Paris, le - 4 MARS 1998



à

**Monsieur le Chef de l'Inspection
Générale des Finances**

**Monsieur le Chef de l'Inspection
Générale des Affaires Sociales**

OBJET : Mission sur les services d'aide aux personnes.

Les services aux personnes répondent à des besoins croissants de nos concitoyens du fait des tendances démographiques, du souhait des personnes âgées et des personnes handicapées de vivre à leur domicile mais aussi, d'une façon plus générale, de l'évolution des modes de vie et de leur impact sur les modes de garde des enfants.

Leur développement est d'ailleurs encouragé par les pouvoirs publics avec, depuis une décennie, le souci d'y trouver une des réponses aux problèmes de l'emploi.

Au fil des ans se sont donc accumulées différentes modalités de financement des emplois de ces services sous formes d'aides directes aux usagers ou de financements des structures fournissant ces services. Ces financements utilisent les canaux suivants :

- exonérations ou prises en charge de cotisations sociales ;
- avantages fiscaux ;
- financement total ou partiel de la prestation de service via l'opérateur ou solvabilisation directe de l'utilisateur par l'Etat, les collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale au titre des aides légales ou de leur action sociale.

Le résultat de cette sédimentation progressive est extrêmement complexe et manque fâcheusement de cohérence.

Vous trouverez en annexe un tableau qui, sans rappeler le détail des réglementations, donne néanmoins un aperçu de cette complexité.

Le défaut de cohérence résulte dans plusieurs cas du manque de proportionnalité entre l'aide et la nature ou l'importance du besoin. Il tient également à l'insuffisante prise en compte des conditions de ressources des personnes concernées. Certaines modalités de l'aide publique génèrent en outre des effets pervers en termes de qualité du service rendu ou de professionnalisation de ces emplois.

Les différents aspects de cette situation ont été éclairés par plusieurs rapports, notamment de l'I.G.A.S.

A partir de ces travaux, l'objet de votre mission consistera donc à élaborer un ensemble de propositions qui permettent de simplifier le dispositif actuel sur la base des trois critères suivants :

- la professionnalisation des services,
- le degré de dépendance des personnes,
- les revenus du bénéficiaire.

Ces propositions devront garantir l'égalité des traitements des bénéficiaires des aides au regard de ces trois critères.

Vous bénéficierez dans le cadre de cette mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances de l'appui des services du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et de ceux du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Les résultats de cette mission devront nous parvenir avant le 1er mai 1998.



Martine AUBRY



Christian SAUTTER



Dominique STRAUSS-KAHN

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'emploi et de la solidarité

Cabinet

- M. Marcel, directeur de cabinet
- M. Tabuteau, directeur adjoint de cabinet.
- M. Barou, directeur adjoint de cabinet.
- M. Coste.

Direction de l'action sociale

- M. Gauthier, directeur, et ses collaborateurs, et tout particulièrement M. Grosjean, qui a apporté une aide précieuse à la mission pour les chiffrages.

Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)

- M. Seibel, directeur, et ses collaborateurs.

Direction de la Sécurité Sociale (DSS)

- M. Briet, directeur, et ses collaborateurs.

Service des Statistiques, des Etudes et des Systèmes d'Information (SESI)

- M. Villac, directeur et ses collaborateurs.

Délégation générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

- Mme Van Lerberghe, délégué générale, et ses collaborateurs.

Direction générale de la Santé

- M. Nansot, chef de la division SIDA, et ses collaborateurs

Ministère de l'Economie et des Finances

Cabinet

- M. Morn, directeur de cabinet
- M. Fulachier, conseiller technique.

Direction de la Prévision

- M. Tavernier, Sous-directeur, et ses collaborateurs.

Direction de Budget

- M. Banquy, sous-directeur, et ses collaborateurs.

Service de la Législation Fiscale

- M. Badrone, sous-directeur.
- M. Journet, sous-directeur.
- M. Durand, sous-directeur.

Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

- M. Mérian.

INSEE

- Mme Flipo.

Commissariat général au Plan

- Mme Debonneuil, chef de service.
- M. Michel Théry.

Conseil d'Analyse Economique

- M. Dominique Taddei.
- M. Gilbert Cette.

Caisses de Sécurité Sociale**Caisse Nationale des Allocations Familiales (C.N.A.F.)**

- M. Marie, directeur; et ses collaborateurs.

Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (C.N.A.V.T.S.)

- M. Hermange, Directeur, et ses collaborateurs.

Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs salariés (C.N.A.M.T.S.)

- M. Fragonard, directeur.
- M. Alzon.

I.R.C.E.M.

- M. Bonnechère.
- Mme Pluche, qui doit être particulièrement remerciée pour sa contribution déterminante aux travaux de la mission.

Associations**U.N.A.S.S.A.D**

- Mme Martel, présidente.

Union Nationale des Centres communaux d'Action Sociale

- M. Kanner.
- Mme Boubet.

U.N.I.O.P.S.S.

- M. Lenoir, président, et ses collaborateurs.

A.D.M.R.

- M. Jolly, président.
- M. Vernhet.
- M. Debons.

C.O.R.A.A.C.E.

- Mme Saint Yves.
- M. Marsac.
- M. David.

APF

- M. Rouzeau, directeur général

Fédération des familles de France

- Mme Marcihacy

Association française contre les myopathies

- Mme Hamon directeur général, et ses collaborateurs

Collectif des associations de malades atteints de pathologies lourdes :

- Mme Compagnon, (ligue nationale contre le cancer)
- M. Marteau, président de la ligue française contre la sclérose en plaques
- M. Bollens (Aides Ile de France)
- Mme Pichelin (Aides fédération nationale)

Afnor (Association française de normalisation)

- M. Brunet (Afnor normalisation)

Emetteurs du titre - emploi-service**Chèque-Domicile - Chèque-déjeuner**

- M.M. Soulage.
Landriot.
Dorival.

Ticket Emploi-Domicile - Ticket Restaurant

- Mme Boe.
- M. Toche.

Chèque Restaurant

- M. Franceschi.
- Mme Rivière.

Organisations syndicales et patronales**CNPF**

- M. Salmon.

FEPEM

- Mme Chevanne, Présidente
- Mme Levaux, directrice de l'Institut de formation Fepem

F.O.

- M. Valadon.
- M. Mallet.
- M. Foucard (Fédération Action Sociale).

CFTC

- M. Probst, président de la C.N.A.F.

CGC

- M. Cazette, Président de la C.N.A.V.T.S.

CFDT

- M. Meynet.
- M. Chabin (Fédération des Services).
- Mme Lapouge (Fédération Santé Sociale).
- Mme Nicol
- M. Cadot

CGT

- Mme Farache.
- Mme Spique.
- M. Recave
- M. Hourcade.

UNAF

- M. Brin. Président.
- M. Juigné.
- M. Mahieux.
- M. Jolly.
- M. Billet.

Personnalités qualifiées

- Mme André. ancien Ministre
- M. Bonnet. Président du Comité National des Retraités et Personnes Agées.
- M. Evin. député. ancien Ministre.
- M. Fourcade. président de la Commission des Affaires sociales du Sénat. ancien Ministre
- M. J.B. de Foucauld. Inspecteur général des Finances.
- Mme Gillot. députée. chargée d'une mission de préparation de la Conférence nationale de la Famille.
- M. Mehaignerie. député. ancien Ministre. président de l'ODAS. président du Conseil général d'Ille et Vilaine
- M. Mercier. président de la Commission sociale de l'Assemblée des présidents de Conseils généraux (APCG) et Mme Chomin. chargée de mission APCG.
- Mme Padieu (ODAS).
- M. Prager. président d'association.
- M. Sanchez. directeur de l'ODAS.

Visites de terrain**Toulouse (EDDF Midi-Pyrénées)**

- M. Nitkowski. Directeur régional du Travail de l'Emploi . et ses collaborateurs
- Mme Laloye. DRASS
- Mme Delcourt. directrice Uniformation Midi-Pyrénées
- Administrateurs et Directeurs d'Association d'aide à domicile
- Stagiaires CAFAD et diplômées récentes

Ile de France

- FASSAD (fédération des services de soins et d'aide à domicile)
 - M. Olivier, président
 - Mme Leduc, directrice ; directeurs de services et responsables de secteurs
- Travail-Entraide (association intermédiaire de Seine et Marne)
 - M. Eberhardt, président ;
 - M. Makhzoum, directeur

Rennes

- Mme Jacquemin, vice-présidente du Conseil général, chargée d'action sociale
- M. Dupont, directeur des Affaires sociales (Département) et ses collaborateurs
- rencontre avec des membres d'équipes médico-sociales
- rencontres avec les responsables du projet « nouveaux besoins nouveaux services » (DDTEFP, ANPE, URSSAF, Services de la Préfecture), et avec la direction du CCAS de Rennes.
- M. Allée, directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Marseille (expérimentation cartes à puce)

- M. Farez, chargé de mission à la DSD des Bouches du Rhône
- M. Balivet (ADICARTE)
- Direction de l'ADMR de Saint Rémy de Provence

ANNEXE III

Etat des financements 1996
accordés aux aides à domicile

ETAT DES FINANCEMENTS 1996 ACCORDES AUX AIDES A DOMICILE

Mesures concernées	Financeurs	Montants (en MF)
<u>I- Aides aux familles</u>		
AGED	CNAF	1 700
AFEAMA	CNAF	7 000
Prestations d'action sociale	CNAF	
-travailleuses familiales		943
-crèches et autres équipements de la petite enfance		4 265
Allocation parentale d'éducation	CNAF	12 500
Sous total CNAF		(26 408)
Réduction fiscale pour frais de garde à l'extérieur du domicile	Etat	1 000
Fonctionnement des équipements de la petite enfance	Collectivités locales	4 500
Total aides à la garde des jeunes enfants		31 908
Pour mémoire		
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans en école maternelle	Etat et collectivités locales	5 500
Allocation jeune enfant (longue)	CNAF	13 475
<u>II- Aides aux personnes âgées</u>		
<i>1) Caisses de sécurité sociale</i>		
Aide ménagère	Caisses vieillesse	3 400
Exonérations loi Seguin	Ensemble caisses régime général	2 000
Exonérations de 30% des prestataires	Ensemble caisses régime général	300
Prestations de garde à domicile	CNAVTS	125
Services de soins à domicile	Caisses maladie	3 160
Sous total Caisses de sécurité sociale		(9125)
<i>2) Collectivités locales</i>		
Allocation compensatrice	Départements	6 100
Aide ménagère au titre de l'aide sociale	Départements	1 400
Total aides aux personnes âgées		16 485

Mesures concernées	Financeurs	Montants (en MF)
<u>III - Aides aux personnes handicapées</u>		
Majorations de rentes pour tierce personne	Caisses de sécurité sociale	2 925
Invalidité		(1 400)
Vieillesse		(1300)
Accidents du travail		(225)
Majorations de pensions pour tierce personne	Etat	919
Compléments d'allocation d'éducation spécialisée	CNAF	800
Allocation compensatrice	Départements	3 000
Auxiliaires de vie	Etat et départements	132
Total aides aux personnes handicapées		7 776
Pour mémoire		
Aides fiscales (demi part de quotient familial et abattement sur le revenu global accordés aux personnes titulaires d'une carte ou d'une pension d'invalidité)	Etat	4 480
<u>Aides horizontales</u>		
Réduction fiscale pour emplois familiaux	Etat	6 600
Titre emploi service	Etat	Non significatif
<i>Avantages spécifiques donnés au gré à gré</i>		
Assiette forfaitaire des cotisations	Caisses du régime général	Non évalué
Cheque emploi service	URSSAF	Non évalué
Exonération de la taxe sur les salaires	Etat	1 700
<i>Avantages spécifiques donnés aux prestataires</i>		
Exonérations bas salaires et temps partiel	Etat	400
Exonérations associations intermédiaires	Caisses du régime général	194
Autres aides à l'emploi	Etat	Non évalué
Total aides horizontales		8 894

ANNEXE IV

Evaluation des effectifs des branches aides à domicile et employés de maison

(source : Ministère du travail - DGEFP -
CEP Aides à domicile et employés de maison)

Tableau récapitulatif conduisant aux évaluations des effectifs des branches Aide à domicile et employés de maison

Activité	Source des informations	Effectifs	Etp	Employeurs (E.M) ou personnes aidées (A.P)	Heures (en millions)	Précisions sur le champ concerné	Type d'approche
Aides domiciliées	Fédérations Aide à domicile INSEE	95 100	39 100	546 000	72	Champ limité aux effectifs des sept principales fédérations de services d'aide à domicile	prestataires
	Fédérations Aide à domicile y compris activité mandataire		52 200		99	Champ limité aux effectifs des sept principales fédérations de services d'aide à domicile	prestataires
	Enquête Emploi INSEE champ restreint	132 000	05 000		170	Champ limité à l'aide à domicile exercée dans un cadre associatif spécialisé légué ou non légué	prestataires
	Enquête Emploi INSEE champ large	207 000	141 000		280	Champ comprenant l'aide à domicile exercée dans les services des administrations locales (notamment les CCAS) ainsi que les professions médicales	prestataires
	Enquête Conditions de vie INSEE		220 000	870 000	440	Champ élargi à l'ensemble des prestataires mais restreint à l'aide à la dépendance	bénéficiaires
Employés de maison	Enquête Emploi INSEE	220 000	115 000		230	Ensemble des activités de services domestiques (y compris jardiniers, chauffeurs) exercés au titre d'activité principale	prestataires
	IRCEM	448 000	134 000	734 000	270	Ensemble des employés de maison (y compris lorsque la prestation de service domestique est exercée au titre d'activité secondaire)	prestataires
	Enquête Conditions de vie INSEE		250 000	1 800 000	500	Champ limité à l'aide domestique courante mais élargi à l'ensemble des prestataires (y compris gré à gré et travail non déclaré)	bénéficiaires

(Diverses sources rassemblées pour la réalisation du CEP Aide à domicile et Employés de maison)

ANNEXE V

Coût des divers modes de garde pour les familles
et pour les collectivités publiques (situation actuelle - scénario proposé)

ANNEXE V

FICHE TECHNIQUE SUR LE COUT DES MODES DE GARDE D'ENFANTS

La présente fiche technique a pour objet de décrire les principales hypothèses et options retenues pour élaborer la comparaison chiffrée du coût global, du coût pour les différentes collectivités et pour les familles, des modes de garde d'enfants.

1) Structures familiales considérées

Le quotient familial a une influence importante sur le niveau d'impôt sur le revenu acquitté par les foyers fiscaux et par conséquent sur la capacité de ces foyers fiscaux à profiter pleinement des réductions d'impôt prévues pour frais de garde ou pour l'emploi de salariés à domicile.

Pour tenir compte de cette influence, plusieurs structures familiales ont été considérées :

- couple ayant un enfant à faire garder, d'âge compris entre 0 et 3 ans ;
- couple ayant deux enfants, dont un enfant d'âge compris entre 0 et 3 ans à faire garder ;
- couple ayant trois enfants, dont un enfant d'âge compris entre 0 et 3 ans à faire garder.

Par choix de simplification, seuls des couples mariés ont été considérés.

On notera que ces différentes structures familiales ne représentent pas l'ensemble des configurations possibles au regard des barèmes sociaux et fiscaux.

En particulier, il n'a pas été considéré que la famille comprenait des enfants d'âge compris entre 3 et 6 ans et devant être gardés.

Enfin, le choix de ne prendre qu'un seul enfant à faire garder n'est pas neutre en ce qui concerne la comparaison des différents modes de garde. Les coûts se calculent par enfant à faire garder dans les cas du recours à une crèche collective ou à une assistante maternelle. Ils sont indépendants du nombre d'enfants dans le cas de l'emploi d'un salarié à domicile.

Or la notion pertinente dans la comparaison des coûts des modes de garde est bien le coût par enfant garde, que l'on considère le coût pour la collectivité ou le coût résiduel pour la famille et son taux d'effort.

2) Nature des revenus considérés

Les niveaux de revenus pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se rapportent à des salaires et traitements. Le calcul de l'impôt prend donc en compte des abattements successifs de 10 % (pour frais professionnels) et de 20 %.

3) Cas de la garde par une assistante maternelle

Pour le calcul du coût global de la garde d'un enfant par une assistante maternelle, les éléments chiffrés suivants ont été pris en compte :

- un salaire journalier de 2,5 smic ; un coût de garde de 2,5 smic chargé (brut employeur, soit 55,13 francs de l'heure), auquel se rajoute une pension alimentaire de la valeur d'un smic brut horaire, soit 39,43 francs, cette indemnité pour frais de repas n'étant pas considérée comme un salaire et ne donnant pas lieu à cotisations sociales ; ces montants sont annualisés à raison de 20 jours de garde par mois pendant 12 mois (prise en compte des congés payés) ;
- prise en charge des cotisations sociales employeur et salarié par la caisse d'allocations familiales et versement à la famille d'une allocation de 820 francs par mois.

Il a été supposé que le recours à l'assistante maternelle s'effectue sous la forme d'une garde à temps plein.

4) Cas de la garde à domicile avec bénéfice de l'AGED

L'estimation du coût annuel de la garde a été effectuée en prenant en compte un salaire égal au smic pour une garde à temps plein.

Le nouveau barème de l'AGED entré en vigueur au 1^{er} janvier 1998 a été appliqué de la manière suivante :

- dans la limite d'un revenu imposable après abattement de 216000 francs, prise en charge de 75 % des cotisations sociales patronales et salariales, jusqu'à concurrence d'un montant trimestriel de 9627 francs ;
- pour un revenu imposable d'un niveau supérieur à 216000 francs, prise en charge de 50 % des cotisations sociales patronales et salariales, jusqu'à concurrence d'un montant trimestriel de 6418 francs.

5) Cas de la garde en crèche collective

Pour la garde en crèche collective, les éléments pris en compte sont les suivants :

- coût global de la garde évalué à 328 francs par jour (estimation source CNAF pour 1996), appliqué pendant 20 jours par mois et pendant 11 mois ;
- prestation crèche versée directement par la caisse d'allocations familiales à la crèche sur la base de 1400 francs par mois (barème 1996) pendant 11 mois ;
- la charge de la famille (avant prise en compte éventuelle de la réduction fiscale pour frais de garde) est calculée en application du barème national CNAF.

Ce barème prévoit une contribution financière des familles calculée à partir d'un taux d'effort appliqué au revenu mensuel net.

Les taux appliqués sont de :

- 12 % pour une famille avec un enfant ;
- 10 % pour une famille avec deux enfants ;
- 7.5 % pour une famille avec trois enfants.

Le taux d'effort s'applique jusqu'à un revenu plafond de 26 000 francs par mois. Au delà de ce plafond, la crèche peut maintenir constante la contribution des familles, ou continuer à appliquer le taux d'effort. L'option retenue dans le présent exercice de chiffrage est d'appliquer un plafond de contribution financière, ce qui est cohérent avec l'approche de beaucoup de crèches qui souhaitent conserver la partie de leurs usagers ayant des revenus élevés.

La contribution annuelle de la famille est calculée en appliquant la contribution mensuelle pendant 11 mois

Il a été considéré que l'enfant était gardé à temps complet.

Effets du scénario

1 - Tableau de synthèse relatif aux modifications apportées par le scénario proposé sur le coût pour la collectivité et le taux d'effort des ménages

a) Couple marié ayant un enfant de moins de trois ans à faire garder

revenu annuel	coût pour la collectivité						
	AFEAMA		AGED			crèche collective	
	système actuel	scénario proposé	système actuel	scénario proposé avec formation	scénario proposé sans formation	système actuel	scénario proposé
60 000	23 826	34 575	38 508	85140	74700	65 560	69310
80 000	23 826	34 575	38 508	85140	74700	63 360	67110
100 000	23 826	34 575	38 508	85140	74700	61 160	64910
125 000	25 834	34 575	40 516	85140	74700	60 418	62160
150 000	27 576	34 575	43 052	85140	74700	59 410	59410
175 000	27 576	27 825	44 942	85140	74700	56 660	56660
200 000	27 576	27 825	49 083	85140	74700	53 910	53910
250 000	27 576	27 825	57 723	74700	64260	48 410	48410
300 000	27 576	27 825	61 008	74700	64260	42 910	42910
350 000	27 576	21 075	48 172	64260	53820	41 590	41590
400 000	27 576	21 075	48 172	64260	53820	41 590	41590
450 000	27 576	21 075	48 172	64260	53820	41 590	41590
500 000	27 576	21 075	48 172	64260	53820	41 590	41590
600 000	27 576	21 075	48 172	64260	53820	41 590	41590

Les cas considérés correspondent à des gardes d'enfants à temps plein. Pour l'assistante maternelle, la rémunération considérée ici est de 2.5 smic par jour - 1 SMIC pour frais d'entretien.

revenu annuel des familles	Taux d'effort						
	AFEAMA		AGED			creche collective	
	système actuel	scénario propose	système actuel	scénario proposé avec formation	scénario proposé sans formation	système actuel	scénario proposé
60 000	31%	13%	132%	54%	72%	11%	5%
80 000	23%	10%	99%	41%	54%	11%	6%
100 000	18%	8%	79%	33%	43%	11%	7%
125 000	13%	6%	62%	26%	34%	9%	8%
150 000	10%	5%	50%	22%	29%	9%	9%
175 000	8%	8%	42%	19%	25%	9%	9%
200 000	7%	7%	34%	16%	22%	9%	9%
250 000	6%	6%	24%	17%	21%	10%	10%
300 000	5%	5%	19%	14%	18%	10%	10%
350 000	4%	6%	20%	15%	18%	9%	9%
400 000	4%	5%	17%	13%	16%	8%	8%
450 000	3%	5%	15%	12%	14%	7%	7%
500 000	3%	4%	14%	11%	13%	6%	6%
600 000	2%	4%	12%	9%	11%	5%	5%

1 - Tableau de synthèse relatif aux modifications apportées par le scénario proposé sur le coût pour la collectivité et le taux d'effort des ménages

b) Couple marié ayant deux enfants de moins de trois ans à faire garder

revenu annuel des familles	coût pour la collectivité						
	AFEAMA		AGED			creche collective	
	système actuel	scénario proposé	système actuel	scénario proposé avec formation	scénario proposé sans formation	système actuel	scénario proposé
60 000	47 652	69 150	38 508	85140	74700	133 320	140820
80 000	47 652	69 150	38 508	85140	74700	129 653	137153
100 000	47 652	69 150	38 508	85140	74700	125 987	133487
125 000	47 652	69 150	38 508	85140	74700	121 403	128903
150 000	50 721	69 150	41 577	85140	74700	119 889	124320
175 000	52 727	55 650	43 583	85140	74700	117 312	119737
200 000	54 617	55 650	45 473	85140	74700	114 618	115153
250 000	55 152	55 650	52 926	74700	64260	105 987	105987
300 000	55 152	55 650	61 008	74700	64260	96 820	96820
350 000	55 152	42 150	48 172	64260	53820	94 620	94620
400 000	55 152	42 150	48 172	64260	53820	94 620	94620
450 000	55 152	42 150	48 172	64260	53820	94 620	94620
500 000	55 152	42 150	48 172	64260	53820	94 620	94620
600 000	55 152	42 150	48 172	64260	53820	94 620	94620

revenu annuel des familles	Taux d'effort						
	AFEAMA		AGED			creche collective	
	système actuel	scénario propose	système actuel	scénario propose avec formation	scénario propose sans formation	système actuel	scénario propose
60 000	61%	25%	132%	54%	72%	18%	6%
80 000	46%	19%	90%	41%	54%	18%	9%
100 000	37%	15%	70%	33%	43%	18%	11%
125 000	29%	12%	63%	26%	34%	18%	12%
150 000	22%	10%	51%	22%	29%	16%	13%
175 000	18%	16%	42%	19%	25%	15%	14%
200 000	15%	14%	36%	16%	22%	15%	15%
250 000	12%	11%	26%	17%	21%	15%	15%
300 000	10%	10%	19%	14%	18%	16%	16%
350 000	8%	12%	20%	15%	18%	14%	14%
400 000	7%	11%	17%	13%	16%	12%	12%
450 000	6%	9%	15%	12%	14%	11%	11%
500 000	6%	8%	14%	11%	13%	10%	10%
600 000	5%	7%	12%	9%	11%	8%	8%

1 - Tableau de synthèse relatif aux modifications apportées par le scénario proposé sur le coût pour la collectivité et le taux d'effort des ménages

c) Couple marié ayant deux enfants : un de moins de trois ans et un entre trois et six ans à faire garder

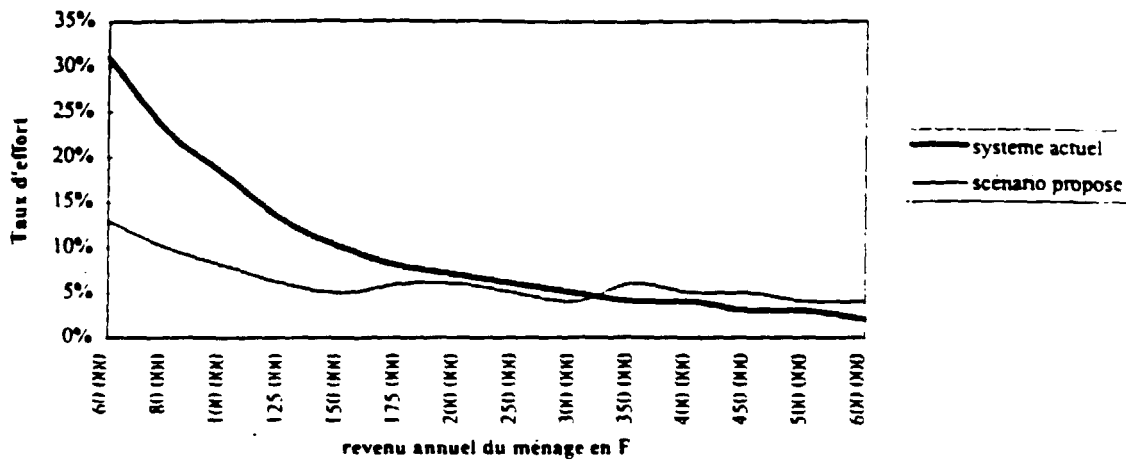
revenu annuel des familles	coût pour la collectivité						
	AFEAMA		AGED			crèche collective	
	système actuel	scénario proposé	système actuel	scénario proposé avec formation	scénario proposé sans formation	système actuel	scénario proposé
60 000	42 732	61 150	38 508	85140	74700	84 814	96733
80 000	42 732	61 150	38 508	85140	74700	82 614	94533
100 000	42 732	61 150	38 508	85140	74700	80 414	92333
125 000	42 732	61 150	38 508	85140	74700	81 680	89583
150 000	45 801	61 150	41 577	85140	74700	82 414	86833
175 000	47 807	61 150	43 583	85140	74700	79 664	84083
200 000	49 697	51 900	45 473	85140	74700	76 914	81333
250 000	50 232	51 900	52 926	74700	64260	71 414	75833
300 000	50 232	51 900	61 008	74700	64260	65 914	70333
350 000	50 232	42 150	48 172	64260	53820	64 594	59263
400 000	50 232	42 150	48 172	64260	53820	64 594	59263
450 000	50 232	42 150	48 172	64260	53820	64 594	59263
500 000	50 232	42 150	48 172	64260	53820	64 594	59263
600 000	50 232	42 150	48 172	64260	53820	64 594	59263

Les crèches n'acceptant pas les enfants de plus de trois ans, la variante "crèche collective" sous-entend que seul l'enfant de moins de trois ans est garde en crèche, l'autre étant chez une assistante maternelle.

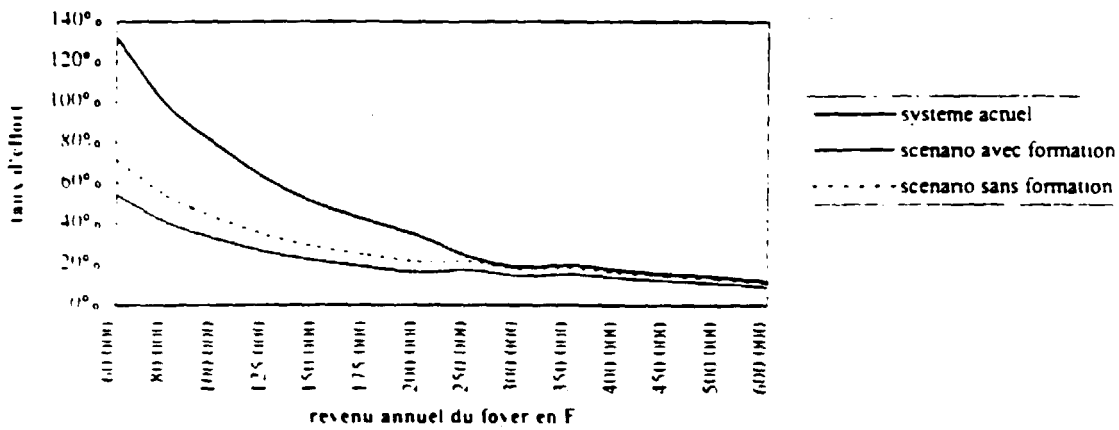
revenu annuel des familles	Taux d'effort						
	AFEAMA		AGED			crèche collective	
	système actuel	scénario proposé	système actuel	scénario proposé avec formation	scénario proposé sans formation	système actuel	scénario proposé
60 000	69%	38%	132%	54%	72%	50%	30%
80 000	52%	28%	99%	41%	54%	40%	25%
100 000	42%	23%	79%	33%	43%	34%	22%
125 000	33%	18%	63%	26%	34%	26%	20%
150 000	26%	15%	51%	22%	29%	22%	19%
175 000	21%	13%	42%	19%	25%	20%	17%
200 000	17%	16%	36%	16%	22%	19%	17%
250 000	14%	13%	26%	17%	21%	17%	16%
300 000	11%	11%	19%	14%	18%	16%	15%
350 000	10%	12%	20%	15%	18%	14%	16%
400 000	9%	11%	17%	13%	16%	13%	14%
450 000	8%	9%	15%	12%	14%	11%	12%
500 000	7%	8%	14%	11%	13%	10%	11%
600 000	6%	7%	12%	9%	11%	8%	9%

Comparaison des taux d'efforts entre le système actuel et le scénario proposé pour la garde d'un enfant de moins de trois ans

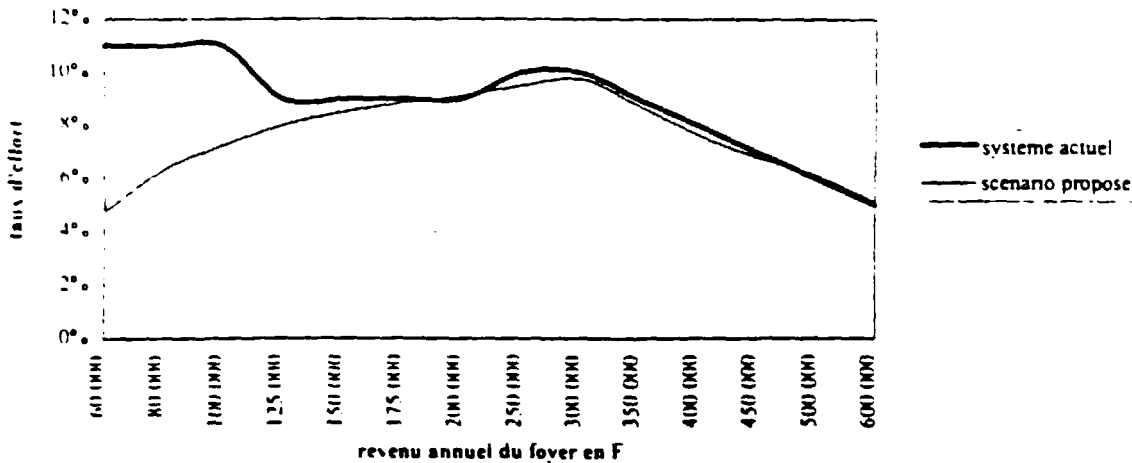
AFEAMA



AGED

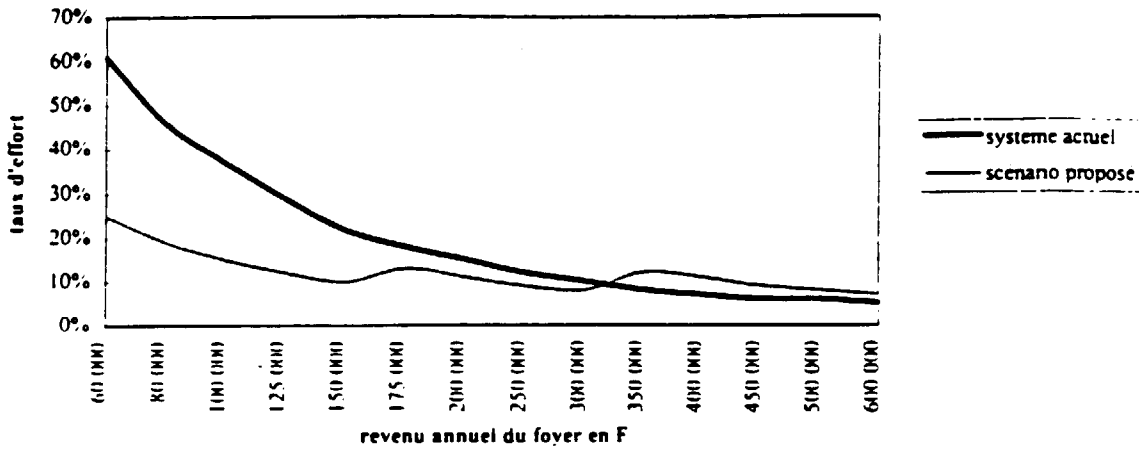


CRECHE COLLECTIVE

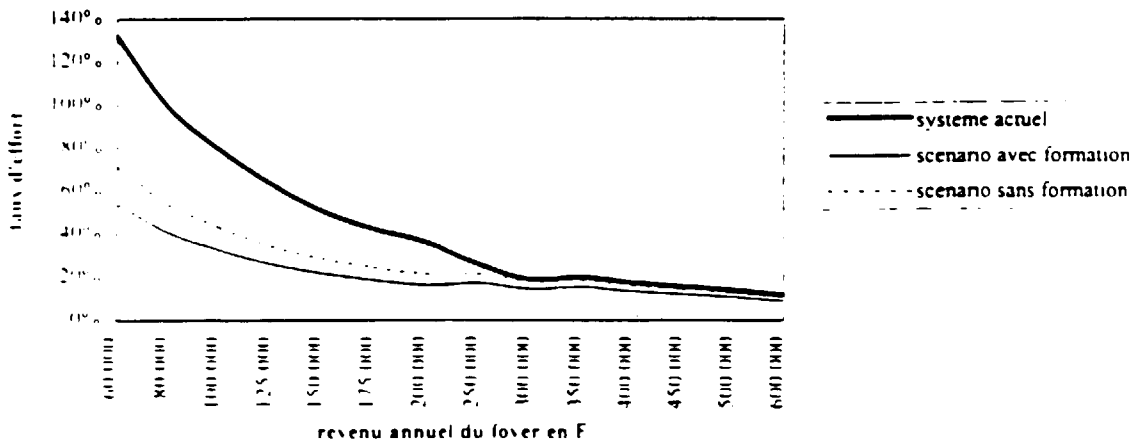


Comparaison des taux d'effort entre le système actuel et le scénario proposé pour la garde de deux enfants de moins de trois ans

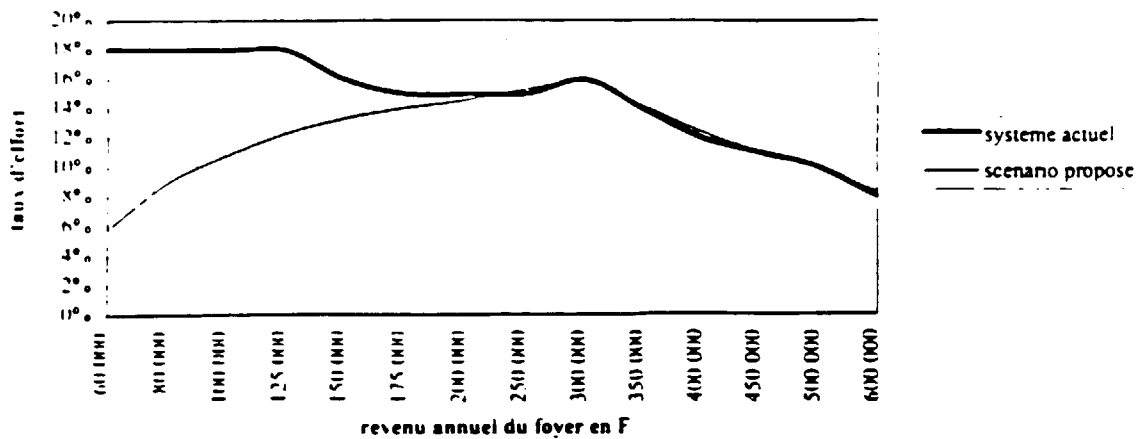
AFEAMA

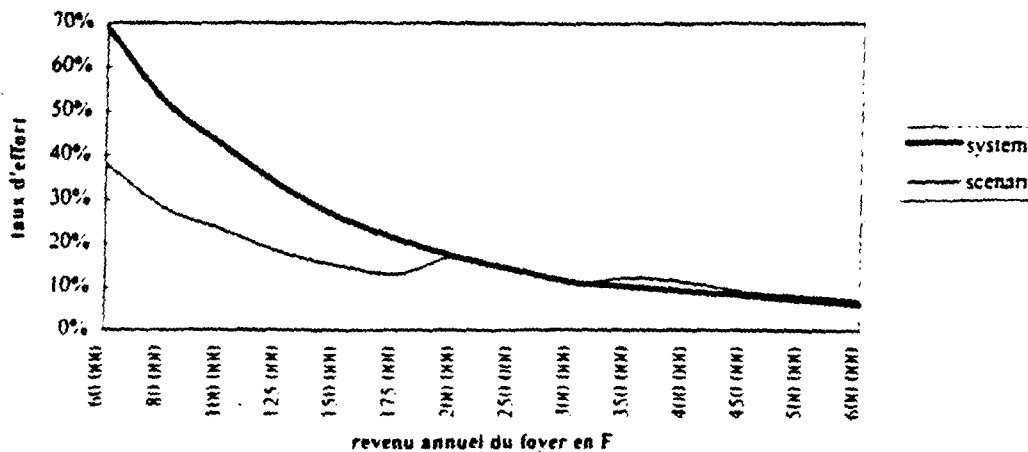


AGED

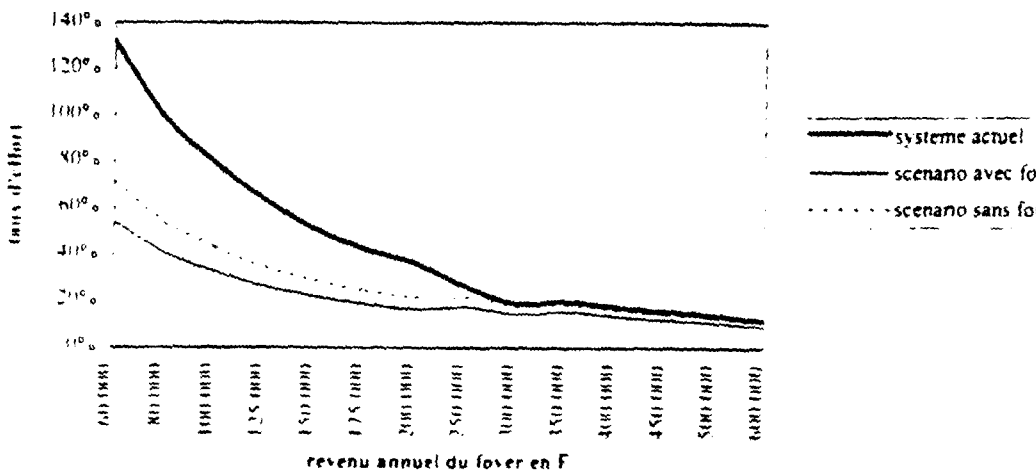


CRECHE COLLECTIVE

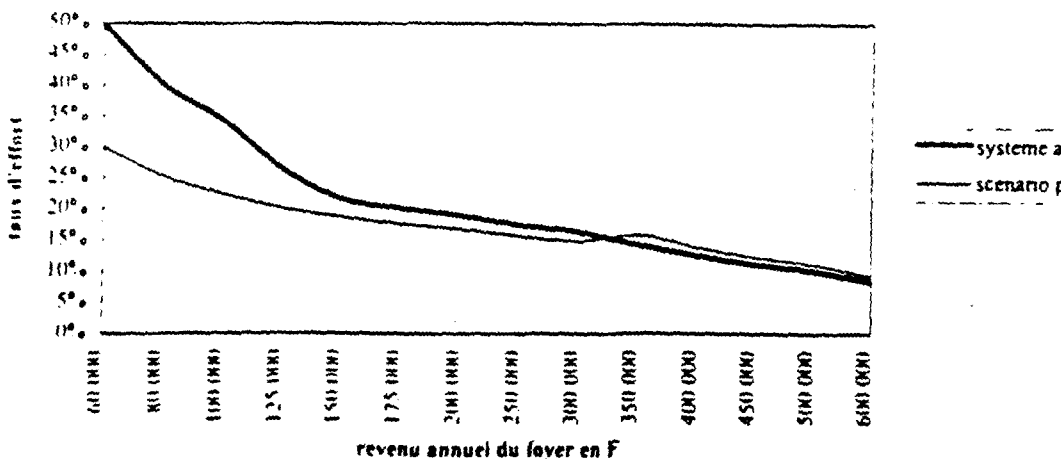




AGED



CRECHE COLLECTIVE



ANNEXE VI

Tableau comparatif des durées de formation en fonction des diplômes

Tableau comparatif des durées de formation en fonction des diplômes

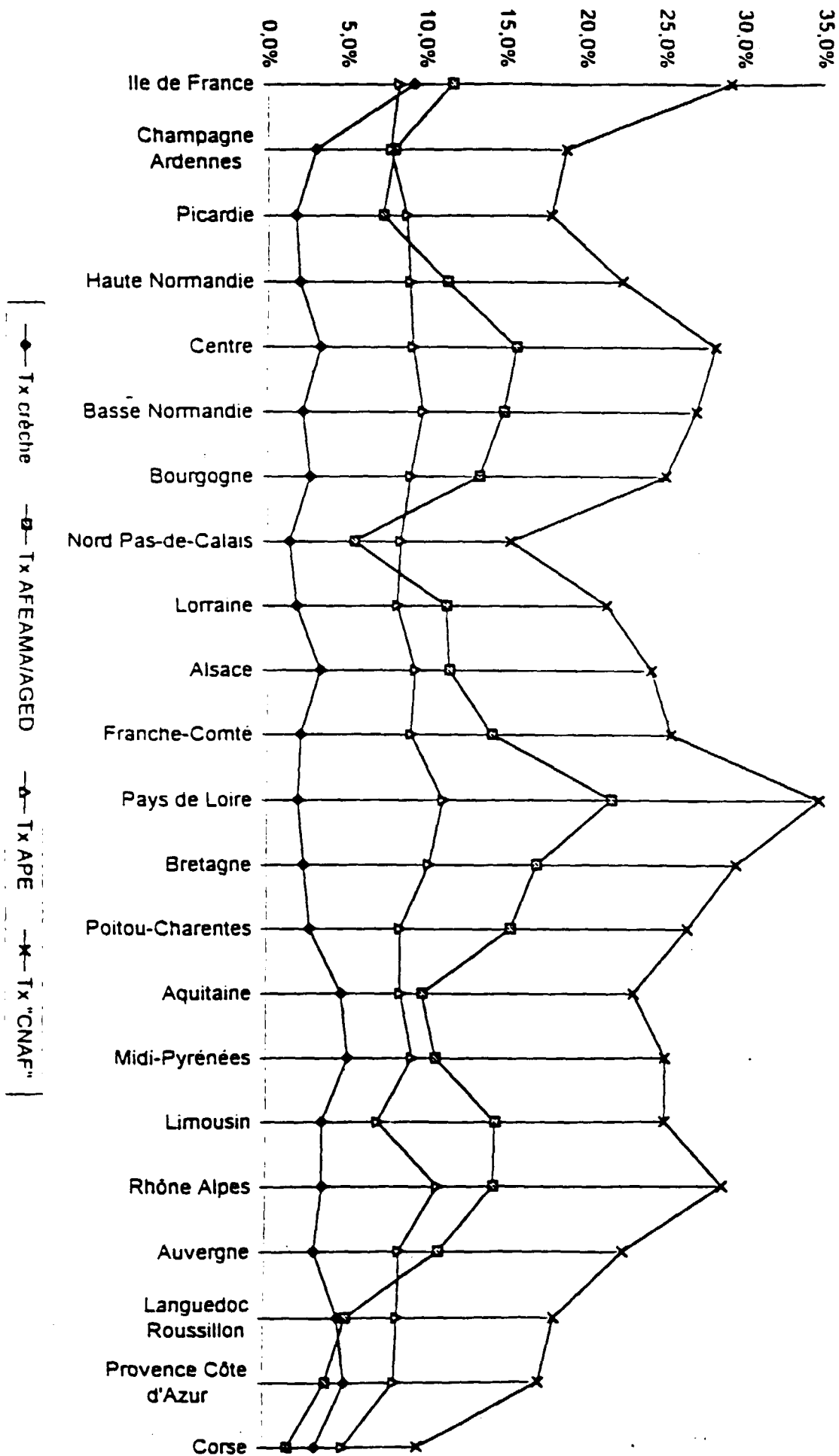
Diplôme	Durée de la formation			Amplitude de la formation
	Théorie-Pratique	En entreprise	Durée totale	
BEP mention complémentaire Aide à domicile	216 h - 360 h	448 h à 454 h	1 024 à 1 120 h	Après BEP, 1 an en continu
Employé(e) familial(e) polyvalent(e) - FEPEM	360 h	90 h	450 h	3 mois en continu
CAFAD	280 h	stage pratique : 120 h + situation d'emploi : 16 h/semaine	400 h	1 an en discontinu
BEPA option Services (services aux personnes)	1 860 h	390 h à 468 h	2 250 h à 2 328 h	2 ans en continu
AFPA : Assistante de vie	574 h	234 h	808 h	6 mois en continu
Travailleuse familiale	665 h	3,5 mois	8 mois	2 ans en continu
Auxiliaire à domicile	420 h	156 h	576 h	4 mois en continu
Emplois familiaux	200 h	En cours d'emploi	200 h	6 mois en discontinu

extrait du contrat d'étude prospective (rapport final)

ANNEXE VII

Taux de couverture de la garde des enfants de moins de 6 ans selon les modes de garde et les régions

Accueil des 0/6 ans : taux de couverture



Région	CA	Enfants < 6	places C.Cul	Inscrits C.Fam	taux crèche	bénéf. AFEAMA	enfants	bénéf. AGED	enfants	taux domicile	taux accueil
de France	898 972	59 472	23 796	9%	60665	69765	27453	34865	12%	21%	
Champagne Ardennes	113 005	2 525	863	3%	6720	7728	1040	1321	8%	11%	
Picardie	161 476	1 384	1 422	2%	8853	10181	1256	1595	7%	9%	
Haute Normandie	155 544	2 288	800	2%	13679	15731	1489	1891	11%	13%	
Centre	182 981	3 585	2 525	3%	23035	26490	1791	2275	16%	19%	
Basse Normandie	113 807	1 736	819	2%	13336	15336	1314	1669	15%	17%	
Bourgogne	119 801	2 053	1 162	3%	12576	14462	1213	1541	13%	16%	
Nord Pas-de-Calais	370 706	3 409	1 788	1%	14245	16382	3159	4012	6%	7%	
Normandie	192 472	2 361	1 163	2%	17013	19565	1739	2209	11%	13%	
Alsace	134 431	2 879	1 630	3%	11918	13706	1394	1770	12%	15%	
Franche-Comté	88 868	1 500	388	2%	10110	11627	816	1036	14%	16%	
Pays de Loire	247 201	3 359	1 488	2%	43301	49796	3138	3985	22%	24%	
Bretagne	212 315	3 189	1 761	2%	28346	32598	2848	3617	17%	19%	
Poitou-Charentes	111 240	2 244	758	3%	13733	15793	1096	1392	15%	18%	
Limousin	190 800	5 394	3 637	5%	13735	15795	2461	3125	10%	15%	
Midi-Pyrénées	160 858	5 344	2 995	5%	12453	14321	2343	2976	11%	16%	
Limousin	41 728	923	554	4%	4578	5265	632	803	15%	18%	
Provence Alpes	443 499	10 489	5 318	4%	48768	56083	6312	8016	14%	18%	
Languedoc	86 660	1 315	1 362	3%	7076	8137	1103	1401	11%	14%	
Roussillon	150 798	5 091	1 913	5%	5497	6322	1176	1494	5%	10%	
Provence Côte d'Azur	319 020	12 705	3 663	5%	8334	9584	2235	2838	4%	9%	
Corse	17 682	542	33	3%	171	197	53	67	1%	5%	
	4 513 864	133 787	59 838	4%	378142	434863	66061	83897	11%	16%	

Région	APE	taux / APE	taux CNAF
Ile de France	74613	8%	29%
Champagne Ardennes	8778	8%	19%
Picardie	14223	9%	18%
Haute Normandie	14042	9%	22%
Centre	16889	9%	28%
Basse Normandie	11217	10%	27%
Bourgogne	10873	9%	25%
Nord Pas-de-Calais	31451	8%	15%
Lorraine	15918	8%	21%
Alsace	12611	9%	24%
Franche-Comté	8133	9%	26%
Pays de Loire	27593	11%	35%
Bretagne	21889	10%	30%
Poitou-Charentes	9468	9%	27%
Aquitaine	16326	9%	23%
Midi-Pyrénées	14963	9%	25%
Limousin	2978	7%	25%
Rhône Alpes	48410	11%	29%
Auvergne	7397	9%	23%
Languedoc Roussillon	12793	8%	18%
Provence Côte d'Azur	26590	8%	17%
Corse	894	5%	10%
	408049	9%	25%

Sources : INSEE recensement 1990 - SESI et CNAF 1996.

ANNEXE VIII

Tableau des cotisations et contributions applicables au personnel employé FEPEM

PERSONNEL EMPLOYE DE MAISON

TABLEAU RECAPITULATIF DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS

Applicable à la date du 1er janvier 1998

Annule et remplace celui de la Circulaire 97-01 de janvier 1997

	EMPLOYEUR	SALARIE FORFAIT *	TOTAL FORFAIT *	SALARIE REEL	TOTAL REEL
Cotisations sur salaire forfaitaire * ou en option sur salaire réel					
<i>Assurances sociales</i>					
- Maladie, maternité, invalidité, décès	12.80%	0.75%	13.55%	0.75%	13.55%
- Assurance veuvage	-	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%
- Vieillesse	9.80%	6.55%	16.35%	6.55%	16.35%
<i>Accident du travail</i>	2.70%	-	2.70%	-	2.70%
<i>Allocations familiales</i>	5.40%	-	5.40%	-	5.40%
<i>Fonds national d'aide au logement</i>	0.10%	-	0.10%	-	0.10%
<i>s / total 1.....</i>	30.80%	7.40%	38.20%	7.40%	38.20%
<i>IRCEM (Retraite complémentaire)</i>	3.75%	3.75%	7.50%	3.75%	7.50%
<i>ASSEDIC (Assurance chômage)</i>	5.13%	3.01%	8.14%	3.01%	8.14%
<i>Formation professionnelle</i>	0.15%	-	0.15%	-	0.15%
<i>s / total 2.....</i>	9.03%	6.76%	15.79%	6.76%	15.79%
TOTAL 1.....	39.83%	14.16%	53.99%	14.16%	53.99%
C.S.G.	-	7.50%	7.50%	7.125%	7.125%
C.R.D.S.	-	0.50%	0.50%	0.475%	0.475%
TOTAL 2.....	39.83%	22.16%	61.99%	21.76%	61.59%

* Cotisations calculées sur le forfait : CSG et CRDS calculées sur la totalité du salaire forfaitaire

Salaire forfaitaire = SMIC (39,43 F depuis le 01/07/97) X nombre d'heures par mois.

SMIC en vigueur au premier jour du trimestre considéré

** Cotisations calculées sur le salaire réel : CSG et CRDS calculées sur 95 % du salaire brut

CSG = (Brut x 95%) x 7,5%

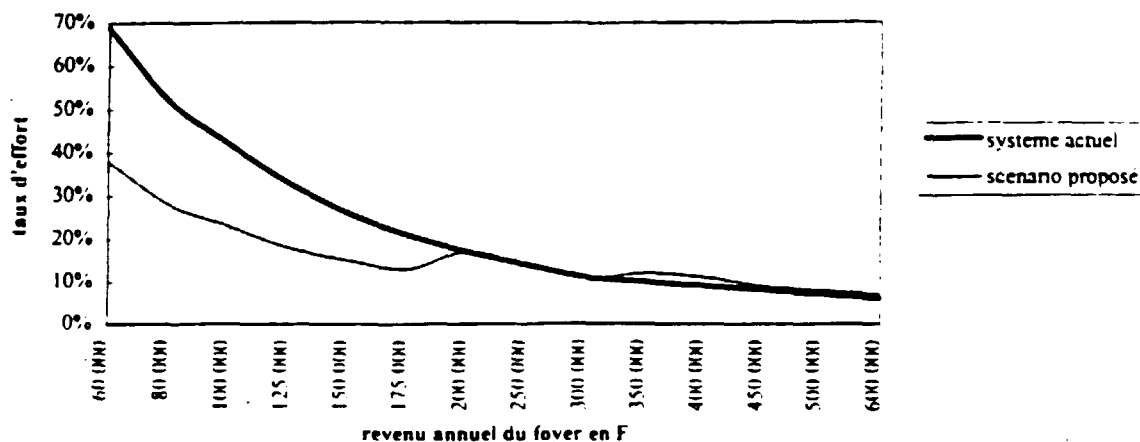
CRDS = (Brut x 95%) x 0,5%

CSG = Brut x 7,125%

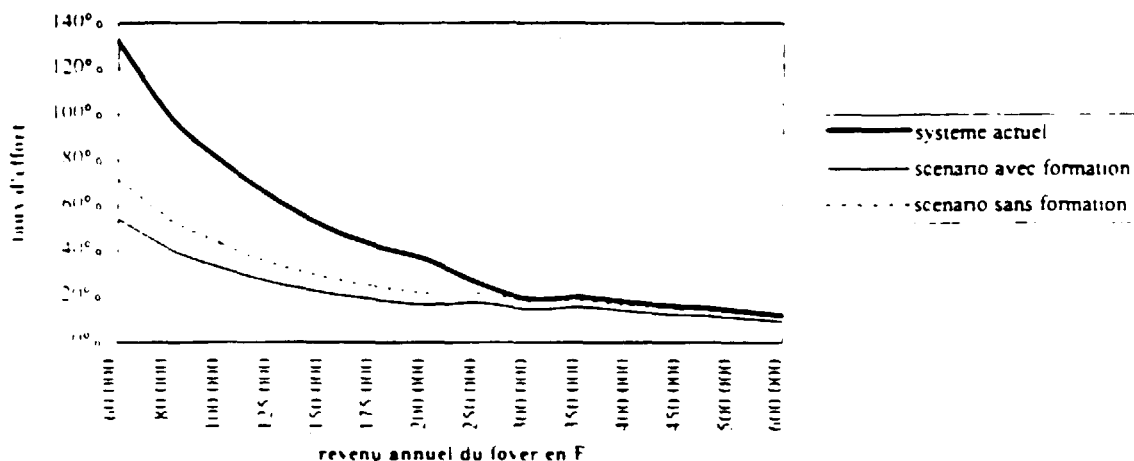
CRDS = Brut x 0,475%

Comparaison des taux d'effort entre le système actuel et le scénario proposé pour la garde de deux enfants de moins de six ans dont un de moins de trois ans

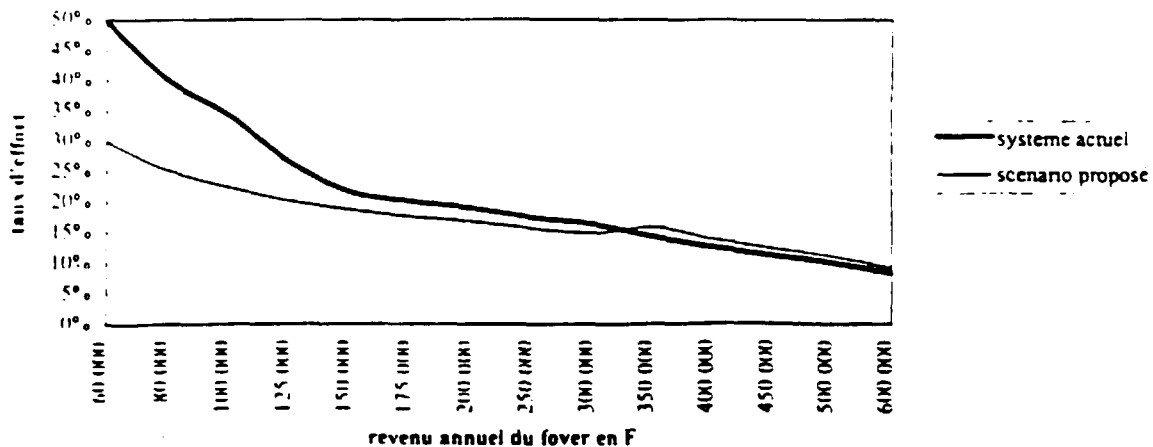
AFEAMA



AGED



CRECHE COLLECTIVE



ANNEXE VI

Tableau comparatif des durées de formation en fonction des diplômes

Tableau comparatif des durées de formation en fonction des diplômes

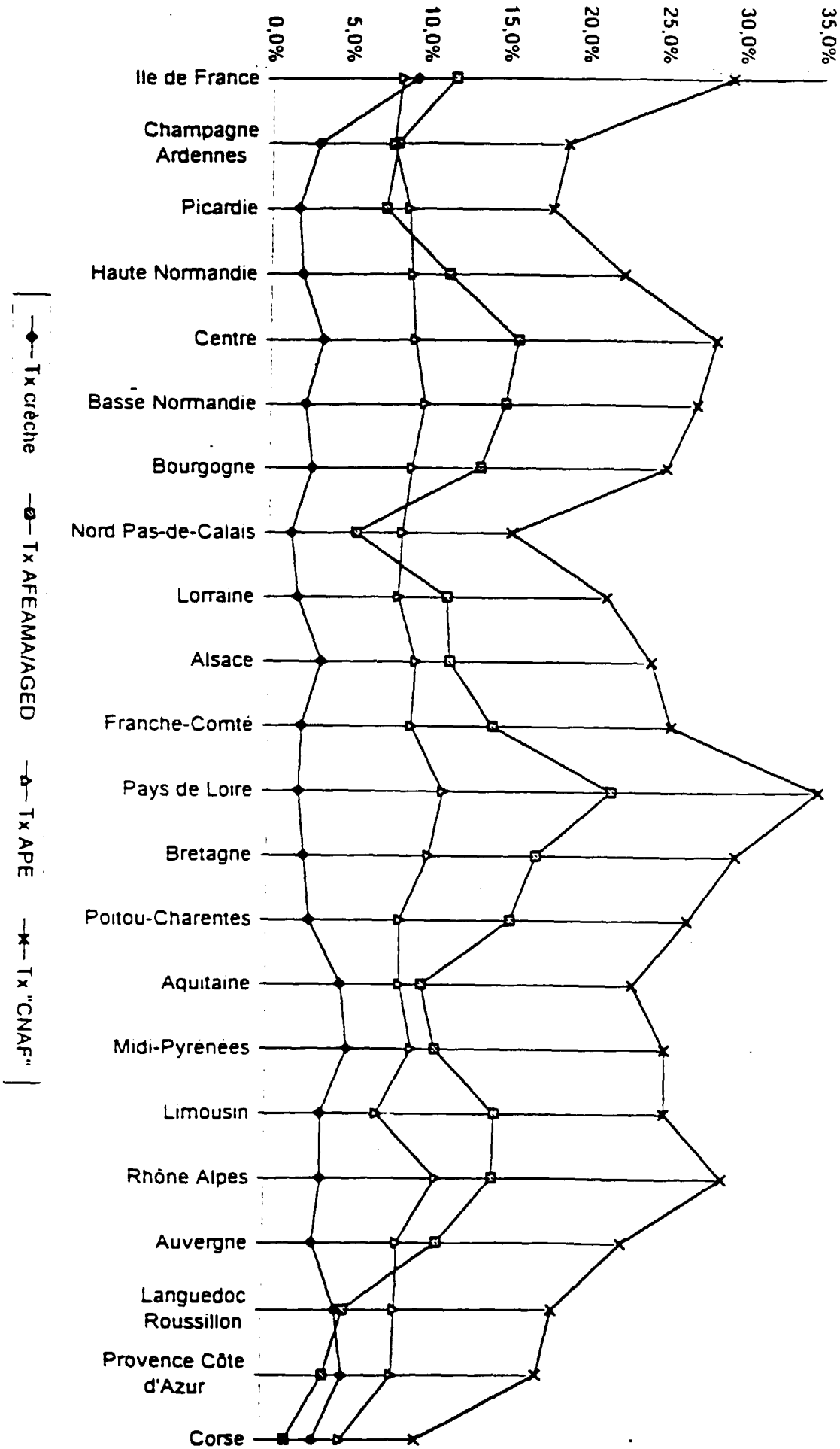
Diplôme	Durée de la formation			Amplitude de la formation
	Théorie-Pratique	En entreprise	Durée totale	
BEP mention complémentaire Aide à domicile	216 h - 360 h	448 h à 454 h	1 024 à 1 120 h	Après BEP, 1 an en continu
Employé(e) familial(e) polyvalent(e) - FEPEM	360 h	90 h	450 h	3 mois en continu
CAFAD	280 h	stage pratique : 120 h + situation d'emploi : 16 h/semaine	400 h	1 an en discontinu
BEPA option Services (services aux personnes)	1 860 h	390 h à 468 h	2 250 h à 2 328 h	2 ans en continu
AFPA - Assistante de vie	574 h	234 h	808 h	6 mois en continu
Travailleuse familiale	665 h	3.5 mois	8 mois	2 ans en continu
Auxiliaire à domicile	420 h	156 h	576 h	4 mois en continu
Emplois familiaux	200 h	En cours d'emploi	200 h	6 mois en discontinu

extrait du contrat d'étude prospective (rapport final)

ANNEXE VII

Taux de couverture de la garde des enfants de moins de 6 ans selon les modes de garde et les régions

Accueil des 0/6 ans : taux de couverture



Région	CA	Enfants < 6	places C Col	inscrits C Fam	taux crèche	bénéf AFEAMA	enfants	bénéf AGED	enfants	taux domicile	taux accueil
le de France	898 972	59 472	23 796	9%	60665	69765	27453	34865	12%	21%	
Champagne Ardennes	113 005	2 525	863	3%	6720	7728	1040	1321	8%	11%	
Picardie	161 476	1 384	1 422	2%	8853	10181	1256	1595	7%	9%	
haut Normandie	155 544	2 288	800	2%	13679	15731	1489	1891	11%	13%	
Centre	182 981	3 585	2 525	3%	23035	26490	1791	2275	16%	19%	
Basse Normandie	113 807	1 736	819	2%	13336	15336	1314	1669	15%	17%	
Bourgogne	119 801	2 053	1 162	3%	12576	14462	1213	1541	13%	16%	
Nord Pas-de-Calais	370 706	3 409	1 788	1%	14245	16382	3159	4012	6%	7%	
Lorraine	192 472	2 361	1 163	2%	17013	19565	1739	2209	11%	13%	
Alsace	134 431	2 879	1 630	3%	11918	13706	1394	1770	12%	15%	
Franche-Comté	88 868	1 500	388	2%	10110	11627	816	1036	14%	16%	
Pays de Loire	247 201	3 359	1 488	2%	43301	49796	3138	3985	22%	24%	
Bretagne	212 315	3 189	1 761	2%	28346	32598	2848	3617	17%	19%	
Poitou-Charentes	111 240	2 244	758	3%	13733	15793	1096	1392	15%	18%	
Aquitaine	190 800	5 394	3 637	5%	13735	15795	2461	3125	10%	15%	
Midi-Pyrénées	160 858	5 344	2 995	5%	12453	14321	2343	2976	11%	16%	
Limousin	41 728	923	554	4%	4578	5265	632	803	15%	18%	
Rhône Alpes	443 499	10 489	5 318	4%	48768	56083	6312	8016	14%	18%	
Auvergne	86 660	1 315	1 362	3%	7076	8137	1103	1401	11%	14%	
Languedoc Roussillon	150 798	5 091	1 913	5%	5497	6322	1176	1494	5%	10%	
Provence Côte d'Azur	319 020	12 705	3 663	5%	8334	9584	2235	2838	4%	9%	
Corse	17 682	542	33	3%	171	197	53	67	1%	5%	
	4 513 864	133 787	59 838	4%	378142	434863	66061	83897	11%	16%	

Région	APE	taux / APE	taux CNAF
Ile de France	74613	8%	29%
Champagne Ardennes	8778	8%	19%
Picardie	14223	9%	18%
Haute Normandie	14042	9%	22%
Centre	16889	9%	28%
Basse Normandie	11217	10%	27%
Bourgogne	10873	9%	25%
Nord-Pas-de-Calais	31451	8%	15%
Lorraine	15918	8%	21%
Alsace	12611	9%	24%
Franche-Comté	8133	9%	26%
Pays de Loire	27593	11%	35%
Bretagne	21889	10%	30%
Poitou-Charentes	9468	9%	27%
Aquitaine	16326	9%	23%
Midi-Pyrénées	14963	9%	25%
Limousin	2978	7%	25%
Rhône Alpes	48410	11%	29%
Auvergne	7397	9%	23%
Languedoc Roussillon	12793	8%	18%
Provence Côte d'Azur	26590	8%	17%
Corse	894	5%	10%
	408049	9%	25%

ANNEXE VIII

Tableau des cotisations et contributions applicables au personnel employé FEPEM

PERSONNEL EMPLOYE DE MAISON

TABLEAU RECAPITULATIF DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS

Applicable à la date du 1er janvier 1998
Annule et remplace celui de la Circulaire 97-01 de janvier 1997

	EMPLOYEUR	SALARIE FORFAIT *	TOTAL FORFAIT *	SALARIE REEL	TOTAL REEL
Cotisations sur salaire forfaitaire * ou en option sur salaire réel					
<i>Assurances sociales</i>					
- Maladie, maternité, invalidité, décès	12.80%	0.75%	13.55%	0.75%	13.55%
- Assurance veuvage	-	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%
- Vieillesse	9.80%	6.55%	16.35%	6.55%	16.35%
<i>Accident du travail</i>	2.70%	-	2.70%	-	2.70%
<i>Allocations familiales</i>	5.40%	-	5.40%	-	5.40%
<i>Fonds national d'aide au logement</i>	0.10%	-	0.10%	-	0.10%
<i>s / total 1.....</i>	30.80%	7.40%	38.20%	7.40%	38.20%
<i>IRCEM (Retraite complémentaire)</i>	3.75%	3.75%	7.50%	3.75%	7.50%
<i>ASSEDIC (Assurance chômage)</i>	5.13%	3.01%	8.14%	3.01%	8.14%
<i>Formation professionnelle</i>	0.15%	-	0.15%	-	0.15%
<i>s / total 2.....</i>	9.03%	6.76%	15.79%	6.76%	15.79%
TOTAL 1	39.83%	14.16%	53.99%	14.16%	53.99%
C.S.G.	-	7.50%	7.50%	7.125%	7.125%
C.R.D.S.	-	0.50%	0.50%	0.475%	0.475%
TOTAL 2.....	39.83%	22.16%	61.99%	21.76%	61.59%

* Cotisations calculées sur le forfait : CSG et CRDS calculées sur la totalité du salaire forfaitaire
Salaire forfaitaire = SMIC (39.43 F depuis le 01/07/97) X nombre d'heures par mois.
SMIC en vigueur au premier jour du trimestre considéré

** Cotisations calculées sur le salaire réel : CSG et CRDS calculées sur 95 % du salaire brut

$$\text{CSG} = (\text{Brut} \times 95\%) \times 7,5\%$$

$$\text{CRDS} = (\text{Brut} \times 95\%) \times 0,5\%$$

$$\text{CSG} = \text{Brut} \times 7,125\%$$

$$\text{CRDS} = \text{Brut} \times 0,475\%$$