Perception et usages du Chèque emploi service (Cesu) chez les acteurs de l'aide à domicile

Olivier Crasset

▶ **To cite this version:**

Olivier Crasset. Perception et usages du Chèque emploi service (Cesu) chez les acteurs de l'aide à domicile. 3e CONGRÈS MONDIAL CIELO LABORAL 2020, Faculté de Droit et des sciences politiques Université de Nantes, Sep 2020, Nantes (virtuel), France. hal-03228286

HAL Id: hal-03228286
https://hal.science/hal-03228286

Submitted on 18 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Table des matières

Introduction....1
Présentation Cesu....1
Plan....2
1. Perception, critiques....2
A. Doute sur les compétences....2
C abus....4
2. Relations avec l'administration....5
2. Encadrement par le CD....6
3. Les pratiques des acteurs de terrain : recours et arrangements....7
Préserver "ce qui fonctionne déjà", trouver quelqu'un en urgence....7
Cumul d'emplois....7
Conclusion....8

Introduction

Bonjour,
Dans cette vidéo, je vais vous parler de Cesu et d'aide à domicile auprès des personnes âgées dépendantes, ceci en vue de préparer la table ronde consacrée aux usages des instruments de politiques publiques qui se déroulera le 25 septembre lors du 3e Congrès CIELO 2020 que vous pourrez suivre à distance, puisque cette édition est entièrement numérique.

Les données que je vais présenter ici ont été élaborées depuis 2018 dans le cadre de l'ANR Profam qui est consacréee aux transformations des cadres du travail dans l'aide à domicile aux personnes âgées. L'adresse du site se trouve en bas de votre écran si vous souhaitez en savoir plus sur les activités de notre équipe.

Présentation Cesu

Pour ceux qui ne sont pas familiers avec cette coutume bien française des acronymes, le Cesu, ça signifie le Chèque emploi service universel, ça ressemble un peu au dispositif que Stéphanie Coster a étudié en Belgique où ça s'appelle le Titre-service.
Le principe du Cesu, c'est de permettre à n'importe quel particulier d'embaucher et de rémunérer quelqu'un pour des travaux domestiques tels que le jardinage, le ménage, la garde d'enfants ou l'assistance aux personnes âgées. Et c'est ce dernier cas qui m'intéresse : celui des personnes âgées en perte d'autonomie.
Quand on embauche une personne en Cesu, il y a automatiquement un contrat de travail qui s'établit et donc, un employeur et un salarié, avec de part et d'autre tous les droits et les devoirs que le Code du travail impose dans cette situation.

Cette relation entre employeur et salarié pose beaucoup de questions lorsque l'employeur est une personne âgée dépendante qui vit à son domicile, d'autant que ça concerne beaucoup de monde : en 2011, un quart des personnes âgées qui percevaient une allocation au titre de leur dépendance (APA : allocation personnalisée d'autonomie) employaient quelqu'un en Cesu.
Ce type d'emploi est favorisé par le fait que les bénéficiaires de l'APA ont le droit de choisir librement le service qui intervient chez eux, ceci en vue de libéraliser et de développer un marché économique dans les services à la personne (Loi Borloo, 2005).

Aujourd'hui, dans le paysage de l'aide à domicile auprès des personnes âgées dépendantes, différents acteurs interviennent : des acteurs au niveau du Conseil départemental, des travailleurs sociaux, des entreprises lucratives et non lucratives, des personnes âgées et des femmes qui fournissent de l'aide. Chacun a son avis sur le Cesu, souvent très critique, mais la plupart d'entre eux en font usage parce que c'est très difficile de trouver de la main d'oeuvre dans ce secteur dont les conditions de travail sont médiocres et où la demande d'aide augmente.
Et c'est de cela que je vais vous parler : la perception et les usages du Cesu chez quelques-uns de ces acteurs.

Plan

Je vais commencer par faire part des critiques qui sont adressées au Cesu par les acteurs de terrain, puis du rôle joué par l'administration nationale et surtout départementale qui dissuade le recours au Cesu tout en l'encadrant.

Puis je reviendrai vers les acteurs de terrain pour montrer quels usages ils font du Cesu au quotidien.

Pendant la vidéo, je vais illustrer mes propos par des verbatims que vous pouvez prendre le temps de lire en mettant la mettant sur pause.

1. Perception, critiques

A. Doute sur les compétences

La critique qui est la plus fréquemment adressée au dispositif du Cesu, c'est un doute sur les compétences des personnes qui ont ce statut.

Sont-elles compétentes et qualifiées pour faire ce travail ? On n'en est jamais vraiment certain. Tous les acteurs – ceux du Conseil départemental, les travailleurs sociaux, dans les entreprises, et les aides à domicile elles-mêmes, y compris celles qui travaillent en Cesu, se posent cette question.

Aide à domicile en Cesu :
« Ce que je regrette dans le métier, quand je vous dis qu'il est pas reconnu c'est parce que vous avez beaucoup de gens, bon bah je trouve pas de travail allez hop je vais faire aide à la personne. Et bah moi je suis pas d'accord parce que aide à la personne c'est un métier, il y a des règles. »

Ce qui instaure ce doute, c'est le fait qu'aucune qualification n'est exigée pour faire de l'aide à domicile en Cesu, alors que les règles sont beaucoup plus strictes pour les entreprises prestataires.
Dans le département qui est étudié ici, les entreprises doivent, pour pouvoir exercer auprès des personnes fragiles, obtenir un agrément (délivré par le président du CD) et éventuellement une habilitation qui permet d'établir une convention avec le département.

Réglement départemental d'aide sociale :
« Les services d'aide et d'accompagnement susmentionnés auxquels un agrément est délivré sont réputés détenir, autitre de l'article L. 313-1 du CASF, une autorisation ne valant pas habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale à la date d'effet de cet agrément. »

Coût des prestations diverses

	Conditions de financement par le Département
Prestataire (2 cas)	• Tarif arrêté par le Département pour les SAAD autorisés tarifés • Tarif réel dans la limite de 21,10 € pour les SAAD autorisés non tarifés
Emploi direct / Mandataire	9,16 € de l'heure

Source : Guide PA/PH de revalorisation des tarifs départementaux

Mais pour l'emploi direct, c'est la Loi Borloo qui prévaut : le bénéficiaire a le choix de l'intervenant.
En conséquence, les Cesu sont éligibles à l'APA alors que certaines entreprises mieux qualifiées ne le sont pas, d'où cette méfiance parfois partagée par les premières concernées.
1° Avec le Cesu, on ne sait jamais à qui on aura affaire et, 2° ça dévalorise un métier qui est déjà en manque de reconnaissanceen donnant l'impression que tout le monde peut faire ça. 3° Du côté des entreprises, c'est aussi perçu comme une concurrence déloyale.

Dirigeant de l'entreprise privée d'aide à domicile n°1 :
R : « Les Cesu sont éligibles à l'APA, donc ils peuvent faire un travail qu'on ne peut pas faire. Mais leur qualité de travail… Ils ne sont pas tous qualifiés à faire ce travail. Vous, par exemple, vous pourriez très bien travailler en Cesu comme aide à domicile. Vous avez des qualifications ?
Enquêteur : Non, aucune dans ce domaine.
R : Et pourtant vous êtes éligible à l'APA. On ne comprend pas.
Enquêteur : C'est à cause de la loi Borloo ; la libéralisation du marché, le client choisi le prestataire. Ça fonctionne sur ce principe-là.
R : Ce n'est pas logique. Du coup, la loi Borloo, elle ne marche pas pour nous. En tout cas dans le département X. Ce n'est pas partout. Le but de [mon entreprise], c'est de s'étendre ou niveau national. On va essayer du moins. Dans les autres départements, je n'en connais que trois ou quatre où il y a ces difficultés pour avoir l'autorisation départementale. C'est un frein au fonctionnement, cette autorisation départementale. »

D'où un rejet de principe.

C abus

Une autre question fréquemment soulevée est celle des abus.
Premièrement, l'abus sur le salaire qui serait parfois trop élevés pour les Cesu. Certaines d'entre elles abuseraient de la naïveté des personnes âgées, exerceraient des pressions sur elles pour leur soutirer des salaires dignes de ceux d'un ingénieur.

Dirigeant de l'entreprise privée d'aide à domicile n°2 :
« Il y avait une équipe ici, c'était limite de l'abus de faiblesse. Elles étaient à trois et des heures pas forcément justifiées à des taux horaires… J'ai eu une dame, elles lui prenaient 21€ net. Elle en avait pour 33€ de l'heure. Je lui disais d'arrêter mais en gros elle était terrorisée. « Elle va venir avec son mari, je ne peux pas arrêter ». Ça, c'est vraiment de l'escroquerie. Ou elles sont vraiment limitées et elles croient qu'elles s'alignent sur le tarif du prestataire en ne sachant pas que l'usager va payer derrière. C'est vrai qu'il y en a plein qui... Il y en a qui sont à 15€ ! Je leur dis « vous êtes à un salaire d'ingénieur, à 15€ net ». C'est bien, tant mieux, mais nous on ne peut pas payer les gens à ce prix-là. Ce n'est pas possible ou alors on serait à 35€ de l'heure pour l'usager. Donc, je pense qu'il y a une déconnexion.
Eqnuêteur : Ça c'est possible parce que le marché du travail est tel qu'il est, et qu'il y a vraiment besoin de travail.
DG : Et que les personnes âgées ne comprennent pas trop. On leur dit 15€ et ils disent « oh ben c'est moins cher », sauf qu'on ne leur dit pas que tout le trimestre… »

En effet, le salaire en Cesu fait l'objet d'une négociation entre l'employeur et la salariée. Il est parfois au niveau du SMIG, mais peut être bien supérieur.
En effet, certaines aides à domicile refusent de travailler au SMIG, ont des salaires de 15 € net/h et en sont très contentes. Elles considèrent que c'est un salaire décent qui est aussi une reconnaissance de leurs compétences.
Au-delà de la dénonciation des abus de faiblesse qui est avancé ici, on voit aussi que les Cesu et les entreprises privées sont aussi des acteurs économiques en concurrence pour capter la meilleure clientèle, celle qui a les moyens de payer des salaires élevés.

Aide à domicile (à propos d'une offre d'emploi) :
« Ah là je me suis dit 10,20€, ah bah moi je travaille pas pour toi. Ça c'est net hein, j'ai pas du tout envie de... Surtout que mes personnes, enfin là en plus ils m'ont tous augmentée cette année ils m'ont dit « oui, oui on vous augmente », je suis passée à 15€ net de l'heure tu vois. Ça c'est vachement bien quoi. Tu te dis bah, ça y est, là j'en vis bien quoi. Je veux dire là c'est un vrai salaire, c'est décent, c'est une reconnaissance quoi. 10,20€, j'ai pas du tout envie d'être payée 10,20 € ! »

Un autre type d'abus est dénoncé concernant le respect du Droit du travail. Un syndicaliste local de la CGT, en donne un portrait nuancé en évoquant d'une part des abus caractérisés de la part des employeurs concernant par exemple les salaires ou les licenciements et, d'autre part, une complexité administrative qui peut amener facilement des personnes âgées de bonne foi à être condamnées au prudhommes par des salariées mal intentionnées.

Secrétaire de l'Union Locale CGT :
« Bah des salariés qui ont pas été payés, qui ont été licenciés malproprement, dans de très mauvaises conditions, sans considération, ou qu'ont pas été payés correctement... Enfin des abus caractérisés quoi. Mais la plupart du temps bah c'est vrai que du licenciement un petit peu sec comme ça, mais après bon bah... Après s'il faut respecter toutes les formes, le courrier recommandé avec le fait de pouvoir se faire accompagner par un conseiller du salarié, enfin bon il y a toute une... Enfin je veux dire on peut aller aux Prudhommes... Enfin moi si je devais employer quelqu'un je ferais super gaffe maintenant parce que [rires] . Je peux aller... On peut être aux Prudhommes du jour au lendemain, voilà, par un salarié un petit peu... Qui voudrait un peu, voilà. Bref. »

Ces différents reproches montrent bien que le Cesu est mal perçu par les acteurs de terrain.

2. Relations avec l'administration

Du côté des institutions, son existence semble parfois ignorée dans la mesure où les procédures administratives, bien souvent, ne sont pas prévues, ou mal ajustées à l'emploi en Cesu.
Les salariées rencontrent beaucoup de difficultés dans leur vie quotidienne lorsqu'elles sont confrontées à l'administration, que ce soit pour faire valoir leur droit à la formation individuelle, pour s'inscrire à Pôle Emploi ou pour se mettre en arrêt-maladie.

Aide à domicile (à propos du droit à la formation) :
« À chaque fois que je vais sur mon compte personnel de formation, eh ben là où on cotise pour la formation on n'a toujours pas mis mes heures. Donc j'ai rien. Donc après faut que tu ailles à la pêche de machin, « Mais si normalement... » - « Ah oui mais on n'a pas l'attestation de l'employeur donc il nous la faut... ». (…) Et je dis « Là il est mort... On fait comment ? C'est ridicule votre système quoi. On les a les fiches de paye, donc c'est à vous de faire le calcul ! ».

Aide à domicile (à propos de Pôle Emploi) :
« J'ai remplacé la collègue pendant une heure là, j'ai pas fait la page jaune. Deux mois ils m'ont bloqué mon compte. Deux mois. J'avais pas la fameuse feuille jaune pour une cliente que j'avais... enfin j'avais remplacé ma collègue pour une heure parce qu'elle ne pouvait pas. Sauf que je l'avais déclaré cette heure-là. Donc il me fallait le fameux papier jaune. Tu sais la règle du contrat de travail était pour une heure quoi ! Ils m'ont bloqué deux mois mes indemnités pour ça. J'ai pété une durite. Je te jure que là le directeur il a dû descendre, tellement je gueulais comme une putois. Et tu sais ce qu'elle m'a dit ? (…) « Ben vous allez voir l'assistante sociale ». Pffff mais hors de question quoi ! Je dis « J'ai des droits ! Il est hors de question ! L'assistante sociale elle n'est pas là pour régler vos problèmes de merde ! »

Aide à domicile (à propos du Conseil départemental) :
« Disons qu'ils [le Conseil départemental] font avec nous, mais sans nous considérer si tu veux, c'est pas une priorité. Ils préfèrent travailler avec les associations ou les boîtes privées. Bon quand après on impose, comme une fois j'ai imposé... Enfin, le [bénéficiaire] a dit « C'est [elle] et pas quelqu'un d'autre » et ben il a dit « Bah d'accord mais vous payerez la différence », [le bénéficiaire] a dit « Mais je m'en fous de payer la différence. », il a dit « Moi je sais je peux avoir confiance en elle, ça fait trois ans, elle m'a dépatouillé de plein de problèmes, donc voilà, c'est elle et personne d'autre. ». »

2. Encadrement par le CD

Du côté du Conseil départemental, il y a une réticence à l'emploi direct pour les raisons que j'ai évoquées. De l'avis général, le CD favorise le recours aux entreprises prestataires dans les plans APA.
Il encadre néanmoins l'usage du Cesu de plusieurs manières.
D'abord en plafonnant les remboursements des heures prestées au titre de l'APA. Si la personne âgée paye un salaire supérieur, le reste est donc à sa charge.
D'autre part, le CD se protège des éventuels problèmes de compétences des Cesu en demandant aux personnes âgées qui sont en GIR 1 ou GIR2 de signer une décharge.
Enfin, concernant l'emploi par la personne âgée de ses propres enfants dans le cadre de l'APA (je crois qu'Olivier Giraud va aborder leur cas dans cette table ronde), les services sociaux du département surveillent que les enfants ne cumulent pas cet emploi avec le RSA et qu'ils ne risquent pas de mettre leur parent en danger.

Cheffe du service d'action sociale au CD (sur les décharges) :
« On a aussi beaucoup de personnes âgées, dans le cas du maintien à domicile, qui avaient une personne depuis très longtemps et qui ne souhaitent pas en changer, ce qu'on peut comprendre. Du coup, on accepte aussi que la personne en CESU puisse être prise en charge par l'APA. Mais si les gens sont en GIR 1 ou 2 – donc les GIR les plus dégradés – il faut que la personne âgée nous signe une décharge. En termes de responsabilités, parce qu'un GIR 1 ou un GIR 2, ça demande des manipulations. Il faut quand même une certaine technique pour ne pas mettre la personne en danger.
Enquêteur : Mais sans pour autant exiger un diplôme d'auxiliaire de vie ou quelque chose ?
Non, c'est le principe. »

Cheffe du service d'action sociale au CD (sur les salariés filiaux) :
« Là où on tique beaucoup c'est quand les enfants veulent se faire rémunérer en CESU pour l'APA. Si en plus les enfants ont du RSA, ça ne nous plait pas trop bien. On pense que les enfants bénéficiaires du RSA ont autre chose à faire que de venir en CESU auprès de leurs parents. »
(...)
« Quand on passe les dossiers en commission APA, l'évaluatrice qui va à domicile fait ce qu'on appelle le « girage », c'est-à-dire qu'elle regarde la perte d'autonomie de la personne, elle essaye aussi de voir le plan d'aide et de voir les aidants, sur qui la personne peut s'appuyer. S'il y a, par exemple, une fille aînée qui dit : « je peux faire les 10h qu'il faut pour ma mère mais je demande à être financée en CESU ». Soit la personne dit spontanément qu'elle a le RSA, soit, comme on a le fichier des allocataires RSA, on croise, on regarde et puis si on s'aperçoit que la personne a le RSA et qu'elle est en capacité de faire autre chose, on va lui dire : « ok mais à terme ce n'est pas possible. Il va falloir revoir la question. » En général, les gens le disent assez spontanément. Souvent, ce sont des gens qu'on connait puisqu'on suit de près les allocataires du RSA. Par exemple, avec les personnes âgées, on a beaucoup de « grands » enfants de plus de trente ans, qui n'ont pas quitté le domicile des parents et qui ne sont pas en situation de handicap parce qu'ils sont à la limite du handicap. Ils sont vraiment limite donc ils ne peuvent pas percevoir l'allocation aux adultes handicapés (AAH) , ni même la reconnaissance de travailleur handicapé. Comme ils sont toujours restés chez les parents, ils ont échappé aux IME, IMPro, à toutes les structures qui auraient pu les amener vers le marché du travail adapté, naturellement ces enfants-là disent : « je vais m'occuper de mes parents ». Mais, en termes de sécurité, parfois ce n'est pas possible. Il y a aussi la question du risque. Est-ce qu'on dit oui ? Est-ce qu'on dit non ? Est-ce qu'on décourage ? Si c'est trop dangereux, quels moyens on a pour dire non ? C'est un petit peu compliqué à gérer pour nous. Ça, c'est quelque chose d'assez fréquent. »

On voit que, dans ce département, le CD cherche à limiter l'usage du Cesu et à se protéger d'éventuelles conséquences négatives. Peut-être qu'Annie Dussuet a rencontré d'autres formes de régulation dans les zones qu'elle a étudiées.

3. Les pratiques des acteurs de terrain : recours et arrangements

Voilà pour la perception du Cesu chez les uns et les autres. Et, connaissant cette réticence, on pourrait s'attendre à ce que l'emploi du Cesu soit quasi-inexistant. Or, dans un contexte de pénurie de main d'oeuvre, le Cesu est largement employé.

Préserver "ce qui fonctionne déjà", trouver quelqu'un en urgence

Si le Cesu est utilisé dans les plans APA, c'est souvent parce que quelqu'un est déjà présent au moment de l'élaboration du plan. L'idée est alors de préserver "ce qui fonctionne déjà", de ne pas perturber des configurations qui fonctionnent. Le problème de main d'oeuvre est ainsi résolu d'emblée.

Dirigeant de l'entreprise privée d'aide à domicile n°2 :
« Souvent, si elles avaient une personne qui les aidait depuis longtemps, on ne va pas dire : « on arrive, dégage ». On se coordonne. En plus, la personne connait bien les habitudes donc ça permet de… »
(...)
« Ça m'est arrivé de faire appel à eux [aux Cesu], mais du coup je les contractualise. (...)
On avait une dame, qui avait une CESU qui venait chez elle. Cette dame est devenue bénéficiaire de l'APA. Dans le cadre de l'APA, quand les gens ont 92 ans, le rôle d'employeur n'est pas évident, donc le département préfère que ce soit un service prestataire. Donc, du coup j'ai recruté cette CESU-là, pour s'occuper de cette dame-là, pour qu'elle puisse continuer à y aller puisque la femme la connaissait depuis longtemps. Donc on le fait, mais ponctuellement.
Enquêteur : Donc, vous êtes son employeur pour ces quelques heures ?
R : Oui, elle a un contrat spécifique pour cette dame-là. Mais autrement, non. » »

Le Cesu peut aussi être utilisé par les acteurs du secteur pour apporter une réponse à une demande urgente, par exemple le besoin d'une garde de nuit lors d'une sortie d'hôpital. La demande est alors orientée vers une salariée en Cesu.
Dans le cas où une personne en Cesu est recommandée, il s'agit toujours d'un individu bien identifiée à qui on confie du travail, en dépit de la réticence éprouvée envers le Cesu. En quelque sorte, sa bonne réputation arrive à compenser la méfiance ressentie à l'égard de son statut d'emploi.

Dirigeant de l'entreprise privée d'aide à domicile n°2 :
« Il y a quelques CESU qu'on connait, avec qui on a des bonnes relations. Parfois, il y a des situations : des gardes de nuits, ou trucs comme ça, où je renvoie peut-être vers un CESU. »

Cumul d'emplois

Les arrangements locaux entre entreprises prestataires et Cesu aboutissent parfois à des configurations complexes qui permettent aux employeurs de répondre à la demande d'aide et aux aides à domicile de trouver du travail.

Le Cesu occupe parfois une place principale dans un plan APA (la totalité ou la majorité majorité des heures du plan est réalisée en Cesu) ou une place secondaire (le Cesu en complément d'une entreprise prestataire).

Secrétaire de l'Union Locale CGT :
« Il y a des salariées qui font beaucoup de personnes en CESU et puis comme ça elles font des compléments avec des petites missions dans les structures. Des fois c'est l'inverse. »

Cheffe du service d'action sociale au CD :
« Dans les professionnelles qui sont dans des services d'aide à domicile publics ou associatifs, certaines se mettent en CESU auprès des personnes. Elles s'aperçoivent que finalement, comme les services d'aide à domicile ne veulent pas les embaucher à temps-plein, parce que c'est des contraintes financières – il y a les fameux seuils pour les représentants, il y a un tas de contraintes –, souvent elles sont à temps-partiel. Donc, ces personnes, à juste titre, développent des heures individuelles en CESU. Elles finissent par être complètement en statut d'auto-entrepreneur [sic], ou je ne sais pas quel statut… »

Dirigeant de l'entreprise privée d'aide à domicile n°2 :
« J'ai une ancienne salariée qui est en CESU maintenant. Elle bossait chez un monsieur une fois par semaine. Le monsieur avait besoin d'un peu plus, du portage de repas et des trucs comme ça, donc elle l'a réorienté vers ici, pour compléter. Un autre monsieur : la CESU fait le matin et nous on vient plutôt en fin de journée. »

Du point de vue des aides à domicile, le Cesu peut être la seule forme d'emploi (avec jusqu'à 6 employeurs différents) ou être l'emploi principal avec un complément quelques heures prestées dans une entreprise, ou bien advenir quelques heures en complément d'un travail salarié dans une entreprise prestataire (gardes de nuit).
Le cumul d'emploi est une chose fréquente dans ces configurations.
Celles-ci sont des équillibres mouvants qui évoluent au fil du parcours de vie des personnes âgées dont les besoins changent et des parcours professionnels des aides à domicile.

Conclusion

Le Cesu fait l'objet d'une dénonciation de principe motivée par l'incertitude sur les compétences, la concurrence (déloyale). En effet, la population en Cesu très hétérogène en termes de compétences et de formation.
Le Conseil départemental le décourage, l'encadre et s'en protège.
Malgré cela, le Cesu est très présent dans les configurations d'aide, soit parce qu'il est imposé par le bénéficiaire de l'aide, soit en tant que variable d'ajustement lorsqu'il est utilisé par les autres acteurs.
Ceux-ci y recourent, faute de trouver de la main d'oeuvre, mais toujours sous condition, celle de connaître quelqu'un qui a fait ses preuves, qui a bonne réputation.

Merci de votre atttention.