

Pascal Caillaud

Virginie Guiraudon

Clémence Ledoux¹

« Les effets du COVID sur les politiques et le dialogue social dans le secteur du *care* auprès des personnes âgées en perte d'autonomie à domicile en France »

Policy debrief-COVICARE 2022

A citer avec les références suivantes : Pascal Caillaud, Virginie Guiraudon, Clémence Ledoux, « Les effets du COVID sur les politiques et le dialogue social dans le secteur du *care* auprès des personnes âgées en perte d'autonomie à domicile en France », *Policy debrief-COVICARE*, Nantes, 2022.

Introduction	2
1. Les dynamiques autour de la protection de la santé des aides à domicile et des personnes âgées dans la crise	4
1.1. Obtenir des masques	4
1.1.1. Un droit obtenu avec retard pour les aides à domicile	4
1.1.2. La mise en place d'un autre circuit d'approvisionnement des masques relevant du stock de l'Etat pour les SAAD	6
1.1.3. Gérer les incertitudes pour les salariées directement employées par les particuliers	8
1.1.4. Obtenir des masques par d'autres moyens	9
1.2. Les pratiques de prévention prescrites dans les protocoles et les fiches métier	10
1.2.1. L'apparition des protocoles, guides et fiches métiers liés au Ministère du Travail	10
1.2.2. Les protocoles du Ministère de la Santé et des Solidarités	13
1.3. La protection des salariées et des personnes âgées : continuer de travailler ?	15
1.3.1. La possibilité de se déplacer et de travailler	15
1.3.2. Une judiciarisation des incertitudes chez les prestataires lors de la première vague	17
1.3.3. Pour les particuliers employeurs, des flous autour du droit de retrait	19
1.4. La question vaccinale : un problème éludé ?	20
2. Les dynamiques de mobilisation de ressources financières dans la pandémie	22
2.1. Compenser les pertes éventuelles de salaire ou d'activité	22
2.1.1. La mobilisation de la FEPEM pour la mise en place d'un dispositif équivalent au chômage partiel pour les salariées du particulier employeur	22
2.1.2. Le paiement des services prestataires	26
2.1.3. La couverture en cas d'arrêt de travail lié au COVID	32
2.2. (Re)valoriser le travail des aides à domicile	33
2.2.1. La signature avant la crise d'un nouvel avenant dans la branche des associations (BAD)	33
2.2.2. La prime COVID	34
2.2.3. Augmentations salariales dans les branches et réforme de l'APA	39
3. Le développement de mobilisations	42
3.1. Des mobilisations en faveur des travailleurs étrangers sans papiers	42
3.2. L'apparition d'un collectif, « la force invisible des aides à domicile » et son rapport compliqué aux syndicats	43

¹ Nous remercions Rozenne Abjean pour son aide dans la relecture finale de ce texte.

Introduction

Avant la pandémie, les acteurs en charge de la régulation du ou des secteurs de l'aide à domicile étaient très divers, tant à l'intérieur des ministères que du point de vue des partenaires sociaux. Au niveau ministériel, trois administrations centrales principales interviennent régulièrement pour ces secteurs : la DGT, Direction Générale du Travail, qui relève du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, la DGCS, Direction Générale de la Cohésion Sociale, qui relève du ministère des Solidarités et de la Santé et la DGE, Direction Générale des Entreprises, relevant du ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance. Cet éclatement ministériel renvoie à des formes de droits différents mobilisés autour de l'aide à domicile pour les aides à domicile : code de l'action sociale et des familles, code du travail, code des impôts. Il renvoie à des univers normatifs différents.

Un tel éclatement se retrouve au niveau des partenaires sociaux, dont l'activité se déployait avant la pandémie autour de trois principales conventions collectives : celle des salariés du particulier employeur, celle de la branche de l'aide à domicile regroupant les principales associations et celle des entreprises de services à la personne². Au cours de la pandémie, des travaux ont été menés en vue de la convergence de la branche des salariés du particulier employeur et de celle des assistants maternels du particulier employeur. Dans ce cadre a été conclue la convention collective de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile. Le même éclatement se retrouve à propos des organisations syndicales : les grandes centrales syndicales sont présentes mais ce ne sont pas les mêmes fédérations internes qui négocient les conventions : alors que la Fédération des Services de la CFDT et la Fédération du Commerce, des Services et de la Distribution de la CGT négocient la convention collective des salariés du particulier employeur (SPE) et celle des entreprises de services à la personne (SAP), ce sont les Fédérations Santé Sociaux de la CFDT et Organismes sociaux de la CGT qui négocient celle de la branche de l'aide à domicile (BAD). Deux fédérations différentes de Force Ouvrière (FO) sont également en charge des conventions SPE et BAD. Seule la CFTC dispose d'une fédération compétente pour toutes les conventions collectives : la Fédération Santé Sociaux qui n'est plus considérée comme représentative dans le secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile.

² D'autres conventions contiennent dans leur champ l'aide à domicile comme la Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 et la convention collective du personnel salarié de la Croix-Rouge française du 3 juillet 2003, mais elles couvrent moins de salariées.

Tableau 1 : L'éclatement des organisations syndicales salariées et patronales reconnues comme représentatives dans les différentes branches et leur audience en 2019

Intitulé Convention	Régime juridique de la convention	Syndicat salarié	Organisation patronale
Convention SPE (1999) (particuliers employeurs)	étendue en 2000 (pas d'agrément nécessaire)	- CGT (Commerces) (39,24%), - FESSAD UNSA (21,20%) - CFDT (Services) (20,05%), - FGTA-FO (19,51%),	- FEPEM (100%)
Convention BAD (2010) (associations)	Agréée en 2011 et étendue en 2012 (agrément obligatoire pour pouvoir être étendue)	- CFDT (Santé Sociaux) (47,42%), - CGT (Organismes sociaux) (38,46%) - FGTA-FO (14,11%)	- USB domicile (100%) composée de + l'ADMR, + l'UNA, + Adessadomicile + la FNAAFP/CSF
Convention ESAP (2012) (entreprises de services à la personne)	étendue en 2014 (pas d'agrément nécessaire)	- CFDT (Services) (39,45%), - CFTC (Santé Sociaux) (30,63%). - CGT (Commerces) (15,63%), - FGTA-FO (14,29%),	- SESP (44,3%) - FEDESAP (32,3%) - SYNERPA (13,7%) - FFEC (9,8%)

Source : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/resultats_de_la_representativite_par_branche_professionnelle-2.pdf ; https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/resultats_de_la_representativite_syndicale_par_branche_-_2017.pdf

Tableau 2 : L'éclatement des organisations syndicales salariées et patronales reconnues comme représentatives dans les différentes branches et leur audience en 2022

Intitulé Convention	Régime juridique de la convention	Syndicat salarié	Organisation patronale
Convention du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile (2021)		- CGT (Commerces) (25,40%) - UNSA (20,62%) - FO (15,83%) - SPAMAF (15,76%) - CFDT (Services) (12,58%) - CSAFAM (9,81%)	- FEPEM (100%)
Convention BAD (2010) (associations)	Agréée en 2011 et étendue en 2012 (agrément obligatoire pour pouvoir être étendue)	- CFDT (Santé Sociaux) (44,78%) - CGT (Action sociale) (39,49%) - FGTA-FO (15,73%)	- USB domicile (100%) composée de + l'ADMR 53,3 % + l'UNA 29,1 % + Adédom 10,8 % + la FNAAFP/CSF 6,8 %
Convention ESAP (2012) (entreprises de services à la personne)	étendue en 2014 (pas d'agrément nécessaire)	- CFDT (Services) (39,66%) CFTC (Santé Sociaux) (26,75%) - CGT (Commerces) (19,26%) - FGTA-FO (14,33%)	- SESP (44,2%) - FEDESAP (37,38%) - SYNERPA (10,47%) - FFEC (7,95%)

Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045160822> ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044518037> ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044237779> ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044237932> ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044559906>

Au cours de la pandémie, un nouveau cycle d'établissement de la représentativité syndicale a été entamé, se terminant par la publication des taux de représentativité dans les différents champs conventionnels. Ces taux sont fondamentaux pour les organisations, puisqu'ils établissent leur légitimité à s'exprimer au nom de leurs membres, les habilitent ou non à négocier des accords, déterminent les coalitions de blocages possibles et leur fournissent les ressources de la négociation³. Ils ont peu varié entre 2019 et 2022 (tableau 1 et tableau 2). Ils permettent de saisir la structuration des champs avant le début de la pandémie.

Ce *policy debrief* constitue le récit de la façon dont les problèmes, les incertitudes et les conflits liés à la pandémie dans l'aide à domicile auprès des personnes âgées ont été traités par les acteurs nationaux investis dans la régulation de ce(s) secteur(s). Il s'articule au projet COVICARE « Les effets du Covid sur les politiques et les professionnels du *care* auprès des personnes âgées en perte d'autonomie à domicile », financé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans le cadre de l'appel à projets « Etablissements, services et transformation de l'offre médico-sociale (2020) ». Un tel *policy debrief* s'appuie sur une revue de presse régulièrement tenue entre février 2020 et février 2022, une recherche des sources écrites relatives aux aides à domicile et sur une vingtaine d'entretiens menés entre octobre 2020 et janvier 2022 avec les représentant.e.s des partenaires sociaux de trois différentes branches : salariés des particuliers employeurs, aide à domicile et entreprises de services à la personne, ainsi qu'avec des représentants des ministères concernés (Direction Générale des Entreprises-DGE, Direction Générale du Travail-DGT, Direction Générale de la Cohésion Sociale-DGCS). Certaines des personnes interrogées ont préféré rester anonymes. Trois axes seront analysés : celui des dynamiques autour de la protection de la santé des personnes âgées et des aides à domicile (1), celui des dynamiques autour des ressources financières (2) et celui, moins développé, des mobilisations collectives des salariées⁴ (3).

1. Les dynamiques autour de la protection de la santé des aides à domicile et des personnes âgées dans la crise

1.1. Obtenir des masques

1.1.1. Un droit obtenu avec retard pour les aides à domicile

Oubliées en début de vague pandémique, certaines aides à domicile vont malgré tout être également considérées comme « prioritaires » pour l'obtention de masques et avoir accès à différents circuits de distribution, mais avec retard par rapport aux professionnels de santé et en ayant accès à un nombre inférieur et à des types de masques différents.

Début mars 2020, les stocks de masques sont réquisitionnés sur tout le territoire français⁵ et la Direction de la Santé établit une liste des professionnels prioritaires pouvant avoir accès au stock de masques. Seuls les professionnels de la santé sont concernés. Le 6 mars, un premier message du Centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales

3 Ledoux, C. and Krupka, R. (2021) Negotiating in a Highly Feminised Sector : The French Domestic Work and Home-Based Care Sector In: *Anna Elomäki, Johanna Kantola, Paula Koskinen Sandberg (eds.), Social Partners and Gender Equality*. Cham, Palgrave.

4 Dans la mesure où plus de 90% des salariés sont des salariées, nous utiliserons le féminin, sauf quand nous désignerons des documents institutionnels faisant explicitement référence à un masculin dans leurs dénominations.

5 Décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus Covid-19.

établit la liste de ces personnels prioritaires et ne mentionne que les professionnels de santé. Le 14 mars, un arrêté liste les professions concernées par la distribution gratuite de masques dans les pharmacies : seuls les médecins généralistes, les chirurgiens-dentistes, les infirmiers, les masseurs kinésithérapeutes, les sages-femmes et les pharmaciens sont nommés⁶.

D'après les interviews effectuées avec la CGT et avec l'ADMR en novembre 2021, les échanges écrits avec la FEPEM en 2022, les organisations patronales⁷ se mobilisent afin d'obtenir l'inclusion des salariées de l'aide à domicile dans cette liste des travailleurs prioritaires. Par exemple, Thierry d'Aboville, secrétaire général de l'ADMR explique avoir, à ce moment-là, fait du lobbying auprès du cabinet d'Olivier Véran afin de mettre en avant le travail des salariées de l'aide à domicile. De leurs côtés, la DGCS et la DGE relaient auprès des cabinets ministériels la nécessité de revenir sur « cet oubli » de l'aide à domicile dans les premières annonces.

Le gouvernement entend ces voix : dès le 16 mars, un communiqué de presse indique que « *des masques chirurgicaux sont délivrés pour les professionnels du domicile intervenant, pour les actes essentiels à la vie quotidienne, auprès des plus vulnérables (personnes âgées et handicapées notamment), lorsque ces derniers sont des cas suspects ou confirmés, afin de maintenir autant que possible les personnes à domicile* »⁸. Le même jour, l'arrêté indiquant la liste des professions pouvant bénéficier de distribution gratuite et prioritaire de masques dans les pharmacies est réécrit ; il inclut les salariées des services prestataires de l'aide à domicile et des particuliers employeurs, sans précision cette fois de l'utilisation exclusive de ces masques pour l'intervention auprès de publics malades. Sont cités, « *les services d'accompagnement social, éducatif et médico-social qui interviennent à domicile en faveur des personnes âgées, enfants et adultes handicapés (...), ainsi que les aides à domicile employées directement par les bénéficiaires* »⁹. Ainsi, tous les types d'aides à domicile salariées sont couverts par ce dispositif. Dès le lendemain, les fédérations d'associations (UNA, ADMR, Adédom, FNAAFP/CSF) écrivent pourtant au ministre des Solidarités et de la Santé pour souligner des difficultés dans la mise en œuvre de ces mesures : « *Nous constatons de vraies difficultés sur les territoires d'approvisionnement en matériels de protection (masques, solutions hydro-alcooliques, gants) qui provoquent d'importantes inquiétudes en termes de continuité de service. Le décret du 16 mars qui prévoit pourtant une dotation des services d'aide à domicile, n'est appliqué quasiment nulle part* »¹⁰. Le lendemain, la lettre DGS-URGENT de la DGS à destination des professionnels de santé indique le nombre de masques à distribuer selon les catégories professionnelles et ajoute que les précisions sur la distribution de ces masques seront apportées par l'Assurance maladie et l'Ordre national des pharmaciens. Elle sélectionne les zones considérées à risques. Dans ces zones, seuls les services prestataires d'aide à domicile sont mentionnés -les salariées employées par des particuliers sont exclues¹¹ du dispositif- et la note prévoit d'y distribuer « **9 masques chirurgicaux par semaine et par professionnel exerçant**

6 Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19.

7 Communiqué de presse de la FEPEM, 20 mars 2020 « Covid-19 : le secteur de l'emploi à domicile entre particuliers prend des mesures exceptionnelles de soutien ».

8 Communiqué de presse du ministère des solidarités et de la santé, 16 mars 2020.

9 Arrêté du 16 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19.

10 Lettre adressée à Olivier Véran, par l'UNA, l'ADMR, Adédom, la FNAAFP/CSF, 17 mars 2020.

11 Lettre DGS Urgent du 18.03.2020 Ref : 2020-INF-15 « Délivrance de masques FFP2 et chirurgicaux aux professionnels ».

au sein de la structure pour assurer les visites prioritaires pour les services d'aide et de soins à domicile ». De leur côté, médecins généralistes, infirmiers et pharmaciens peuvent eux recevoir **18 masques** par semaine et par professionnel, ceux-ci pouvant être de type **FFP2** pour les médecins. Dans les zones qui ne sont pas considérées à risque, seuls pharmaciens, infirmiers et médecins sont habilités à recevoir des masques.

La distribution des masques du stock de l'État (réquisitionnés) pour les aides à domicile est assurée par les réseaux des pharmacies chargées de l'opération, sur présentation de justificatifs. Le 18 mars, jour correspondant à l'envoi de la lettre DGS-URGENT, la lettre de l'Ordre des pharmaciens à ses membres explique le fonctionnement du circuit de distribution des masques prévus pour « les professionnels de santé », en distinguant, elle aussi, les « zones d'exposition à risques » et le reste du territoire. Reprenant les consignes de la DGS, elle indique que dans les zones d'exposition à risques, doivent être délivrés aux « *services d'aide et de soin à domicile* » : « **9 masques chirurgicaux par semaine et par professionnel exerçant au sein de la structure pour assurer les visites prioritaires** ». A la différence de la lettre DGS-Urgent, la liste de ces salariés est alors explicitée, incorporant les services d'aide à domicile (SAAD) mais aussi les « *aides à domicile employées directement à domicile lorsqu'elles interviennent pour des personnes vulnérables et pour des actes essentiels de la vie et uniquement dans cette situation* »¹².

Le 8 avril 2020, la DGS revoit ce nombre de masques, prévu pour les « *salariés de l'aide à domicile employés directement par des particuliers pour des actes essentiels de la vie : 3 masques par semaine par employeur et 9 masques par semaine par employeur bénéficiaire de la PCH. Le professionnel devra présenter l'attestation transmise par l'ACOSS/CESU indiquant le nombre de masques qui lui est attribué, complétée (noms de l'employés et de l'employeur) et signée par ses soins, avec sa carte d'identité* »¹³. Quelques jours avant, la FEPPEM s'était mobilisée pour la mise en place d'un « *circuit spécifique de délivrance de masques chirurgicaux aux assistants de vie intervenant, pour les actes essentiels à la vie quotidienne, auprès des particuliers employeurs les plus vulnérables* »¹⁴.

1.1.2. La mise en place d'un autre circuit d'approvisionnement des masques relevant du stock de l'Etat pour les SAAD

Sur le terrain, comme le signalent les fédérations d'associations dès le 17 mars et, comme l'ont rappelé en entretien la FEDESAP ou la CFDT, les pharmaciens refusent de délivrer les masques aux salariées des particuliers employeurs et aux services d'aide à domicile. Lors d'un entretien, l'un des représentants de ces organisations explique que « *le circuit par les officines n'était absolument pas efficient du fait en grande partie de la mauvaise volonté des pharmaciens et de leur ordre en particulier* ». Il souligne avoir signalé cela avec les autres fédérations patronales au Ministère des Solidarités et de la Santé et obtenu la mise en place d'un circuit d'approvisionnement différent.

Très rapidement, la Directrice Générale de la Cohésion Sociale, Virginie Lasserre, a organisé des consultations très régulières avec les fédérations patronales et ces remontées du terrain lui parviennent. Les fédérations patronales mentionnent des communications régulières avec Virginie Lasserre, y compris le week-end, tandis qu'un point hebdomadaire avec les syndicats est mis en place au Ministère de la Santé. Le dialogue social au niveau de la branche de l'aide

12 Lettre réseau délivrance en ville des masques, Ordre des pharmaciens, 28 mars 2020.

13 DGS-URGENT N°2019_20

14 Communiqué de presse de la FEPPEM, 6 avril 2020.

à domicile est également transformé. Ainsi, Isabelle Roudil (FO) explique : « *Parce qu'au début c'était vraiment de l'inquiétude pour soi, pour ses proches et pour les usagers. Surtout au début, vous vous rappelez ? C'étaient les personnes âgées qui étaient les premières victimes. « Faites attention, mais en même temps, un coup, il faut le masque, un coup, il ne le faut pas. » On n'en a pas eu vraiment très longtemps. On a eu vraiment de gros problèmes d'approvisionnement et d'accès aux équipements de protection. On avait au début de la crise des réunions en visio avec nos employeurs pratiquement toutes les semaines pour faire remonter ces problèmes éthiques* » (Entretien avec Isabelle Roudil, janvier 2022). D'après Loïc le Noc (Fédération Santé Sociaux de la CFDT), dans la branche de l'aide à domicile « *Il n'y avait pas d'un côté les vilains employeurs et de l'autre côté les bons salariés, on était tous dans le même bateau, il fallait qu'on trouve des solutions et on s'interpellait sur tout et sur rien plusieurs fois par jour. Il y avait des réunions officielles et il y avait réunions officieuses pour essayer de faire avancer une demande, on a souvent les fédérations au téléphone, qui nous disent : on a rencontré la DGS sur tel sujet [...] est-ce que vous pourriez demander ? Donc je rappelais ma secrétaire générale en disant Eve est-ce que tu pourrais appeler Laurent pour qu'il pousse ; parce que en fait on avait un point d'actualité avec les fédérations employeurs. En général c'était le lundi et le vendredi et comme nous de notre côté [au niveau confédéral] on avait un point actualité avec le Ministère, je crois que c'était le mardi systématiquement le mardi plus ou moins le vendredi en fonction de l'actualité puis tous les coups de fils, de droite à gauche. (...) puis en contrepartie y a pleins d'endroits où il y avait des problématiques aussi du côté employeurs locaux où ils intervenaient pour organiser les choses. Donc on a eu effectivement un dialogue social moins formel, plus sur des petits sujets du quotidien, on n'était pas sur le titre 2 de la convention collective mais, je pense qu'on a collectivement contribué à faire en sorte que ça se passe le moins mal possible* » (entretien avec Loïc Le Noc, octobre 2020).

Dans un communiqué public du 26 mars 2020, la FEDESAP appelle également à la mise en place d'un « *nouveau circuit d'approvisionnement en masques pour les SAAD reposant sur les Conseils départementaux et les services municipaux qui sont en capacité d'identifier aisément les SAAD ; approvisionnement qui doit prendre en compte les besoins réels des professionnels de l'aide et de l'accompagnement* »¹⁵. Interviewé le lendemain dans Ouest France¹⁶, le directeur de la FEDESAP, Julien Jourdan, indique au journal : « *Les masques, il en manque pour tout le monde, donc pour nous aussi. Un masque a une durée de vie de 4 heures, mais quand on change d'usager, on change de masque. Et on ne s'occupe pas que d'une ou deux personnes par jour. Donc on a besoin d'un peu plus des 9 masques que l'on nous fournit actuellement.* ».

D'après les acteurs du secteur, ces remontées du terrain conduisent le cabinet du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé à demander à l'ordre des pharmaciens une meilleure distribution des masques dans l'aide à domicile puis à envisager la mise en place d'un nouveau circuit d'approvisionnement pour les services d'aide à domicile. Cela apparaît dans la note de la DGS du 27 mars 2020¹⁷ à destination des pharmaciens, énonçant une nouvelle liste des professionnels de santé prioritaires pour l'obtention de masques auprès d'eux et précisant que

15 « Covid-19 : les services d'aide à domicile en première ligne... jusqu'à quand ? », Fédération Française des Services à la Personne et de Proximité (FEDESAP), 26 mars 2020, / <https://www.fedesap.org/covid-19-les-services-daide-a-domicile-en-1ere-ligne-jusqua-quand/> Consulté le 25 novembre 2022

16 Biret, Valentin. « Aides à domicile : « Souvent sans masques, toujours en première ligne » ». *Ouest France*, 27 mars 2020. <https://www.ouest-france.fr/leditiondusoir/2020-03-27/aides-a-domicile-souvent-sans-masques-toujours-en-premiere-ligne-7b2d0622-4253-4815-9790-a12402f27f5c> Consulté le 25 novembre 2022

17 27/03/2020 RÉFÉRENCE : DGS-URGENT N°2020__18

les services d'aide et de soins à domicile sont désormais approvisionnés en stock de l'État par un autre circuit (alors que la veille, la lettre du ministre Olivier Véran destinée aux départements indique le circuit des officines pour les services d'aide à domicile).

Cet autre circuit s'appuie sur les groupements hospitaliers territoriaux (GHT), ayant en leur sein un hôpital jouant le rôle de centrale logistique et d'achats territoriaux pour approvisionner les autres établissements : les services d'aide à domicile peuvent venir se fournir auprès des GHT, dont les stocks sont gérés par l'armée. Selon un entretien, « *les ARS en relation avec les départements affectaient au doigt mouillé le nombre d'OPI nécessaire par structure. Donc après [...] pour l'avoir vécu en interne, un SAD par exemple qui avait 2500 heures d'interventions d'APA avait droit à deux boîtes de masques par semaine et un SAAD qui ne faisait que 500 heures avait six boîtes* ». En même temps, les fédérations se mobilisent pour obtenir encore davantage de masques.

Dans les faits, les associations qui avaient accès aux masques grâce à leur activité auprès de personnes considérées comme « vulnérables » ont parfois pu également distribuer ces masques ainsi obtenus à d'autres de leurs salariées et les structures de SAAD se sont entraînées, comme l'indique ce responsable de la FEDESAP : « *On est peut-être concurrent mais on est tous dans la même galère. Quand on voyait une autre structure, dont on savait ce qu'elle faisait, qu'elle avait cinq fois plus de salariés quand on voyait qu'elle avait quatre boîtes et qu'à côté on en avait, [on s'aidait]. Y compris avec les associations Oui* ». Dans certains départements, comme la Loire Atlantique, les départements ont géré eux-mêmes la distribution des masques des GHT aux structures concernées.

1.1.3. Gérer les incertitudes pour les salariées directement employées par les particuliers

Cependant, les salariées directement employées par les particuliers ne sont pas couvertes par le circuit des GHT permettant d'accéder aux masques du stock de l'État. Elles restent dans celui des pharmacies. Les assistantes de vie n'ayant pas de carte professionnelle, la CFDT interpelle rapidement sur les difficultés que rencontre la profession à obtenir des masques. Cette revendication de la CFDT conduit ensuite la FEPEM à se mobiliser pour que les officines reconnaissent mieux la possibilité de délivrer des masques aux aides à domicile¹⁸. La lettre du 8 avril de la DGS précise aux pharmaciens quels justificatifs seront à présenter pour l'obtention des masques : les salariées devront fournir une attestation transmise par l'ACOSS¹⁹ et le CESU, indiquant le nombre de masques attribué, accompagnée de la carte d'identité afin d'accéder au stock des masques gratuits²⁰. D'après la FEPEM, pour les structures mandataires, qui, pour la plupart, sont inconnues du CESU, il sera prévu de s'appuyer sur les attestations transmises par l'ACOSS via les URSSAF aux structures pour leurs mandants.

Ces inquiétudes concernant les difficultés des assistantes de vie pour l'accès aux masques parviennent à l'Ordre des pharmaciens. Dans son message d'alerte du 8 avril, ce dernier indique en lettres capitales que la nouvelle dotation de masques concerne aussi « *les salariés de l'aide*

18 D'après un article paru dans Dossier familial, la FEPEM aurait même conseillé aux salariés de se présenter en pharmacie avec le décret imprimé.

Corbeel, Sarah. « Coronavirus : les aides à domicile doivent-ils travailler ? Quelles aides pour eux ? » *Dossier familial*, 29 octobre 2020. <https://www.dossierfamilial.com/actualites/emploi/coronavirus-les-aides-a-domicile-doivent-ils-travailler-quelles-aides-pour-eux-432895>. Consulté le 25 novembre 2022.

19 L'ACOSS a pris le nom en janvier 2021 « d'URSSAF national ».

20 DGS-URGENT N°2020_15

à domicile employés directement par les particuliers pour des actes essentiels de la vie »²¹, en rappelant leur nombre (trois par semaine et par employeur, justifiés par une attestation de l'ACOSS/CESU), mais ce message est accompagné d'une formule suscitant le doute, « *des demandes de clarification sont en cours quant à la traçabilité de la distribution des masques à ces professionnels* » .

A partir du 1^{er} octobre 2020, avec la deuxième vague, le circuit reste le même tandis que les stocks concernés sont différents : les pharmacies d'officine doivent désormais acheter directement des masques auprès de fournisseurs et les transmettre gratuitement aux salariées des particuliers, l'assurance maladie prenant en charge ces dépenses. La DGS annonce alors que les masques devraient être délivrés sur présentation du courrier de l'URSSAF, du bulletin de salaire CESU et d'une pièce d'identité. Un volume de dix masques par semaine est prévu, accompagné d'un contrôle à posteriori par les caisses d'assurance maladie²².

1.1.4. Obtenir des masques par d'autres moyens

Les acteurs rencontrés évoquent un système parallèle de la débrouille mis en place pour obtenir des masques en mars-avril 2020. Ainsi, Loïc le Noc de la CFDT raconte : « *J'ai eu mon homologue [d'une autre fédération] pour que les délégués syndicaux CFDT de grosses entreprises industrielles proposent aux directions de se rapprocher des directions d'hôpitaux d'EHPAD, tout ça, pour déstocker des équipements qu'ils avaient et dont ils n'avaient pas usage puisqu'ils étaient fermés. Donc il y a eu plein de choses comme ça qui sont mises en place* ». De son côté, l'ADMR fait « *jouer les solidarités locales de proximité* ».

Le 24 mars, un décret précise que les importations de masques ne seront pas forcément réquisitionnées²³. Certains départements commandent eux-mêmes des masques (entretien avec le directeur d'une association d'aide à domicile locale), démarche partagée par certaines fédérations d'aide à domicile, comme l'ADMR : « *nous, on a fait jouer un peu la force du réseau, centrale d'achat pour l'Union nationale et on a été acheter des masques sur le marché chinois. On a fait venir en avion au départ et puis ensuite par bateau des millions de masques de façon à sécuriser nos salariés. On a fait vraiment centrale d'achat* ». (Entretien avec deux responsables de l'ADMR, novembre 2021). Cela n'a cependant pas été le cas de toutes les fédérations. La FESP, de son côté, encourage ses membres à se rapprocher de ses grandes têtes de réseau (les entreprises du groupe DOMIA, c'est-à-dire Acadomia et Shiva) pour effectuer des commandes groupées²⁴, elle met également ses membres en relation avec des fournisseurs ou des plateformes identifiées par le MEDEF. La DGE se mobilise aussi pour créer des plateformes mettant en relation des producteurs de masques « grand public » et des acheteurs.

Dès la fin du mois de juin 2020, la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) adresse à certaines fédérations, comme la FESP, un rappel des limites dans lesquelles les frais supplémentaires liés à la crise pourraient être reportés sur les

21 « [DGS-URGENT] 2020-INF-20 Délivrance des masques FFP2 et chirurgicaux aux professionnels » *Ordre national des pharmaciens*, 08 avril 2020, <http://www.ordre.pharmacien.fr/Communications/Les-actualites/DGS-URGENT-2020-INF-20-Delivrance-des-masques-FFP2-et-chirurgicaux-aux-professionnels> . Consulté le 25 novembre 2022.

22 Lettre DGS en date du 3 novembre 2020

23 Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

24 « Jouons la carte du réseau. Des bonnes adresses pour s'approvisionner en EPI », *Fédération du service aux particuliers (FESP)*, 19 avril 2020, <https://www.fesp.fr/live/des-bonnes-adresses-pour-sapprovisionnement-en-epi> Consulté le 25 novembre 2022.

personnes âgées (dans la limite des 3% d'augmentation annuelle). Le 23 juillet 2020, le gouvernement demande aux services d'aide à domicile de constituer des stocks de masques pour être capables de tenir 10 semaines. Lors de la deuxième vague, le plan de protection des personnes âgées à domicile, publié par le Ministère de la Santé le 13 novembre 2020, réduit à trois semaines la durée de stocks de masques que doivent constituer les services d'aide à domicile.

1.2. Les pratiques de prévention prescrites dans les protocoles et les fiches métier

1.2.1. L'apparition des protocoles, guides et fiches métiers liés au Ministère du Travail

Pour guider les « bonnes pratiques » professionnelles, des « **fiches métiers** » sont progressivement publiées par l'administration centrale tandis que certaines branches professionnelles éditent également des « **guide métiers** ».

La Direction générale du Travail (DGT) publie, le 3 mai 2020, le protocole national de déconfinement, ensuite décliné par la Direction générale du Travail (DGT) en **fiches métiers**. D'après la DGT (entretien janvier 2022), ces fiches ont été élaborées de manière transversale avec l'Institut National de Recherche et de Sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), les personnels de l'inspection du travail, les représentants de la médecine du travail et l'assurance maladie. Elles seront mises à jour, selon la DGT, en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et de la réglementation. Une fiche « aide à domicile » est constituée. Les partenaires sociaux n'ont pas participé à l'élaboration initiale de ces fiches.

Dans ses versions initiales comme ses mises à jour²⁵, cette fiche décline les modalités de mise en œuvre du protocole national pour assurer la santé et la sécurité dans « l'aide à domicile », sans préciser exactement ce qui est entendu par « aide à domicile ». Elle précise que « *l'employeur doit réévaluer les priorités, les durées et temporalités d'interventions, adapter l'organisation du travail et fournir le matériel de protection nécessaire (masques, gel hydro alcoolique). Il doit également être particulièrement vigilant au maintien d'échanges d'informations avec les salariés sur leurs conditions de travail* ».

25 Versions du 28 avril 2020, du 8 mai 2020 jusqu'à celle de juillet 2021

Image 1 : Extrait de la fiche métier « aide à domicile » publiée par le Ministère du travail le 28 avril 2020

Trois phases essentielles dans toute action

1. PRÉPARER

En début de journée de travail :

- Fournissez les documents obligatoires, en particulier le justificatif de déplacement professionnel (www.interieur.gouv.fr). Ce document est valable pour tous les déplacements professionnels de l'aide à domicile et notamment les trajets entre le domicile des personnes chez qui elle intervient
- Mettez à disposition le matériel nécessaire dont, en fonction de l'activité, les équipements de protection individuelle (blouses à usage unique, masques à usage unique, gants, etc.)
- Prévoyez un protocole d'intervention pour les hypothèses où l'intervenant est confronté en arrivant sur place à une situation particulière (cas possible de COVID-19, etc.):
 - numéro de téléphone de la personne à joindre
 - conduite à tenir
 - équipement à utiliser

- L'aide à domicile doit éviter les transports en commun et privilégier la voiture, le vélo ou la marche dans la mesure du possible en maintenant une distance d'au moins 1 m. avec les autres personnes
- Fournissez des lingettes ménagères ou désinfectantes, du gel hydro alcoolique, des sacs-poubelle, du papier essuie-tout, une bouteille d'eau facilement identifiable, voire des en-cas en sachets
- Donnez des consignes : nettoyage du téléphone portable (ex. : avec une lingette ménagère), etc.

2. RÉALISER

En arrivant au domicile des bénéficiaires, et autant que possible :

- S'il s'agit d'un appartement, téléphonez pour faire ouvrir la porte de l'immeuble afin d'éviter de toucher les boutons de la sonnette
- Évitez au maximum de toucher les surfaces dans les parties communes (rampes d'escalier, boutons...) et lavez-vous les mains en cas de suspicion

- Déposez vos affaires (manteau, écharpe, sac à main) dans un endroit où le risque infectieux lié au COVID-19 est limité (ex. : votre véhicule, dans le domicile mais emballé dans un sac que vous aurez apporté). Évitez de les poser sur une table, un lit, un canapé ou au sol
- Demandez d'isoler les animaux dans une autre pièce afin de faciliter l'organisation du travail

Document réalisé par le ministère du travail avec le concours de l'Anas, du réseau Assurance maladie risques professionnels, de l'INRS, de l'Anact et des médecins du travail coordonné par Présoas - 8 mai 2020. Les conseils de la présente fiche sont susceptibles d'être complétés ou ajustés en fonction de l'évolution des connaissances. Consultez régulièrement le site travail-emploi.gouv.fr pour leur actualisation.

3/5

Cette fiche indique : « L'aide à domicile doit éviter les transports en commun et privilégier la voiture, le vélo ou la marche dans la mesure du possible en maintenant une distance d'au moins un mètre, conditionnée au port du masque obligatoire ou deux mètres en cas d'impossibilité de port d'un masque avec les autres personnes ». Elle ajoute également que « L'étalement des horaires doit permettre d'éviter les pics d'affluence et de faciliter la distanciation dans les transports en commun, à l'entrée et la sortie de l'entreprise, dans les ascenseurs, les couloirs, les vestiaires, lors des pauses ou du déjeuner... » S'adressant aux aides à domicile, elle indique « Portez un masque chirurgical, une blouse à usage unique ou à défaut, gardez les avant-bras dégagés et nettoyez-les autant que possible en même temps que les mains (ne pas réutiliser ni repositionner un masque à usage unique ; se laver les mains après avoir enlevé le masque) ». Le guide recommande également de se laver les « mains avant et après l'intervention auprès du bénéficiaire et, le cas échéant, après avoir enlevé le masque » et de limiter « les contacts physiques rapprochés » et de rester « autant que possible à plus d'1 m. des autres personnes éventuellement présentes au domicile (pas de bises, ne pas serrer les mains, etc.) ». Pour le retour des courses, les versions successives du guide conseilleront de « laver les fruits et légumes à l'eau claire, nettoyer les emballages avec un chiffon ou un essuie-tout à usage unique humide, retirer les emballages avant de ranger les aliments frais au réfrigérateur, se laver les mains après la manipulation des courses »²⁶.

Cette fiche évolue au cours de la crise : sa version d'avril 2021 ajoute « Exigez du bénéficiaire qu'il porte également un masque, dans la mesure où cela lui est possible », recommandation absente dans les versions précédentes. Alors que les versions d'avril mai 2020 conseillaient « Aussitôt arrivé à votre domicile personnel, lavez vos vêtements. Manteaux, écharpes, bonnets,

²⁶ Versions du 28 avril 2020, du 8 mai 2020 jusqu'à celle de juillet 2021 du guide métier « aide à domicile » du ministère du travail.

pulls en laine... doivent être déposés dans un espace à part de votre autre linge », ce message est supprimé en 2021, en lien avec l'évolution des consignes pour l'ensemble des salariés et de la connaissance des savoirs sur la pandémie. Par ailleurs, la version d'avril 2020 du guide recommande aux employeurs de :

- fournir « *des lingettes ménagères ou désinfectantes, du gel hydro alcoolique, des sacs-poubelle, du papier essuie-tout, une bouteille d'eau facilement identifiable, voire **des en-cas en sachets*** » et
- **simplifier** « *les menus au maximum afin de réduire le temps de présence et les interactions* » et de **limiter** « *les tâches ménagères à l'essentiel* ». La FEDESAP, la FESP et le SYNERPA signifient au secrétaire d'Etat chargé de la protection de la santé des salariés, Laurent Pietraszewski, l'inadaptation de ces dernières recommandations et obtiennent en 2021 leur disparition des passages controversés de ces fiches métiers.

Un responsable d'une fédération patronale commente ainsi cette première version du guide : « *Qu'est-ce que le Ministère du travail nous a sorti comme protocole pour les services d'aide à domicile : alors [...] le truc comique : il fallait qu'on prévoie un goûter aux salariés, un encas qu'on devait leur remettre tous les jours. Un encas, si possible dans des emballages individuels. Donc il fallait qu'on leur fasse le goûter. Alors ça c'était très important en période de crise sanitaire. Et puis surtout, on devait remettre aux salariés les OPI nécessaires mais en plus des sacs poubelles. Donc on devait leur fournir des sacs poubelles pour qu'ils mettent une bouteille d'eau, du sopalin et du gel hydro alcoolique. Et qu'on apporte la preuve de la remise bien sûr. Donc je leur ai fait un calcul tout simple, c'est qu'on est en effectif réduit, on est censé être fermé au public, un SAD c'est à peu près en moyenne (...) c'est 70 salariés. Sachant que ça, il fallait le faire avant chaque intervention pour tous les jours, sachant qu'on va estimer le temps pour le faire à 3/4 mn (...). Sachant qu'on devait éviter les regroupements, les cas contacts, et tout. Là donc voilà c'est les petites aberrations. Dans ce même protocole, ils nous ont demandé de dégrader les interventions : par exemple, pour la prise des repas, il fallait qu'on réduise le temps et que surtout on fasse les repas élémentaires et donc on nous a demandé à être maltraitant. Ça c'est écrit noir sur blanc dans les fiches du ministère du travail. Donc c'est pour cela qu'on a dit que de toute façon on n'appliquerait pas cette fiche, on ne l'a pas appliquée et on n'est pas mort. Mais par contre, s'il y avait du contentieux, ça aurait été problématique* ».

Alors que le ministère du travail publie ces **fiches métiers**, la FEPPEM réfléchit de son côté à la mise en place d'un **guide métier** de préconisations et des bonnes pratiques, pouvant répondre à toutes les incertitudes et interrogations que se posent les salariées des particuliers et leurs employeurs. Ce guide est préparé par la FEPPEM et la CGT puis discuté et validé par le CNPDS (le Conseil National Paritaire du Dialogue Social) de la branche des salariés du particulier employeur (branche SPE), puis par le Ministère du Travail et des Solidarités et de la Santé, avant d'être diffusé par les partenaires sociaux. La FEPPEM, en entretien, rappelle que la branche SPE est parmi les premières à établir un tel guide au printemps 2020 ; en note de bas de page, on peut lire : « *Ce guide a été élaboré par les partenaires sociaux du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile. Il a reçu l'approbation du Ministère du Travail et du Ministère des Solidarités et de la Santé* ». Il s'adresse aux particuliers employeurs et à tous les salariées et assistants maternels du secteur, dans le but de « *permettre à tous de disposer de l'ensemble des informations nécessaires et de partager de bonnes pratiques afin que l'activité des salariés au domicile du particulier employeur et celle des assistants maternels puisse*

s'effectuer le plus sereinement possible, dans un cadre rassurant, sécurisé et sécurisant pour tout le monde en termes sanitaires »²⁷.

Il précise que « *la relation de travail entre un particulier employeur et son salarié ou son assistant maternel présente des caractéristiques particulières : elle s'exerce entre deux personnes physiques au sein du domicile privé, que ce soit celui du particulier employeur ou de l'assistant maternel. La responsabilité de l'employeur, notamment en matière d'obligation de sécurité est aménagée compte tenu de cette singularité* ». Ce guide encourage salariées et employeurs à échanger avant la reprise de l'activité professionnelle, en précisant que cet échange peut constituer « *l'occasion pour l'employeur et le salarié de s'engager ensemble dans une démarche participative et de communication par un temps d'échange pour : 1) s'assurer que le salarié connaît les risques liés à son activité professionnelle. 2) Echanger sur l'organisation du travail : champ d'intervention* ». Il comprend un volet spécifique pour les assistantes de vie, qui les encourage à changer ou protéger leurs chaussures (patins, chaussons) avant l'intervention, demander un espace dédié à l'habillage et la préparation des équipements et à intervenir au maximum en l'absence des personnes dans la pièce. Il rappelle que les assistantes de vie peuvent se fournir en masques dans les officines et encourage les personnes accompagnées à « *porter au minimum un masque et éventuellement en complément des lunettes/une visière en cas de proximité avec la personne, respecter la distance d'au moins 1 mètre dans la mesure du possible, se laver les mains régulièrement* ». Ce guide sera ensuite actualisé.

Or, ces guides n'ont pas de valeur normative, au sens juridique du terme, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 29 mai 2020 : « *(...) les décisions de publication de ces guides sur le site du ministère du travail ont pour seul objet d'informer les employeurs et les salariés des branches concernées des travaux réalisés par les organisations professionnelles et syndicales auteurs de ces guides. Elles ne révèlent par elles-mêmes aucune décision d'approbation de leur contenu par l'administration et ne contiennent pas d'autres informations que celles ayant vocation à être portées, par ailleurs, à la connaissance des employeurs et salariés de la branche par les organisations qui sont à l'initiative de ces documents. Par suite, elles ne revêtent pas le caractère de décisions faisant grief et ne sont susceptibles de faire l'objet ni d'un recours pour excès de pouvoir ni, par conséquent, d'une requête tendant à la suspension de leur exécution* »²⁸. D'après la FESP, les guides et les fiches métiers « perdent leur valeur normative ».

1.2.2. Les protocoles du Ministère de la Santé et des Solidarités

Le 16 mars 2020, le Ministère des Solidarités et de la Santé publie un **guide de préparation de la phase épidémique de COVID 19**. Il contient plusieurs consignes à destination des services d'aide à domicile : « *seules les interventions indispensables sont maintenues ; mise en œuvre drastique des mesures d'hygiène : hygiène des mains, aération de la chambre, application stricte des mesures barrières ; les consignes de nettoyage des locaux fréquentés par les personnes malades* »²⁹.

27 « Guide de préconisations et de bonnes pratiques pour éviter la transmission de la COVID-19. » Conseil national paritaire du dialogue social (CNPDS) mai 2020, https://www.fepem.fr/wp-content/uploads/Guide_CNPDS_0806_2020.pdf . (fepem.fr) Consulté le 25 novembre 2022.

28 Conseil d'Etat, juge des référés, 29 mai 2020, n° 440452

29 Guide de préparation de la phase épidémique de Covid-19, Ministère des solidarités et de la santé, 16 mars 2020, p. 35.

Lors de la deuxième vague de l'épidémie, le Ministère des Solidarités et de la Santé prépare avec les partenaires sociaux un **plan de protection des personnes âgées à domicile**, publié le 13 novembre 2020. La dynamique d'échange avec la DGCS se poursuit à l'automne, les fédérations patronales soulignent la qualité du dialogue avec les services techniques de la DGCS, notamment avec Virginie Lasserre, directrice générale de cette administration, et les échanges directs, commencés avec Brigitte Bourguignon qui devient ministre déléguée à l'autonomie en juillet 2020, après avoir été Présidente de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale.

Ce plan rappelle la poursuite des deux circuits de distribution des masques. Les salariées des particuliers continuent de pouvoir s'approvisionner gratuitement dans les officines. Quant aux services d'aide à domicile, il leur est demandé de constituer des stocks pour trois semaines d'intervention.

En ce qui concerne les interventions des salariées des SAAD et des particuliers employeurs, si ce plan reprend les mêmes bonnes pratiques mentionnées par le Ministère du travail (lavage des mains, gestes barrières, aération, port du masque et des mesures à prendre en matière notamment d'entretien des sols, gestion du linge.), il inclut dans les tâches attendues celle de prévenir les proches aidants de « *l'apparition de tout symptôme* » et de « *sensibiliser la personne sur l'importance de contacter le médecin traitant* ».

Contrairement au printemps, à l'automne 2020, la DGCS encourage à **ne pas prioriser les interventions** auprès des personnes âgées en perte d'autonomie et propose des règles à suivre dans le cas où les services seraient absolument nécessaires, en fonction de principes de « tri » déjà présents dans l'aide sociale : le guide prévoit ainsi de « *n'appliquer le principe de priorisation des interventions qu'en dernier recours, réactiver le cas échéant les dispositifs de mutualisation des ressources humaines. Lorsqu'une priorisation des interventions est rendue absolument nécessaire, celle-ci peut être effectuée en tenant compte notamment :*

- *de la nécessité d'effectuer des actes essentiels en fonction du degré d'autonomie ou de santé de la personne et de la possibilité ou non de les espacer ;*
- *des caractéristiques des publics et de leur environnement, certaines situations devant être particulièrement prises en compte : isolement de la personne (cf. infra), sortie d'hospitalisation, sortie d'établissement ayant été fermé, besoin de répit des proches aidants »³⁰ (image 2).*

Image 2 : extrait du plan de protection des personnes âgées à domicile contre l'épidémie de Covid-19, Ministère de la Santé et des Solidarités, 13 novembre 2020

³⁰ Ibid.

Acteur	Mesures à mettre en œuvre
Services	<p>Rappels sur les bonnes pratiques liées à la prévention du risque infectieux (lavage des mains, gestes barrières, aération, port du masque et des mesures à prendre en matière notamment d'entretien des sols, gestion du linge.).</p> <p>Définir les procédures/modalités d'alerte, pour alerter les proches aidants de l'apparition de tout symptôme d'une personne accompagné par le service et sensibiliser la personne sur l'importance de contacter le médecin traitant.</p> <p>Garantir la continuité de la totalité des interventions auprès des personnes âgées à domicile et n'appliquer le principe de priorisation des interventions qu'en dernier recours, réactiver le cas échéant les dispositifs de mutualisation des ressources humaines. Lorsqu'une priorisation des interventions est rendue absolument nécessaire, celle-ci peut être effectuée en tenant compte notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de la nécessité d'effectuer des actes essentiels en fonction du degré d'autonomie ou de santé de la personne et de la possibilité ou non de les espacer ; • des caractéristiques des publics et de leur environnement, certaines situations devant être particulièrement prises en compte : isolement de la personne (cf. infra), sortie d'hospitalisation, sortie d'établissement ayant été fermé, besoin de répit des proches aidants ; <p>Fournir les attestations dérogatoires de circulation à leurs salariés afin de sécuriser les déplacements nécessaires à leurs interventions.</p> <p>Se coordonner et solliciter l'appui des autres acteurs du territoire lorsque</p>

1.3. La protection des salariées et des personnes âgées : continuer de travailler ?

1.3.1. La possibilité de se déplacer et de travailler

Pendant la première vague de la pandémie, au-delà des mentions contenues dans l'autorisation générale dérogatoire de déplacement, aucun document n'indique explicitement que les activités d'aide à domicile pouvaient continuer à être effectuées, mais « *l'assistance des personnes vulnérables* » apparaissait dans l'autorisation. Dès le décret du 16 mars 2020, cette autorisation dérogatoire indique comme motifs au déplacement : « *Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés* » et « *déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables ou pour la garde d'enfants* »³¹. Par ailleurs, pour les salariées se rendant sur un lieu différent de leur domicile pour y travailler, une attestation dérogatoire doit être signée par l'employeur et, dans les premiers temps, de manière quotidienne. Contrairement aux professionnels de santé, les aides à domicile ne disposent pas de carte professionnelle comme la CPS (Carte Professionnelle de Santé). Blandine Wurtz (CFDT Services), en entretien, explique les difficultés rencontrées par les assistantes de vie et leurs employeurs, souvent dépourvus d'outils informatiques adaptés.

³¹ Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19.

Mi-mars 2020, le Ministère de la Santé et des Solidarités recommande de ne prévoir **que les interventions indispensables**. Dans une lettre adressée le 27 mars 2020 aux départements au sujet du secteur médico-social, Olivier Véran, Christelle Dubos et Sophie Cluzel³² les invitent à mettre en place des cellules de crise tripartites entre services de l'Etat, ARS, départements. Ils encouragent également ces derniers à renforcer les services d'aide à domicile et rappellent que les masques sont destinés aux professionnels du domicile intervenant pour « *les actes essentiels de la vie quotidienne auprès des plus vulnérables (personnes âgées et handicapées)* » afin de leur permettre d'effectuer les visites « prioritaires ». Ils ajoutent : « *les services à domicile doivent identifier les **visites prioritaires** pour le maintien à domicile des personnes vulnérables, ainsi que les professionnels en charge de ces visites. Le nombre de masques distribués sera proportionnel au nombre de professionnels intervenant pour ces visites prioritaires* »³³. Certaines fédérations professionnelles se positionnent clairement sur cette question. Ainsi, Thierry d'Aboville explique en entretien que l'ADMR a décidé de « *faire les actes essentiels, le confort pourra attendre* ». D'après un acteur syndical de la branche de l'aide à domicile (entretien d'octobre 2020), « *dans un premier temps [les départements] ont suspendu toute activité et très rapidement ils se sont rendus compte qu'ils avaient fait une grosse erreur parce que beaucoup de personnes en situation de dépendance ou de handicap n'ont comme présence et comme aide que les services d'aide à domicile. Donc potentiellement il aurait pu y avoir des dégâts monstrueux. Je sais que j'ai des départements où il y a un collègue qui me disait : oui, oui on sait que le département a dit qu'il ne fallait pas y aller mais on ne va pas les « laisser crever » entre guillemets* ».

Pour la seconde vague de la pandémie, le décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire indique les conditions dérogatoires de déplacement. La Direction Générale des Entreprises (DGE) se mobilise pour que ce décret soit modifié, ce qu'elle obtient le 2 novembre 2020 avec l'ajout après l'article 4 : « *Dans les cas où le lieu d'exercice de l'activité professionnelle est le domicile du client, les déplacements mentionnés au a du 1o du I de l'article 4 sont autorisés : « 1o Pour les activités professionnelles de services à la personne, à la condition que ces activités soient mentionnées à l'article D. 7231-1 du code du travail »* »³⁴.

En novembre 2020, le Ministère des Solidarités et de la Santé prévoit la possibilité de maintenir en activité les aides à domicile testées positives et publie un plan de protection des personnes âgées à domicile (cf. ci-dessus), selon lequel « *dans le cas où un professionnel asymptomatique [contaminé à la COVID-19] est non remplaçable, la possibilité dégradée d'un maintien en poste avec un renforcement des mesures de précaution et d'hygiène est envisageable conformément à l'avis du HCSP du 23 mai 2020* »³⁵. Cette possibilité offerte de maintenir en activité des aides à domicile testées positives suscite l'indignation des syndicats. Au même moment, un communiqué d'Olivier Véran affirme : « *les mesures sanitaires n'empêchent pas, dans la plupart des cas, la poursuite des activités des salariés de particuliers employeurs, dont*

³² Lettre du Ministère des solidarités et de la santé, du secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre, chargée des personnes handicapées, du secrétariat d'Etat auprès du Ministre des solidarités et de la santé, 20 mars 2020, OV/SC/CD D20-006997

³³ *Ibid.*

³⁴ Décret n° 2020-1331 du 2 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³⁵ Plan de protection des personnes âgées à domicile contre l'épidémie de Covid-19, Ministère de la Santé et des Solidarités, 13 novembre 2020.

le maintien est particulièrement important s'agissant de l'aide aux personnes fragiles et en situation de handicap et de la garde d'enfants »³⁶.

1.3.2. Une judiciarisation des incertitudes chez les prestataires lors de la première vague

Au niveau national, les partenaires sociaux mettent en place des cellules d'écoute et tentent d'informer les salariées sur leurs droits et de les conseiller. Pour la CGT, Stéphane Fustec raconte avoir installé dès mars 2020 une permanence téléphonique pour répondre aux appels des salariées 7 jours sur 7. Il explique avoir été à la peine car sans directive du ministère, il s'est trouvé dans la position de devoir conseiller les salariées pour décider de leur présence ou de leur absence au travail.

A l'ADMR, chaque jour, à huit heures, la cellule de crise et le comité de direction organisent des visioconférences avec l'ensemble des directeurs régionaux. Dans la presse, des témoignages d'aides à domicile ayant exercé leur droit de retrait paraissent, comme dans le journal Libération du 26 mars 2020³⁷. Deux affaires sont médiatisées.

Dans le Nord, les déléguées CGT du personnel d'une association d'aide à domicile, l'ADAR, membre de la fédération Adédom, saisissent l'inspection du travail en mars car elles estiment que les mesures de protection des salariés ne sont pas respectées. D'après les médias, l'inspectrice en charge du dossier décide de poursuivre l'association en référé devant le tribunal judiciaire de Lille, contre l'avis de sa hiérarchie. Pour les organisations patronales commerciales, à cette époque, le Ministère du Travail n'avait pas défini la composition des équipements de protection (EPI) nécessaires et c'est donc l'inspectrice qui s'en est chargée. L'association est condamnée le 8 avril et d'après les organisations patronales de la branche des entreprises de services à la personne : « *forts de ce jugement de Lille, après les syndicats s'en sont donnés à cœur joie, ils se sont régalés notamment un, en l'occurrence la CGT pour ne pas la citer voilà. Bon après on a réussi à trouver des consensus avant les audiences* » (entretien avec le responsable d'une fédération patronale commerciale, octobre 2020). Suite à cette affaire, Adédom affirme que dans la mesure où l'Etat ne peut pas fournir les équipements de protection nécessaires, il devrait « *prendre les mesures nécessaires permettant de protéger l'employeur au plan civil et pénal* »³⁸.

Dans la Marne, à partir de mi-mars, Anthony Smith, inspecteur du travail, adresse des lettres de rappel au directeur d'une association d'aide à domicile, l'ARADOPA, au sujet de son obligation d'évaluer et de prévenir les risques de contamination au Covid-19. Ancien secrétaire général de la CGT-TEFP représentant des inspecteurs et inspectrices du travail au Conseil national de l'Inspection du Travail, il a été candidat sur une liste LFI-PCF à Châlons en Champagne aux élections municipales de 2020. Le 27 mars³⁹, sa hiérarchie lui reproche par écrit cette démarche auprès de l'ARADOPA. Le 10 avril, les élus CSE usent de leur droit d'alerte auprès de l'inspection du travail : quatre salariés exercent leur droit de retrait⁴⁰. Le

³⁶ Communiqué de presse d'Olivier Véran, 20 novembre 2020.

³⁷Fofana, Balla. « Coronavirus : « Aide à domicile, j'ai décidé d'exercer mon droit de retrait ». *Libération*, 26 mars 2020. https://www.liberation.fr/france/2020/03/26/coronavirus-aide-a-domicile-j-ai-decide-d-activer-mon-droit-de-retrait-pour-assurer-ma-protection_1783076 . Consulté le 25 novembre 2022.

³⁸ Communiqué de presse d'Adédom, 18 mai 2020.

³⁹ « Chronique d'une suspension » *Soutien Anthony Smith*, <https://soutienanthonymsmith.com/chronique-dune-suspension/> Consulté le 25 novembre 2022.

⁴⁰ *Ibid.*

lendemain, l'inspecteur informe l'employeur de son intention d'engager une procédure en référé devant le juge judiciaire si la situation perdure. D'après le site dédié au soutien d'Anthony Smith : « le directeur général de l'association alerte le Président du Conseil Départemental de la Marne et menace de fermer la structure. Ce dernier écrit au Ministère du travail pour se plaindre de l'action de l'inspecteur du travail. La presse documentera l'intervention assumée du Président du Conseil Départemental pour faire obstacle au contrôle de l'Inspecteur. La directrice départementale « court-circuite » Anthony Smith en intervenant auprès de l'association sans l'en informer »⁴¹. Selon un tract CGT, le 11 avril, avant même qu'il ne soit informé, l'association s'enquiert de l'avancement d'une procédure disciplinaire à l'égard de cet inspecteur. Anthony Smith saisit la justice le 15 avril et est suspendu par sa hiérarchie le 22 avril 2020. Face à cela, une campagne de soutien est lancée par la CGT, une pétition réunira 150 000 signatures, des leaders de gauche écriront une lettre de soutien⁴², tandis que l'intersyndicale CGT –CNT-FSU-CNT saisit l'OIT au titre de l'article 6 de sa convention 81 qui protège l'indépendance des agents de l'Inspection du Travail. Anthony Smith est sanctionné par une procédure disciplinaire trois mois plus tard pour avoir « méconnu de manière délibérée, grave et répétée, l'autorité centrale de l'Inspection du travail » et avoir « manqué de discernement dans la période actuelle de crise sanitaire »⁴³, avec mutation disciplinaire en Seine-et-Marne et retrait de ses mandats syndicaux. Cependant, après le remaniement gouvernemental de l'été 2020, Muriel Pénicaud, au Ministère du Travail, est remplacée par Elisabeth Borne qui, contre l'avis du Directeur Général du Travail Yves Struillou, estime qu'Anthony Smith doit être réintégré pleinement dans ses fonctions. Elle atténue les sanctions en affectant l'inspecteur dans la Meuse, département plus proche de son domicile et en lui redonnant pouvoir de contrôle et mandats syndicaux. Face à cette décision, Yves Struillou démissionne en septembre 2020. Anthony Smith a saisi la justice car il conteste toujours la sanction. Les fédérations Organismes sociaux de la CGT et Action Sociale de FO ont soutenu les salariées à l'origine de « l'affaire Anthony Smith » et les mobilisations consécutives. Pour Isabelle Roudil (FO) cette affaire a « révélé les incohérences, les injonctions paradoxales qui ont fusé à ce moment-là (...) Ca a été quelque chose pour nous, un combat qu'on a mené, auquel on s'est associé parce que la santé des aides à domicile, ça ne se brade pas, c'est la même application de la loi pour tous. On ne met pas en danger d'autant plus (...) que les principales victimes, c'était le public auprès duquel on intervenait et on est des itinérantes, nous. D'un foyer, on passe à un autre, on n'a pas des tenues, des équipements de protection en temps normal » (Entretien avec Isabelle Roudil, janvier 2022). Cette affaire portée devant la justice contre Anthony Smith connaît finalement un dénouement favorable pour lui. En octobre 2022, le tribunal administratif de Nancy a jugé que la mesure prise par sa hiérarchie à son encontre est « disproportionnée au regard de la gravité des fautes commises ».⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*

⁴² D'après le journal Libération, l'ensemble des dirigeants de gauche (d'Olivier Faure à Jean-Luc Mélenchon, en passant par Julien Bayou, Olivier Besancenot, Fabien Roussel, ou Nathalie Arthaud) ont rédigé une lettre commune au Premier ministre dénonçant une « atteinte majeure à l'indépendance des inspecteurs et inspectrices : la crise sanitaire ne doit pas servir de prétexte pour casser le droit du travail. » https://www.liberation.fr/societe/police-justice/cgt-du-rififi-dans-la-marne-20210415_MTEEEIPVMNGEPE3YE5WA55LAEQ/

⁴³ Lecadre, Renaud. « CGT : Du rififi dans la marne ». *Libération*, 15 avril 2021. https://www.liberation.fr/societe/police-justice/cgt-du-rififi-dans-la-marne-20210415_MTEEEIPVMNGEPE3YE5WA55LAEQ/ . Consulté le 25 novembre 2022.

⁴⁴ Bissuel, Bertrand. « La justice annule la sanction contre un inspecteur du travail ». *Le Monde*, 21 octobre 2022. https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/10/21/la-justice-annule-la-sanction-contre-un-inspecteur-du-travail_6146787_823448.html . Consulté le 25 novembre 2022.

1.3.3. Pour les particuliers employeurs, des flous autour du droit de retrait

Pour les particuliers employeurs, aucune « affaire » ne fait la une des journaux. La FEPEM diffuse beaucoup d'informations et se mobilise pour accompagner les salariés du particulier employeur dans cette période de crise : elle met en place sur son site particulier-emploi une foire aux questions⁴⁵, actualisée quotidiennement auxquelles répondent les juristes de la fédération⁴⁶. Pourtant, le droit du travail s'appliquant aux salariées des particuliers est flou.

Le secteur des particuliers employeurs est régulé par des articles spécifiques du Code du Travail : les articles L.7221-1 et L. 7221-2 du Code, renvoyant donc d'une certaine façon les salariées des particuliers à une forme de « loi spéciale ». L'article L7221-2 du Code du travail énumère limitativement les dispositions applicables au salarié du particulier employeur : prohibition des harcèlements, repos du 1er mai, congés payés, congés pour événements familiaux, et surveillance médicale⁴⁷. Le droit de retrait n'apparaît donc pas dans cette énumération. Cependant, la Cour de cassation considère que cette liste n'est pas limitative et a étendu les dispositions relatives au licenciement à quelques exceptions près⁴⁸, comme l'obligation générale de sécurité et le régime de la faute inexcusable⁴⁹. D'après la CFDT, en Côtes d'Armor, une assistante de vie employée sous le régime de la présence responsable de nuit a utilisé le droit de retrait face à l'insalubrité et la saleté du domicile d'un particulier employeur, domicile dans lequel elle devait partager le canapé pour dormir avec les animaux domestiques présents. Si un conseil des prudhommes s'est prononcé sur ce cas, à ce jour, le droit de retrait n'a pourtant pas fait l'objet de jurisprudence en cassation.

Pourtant, sur le site « Particulier employeur », géré par la FEPEM et consulté le 11 juin 2020, celle-ci interprète cependant ce droit, en indiquant en réponse à la question : « *Votre salarié a peur pour sa santé et/ou celle de ses proches* » : « *S'il ne bénéficie pas d'un arrêt de travail ou qu'il n'est pas contraint de rester à domicile pour assurer la garde d'un enfant, il doit reprendre le travail (...) Attention, les salariés et les assistants maternels du particulier employeur ne sont pas des salariés d'entreprise. Toutes les règles du code du travail ne s'appliquent donc pas à eux, il en est par exemple ainsi du droit de retrait. Dans les circonstances actuelles, il est toutefois conseillé de considérer que le comportement de votre salarié n'est pas fautif. Nous vous recommandons de ne pas le sanctionner. Si votre salarié refuse de venir travailler, vous n'avez pas l'obligation de maintenir son salaire. Sauf cas particulier des arrêts maladie [...], nous vous recommandons toutefois de recourir au système*

⁴⁵ Covid-19 - Foire aux questions : tout savoir sur la gestion de la relation de travail avec votre salarié ou assistant maternel - particulier-employeur, <https://particulier-employeur.fr/coronavirus-faq/> consulté le 15 juin 2020, le 28 novembre 2022

⁴⁶ Entre le 17 mars et le 11 mai 2020, la plateforme de la FEPEM, le réseau Particulier emploi et le service juridique de la FEPEM ont répondu à 39 000 appels téléphoniques. Cf. « *Rapport d'Activité 2020 de la FEPEM* », Fédération des Particuliers Employeurs de France (FEPEM), p. 11. <https://www.printvallee.com/externe/printvallee/fepem-rapport-dactivite-2020/?page=10> . Consulté le 25 novembre 2022.

⁴⁷ Sont seules applicables au salarié défini à l'article L. 7221-1 les dispositions relatives : 1° Au harcèlement moral, prévues aux articles L. 1152-1 et suivants, au harcèlement sexuel, prévues aux articles L. 1153-1 et suivants ainsi qu'à l'exercice en justice par les organisations syndicales des actions qui naissent du harcèlement en application de l'article L. 1154-2 ; 2° A la journée du 1er mai, prévues par les articles L. 3133-4 à L. 3133-6 ; 3° Aux congés payés, prévues aux articles L. 3141-1 à L. 3141-33, sous réserve d'adaptation par décret en Conseil d'Etat ; 4° Aux congés pour événements familiaux, prévues à la sous-section 1 de la section 1 du chapitre II du titre IV du livre Ier de la troisième partie ; 5° A la surveillance médicale définie au titre II du livre VI de la quatrième partie.

⁴⁸ Soc, 29 juin 2011, n°10-11.525

⁴⁹ Civ. 2^{ème}, 8 avr. 2021, n° 20-11.935

d'indemnisation spécifique pour limiter sa perte de salaire »⁵⁰. Si la Fédération conclut à l'absence d'un droit de retrait pour les salariés des particuliers employeurs, elle incite cependant ces derniers à s'appuyer sur les ressources financières mises à disposition par l'Etat pour éviter une suspension de salaire.

1.4. La question vaccinale : un problème éludé ?

Lorsque le ministère de la Santé annonce le déroulement de la campagne vaccinale fin 2020 et début 2021, les fédérations patronales du secteur de l'aide à domicile se mobilisent pour que leurs personnels soient considérés comme prioritaires au même titre que les personnels soignants et ceux des EPHAD et pour rappeler l'aide qu'elles peuvent apporter à la campagne de vaccination des personnes âgées et vulnérables. Alors que seules les personnes âgées et les personnels soignants de plus de 50 ans avaient accès au vaccin, les revendications formulées par les fédérations patronales conduisent Olivier Véran à élargir le public prioritaire pour la vaccination. Il annonce le 5 janvier sur RTL que les pompiers et les aides à domicile de plus de 50 ans seront aussi prioritaires pour la vaccination car ce sont « *aussi des professionnels qui sont au contact de personnes fragiles et qui peuvent être amenés à travailler auprès de malades* »⁵¹.

Les fédérations commencent une phase de négociation puis participent à plusieurs réunions dites de « concertation » notamment avec la ministre déléguée à l'autonomie Brigitte Bourguignon, le 6 janvier et avec les services du ministère de la Santé, le 11 janvier 2021. Si les premières décisions excluent les aides à domicile du public prioritaire pour la vaccination, celles de plus de 50 ans y sont finalement incluses avec des personnes âgées et d'autres personnes, en situation de handicap.

Au cœur de l'été 2021, l'Assemblée Nationale adopte de façon définitive la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire. Son article 12 dresse la liste des professions pour lesquelles la vaccination contre le Covid-19 sera obligatoire avant le 15 octobre 2021. Parmi elles figurent les professionnels intervenant chez les particuliers bénéficiaires de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et de la Prestation Compensatoire du Handicap (PCH)⁵². Sont donc concernées toutes les salariées, qu'elles soient employées par des sociétés prestataires, ou qu'elles travaillent pour un particulier-employeur (en emploi direct ou en mandataire). Les services prestataires sont sommés d'effectuer la vérification, les salariés non vaccinés devant alors utiliser, avec l'accord de leur employeur, des jours de repos conventionnels ou des jours de congés payés et à défaut il est prévu que leur contrat de travail soit suspendu. Si un manquement au contrôle est constaté, la loi prévoit une amende de 1 500 euros. Si une violation est verbalisée à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, le contrevenant encourt une peine d'emprisonnement d'un an et 9 000 euros d'amende.

Rien de tel en ce qui concerne les particuliers employeurs, pour lesquels un régime **d'obligation sans sanction** est mis en place : le droit prévoit que les employeurs ne seront pas sanctionnés

⁵⁰ « FAQ Covid-19 : tout savoir sur les règles et dispositifs actuellement en vigueur » *Fédération des Particuliers Employeurs (FEPPEM)*, 17 mars 2020, <https://particulier-employeur.fr/coronavirus-faq/> . Consulté le 11 juin 2020

⁵¹ Interview de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, à RTL le 5 janvier 2021, sur la priorité de la vaccination contre le Covid-19 et l'augmentation du nombre de centres de vaccination.

⁵² Article 12, I, 5°) de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021

en l'absence de vérification de vaccination de leur employée⁵³. La loi ne prévoit donc pas un contrôle par les organismes mandataires, mais pourtant, la FESP se positionne en faveur de ce contrôle, comme l'affirme Antoine Grezaud directeur général de la Fédération du service aux particuliers (FESP) « *Les entreprises mandataires (qui recrutent les aides à domicile, mais c'est le particulier qui est l'employeur, ndlr) de notre réseau nous ont déjà affirmé qu'elles prendraient à leur charge, pour le compte des particuliers, cette vérification à l'instar des entreprises prestataires* »⁵⁴.

Pour des représentants du ministère des Solidarités et de la Santé, ce choix de ne pas sanctionner les particuliers employeurs s'explique par la prise en considération des effets possibles d'une sanction les concernant : « *Quel est le risque en fait ? Est-ce que c'est d'être abandonné et qu'on ne vous fasse plus à manger ou c'est d'attraper le Covid ?* ». Au contraire, pour Antoine Grézaud, DG de la FESP, il s'agit d'une rupture d'égalité : « *J'avais compris que le but pour le gouvernement avec ce texte de loi consistait à ce que le maximum d'aide à domicile qui s'occupe de ce public fragile soit vacciné. Or, cette dérogation exonère près de 400 000 employeurs, sur 1,2 million de personnes concernées, du contrôle de cette obligation.* »⁵⁵

La loi précise qu'à défaut d'avoir été vaccinés à temps, les salariés ou agents publics ne peuvent pas être licenciés mais suspendus, sans rémunération, cette décision pouvant être retardée si l'employé.e utilise des jours de repos ou de congés. Très peu d'organisations critiquent la loi, à l'exception de l'AD-PA (Association des Directeurs au service des Personnes Âgées) qui représente surtout des directeurs d'EPHAD. De son côté, la fédération Services de la CFDT rappelle l'asymétrie de la sanction : alors que les salariés pouvaient être sanctionnés pour non vaccination, ce n'était pas le cas des bénéficiaires de l'aide auprès desquels ils intervenaient, les partenaires sociaux de la branche des particuliers employeurs incitant même fortement les salariés concernés et les particuliers employeurs à se faire vacciner au plus vite⁵⁶.

Quand la loi est adoptée, les données sont floues, car les données de Santé publique France se limitent aux personnels soignants des EPHAD. L'Observatoire de l'emploi à domicile, financé par la FEPEM lance une enquête auprès de 1 211 particuliers employeurs et de 551 de salariés, qui permet à la FEPEM d'affirmer en septembre 2021 qu'entre le 23 et 28 juillet précédents, « *80 % des particuliers employeurs interrogés déclaraient être totalement vaccinés, 5 % l'étaient partiellement et 4 % avaient l'intention de le faire. La part importante de personnes âgées parmi les particuliers employeurs est un facteur explicatif de cette forte prévalence de la vaccination. Du côté des salariés, 7 sur 10 étaient totalement vaccinés* »⁵⁷. Thierry d'Aboville, secrétaire général de l'ADMR, estime également en novembre 2021 qu'entre « *85 et 90% des personnels sont vaccinés ou dans un processus de vaccination* ». Marc Dupont, vice-président de l'UNA, précise qu'il n'y a qu'un début de remontée de certains directeurs, et que « *la*

⁵³ Article 16, de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 : « Le premier alinéa du présent II n'est pas applicable au particulier employeur mentionné au 5o du I de l'article 12 »

⁵⁴ Lorence, Adeline. « Vaccination obligatoire pour certaines aides à domicile : le flou qui entoure les contrôles. » *Capital*, 26 juillet 2021, <https://www.capital.fr/votre-retraite/vaccination-obligatoire-pour-certaines-aides-a-domicile-le-flou-qui-entoure-les-contrôles-1410481> . Consulté le 25 novembre 2022.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ « La vaccination dans le secteur de l'emploi à domicile. » *FEPEM*, septembre 2021, https://www.fepem.fr/des-particuliers-employeurs-et-des-salaries-favorables-a-la-vaccination/#_ftn1 . Consulté le 25 novembre 2022.

⁵⁷ *Ibid.*

vaccination obligatoire se rajoute aux problèmes récurrents de recrutement du secteur »⁵⁸. En effet, 5 à 10% de non-vaccinés parmi les personnels dans un secteur en tension constitue un pourcentage inquiétant pouvant entraîner le refus de nouvelles demandes d'aide ou la priorisation de certaines prestations. Selon la fédération Services de la CFDT, certains particuliers employeurs ont exigé que leur salariés soient vaccinés en les menaçant sinon de ne plus leur proposer de travail et de les licencier.

Aux assises de la FEDESAP, à l'automne 2021, le sujet est très vite abordé et la question minimisée⁵⁹ ; c'est l'application au 1er octobre de « l'avenant 43 » qui occupe l'essentiel des discussions. Pourtant, sur les réseaux sociaux et notamment sur le groupe de la « Force invisible », certaines salariées opposées à la vaccination s'expriment vivement à ce sujet. On retrouve dans la sociologie des employées du secteur des traits communs à un public qu'on associe parfois aux « gilets jaunes » qui se méfie des injonctions venues « d'en haut », se sent en difficulté et en manque de reconnaissance.

2. Les dynamiques de mobilisation de ressources financières dans la pandémie

Durant la pandémie, deux enjeux conduisent à mobiliser des ressources financières en direction des aides à domicile : la compensation de pertes éventuelles de salaire ou d'activité (2.1) et la (re)valorisation du travail des aides à domicile (2.2).

2.1. Compenser les pertes éventuelles de salaire ou d'activité

La mobilisation des ressources financières permettant un maintien du salaire des travailleur/euses arrêtées a rapidement été un enjeu de la crise sanitaire pour l'ensemble des secteurs. Cet enjeu est apparu de manière différente pour les salariées employées par des particuliers (2.1.1) et celles employées par des services prestataires (2.2.2.).

2.1.1. La mobilisation de la FEPEM pour la mise en place d'un dispositif équivalent au chômage partiel pour les salariées du particulier employeur

Un dispositif d'indemnisation, inscrit à l'agenda politique et introduit en mars 2020, peut être qualifié de relativement généreux ; lors de la deuxième vague, s'y est substitué un nouvel outil d'indemnisation, bien plus restrictif.

La mise en place du dispositif au cours de la première vague

Dès le déclenchement du confinement le 17 mars 2020, la FEPEM se mobilise pour mettre en place un dispositif d'activité partielle équivalent à celui existant dans le reste du salariat. Ainsi, le 20 mars 2020, elle annonce dans un communiqué avoir obtenu du gouvernement une « *Adaptation du dispositif de chômage partiel pour tous les salariés et assistants maternels du secteur qui ne peuvent plus intervenir au domicile, dont les précisions sont attendues* »⁶⁰. De fait, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant les mesures d'urgence en matière

⁵⁸ Raynaud, Isabelle. « Ehpad, aide à domicile : comment gérer l'obligation vaccinale ? » *La Gazette*, 25 août 2021. <https://www.lagazettedescommunes.com/760229/ehpad-aide-a-domicile-comment-gerer-lobligation-vaccinale/?abo=1> . Consulté le 25 novembre 2022.

⁵⁹ Observation. Voir programme des assises.

⁶⁰ « Covid-19 : le secteur de l'emploi à domicile entre particuliers prend des mesures exceptionnelles de soutien. » *La rédaction FEPEM*, mars 2020, <https://www.fepem.fr/covid-19-le-secteur-de-lemploi-a-domicile-entre-particuliers-prend-des-mesures-exceptionnelles-de-soutien/> . Consulté le 25 novembre 2022.

d'activité partielle prévoit que « *Lorsqu'ils subissent une perte de rémunération du fait d'une cessation temporaire de leur activité professionnelle consécutive à l'épidémie de covid-19, les salariés employés à domicile mentionnés à l'article L. 7221-1 du code du travail (...) sont placés en position d'activité partielle auprès du particulier qui les emploie. Les dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail sont applicables, sous réserve des dispositions du présent article. II. – Les particuliers employeurs sont dispensés de l'obligation de disposer d'une autorisation expresse ou implicite de l'autorité administrative. III. – L'indemnité horaire versée par l'employeur est égale à 80 % de la rémunération nette correspondant à la rémunération prévue au contrat sans pouvoir être (...) inférieure au montant net correspondant, pour les employés à domicile, au salaire minimum prévu par la convention collective nationale des salariés du particulier employeur* ». Concrètement, cette indemnité pour des heures non réalisées ne doit pas être inférieure à 80% de la rémunération minimale horaire nette prévue au contrat, ni à celle pour l'emploi repère de la grille de classification, ni au SMIC. Toutefois, un syndicat a constaté que dans la pratique, ce taux avait été calculé de façons très différentes (et en défaveur des salariées).

La FEPEM, et le CESU, via leurs sites et via les comptes auxquels sont inscrits les particuliers employeurs, communiquent ce nouveau dispositif auprès des employeurs et auprès des salariées. Sur le site particulier employeur, la FEPEM explique le fonctionnement du dispositif (Encadré 1). L'information est relayée sur le site de la « Fédération Mandataires », liée à la FEPEM, pour les structures qui accompagnent des particuliers employeurs et leurs salariées.

Encadré 1 : Extrait du site <https://particulier-employeur.fr/coronavirus-faq/> , alimenté par la FEPEM et consulté le 11 juin 2020

« Ce système d'indemnisation, inspiré du dispositif de chômage partiel de droit commun, a été adapté au secteur et vous permet de faire face financièrement à l'absence temporaire de votre salarié sans avoir à le licencier. La FEPEM a œuvré pour que cette indemnisation soit mise en place, et de la manière la plus simplifiée possible, pour vous aider à maintenir l'emploi de votre salarié. En pratique, une aide financière pourra vous être versée afin que vous soyez en mesure de maintenir son salaire.

En quoi consiste la mesure exceptionnelle d'indemnisation ?

Le dispositif met en place une indemnisation destinée à vous aider ainsi que vos salariés dans cette situation inédite.

Si l'activité de votre salarié est réduite ou suspendue du fait de la crise sanitaire, ce dispositif peut être actionné dès lors que vous n'avez pas la possibilité de prendre en charge le paiement des heures non travaillées (...)

Quelles sont les heures indemnissables ?

Sont indemnissables les heures non travaillées dans la limite de la durée fixée par les conventions collectives nationales des salariés du particulier employeur et des assistants maternels.

Si vous embauchez un salarié à domicile : les heures sont indemnissables dans la limite de 40 heures par semaine (...)

Quelles sont les démarches à accomplir pour avoir recours à ce dispositif exceptionnel ?

Vous devez obtenir et conserver une attestation sur l'honneur, établie par votre salarié, certifiant que les heures donnant lieu à indemnité n'ont pas été travaillées (et ce à des fins de contrôle).

Quelle indemnité devez-vous verser à votre salarié en application de ce dispositif ?

Pour les heures prévues et non travaillées, vous versez une indemnité horaire égale à 80 % du montant net des heures non réalisées déterminé en fonction de la rémunération prévue au contrat de travail. Attention, cette indemnité ne doit pas être inférieure à la rémunération minimale horaire nette conventionnellement applicable.

Vous pouvez verser un complément de rémunération à votre salarié afin de permettre à ce dernier de bénéficier d'un maintien de salaire. La FEPEM œuvre afin de connaître les modalités de traitement et de déclaration de ce complément

Quelle indemnisation pourrez-vous percevoir en remboursement des sommes versées à votre salarié ?

Les indemnités horaires versées par vos soins dans les limites énoncées au paragraphe précédent font l'objet d'un remboursement intégral.

Le Cesu et Pajemploi communiquent, sur leurs sites, sur la marche à suivre pour obtenir le remboursement. Vous y trouverez également des tutoriels et des simulateurs mis à votre disposition pour la déclaration du mois de mai.

Le dispositif permet donc un maintien de salaire net à hauteur de 80 %. Il nécessite d'être activé par l'employeur et le remboursement est effectué par le CESU. De fait, la FEPEM encourage à enregistrer une déclaration des salariées, afin sans doute d'éviter les fraudes et ainsi « d'encadrer » les comportements des employeurs qu'elle représente. Pour être remboursés, les employeurs doivent remplir un formulaire d'indemnisation exceptionnelle accessible sur le site du CESU.

La FEPEM encourage les particuliers employeurs qui le peuvent à verser un complément de rémunération (20%) à leurs salariées pour leur garantir un maintien total de leur salaire. Pour la FEPEM, ce complément revêt la nature d'un « don solidaire » à la charge du particulier employeur. Dans la pratique, ce don pouvait néanmoins donner lieu au crédit d'impôt. De plus, les employeurs gardent la possibilité de maintenir le salaire de leurs salariées, même si toutes les heures déclarées n'ont pas été travaillées, sans solliciter le versement de l'indemnisation exceptionnelle. Ils bénéficient alors du crédit d'impôt à hauteur de 50% des dépenses. Toutefois, une syndicaliste souligne que le premier dispositif équivalent au chômage partiel obtenu par la FEPEM portait sur une durée limitée, alors que les salariés de droit commun n'étaient pas concernés par de telles limitations dans la durée. La fédération Services de la CFDT a également constaté que, parfois, certains salariés n'avaient pas été indemnisés ou rémunérés sur la base du taux horaire fixé par leur contrat mais à un taux en leur défaveur. Le dispositif est finalement poursuivi chaque mois jusqu'au 1er septembre 2020, moment où l'Etat y met fin sauf pour les départements de Mayotte et de Guyane dans lesquels l'état d'urgence persiste.

Les structures mandataires

Les structures mandataires ont été les grandes oubliées de ce système. Avant la pandémie, dans certains cas, des mandataires fonctionnaient grâce à un système de rémunération directe des salariées, bien que celles-ci soient employées par les particuliers. Le circuit de remboursement par le CESU n'impliquait pourtant pas les structures mandataires mais les employeurs, déclarant au CESU leurs salariées. Un membre de la DGE explique : « *le mandataire ça a été toute une bagarre pour qu'on puisse le faire [entrer dans les dispositifs du chômage partiel]* ». Une solution sera finalement trouvée également pour ces structures, le 18 mai⁶¹, trois mois après

⁶¹ Communiqué conjoint d'Olivier Véran et de Muriel Pénicaud, « Particuliers employeurs : Le Gouvernement annonce que l'indemnité exceptionnelle dédiée aux salariés à domicile sera reconduite pour le mois de juin », 5 juin 2020.

le début de la pandémie, ce qui entraînera des difficultés de trésorerie. Dans le dispositif trouvé, un service spécifique de déclarations des entreprises ou associations mandataires a été mis en place.

Selon la FEPEM et la FESP, la mise en place de ce dispositif, trois mois après l'entrée en vigueur de celui dédié aux salariés en emploi direct, a entraîné des difficultés de trésorerie à la fois pour les structures qui versaient les salaires pour le compte des particuliers employeurs et celles qui s'en dispensaient. En effet, la FEPEM souligne que certaines structures mandataires se sont trouvées dans des difficultés de trésorerie. Par ailleurs, dans le cas des structures mandataires ne rémunérant pas les salariés pour le compte de leurs particuliers employeurs et lorsque la relation d'emploi n'utilisait pas le CESU, la structure informait les particuliers employeurs de la mise en place de ce dispositif d'activité sans que ces annonces ne soient suivies d'effets immédiats. D'après la FEPEM, ces particuliers employeurs ont dû faire de l'avance de trésorerie – pour des heures non réalisées – pendant 3 mois.

Le dispositif d'indemnisation des assistantes de vie (salariées des particuliers) dans la deuxième vague

Pendant la deuxième vague de la pandémie, Olivier Véran annonce dans un communiqué de presse en date du 20 novembre 2020 la mise en place d'un nouveau dispositif pour soutenir l'activité partielle des salariés des particuliers employeurs⁶². Ce communiqué rappelle que « *les employeurs ont l'obligation de maintenir la rémunération de leur salarié lorsqu'ils décident de ne pas l'accueillir pour réaliser une prestation.* ». Le financement public, de nouveau géré par le CESU, est alors beaucoup plus limité que celui du printemps puisqu'il s'applique seulement aux salariées de particuliers employeurs se trouvant dans les situations suivantes :

- « *Les salariées de particuliers employeurs pour des activités non autorisées durant le confinement (cours à domicile hors soutien scolaire notamment comme par exemple un cours de musique) ;*
- *Les salariées d'un particulier employeur exerçant une activité indépendante arrêtée du fait des mesures sanitaires (gérants de commerces ne pouvant accueillir de public en particulier) ;*
- **Les salariées « vulnérables » susceptibles de développer des formes graves de Covid-19 (critères définis par le haut conseil de la santé publique et listés dans le décret du 10 novembre 2020)** »⁶³

Seule la troisième situation concerne le domaine du travail auprès des personnes âgées en perte d'autonomie à domicile. Ce dispositif dépend du degré de vulnérabilité des salariées. Donc, pour les assistantes de vie auprès des personnes âgées, seules celles « susceptibles de développer des formes graves de Covid-19 » sont indemnisées lorsqu'elles ne travaillent pas. La marge d'interprétation de cet outil est très importante, pouvant aisément le rendre moins généreux que le dispositif d'indemnisation mise en place lors de la première vague. Ainsi, il n'est pas prévu d'utiliser des financements publics pour indemniser les assistantes de vie qui n'interviendraient pas, dans le cas où leurs employeurs préféreraient éviter les contacts ou seraient hospitalisés.

⁶² Communiqué de presse du gouvernement, Activation d'un dispositif exceptionnel ciblé d'activité partielle pour soutenir les salariés des particuliers employeurs. Paris, le 20 novembre 2020, N°399.

⁶³ *Ibid.*

Le communiqué indique : « *comme au printemps, les particuliers employeurs qui souhaitent recourir à l'activité partielle dans ces situations auront à garantir au moins 80 % du salaire net de leur salarié et ne pourront verser un montant inférieur au montant minimal prévu par la convention collective.* »⁶⁴. Cependant, dans cette circonstance, l'URSSAF ne remboursera à l'employeur que 65 % de la rémunération nette prévue pour les heures concernées et comme au printemps, les employeurs rempliront le formulaire d'indemnisation exceptionnelle, accessible sur le site CESU. Cette mesure s'étend sur une durée limitée. Ainsi, dans l'emploi par les particuliers, le dispositif mis en place pendant la deuxième vague est beaucoup plus restrictif que celui de la première vague.

2.1.2. Le paiement des services prestataires

Le principe de l'application de l'activité partielle et le maintien de l'APA

Les services prestataires ont été très vite concernés par les mesures communes prises pour le chômage partiel, permettant ainsi de poursuivre le paiement de salariées dans l'impossibilité totale ou partielle de travailler. Cependant, l'APA, généralement directement versée à ces services ou aux personnes âgées, allait-elle pour autant être réduite ? Le maintien de l'APA devient très rapidement une revendication des fédérations patronales⁶⁵.

La DGCS, en lien avec les fédérations d'aide à domicile, se mobilise pour que les dotations aux services d'aide ne soient pas impactées par l'activité partielle. Ainsi, dès le 25 mars 2020, une ordonnance prévoit que pour « *la partie de financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I du même article L. 312-1 qui ne relève pas de dotation ou de forfait global, la facturation est établie à terme mensuel échu sur la base de l'activité prévisionnelle, sans tenir compte de la sous-activité ou des fermetures temporaires résultant de l'épidémie de covid-19* »⁶⁶. Ceci est confirmé dans le décret du 29 juin 2020⁶⁷ (encadré 2), qui précise que les départements ne peuvent pas non plus facturer des prestations aux bénéficiaires de l'APA lorsque le travail n'a pas été réalisé. Ainsi, le coût lié au maintien du revenu des salariées est entièrement pris en charge par les pouvoirs publics, avec deux sources possibles : l'Etat pour le chômage partiel et les départements pour l'APA.

⁶⁴ Communiqué de presse d'Elisabeth Borne, 20 novembre 2020, <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/activation-d-un-dispositif-exceptionnel-cible-d-activité-partielle-pour>. Consulté le 28 février 2021.

⁶⁵ Communiqué FEDESAP 26 mars 2020, communiqué Adédôm 18 mai 2020.

⁶⁶ Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux.

⁶⁷ Décret n° 2020-822 du 29 juin 2020 précisant les modalités de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile dans le cadre de l'épidémie de Covid-19.

Encadré 2 : Décret n° 2020-822 du 29 juin 2020 précisant les modalités de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile dans le cadre de l'épidémie de covid-19

« le montant des financements versés aux services d'aide et d'accompagnement à domicile par les présidents des conseils départementaux correspond :

1° Au maintien de la dotation prévisionnelle versée par douzième sur la base du dernier budget arrêté sans qu'il soit tenu compte de la sous-activité pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile financés par dotation globale en application de l'article R. 314-135 du code de l'action sociale et des familles dans le cadre d'une convention ou d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ;

2° Au versement par douzième à terme mensuel échu sur la base de l'activité prévisionnelle validée par le président du conseil départemental pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile financés en tarifs horaires en application des articles R. 314-130 à R. 314-134 du code de l'action sociale et des familles.

II. – Pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile ayant conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens mentionné à l'article L. 313-11-1 du code de l'action sociale et des familles [i.e. les services d'aide à domicile autorisés], le montant des financements versés aux services d'aide et d'accompagnement à domicile par les présidents des conseils départementaux correspond au maintien des financements sur la base de l'activité prévue au contrat, sans qu'il soit tenu compte de la sous-activité et notamment des mécanismes d'ajustements à la baisse prévus par le contrat.

III. – Pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile mentionnés à l'article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles [i.e. les services d'aide à domicile autorisés] qui n'auraient pas conclu le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens mentionné à l'article L. 313-11-1 du même code, l'activité prévisionnelle dont il est tenu compte pour le calcul des financements correspond :

– au nombre moyen d'heures mensuelles réalisées auprès de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan d'aide ou de leur plan de compensation sur l'année 2019 ;

– au nombre moyen d'heures réalisées auprès de ces mêmes bénéficiaires au mois de janvier 2020 dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan d'aide ou de compensation ;

– au nombre d'heures qui étaient prévues contractuellement entre le service et ces mêmes bénéficiaires sur le mois de mars 2020 pour la mise en œuvre de leur plan d'aide ou de compensation en application du X de l'article D. 311 du code de l'action sociale et des familles.

La modalité la plus favorable au service d'aide et d'accompagnement à domicile est retenue par le président du conseil départemental après concertation avec le service d'aide et d'accompagnement à domicile.

Le financement correspond à la valorisation de ces heures sur la base du ou des tarifs départementaux applicables, déduction faite de la part correspondant à la participation des bénéficiaires. Il intervient au plus tard le 15 juillet 2020 pour la période du 12 mars au 30 juin 2020 et intervient ensuite à terme mensuel échu.

Les services d'aide et d'accompagnement à domicile ne facturent pas les bénéficiaires lorsque les interventions n'ont pas été réalisées, en dehors des possibilités prévues contractuellement en cas d'annulation par le bénéficiaire.

Art. 2. – Lorsque le président du conseil départemental ne verse pas directement la partie de l'allocation personnalisée d'autonomie au service d'aide et d'accompagnement à domicile dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article L. 232-15 du code de l'action sociale et des familles, le financement correspondant aux heures non réalisées par le service est versé directement au service d'aide et d'accompagnement à domicile »

Le décret se poursuit en indiquant que le président du Conseil Départemental fixe le montant définitif alloué aux services au titre du maintien de leurs financements en tenant compte des recettes perçues au titre du chômage partiel, tout en mentionnant que « la prise en compte des recettes perçues ne donne lieu à récupération par le président du Conseil Départemental que lorsque le cumul entre ces recettes et les financements alloués par le département a eu pour effet le versement de financements supérieurs au prix de facturation du service sur le périmètre

d'activité dont le financement est maintenu pour la période d'application du présent décret. La récupération peut être effectuée sur une période pluriannuelle en fonction de la situation financière du service. Une convention entre le président du Conseil Départemental et le service d'aide et d'accompagnement à domicile organise les modalités de contrôle, de transmission de pièces justificatives et de récupération lorsqu'ils n'ont pas conclu le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens mentionnés » et en précisant que pour les services soumis à tarification, « les tarifs applicables au titre de l'exercice budgétaire 2021 ne peuvent être minorés à raison des recettes perçues au titre des mesures d'aide aux entreprises prises en application de l'ordonnance du 27 mars 2020 susvisée ». Les départements ont donc la charge de contrôler les services d'aide à domicile et de vérifier que pour les mêmes prestations annulées, il n'y a pas de cumul entre l'activité partielle et le versement de l'APA, ce que soulignent plusieurs acteurs rencontrés en entretien.

Mettre en place l'activité partielle dans les services à domicile

L'activité partielle a posé une série de questions spécifiques pour les salariées des services prestataires dont le temps de travail est souvent soit modulé (accord BAD) (1) soit aménagé sur l'année (accord SAP) (2).

1) la branche associative

Depuis l'accord du 30 mars 2006 dans la **branche de l'aide à domicile**⁶⁸, le temps de travail peut être modulé. Cela signifie que la rémunération mensuelle des salariées concernées est calculée sur la base de l'horaire mensuel moyen stipulé au contrat, indépendamment de l'horaire réellement accompli⁶⁹. La modulation consiste en la détermination d'une durée annuelle de travail pour chaque salarié qui se substitue à la durée mensuelle ou hebdomadaire stipulée par le contrat de travail. Les heures de travail effectif hebdomadaire au-delà de 35 heures, dans la limite supérieure de la modulation retenue, ne sont pas considérées comme heures supplémentaires. Compte tenu de la fluctuation des horaires qui implique des écarts positifs ou négatifs par rapport à l'horaire moyen défini, un compte de compensation institué pour chaque salarié doit faire apparaître pour chaque mois de travail :

- le nombre d'heures de travail effectif et assimilées ;
- le nombre d'heures rémunérées en application du lissage de la rémunération ;
- l'écart mensuel entre le nombre d'heures de travail effectif réalisé et celui du travail effectif prévu pour la période de modulation.

Le compte de compensation de chaque salariée est arrêté à l'issue de la période de modulation. La situation de ces comptes fait l'objet d'une information générale au comité d'entreprise ou, à défaut, aux délégués du personnel s'ils existent : si l'horaire effectif moyen de la modulation dépasse l'horaire de base de 35 heures hebdomadaires en moyenne, les heures effectuées au-delà de 35 heures donnent lieu soit à un paiement majoré, soit à un repos compensateur équivalent en application de l'article L. 212-5 du code du travail. Le principe du temps de travail modulé peut être appliqué aux salariés à temps partiel.

Dans le cas de la branche associative, l'accord de mars 2006 prévoyait des dispositifs de chômage partiel :

⁶⁸ Cet accord antérieur à la construction de la convention adoptée en 2010 n'a pas été renégocié et a été conservé.

⁶⁹ La rémunération des salariées à temps partiel est proportionnelle à celle d'une salariée qui, à qualification et ancienneté égales, occupe un emploi à temps complet.

Encadré : Extrait de l'accord du 30 mars 2006 de la branche de l'aide à domicile

CHAPITRE II : Temps plein modulé

Article 17 : Chômage partiel

La durée hebdomadaire minimale de travail en dessous de laquelle la procédure de chômage partiel peut être mise en œuvre dans les conditions prévues par l'article L 351-25 du Code du Travail correspondra à la limite inférieure de la modulation fixée par le présent accord.

CHAPITRE III : Temps partiel modulé

ARTICLE 27 : Chômage partiel

Lorsque, pendant au moins 2 mois consécutifs, la durée de travail effectif est inférieure de plus d'un tiers de la durée moyenne mensuelle, l'employeur peut déclencher la procédure de chômage partiel dans les conditions prévues aux articles R 351-50 et suivants du Code du Travail.

2) la branche commerciale

En ce qui concerne les **entreprises de services à la personne**, un accord du 13 octobre 2016, également étendu, a mis en place un dispositif d'aménagement du temps de travail pendant l'année dans les entreprises de moins de 11 salariées équivalent temps plein. Au-delà de cet effectif, un accord d'entreprise est nécessaire. Cet accord de branche prévoit un lissage de la rémunération annuelle du travail, permettant d'assurer une rémunération stable et régulière, indépendante de la variation de la durée réelle travaillée pendant le mois. Pour les salariées en contrat à durée indéterminée, la rémunération est alors égale au nombre d'heures annuel contractuel/12 × taux horaire brut. Cependant, l'accord prévoit la possibilité, à la demande expresse du salarié, d'une rémunération versée sur la base de l'horaire réellement accompli.

Une syndicaliste explique que les employeurs ont tendance à mettre en place des contrats annualisés comportant une durée d'heures inférieure à celle souhaitée par les salariées, de manière à pouvoir « se garder de la marge » et à permettre de demander une durée d'intervention supérieure à l'horaire habituel, sans que celle-ci ne soit comptabilisée comme heure supplémentaire ou complémentaire : « [les employeurs] se disent : « la salariée a 120 heures de dispo, moi je lui en donne 100, mais je ne lui fais qu'un contrat de 80 parce qu'ainsi, elle accumule 20 heures en plus tous les mois, comme ça le jour où y a un accident [...] donc si elle perd un client un mois, ça sera indolore, je piocherai dans sa réserve » et puis la salariée se dit "c'est pas grave de toute façon ce sont des heures qu'on me paiera à la fin de l'année" et puis quand elle a des clients absents elle demande " mais vous me les remplacez pas ? » « non, non mais vous avez un compteur positif ce n'est pas grave, on verra, on se dépêche de vous trouver quelqu'un ». Les encadrants ne se dépêchent pas, parce que de toute façon, ils ont un compteur positif et ils ne voudront pas payer les heures complémentaires à la fin de l'année. Parce que si le compteur est positif il faut les payer et majorer. (...) Ou alors y existe des patrons qui paient au réel parce que c'est possible, on peut avoir des aménagements de temps de travail payés au réel donc là moi je ne comprends pas comment on peut signer des accords comme cela, parce que, quel est l'intérêt d'avoir un lissage des heures si tu n'as pas un lissage aussi de la rémunération ? Parce que payer au réel ça veut dire que si tu as un mois où on ne te donne pas de travail, tu es payé 0 euros. » (entretien avec une syndicaliste, octobre 2020).

Face à ces deux dispositifs de modulation ou d'annualisation du temps de travail, l'activité partielle pose alors une série de questions spécifiques au secteur. Les solutions techniques prévues pour l'activité partielle destinées à l'ensemble des salariés pendant la période Covid

paraissent alors inadaptées au secteur : elles prennent difficilement en compte les situations particulières de temps de travail supérieurs ou inférieurs au temps lissé prévu au contrat. Pour les salariées dont les compteurs étaient positifs, ayant déjà atteint leur quota annuel d'heures et qui avaient des heures programmées devant être payées en heures complémentaires, comment faire ? Pour celles dont le compteur était négatif et qui auraient dû travailler davantage, l'activité partielle pouvait elle combler ce manque ?

Dans la branche des entreprises de services à la personne, un membre d'une fédération nationale explique en octobre 2020 les incertitudes posées par cette situation :

« j'ai fait des cauchemars de l'activité partielle pour notre secteur d'activité. Parce qu'on n'entrait pas dans les cases, parce que le système d'activité partielle, tel qu'il a été conçu jusqu'à aujourd'hui ne matche pas avec le principe d'annualisation du temps de travail. Et la majorité de nos salariés sont annualisés. C'est à dire que leurs formulaires [du ministère], ne prennent pas en compte le fait que par nature le temps de travail d'un salarié peut varier hebdomadairement et d'un mois sur l'autre. Donc tous leurs formulaires se mettaient en erreur dès qu'on déclarait un salarié. Donc il a fallu trouver une solution technique pour faire quand même la déclaration et puis ensuite sécuriser juridiquement le process.

Quand vous dites les formulaires se mettaient en erreur, c'est à dire ?

*Quand vous allez sur l'interface de déclaration d'activité partielle, vous avez différents types de modèle donc CDI, temps de travail hebdomadaire, temps de travail annuel, temps de travail que le salarié devait réaliser, le temps de travail qui a été réalisé, le temps de travail mis en activité partielle, ok, mais sauf que vous, par exemple, si votre temps de travail est annualisé, déjà, cela n'est pas prévu, donc c'est le temps théorique mensuel lissé. Mais par nature, d'un mois sur l'autre ce temps n'a rien à voir donc ça peut être 120 heures le mois un et puis 160 le mois deux. Sauf que le jour où vous rentrez ce paramètre, le logiciel se met en erreur, il ne marche plus. Il dit incohérence. Et là, impossible de valider, impossible de faire quoi que ce soit. Après se pose la vraie problématique de la qualification des heures complémentaires puisque par nature **l'activité partielle n'a pas pour objet de prendre en charge les heures complémentaires**. Sauf que par nature, quand on est annualisé, et qu'on avait une période de référence de saisie dans le logiciel mensuel et bien quand vous mettez, « contrat prévu 110 en lissé » et qu'il y avait 140 heures de planifiées au mois de mars, le logiciel il vous dit : « pas possible, les 140 heures déclarées ne peuvent pas être supérieures au contractuel ». Sauf que dans l'annualisation par nature, et bien la durée mensuelle est théorique. Donc il y avait plein de petites problématiques comme cela, et puis surtout il y a aussi, il y a enfin la question de savoir comment cela va se passer la régulation] en fin de l'année.*

Joyeux bazar. Franchement on s'attend à un rocher en fin d'année, ça crée un sacré bazar pour les réguls., parce que qui va savoir... Une des problématiques va être de déterminer quelle est l'origine de la création des heures complémentaires ? Est-ce que c'est le fait d'avoir plus travaillé maintenant ou est-ce que c'est le fait d'avoir maintenu de l'activité partielle à l'instant T, pendant la crise sanitaire ? Donc les heures complémentaires qui ont été faites maintenant elles auraient été payées ces heures. En plus donc si on nous enlève ce qu'on nous a versé avant, ça va être un joyeux bazar. Mais donc là-dessus, la DGCS s'est mobilisée, la personne en question à un moment donné c'est dit que bon, elle a pris son écran et elle nous a fait un tuto et puis elle nous a dit par convention vous n'allez pas remplir ce que vous devriez remplir mais

vous allez faire une déclaration comme ça même si on sait que ça ne correspond pas » (entretien, octobre 2020).

Face aux incertitudes, les partenaires sociaux de la branche de l'aide à domicile ont très vite mis en place un avis d'interprétation de l'activité partielle rappelant que les articles de l'accord du 30 mars 2006 relatifs au chômage partiel ne s'appliquaient pas dans ce contexte :

« Les articles 17 et 27 de l'accord relatif aux temps modulés se réfèrent à un dispositif de chômage partiel qui a été abrogé par la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, et ne sont pas en lien avec le dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en place par le gouvernement pour la durée de l'urgence sanitaire. De plus les dispositions ne s'appliquent pas à la situation très exceptionnelle et soudaine de la crise sanitaire du covid-19 et les difficultés économiques des services qui ne peuvent pas attendre deux mois pour enclencher le recours au dispositif de l'activité partielle »⁷⁰. Par ailleurs, cette commission tranche en indiquant que pour un salarié à temps complet, il « convient de créditer dans le compteur de modulation, les heures prises en compte au titre de l'activité partielle ». Pour un salarié à temps partiel, la commission prévoit que « l'indemnisation au titre de l'activité partielle vise toute heure chômée entre les heures de travail qui auront été réalisées et la durée contractuelle du travail ou la durée inférieure qui aurait dû être réalisée selon le planning prévisionnel du salarié qui devra être établi en conformité avec les plannings habituellement réalisés par les salariés avant la survenance de la crise sanitaire. Il convient de créditer dans le compteur de modulation, les heures prises en compte au titre de l'activité partielle. »⁷¹

Encadré 3 : Avis d'interprétation de la commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation de l'accord de branche du 30 mars 2006 relatif aux temps modulés, avis n°41/2020 du 17 avril 2020, branche de l'aide à domicile

Exemple 2 :

Un salarié à temps partiel dont la durée contractuelle est de 120h par mois. Il devait travailler 130h selon le planning. Il ne travaille que 80h en raison de la baisse d'activité.

Il y a 40h d'activité partielle à déclarer (120h-80h).

Dans le compteur de modulation, il convient de créditer :

- 80h travaillées
- 40h d'activité partielle
- +10h (130h-120h) ; 10 heures de compensation sont inscrites en positif dans le solde du compteur de modulation

Heures payées en brut :

- 80h travaillées à 100%
- 40h d'activité partielle à 70%

Exemple 3 :

Un salarié à temps partiel dont la durée contractuelle est de 120h par mois. Il aurait dû travailler 100h selon le planning établi. Il ne travaille que 80h en raison de la baisse d'activité.

Il y a 20h d'activité partielle à déclarer (100h-80h).

Dans le compteur de modulation, il convient de créditer :

⁷⁰ Avis d'interprétation de la commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation de l'accord de branche du 30 mars 2006 relatif aux temps modulés, avis n°41/2020 du 17 avril 2020, branche de l'aide à domicile.

⁷¹ *Ibid.*

- 80h travaillées
 - 20h d'activité partielle
 - 20h (100h-120h) ; 20 heures de compensation sont inscrites en négatif dans le solde du compteur de modulation
- Heures payées en brut :**
- 100h travaillées (ou non) à 100%
 - 20h d'activité partielle à 70%

Cette interprétation de la commission met donc les horaires prédéterminés des plannings au centre de la décision.

Comme l'explique Loïc Le Noc (entretien, octobre 2020) : « *Donc la proposition a été faite de se réunir en commission d'interprétation et de rendre un avis sur la COVID, modulations et activités partielles. Donc on a travaillé trois ou quatre demi-journées, on a rendu un avis unanime qui précise clairement que si je suis en activité partielle -mais en fait on n'avait pas d'activité partielle avec zéro activité- on avait en fonction des secteurs des gens qui bossaient 20 heures, d'autres qui en bossaient 8, d'autres qui en bossaient 30, d'autres qui en faisaient plus parce que les autres étaient malades, enfin y avait toute les situations donc on a sorti un avis d'interprétation qui dit : dans telle situation, la rémunération c'est ça, le compteur de modulation c'est ça, et la rémunération de l'activité partielle c'est ça. Et on avait eu justement les services de la DGT en disant : vos DIRECCTES elles font un peu n'importe quoi donc nous on va émettre un avis d'interprétation on vous demande de le leur diffuser tout de suite, nous on va le faire aussi avec nos réseaux de façon à ce qu'y ait une harmonisation et vous leur dites bien que si y a un problème d'application, d'interprétation qu'ils n'hésitent pas à nous contacter. Moi (...) je sais que j'ai eu une inspectrice du travail qui m'a appelé en me disant : le problème c'est que nous on a déjà tout mis en branle et ce que vous nous amenez là, ça dit le contraire de ce qu'on vient de faire. Je lui ai dit : oui mais vous vous êtes basés sur la circulaire de 2013 qui n'était pas très explicite [...] on s'est dit que c'était peut-être une bonne idée [de purger les heures si bien que les salariées soient] rémunérées comme avec du temps de travail effectif, donc la baisse de rémunération liée au paiement des heures uniquement dans le cadre de l'activité partielle était moindre, mais ça avait par conséquence aussi de priver les salariés de la majoration des heures sup auxquelles elles auraient pu avoir droit pour les temps pleins et la majoration des heures complémentaires pour les temps partiels* ». Au contraire, l'avis d'interprétation permet pendant l'activité partielle de comptabiliser des heures dans le compteur de modulation.

A ces difficultés se sont superposées celles relatives aux arrêts de travail.

2.1.3. La couverture en cas d'arrêt de travail lié au COVID

Avant la crise, la protection offerte par les trois conventions collectives du secteur était différente. Ainsi, la convention collective des entreprises de services à la personne ne mentionnait pas de prévoyance de branche, contrairement aux deux autres. Après le début du premier confinement, les partenaires sociaux des deux autres branches négocient des accords collectifs afin d'adapter les systèmes de prévoyance à la situation. Dans la BAD, un accord est trouvé pour la prise en charge de l'absence des salariés pour des raisons autres que la maladie. Dans la branche SPE, un accord prévoit d'aligner la prévoyance sur le régime de la Sécurité Sociale et de prendre en charge le remplacement du salaire en cas d'arrêt pour garde d'enfants et de supprimer les carences.

La gestion des arrêts de travail a également été particulière, comme le raconte le même membre d'une fédération patronale à l'automne 2020 :

« Non mais la gestion des arrêts, c'est Kafka.

Surtout là maintenant avec la problématique de la gestion des arrêts de travail, c'est sur l'origine de l'arrêt de travail [que l'on a des difficultés], est-ce que c'est une origine COVID [...] ou est-ce que c'est un arrêt maladie ? Parce que c'est cela qui détermine le principe des carences, carence 1er jour, nombre de jours indemnisés possible dans l'année, nombre de jours qui restent à indemniser. Je ne vous raconte pas le joyeux bazar. Les règles, elles changent, alors déjà entre mars, avril et mai y avait une règle par jour, là on en a deux. A la rentrée de septembre [2020], on a eu à nouveau le problème parce que on a eu les arrêts qui permettaient l'éligibilité à l'activité partielle et les arrêts qui ne permettaient plus l'activité partielle, puis ensuite on a eu les arrêts cas contacts alors là c'est fabuleux les arrêts cas contact parce que personne ne voit ces arrêts. Même pas le salarié puisque quand vous êtes identifiés par la cellule de l'ARS contact tracking (...), en fait, ce qui va se passer, automatiquement vous avez un arrêt de 7 jours pour vous faire tester et puis suivant le résultat vous avez de nouveau une prolongation encore de 7 jours pour être en quatorzaine.

Sauf que cela génère automatiquement, [...] un arrêt de travail enregistré auprès de la CPAM et c'est cette génération-là qui vous permet d'être prioritaire pour les tests par exemple. Les labos savent que vous êtes en arrêt. Mais le salarié ne le sait pas, l'employeur ne le sait pas (...) c'est la CPAM ou le médecin traitant qui peuvent prescrire l'arrêt. Mais dans quel cas c'est l'un, dans quel cas c'est l'autre ? Ça, c'est grand mystère. Donc [on a des] salariés qui bénéficient d'un arrêt au premier jour avec maintien de salaire sauf que comme on n'a pas l'arrêt pour calculer le maintien de salaire c'est un peu compliqué au premier jour donc on verra comment ça va sortir à la fin et puis surtout avec ça, on y perd son latin, un coup j'ai un délai de carence, un coup je n'ai pas de délai de carence, cet arrêt là il compte dans le nombre de jours total indemnisés sur une année, celui-là il ne compte pas, enfin c'était vraiment à y perdre son latin.

(...) Donc ça veut dire que grosso modo si vous avez un arrêt cas contact, pas de carence, mais vous avez un arrêt maladie COVID, vous avez une carence. Donc vous n'imaginez même pas simplement le joyeux bazar au quotidien que c'est. Dans une période où c'est un peu tendu quand même, franchement tendu. Donc oui ça c'est, ça c'est, c'est problématique. »

2.2. (Re)valoriser le travail des aides à domicile

2.2.1. La signature avant la crise d'un nouvel avenant dans la branche des associations (BAD)

Avant la crise, les partenaires sociaux de la branche des associations (BAD) ont vu une opportunité dans l'annonce d'une réforme future sur l'autonomie. Ainsi, Loïc Le Noc relate dans un entretien en octobre 2020 : *« Quand il a été de nouveau évoqué un projet [de loi sur le secteur] on s'est dit : on a peut-être une fenêtre de tir, on ne sait pas de quoi sera composé la loi, mais puisque le rapport Libault puis le rapport El Khomri disent entre guillemets que "l'avenir de l'humanité c'est bien vieillir chez soi, il faut en face un outil qui le permette et l'outil ce sont les branches professionnelles du secteur et donc les salariés qui seront en capacité d'apporter la prise en charge nécessaire pour bien vieillir chez soi". Donc puisque tout le monde faisait le constat que ce sont des métiers qui ne sont pas attractifs, il fallait restaurer notre attractivité. Donc on a dit aux employeurs : on a une fenêtre de tir, donc on y va et donc on a négocié les nouvelles classifications, je ne vais pas dire au pas de charge mais en termes d'efficacité de travail on a quand même fait très fort »*. De fait, dans la branche associative de

l'aide à domicile, les salaires du début de la grille étaient pour certains depuis 17 ans inférieurs au SMIC (si bien que pour les salariées, la hiérarchie des normes impliquait que le SMIC s'applique, comme l'explique Isabelle Roudil (FO Action Sociale), en janvier 2022 : « *Dans les entreprises du service à la personne, vous n'avez pas de classification en dessous du SMIC. Nous [dans la branche des associations], on avait des grilles salariales avec des salariées qui ont été 17 ans sous le SMIC. Clairement 17 ans sous le SMIC, ça veut dire que les filles pendant 17 ans, elles sont au SMIC. Sauf que parallèlement, elles développent quand même des compétences, une expérience, mais que jamais aucun salaire ne vient valoriser.* »

Un avenant, le 43, revalorisant les salaires dans la branche associative est donc négocié. Il est signé par la CFDT et FO le 16 février 2020, juste avant le début de la pandémie, alors que, à ce moment-là, la CGT n'était pas certaine de le signer. Après consultation de ses membres, elle y a adhéré en novembre 2020. Isabelle Roudil, de FO-Action Sociale, explique avoir souhaité signer l'accord parce qu'il permettait de « *sortir un certain nombre de salariées d'un niveau de rémunération inférieur au SMIC* » (entretien, 19 janvier 2022). Cependant, cet avenant ne peut pas entrer en vigueur avant d'être agréée par le Ministère des Affaires Sociales et étendu par le Ministère du Travail.

2.2.2. La prime COVID

Dès les premières semaines de la crise, alors que les personnels soignants sont applaudis le soir aux balcons par la population confinée, des tribunes soulignent l'importance du travail des aides à domicile, soit en les visant directement, soit en les incluant dans l'ensemble plus vaste des métiers féminisés. Ainsi, le 27 mars 2020, Valentin Biret intitule un article dans Ouest France « *Aides à domicile : souvent sans masques, toujours en première ligne* »⁷² et il cite un « *travailleur du secteur médico-social selon lequel « Sans ce maillon de la chaîne, ce serait une catastrophe [...]. Ce sont les aides à domicile qui permettent aux personnes âgées de se lever, de se coucher, d'être propres et d'avoir de quoi manger. Et même en effectifs réduits, ces auxiliaires tiennent le choc !* », tandis que le journal Libération publie le 2 avril une tribune intitulée « *Les héroïnes oubliées de l'aide à domicile et des EHPAD* »⁷³.

Le 13 avril, dans son adresse aux Français, le Président de la République française Emmanuel Macron souligne que « *notre pays, aujourd'hui, tient tout entier sur des femmes et des hommes que nos économies reconnaissent et rémunèrent si mal. « Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ». Ces mots, les Français les ont écrits il y a plus de 200 ans. Nous devons aujourd'hui reprendre le flambeau et donner toute sa force à ce principe.* »⁷⁴, phrase qui sera ensuite reprise au début du film de François Ruffin et Gilles Perret « *Debout les femmes* », sorti en octobre 2021. Pour mettre en œuvre cette annonce, le 15 avril 2020, dans un communiqué de presse qui présente le projet de loi de finances rectificative, le premier ministre Edouard Philippe annonce une prime COVID de 1 500€ pour « *tous les personnels qui gèrent la crise du Covid-19 dans les hôpitaux des départements les plus touchés, ainsi qu'aux personnels des services ayant accueilli des patients Covid dans les départements moins touchés.*

⁷² Biret, Valentin. « Aides à domicile : « Souvent sans masques, toujours en première ligne » ». *Ouest France*, 27 mars 2020. <https://www.ouest-france.fr/leditiondusoir/2020-03-27/aides-a-domicile-souvent-sans-masques-toujours-en-premiere-ligne-7b2d0622-4253-4815-9790-a12402f27f5c> . Consulté le 25 novembre 2022.

⁷³ Lyazid, Maryvonne. « Les héroïnes oubliées de l'aide à domicile et des Ehpads ». *Libération*, 2 avril 2020. https://www.liberation.fr/debats/2020/04/02/les-heroines-oubliees-de-l-aide-a-domicile-et-des-ehpad_1783984/ . Consulté le 25 novembre 2022.

⁷⁴ Adresse aux Français d'Emmanuel Macron, 13 avril 2020.

*Et pour tous les autres personnels des hôpitaux ne bénéficiant pas du taux maximal »⁷⁵, 500€ sont prévus. Cependant, le communiqué indique que le gouvernement souhaite qu'une prime soit également versée « **aux personnels qui remplissent une mission décisive au sein des EPHAD et des services à domicile du secteur médico-social** » tout en relevant que le gouvernement devra « *échanger avec les collectivités locales, en particulier avec les départements, qui en sont souvent les financeurs, pour déterminer les conditions de financement de cette prime* »⁷⁶. Le communiqué fait donc uniquement référence aux services prestataires et ne mentionne pas les assistantes de vie salariées des particuliers.*

A la suite de ces annonces, plusieurs segments de l'espace de la cause des femmes se mobilisent pour souligner le caractère féminisé des métiers ne relevant pas du secteur sanitaire et qui font fonctionner le pays, alors que celui-ci est en partie à l'arrêt. Ces tribunes incluent systématiquement les aides à domicile dans la liste des métiers concernés. Ainsi, le 18 avril 2020, des chercheurs et chercheuses évoquent la féminisation de tous les emplois qui assurent la continuité de la vie au quotidien (soignantes, infirmières aides-soignantes, aides à domicile, aides ménagères, agentes d'entretien, caissières et vendeuses, enseignantes)⁷⁷, tout en développant longuement le cas des infirmières. Le 13 mai, le Haut conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes (HCEF), communique sur les « *Femmes providentielles invisibles, sous-payées, surchargées* »⁷⁸.

Le 7 mai 2020, Olivier Véran annonce le versement prochain d'une prime pour les agents des EHPAD et du secteur du handicap, sans mentionner les aides à domicile⁷⁹. Quatre jours plus tard (le 11 mai), un communiqué détaille le plan financier EHPAD et corrige l'oubli précédent des aides à domicile : « *Cette prime [pour les Ehpads] sera également versée dans les services d'aide et d'accompagnement à domicile, dont l'engagement durant la crise est à souligner. Les échanges se poursuivent avec les départements, dans le respect des compétences de chacun, pour en assurer le financement* ». Cette dernière remarque est bien relevée par la presse spécialisée.

Immédiatement, le CNPDS (Le Conseil National Paritaire du Dialogue Social) de la branche SPE (Salariés du particulier employeur) réagit en dénonçant l'exclusion des salariées des particuliers du bénéfice de cette prime : les partenaires sociaux « *demandent au gouvernement que, dans un souci d'équité, le versement de cette prime soit étendu aux assistants de vie et assistants maternels qui ont également maintenu leur activité* »⁸⁰. Marie Béatrice Levau, Présidente de la FEPEM, indique dans ce communiqué : « *Cette prime serait le signe d'une égalité de reconnaissance et de traitement entre des salariés qui s'engagent, chaque jour depuis le début de la pandémie, avec la même abnégation et le même souci de prendre soin des*

⁷⁵ Déclaration de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, à l'issue du Conseil des ministres au Palais de l'Élysée, mercredi 15 avril 2020.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ « Coronavirus : il faut « revaloriser les emplois et carrières à prédominance féminine » ». *Le Monde*, 18 avril 2020. https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/18/covid-19-il-faut-revaloriser-les-emplois-et-carrieres-a-predominance-feminine_6036994_3232.html. Consulté le 25 novembre 2022.

⁷⁸ Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, « Femmes providentielles mais femmes invisibles, sous-payées, surchargées », 13 mai 2020.

⁷⁹ « La prime sera bien versée aux aides à domicile ». *Le Média Social*, 11 mai 2020. https://www.lemediasocial.fr/la-prime-sera-bien-versee-aux-aides-a-domicile_7wGVXT Consulté le 25 novembre 2022.

⁸⁰ Communiqué de presse du CNPDS, 13 mai 2020, « Coronavirus : les partenaires sociaux du secteur de l'emploi à domicile demandent au gouvernement le versement d'une prime aux salariés du secteur ! »

plus fragiles de nos concitoyens ». De leur côté, dans un communiqué commun du 13 mai⁸¹, les fédérations d'aide à domicile, associatives comme commerciales, s'inquiètent de voir que les départements pourraient avoir en charge le versement de cette prime.

Les débats publics s'engagent dans les semaines suivantes. Dès le 18 mai, l'Assemblée des départements de France (ADF) met en place une « Commission solidarité et affaires sociales », présidée par Frédéric Bierry, Président du Département du Bas-Rhin, afin de réagir aux annonces gouvernementales, échanger avec les fédérations et mettre en œuvre un plan concerté de revalorisation des métiers de l'aide à domicile⁸². Les fédérations d'associations et d'entreprise exercent une véritable pression pour obtenir rapidement une prime pour leurs salariés. Ainsi, dans un communiqué du 18 mai, la fédération Adédom indique « *Il est inadmissible qu'à ce jour, au contraire des soignants et les personnels des EHPAD, les intervenants à domicile, quel que soit leur métier, ne bénéficient pas de la prime reconnaissant leur dévouement. Il s'agit d'une rupture d'égalité symbolique, qui replonge les intervenants à domicile dans la pénombre dont le Covid-19 vient péniblement de les sortir* »⁸³.

Face à ces demandes, Virginie Lasserre (Directrice générale de la cohésion sociale, DGCS) répond sur un autre volet, en promettant la rédaction prochaine d'un décret **destiné à maintenir les dotations des départements aux structures de services prestataires, indépendamment des services effectivement réalisés**. En effet, dès le début de la crise, les fédérations patronales de l'aide à domicile s'étaient montrées inquiètes quant au maintien des financements dédiés aux structures si le travail d'aide à domicile ne pouvait pas être réalisé. Le 26 mars, la FEDESAP avait appelé au maintien de « *tous les plans d'aide (APA et PCH) par les Conseils départementaux, décorrélés de l'effectivité* »⁸⁴. De la même façon, la fédération d'associations Adédom avait demandé le 18 mai « *que le mode de calcul repose sur l'activité prévisionnelle et non sur le volume d'interventions réalisé totalement biaisé par le Covid-19. Par ailleurs, ces fonds doivent être effectivement versés par les Conseils départementaux dans les délais impartis* »⁸⁵. Ce décret annoncé est finalement publié le 29 juin 2020 (voir plus haut la partie sur « *Le paiement des services prestataires* »). Alors que les négociations autour de la prime n'avancent guère, la DGCS essaie donc de rassurer les services prestataires sur un autre volet.

En mai-juin, un nouveau sujet de mécontentement anime les acteurs de l'aide à domicile : ils sont exclus du Ségur de la Santé. En effet, le 25 mai 2020, une consultation des acteurs du soin est lancée, avec le Ségur de la Santé qui durera jusqu'au 10 juillet 2020 et prévoira des augmentations de salaire dans le champ sanitaire. Les fédérations de l'aide à domicile regrettent

⁸¹ « Prime dans l'aide à domicile : révolte contre une injustice ». *Le Média Social*, 14 mai 2020. https://www.lemediasocial.fr/prime-dans-l-aide-a-domicile-revolte-contre-une-injustice_8NdMfG . Consulté le 25 novembre 2022.

⁸² « Communiqué de presse : « Les Départements de France engagent une mission sur la valorisation des métiers de l'aide à domicile ». » *Assemblée des départements de France*, 18 mai 2020. <https://www.psppaca.fr/IMG/pdf/20200518-cp-adf-les-departements-engagent-une-mission-sur-la-valorisation-des-metiers-de-laide-a-domicile.pdf> . Consulté le 25 novembre 2022.

⁸³ « Intervenants à domicile : Adedom dénonce une inégalité de traitement et demande le soutien de l'Etat. » *Adedom*, 18 mai 2020. https://asmad.fr/sites/default/files/adessadomicile/article/fichiers_joints/20200518-cp-adedom-covid.pdf . Consulté le 25 novembre 2022.

⁸⁴ « Covid-19 : les services d'aide à domicile en 1^{ère} ligne... jusqu'à quand ? » *Fédération Française des Services à la Personne et de Proximité (FEDESAP)*, 26 mars 2020. <https://www.fedesap.org/covid-19-les-services-daide-a-domicile-en-1ere-ligne-jusqua-quand/> . Consulté le 25 novembre 2022.

⁸⁵ « Intervenants à domicile : Adedom dénonce une inégalité de traitement et demande le soutien de l'Etat. » *Adedom*, 18 mai 2020. https://asmad.fr/sites/default/files/adessadomicile/article/fichiers_joints/20200518-cp-adedom-covid.pdf . Consulté le 25 novembre 2022.

d'y être peu associées. En parallèle, le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie présenté à l'Assemblée Nationale le 15 juin 2020 concentre leur attention. Il prévoit de créer une cinquième branche de la sécurité sociale, dédiée à la prise en charge de la perte d'autonomie. Dans un communiqué de presse du 15 juin 2020, Thierry d'Aboville, secrétaire général de l'ADMR se saisit de cette occasion pour revenir sur la prime : *« deux mois se sont écoulés depuis que le Premier Ministre a annoncé l'octroi d'une prime pour le secteur médico-social comme pour les hôpitaux et les Ehpad. Depuis rien ou presque... Aucune avancée significative permettant d'espérer pour les centaines de milliers de salariés du domicile qui se sont pourtant fortement engagés durant toute la crise sanitaire. Ce silence est incompréhensible. Un seul point positif dans tout cela néanmoins qui mérite d'être souligné et salué : un petit nombre de départements se sont emparés du dossier et ont octroyé des primes aux aides à domicile et auxiliaires de vie. C'est une avancée mais qui reste encore marginale et pose un autre problème : celui de l'équité pour tous les salariés du secteur médico-social et de l'égalité de traitement entre les différents départements. De quoi désespérer encore un peu plus toute une profession qui n'avait pas besoin de cela ! »*⁸⁶.

Les associations rappellent également qu'elles attendent l'agrément de l'avenant 43, qui permettrait d'avancer vers son entrée en vigueur ; il serait pour elles, a contrario de la prime, une reconnaissance pérenne et immédiate des métiers du domicile⁸⁷.

En ce qui concerne les syndicats, l'évocation d'une prime n'est pas accueillie avec beaucoup d'enthousiasme. La CGT, comme FO, sont hostiles au principe d'une prime, qui correspond à une action ponctuelle et reste défiscalisée. Elles demandent au contraire des augmentations de salaire, associées au régime de prévoyance (entretien avec Isabelle Roudil FO, avec Estelle Pin, CGT, 19 janvier 2022).

Sur la proposition de Brigitte Bourguignon, le Premier ministre accepte finalement de réserver une enveloppe du budget de l'Etat de 80 millions d'euros pour inciter les départements à verser une prime Covid de 1 000€ en moyenne par personne intervenante. Cette mesure est annoncée le 4 août 2020 par deux communiqués coordonnés, du gouvernement et de l'Assemblée des Départements de France (ADF). L'ADF y indique *« l'engagement des professionnels des services à domicile a été et demeure crucial pour prendre soin des populations vulnérables, dans un contexte de crise sanitaire exceptionnelle. L'Etat et l'Assemblée des Départements de France (ADF) saluent le rôle essentiel joué par ces professionnels, au plus proche des personnes âgées dépendantes et des personnes en situation de handicap. Afin de reconnaître pleinement leur mobilisation, les pouvoirs publics ont souhaité qu'une prime exceptionnelle non imposable et non soumise à prélèvements sociaux puisse être versée aux professionnels ayant été présents sur le terrain. (...) »*. Les salariées des particuliers sont donc exclues de cette prime, qui s'adresse autant aux salariées des associations qu'à celles des entreprises commerciales. Le communiqué précise également qu'une *« enveloppe de 80 Millions d'euros de l'Etat, calculée pour permettre, avec la contribution des Départements, le versement de primes de 1000 euros au prorata temporis, sera ainsi répartie par la Caisse nationale de solidarité de l'autonomie (CNSA). Elle sera mobilisable en contrepartie d'un effort financier au moins égal des collectivités et d'un engagement des assemblées départementales avant fin septembre 2020 à verser un montant de primes aux salariés présents sur le terrain pendant la*

⁸⁶ Communiqué de presse de l'ADMR, 15 juin 2020.

⁸⁷ *Ibid.*

période de crise. Les conseils départementaux ayant déjà versé la prime seront éligibles au soutien national, sous réserve du respect du montant global des primes versées au moins équivalent à l'aide exceptionnelle de l'Etat »⁸⁸. Le Président de la République, à Toulon ce jour-là, explique-lui aussi la mesure relayée par tous les médias nationaux : « *Je veux adresser ce message de gratitude et de solidarité à toutes celles et ceux qui accompagnent plus d'un million de nos aînés et personnes en situation de handicap, leur permettant de se maintenir à leur domicile. Je l'ai vu ce matin à Toulon : par le temps que vous prenez avec chacun, par votre bienveillance, par vos sourires, vous incarnez cette Fraternité qui est au cœur de notre République. Face au COVID-19, vous avez joué un rôle essentiel auprès de toutes celles et ceux que vous accompagnez. Cela doit être reconnu. Une prime vous sera accordée, 160 millions d'euros y seront consacrés. Pour faire de la France une nation pleinement inclusive qui permette à chacune et chacun de vivre épanoui chez soi, nous avons besoin de reconnaître pleinement le risque de dépendance et la place de tous les aidants. Sens, reconnaissance, financement, gouvernance, attractivité des métiers, seront au cœur de la grande loi Autonomie que nous allons bâtir ensemble.* »⁸⁹. Ces propos sont repris dans de nombreux médias (Libération, Public Sénat, l'Express...), y compris dans le journal télévisé de France 2. Les médias annoncent que 320 000 aides à domicile seront concernées : les salariées des particuliers ne sont pas comptées (en réalité, la France compte alors 578 000 aides à domicile si l'on inclut les salariées des particuliers employeurs⁹⁰).

D'après un rapport ultérieur de la CNSA, au mois d'août 2020, presque deux tiers des territoires n'avaient pas engagé de crédits pour financer la prime exceptionnelle⁹¹. Par ailleurs, dans le tiers de ceux qui s'y étaient déjà engagés (37), 15 d'entre eux voteront une nouvelle délibération. Par exemple, le département des côtes d'Armor qui avait initialement réservé la prime pour les services habilités à l'aide sociale l'étend après l'annonce du financement de l'Etat.

Dès septembre 2020 la CNSA communique aux collectivités territoriales le cadre prévisionnel d'attribution de ce soutien dont elle aura la gestion, avant de pouvoir procéder au versement lorsque la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2021 sera adoptée en décembre⁹². Deux tiers des versements effectués par les départements aux services d'aide à domicile le seront pendant les mois de novembre et décembre 2020. L'article 4 de la LFSS définit le cadre du versement aux services d'aide à domicile, publics et privés. Il prévoit, comme promis, que les conseils départementaux ayant déjà accordé un financement aux services d'aide à domicile pourront être éligibles. Il indique également que les services devront s'engager auprès des départements à reverser l'intégralité des financements aux salariées éligibles. Il précise enfin que la contribution allouée par la CNSA « *est répartie entre les départements en fonction des dernières données disponibles portant sur le volume total d'activité réalisée par les services d'aide et d'accompagnement à domicile au titre [de l'aide ménagères, l'ASH, l'APA et de la PCH]. Elle est versée aux départements dans la limite de la moitié du montant de prime exceptionnelle financé par chacun d'entre eux* ». De plus, l'intégralité de la prime

⁸⁸ Communiqué de presse de l'Assemblée des Départements de France, 4 août 2020.

⁸⁹ Page Facebook du Président de la République Emmanuel Macron, 4 août 2020. <https://www.facebook.com/EmmanuelMacron/posts/2862192187346682>. Consulté le 25 novembre 2022.

⁹⁰ Audition de Christelle Avril au CESE, 2 septembre 2020.

⁹¹ CNSA, *Attribution d'une prime exceptionnelle « COVID » aux professionnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile, Rapport d'information*, CNSA, Paris, Mars 2021.

⁹² Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la Sécurité sociale pour 2021.

versée aux professionnels fait l'objet d'une exonération fiscale et sociale, sous réserve d'être versée avant le 31 décembre 2020. Au niveau national, la prime est pensée de manière à pouvoir bénéficier à l'ensemble des professionnels : titulaires, contractuels, apprentis, toutes filières confondues, personnel de renfort notamment mis à disposition, à l'exclusion des intérimaires. Dans le courant de l'automne, la presse⁹³ relaie l'existence d'inégalités territoriales dans le versement de la prime.

Chargée du versement du financement et de la vérification de l'effectivité des aides, la CNSA rédige en mars 2021 un rapport destiné au Parlement pour rendre compte du versement de cette prime⁹⁴. Elle y précise que tous les départements français ont reçu un soutien pour le financement de la prime, à l'exception du Jura, de la Loire et de Mayotte. Ce rapport explique les modalités d'attribution et rapporte les différentes méthodes de calcul choisies dans les départements : alors que certains ont décidé d'attribuer la prime selon le nombre d'heures effectuées pour l'APA, la PCH ou l'aide-ménagère, d'autres ont également compté les heures de coordination administrative tandis qu'un troisième groupe a choisi de baser le calcul sur les heures réalisées en 2019. Par ailleurs, selon la CNSA, dans 30% des cas, les critères d'attribution de la prime ont été laissés à la discrétion de l'employeur. Alors que certains départements (la Meuse), reprennent les mêmes modes de calcul que ceux de la fonction publique, c'est loin d'être le cas de tous les départements. Plus généralement, pour l'éligibilité à la prime, les périodes d'activité, le type d'activité, les temps de travail ont varié : alors que certaines collectivités (Meurthe et Moselle par exemple) ont décidé de délivrer une prime de 1 500€ seulement aux salariées ayant exercé à temps plein pendant toute la période du confinement, d'autres collectivités ont versé la prime au prorata de la quotité du temps de travail effectif, tandis que d'autres choisissaient des critères plus généreux. Dans le département du Morbihan par exemple, la prime a été attribuée à chaque salariée présente au travail à partir de 5 % du temps effectif. D'après la carte de la CNSA, le département de Loire Atlantique a distribué une prime à hauteur de 1 000€ par salariée. Globalement la CNSA identifie 187 772 salariées comme bénéficiaires d'une prime « COVID ». De nombreuses aides à domicile ne l'ont donc pas reçue.

2.2.3. Augmentations salariales dans les branches et réforme de l'APA.

En parallèle des discussions autour de la prime, les acteurs de la branche associative (la BAD) se mobilisent à partir de février 2020 pour obtenir l'agrément de l'avenant 43 par le Ministère des Affaires Sociales. De leur côté, les partenaires sociaux de la branche des entreprises (SAP) signent un accord d'augmentation salariale le 13 octobre 2020, avenant qui ne sera jamais étendu car un autre accord, signé le 7 janvier 2021, entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2021 et prévoira des augmentations légèrement supérieures. Pour la FESP, l'accord des partenaires sociaux dans la branche SAP (entreprises), signé par la CFTC Santé Sociaux et la CFDT Services en janvier est « historique » puisqu'il prévoit de passer d'un niveau de rémunération horaire de 10,03 à 10,25€ en niveau I, de 10,06 à 10,30€ en niveau II, de 10,09 à 10,35€, en niveau III et de 10,19 à 10,45€ en niveau IV⁹⁵.

⁹³ Raynaud, Isabelle. « Prime covid : deux irréductibles départements ». *La Gazette*, 21 décembre 2020. <https://www.lagazettedescommunes.com/714507/prime-covid-deux-irreductibles-departements/> . Consulté le 25 novembre 2020.

⁹⁴ CNSA, *Attribution d'une prime exceptionnelle « COVID » aux professionnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile, Rapport d'information*, CNSA, Paris, Mars 2021.

⁹⁵ Avenant n° 6 du 7 janvier 2021 relatif aux salaires minima conventionnels.

Enfin, les partenaires sociaux de la branche des salariés du particulier employeur négocient une convention collective unique, rapprochant assistants maternels et salariés des particuliers employeurs. Elle est signée mi-mars 2021 par la FEPEM, la CGT, l'UNSA, FO le SPAMAF et la CFDT mais sans l'accord de la CSAFAM. Ces signatures précèdent directement la période d'élections professionnelles, entre le 22 mars et le 6 avril 2021⁹⁶, visant à établir la représentativité des organisations syndicales pour les salariés des particuliers employeurs et des TPE.

En ce qui concerne les associations (la BAD), Brigitte Bourguignon porte à l'automne 2020 un amendement dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2021 (PLFSS), adopté à l'unanimité des parlementaires, permettant selon elle « *d'apporter un soutien massif aux départements, dans le but de revaloriser les salariés de la branche de l'aide à domicile* », avec une dotation d'un montant allant jusqu'à 150 millions d'euros pour 2021 et de 200 millions d'euros à partir de 2022⁹⁷. En s'appuyant sur l'adoption de cet amendement, la ministre déléguée agréée l'avenant 43 en juin 2021⁹⁸, ouvrant la voie à son extension par le ministère du Travail en juillet 2021⁹⁹ et son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021. Pour le gouvernement, « *l'entrée en vigueur de l'avenant 43 permettra d'assurer une refonte complète de la grille conventionnelle et entraînera une revalorisation salariale inédite, à hauteur moyenne de 13% à 15% pour les 209 000 personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), applicable dès le 1er octobre 2021* »¹⁰⁰, précisant qu'il s'agit des personnels des associations membres des fédérations ADMR, UNA, ADEDOM et FNAFP/CSF, membres de l'union (USB) représentant la partie employeur dans la branche de l'aide à domicile (BAD). Le gouvernement annonce que la CNSA couvrira, en 2021, 70 % des coûts de la revalorisation salariale via les financements versés aux départements pour l'APA, puis 50 % les années suivantes. Cette mesure cible donc uniquement les associations qui relèvent de la BAD et ne couvre pas les entreprises ni les particuliers.

Pour les syndicats, l'entrée en vigueur de cet avenant sera à l'origine d'une très grande sollicitation. Les différents représentants syndicaux rencontrés dans nos entretiens (CFDT, CGT, FO) organisent des tours de présentation de l'avenant 43, mais ils seront très vite interpellés par des salariés « *très mécontents, qui estiment avoir été mal reclassés* ». La CGT et FO critiquent la façon dont l'avenant est appliqué. Les syndicalistes regrettent la brièveté du temps consacré dans cette commission (la CPPNI, la Commission Paritaire Permanente de Négociation et d'Interprétation de la branche) au règlement des conflits d'interprétation de l'avenant. Elles obtiennent finalement une augmentation de ce temps (2 demi-journées de réunion de la CCPNI par mois) afin de se pencher sur les dossiers, ce qui les mobilise largement. Selon les syndicats, les questions posées par l'avenant leur ont également amené de nouvelles

⁹⁶ Elle a pour conséquence donc de transformer la base électorale sur laquelle reposent les élections, et donc les taux de représentativité.

⁹⁷ Amendement à l'article 25 du PLFSS adopté en séance publique de l'Assemblée nationale, le jeudi 22 octobre 2020.

⁹⁸ Arrêté du 21 juin 2021 relatif à l'agrément de certains accords de travail applicables dans les établissements et services du secteur social et médico-social privé à but non lucratif.

⁹⁹ Arrêté du 28 juillet 2021 portant extension d'avenants à la convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile (n° 2941).

¹⁰⁰ « Publication au Journal Officiel de l'agrément de l'avenant 43 ». *Ministère des Solidarités et de la Santé*, 02 juillet 2021. <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/publication-au-journal-officiel-de-l-agrement-de-l-avenant-43> . Consulté le 27 février 2021.

adhésions, notamment dans les fonctions supports (administration) des services d'aide à domicile.

Par ailleurs, la branche est impactée par l'augmentation du SMIC, le 1^{er} octobre 2021 - simultanément avec la mise en œuvre de l'avenant 43- dans une problématique de réponse à l'inflation. Alors que l'accord prévoyait une augmentation de 2% pour les postes en bas de l'échelle de classification afin de dépasser le SMIC, ce dernier est augmenté de 2,2%, si bien que pour ces postes, le montant de salaire appliqué est celui du SMIC et non celui de l'accord (entretien avec Isabelle Roudil, 19 janvier 2022). Les salariées qui s'estiment mal classées dans la nouvelle grille font remonter leurs dossiers à la CPPNI.

L'extension de l'avenant 43 et son financement provoquent le courroux des fédérations d'entreprises commerciales, qui revendiquent, elles aussi, la capacité de mieux rémunérer leurs salariées et dénoncent les inégalités de traitement entre associations (relevant de la BAD, couvertes par l'avenant 43) et entreprises (convention SAP). En parallèle, la loi autonomie grand âge est finalement enterrée, les transformations des politiques de prise en charge des personnes âgées n'interviennent que par de simples changements de l'APA dans la LFSS à l'automne 2021.

En ce même automne 2021, un plan de 240 millions d'euros dédié à l'aide à domicile est adossé à la LFSS. Le projet prévoit la création d'un socle minimum de l'APA, fixé à 22€/heure, pour les prestataires (associations et entreprises) qui signeront des conventions avec les départements ; les salariées des particuliers ne sont pas concernés par ce tarif. Par ailleurs, une dotation qualité est prévue par rapport au tarif socle de 22€ pour une heure d'intervention à domicile. Ce bonus peut aller jusqu'à une majoration de 3€ par heure, portant la tarification à 25€, pour les structures d'aide à domicile lorsque leurs interventions sont considérées comme une nécessité particulière selon six critères son cumulatifs : « 1) accompagner des personnes dont le profil de prise en charge présente des spécificités ; 2) intervenir sur une amplitude horaire incluant les soirs, les week-ends et les jours fériés ; 3) contribuer à la couverture des besoins de l'ensemble du territoire ; 4) apporter un soutien aux aidants des personnes accompagnées ; 5) améliorer la qualité de vie au travail des intervenants ; 6) lutter contre l'isolement des personnes accompagnées »¹⁰¹. Seul le 5^{ième} critère comprend les conditions de travail. Le financement est assuré complètement par le gouvernement, via la CNSA, sans nouvelle charge pour les départements.

A l'hiver 2021, les salariées des particuliers employeurs font partie de la « première vague » de salariées à recevoir la « prime inflation » qui, cette fois, leur est versée directement, via le CESU¹⁰².

¹⁰¹https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/reforme_des_services_a_domicile_et_plfss_2022_-_notice_explicative.pdf

¹⁰² « Versement de l'indemnité inflation pour les salariés de particulier employeur ». URSSAF. <https://www.pajemploi.urssaf.fr/pajewebinfo/cms/sites/pajewebinfo/accueil/liste-des-actualites-2021/actualite-mapind.html> . Consulté le 25 novembre 2022.

3. Le développement de mobilisations

3.1. Des mobilisations en faveur des travailleurs étrangers sans papiers

Dès le début de la pandémie, plusieurs acteurs plaident pour la régularisation des sans-papiers « en première ligne », c'est-à-dire travaillant directement pour l'intérêt général, au risque de leur propre santé. Ainsi, peu de temps après le discours du Président de la République du 13 avril, des personnalités dont Pascal Brice et Louis Gallois publient le 21 avril 2020 dans le journal *Le Monde* une tribune intitulée « *Notre nation doit montrer sa gratitude envers les étrangers qui affrontent cette crise avec nous* ».

La CGT, sous l'impulsion de Maryline Poulain, responsable de l'action pour les sans-papiers à l'intérieur du syndicat, semble également avoir joué un rôle important dans cette mobilisation soutenue par des ONG et par le parti politique La France Insoumise. Fait intéressant : dans la désignation des secteurs où ces travailleurs sans papiers se trouvent « en première ligne », « l'aide à la personne » ou « l'aide à domicile » ont toujours été mentionnées.

En août 2020, Marlène Schiappa, ministre déléguée à la citoyenneté reconnaît la nécessité de régulariser certaines de ces travailleuses, mentionnant cette fois dans la liste celles attachées à la garde d'enfants. Cette position est également portée par la Direction Générale des Etrangers en France (DGEF), mais bloquée par Gérald Darmanin, au ministère de l'Intérieur (entretien avec une syndicaliste engagée sur les droits des étrangers, 25 mai 2022). Le 17 octobre 2020, une manifestation pour la régularisation des sans-papiers est organisée.

Finalement, à l'automne 2020, le gouvernement prépare à la fois des régularisations au compte-gouttes et par circulaire¹⁰³, une procédure de naturalisation possible pour les aides à domicile. Cette circulaire prévoit ainsi de « *reconnaitre l'engagement des ressortissants étrangers pendant la crise du COVID-19* » et de réduire de 5 à 2 ans la durée minimale de séjour en France nécessaire pour obtenir la nationalité pour un groupe bien particulier aux contours flous, celui des « *personnes ayant contribué activement, en première ligne, à la lutte contre la COVID-19, notamment les personnels de santé* ». Ce document demande aux personnels des préfectures de s'assurer de « *la contribution effective des personnes concernées* » en indiquant que la notion de « *service rendu important* » pourra être utilisée. L'existence de cette procédure est relayée par les fédérations patronales, qui indiquent que les aides à domicile pourront être concernées. En parallèle, pendant toute la période, les procédures de régularisation prennent du retard (entretien, 25 mai 2022).

Un an plus tard, en septembre 2022, un communiqué de presse du Ministère de l'Intérieur indique que 12 012 travailleurs étrangers ont été naturalisés au titre de la circulaire, parmi lesquels « *professionnels de santé, agents de sécurité ou d'entretien, garde d'enfants, caissiers, aides à domicile, éboueurs* »¹⁰⁴. Il poursuit, en mentionnant : « *la République s'honore d'accueillir en son sein ces nouveaux Français qui ont montré tant de détermination et de dévouement à servir leurs compatriotes* ». Quelques semaines auparavant, la FEPEM annonçait vouloir mettre en place un « *projet d'expérimentations pour une migration économique, inclusive et responsable dans nos territoires* »¹⁰⁵, l'attention aux travailleuses étrangères se traduisant ainsi par une action de cette organisation patronale.

¹⁰³ Circulaire de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, en charge de la citoyenneté, 14 septembre 2020.

¹⁰⁴ Communiqué de presse du ministère de l'intérieur, jeudi 9 septembre 2021.

¹⁰⁵ « Le secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile va lancer un projet d'expérimentations pour une migration économique, inclusive et responsable pour répondre aux besoins de recrutements à horizon 2030 »

3.2. L'apparition d'un collectif, « la force invisible des aides à domicile » et son rapport compliqué aux syndicats

De nouvelles formes de mobilisation des salariées émergent pendant la pandémie, parfois déconnectées des négociations institutionnelles. Le collectif « la force invisible des aides à domicile » se constitue en une association nationale rassemblant 5000 membres environ (5 600 dans les groupes Facebook) s'appuyant sur un maillage de collectif régionaux.

Créée au début du premier confinement par Anne Lauseig (aide à domicile à Bordeaux), la page Facebook a d'abord servi d'exutoire à la détresse des professionnelles qui, sans masque, devaient continuer à s'occuper de patients vulnérables : « *on était le seul lien que le bénéficiaire pouvait avoir puisque tous les paramédicaux ne venaient plus à domicile. Donc c'était nous qui faisons le lien. La famille ne venait pas et c'est là où ils se sont rendus compte qu'on était important.* »¹⁰⁶. On retrouve des discussions sur les conditions d'emploi, le manque de formation, les emplois du temps entrecoupés avec de grandes amplitudes horaires, les bas salaires, les problèmes de santé liés au métier.

Le manque de reconnaissance des personnes employées et soignées est au cœur du nom et du logo du collectif. Juliette Coanet, une des femmes les plus actives du collectif, qui travaille à Nantes, parle même de « mépris »¹⁰⁷. Les prises de parole soulignent l'importance incomprise de leur métier, notamment de l'aide psychologique apportée et du maintien de l'autonomie physique, intellectuelle et sociale des personnes aidées. Elles insistent sur la dignité due aux employées.

Sur la page Facebook du collectif, un thème très souvent abordé est celui des normes imposées et considérées comme des injonctions contradictoires ou ne relevant pas de la fiche de poste (que l'on retrouve aussi chez les personnels soignants des établissements): donner des médicaments parce que l'infirmière ne passera pas ou plus simplement couper les ongles ou les cheveux, actes non autorisés. Et pourtant, ces aides à domicile le font tout en craignant des remontrances des familles ou des donneurs d'ordre. Ces situations sont aussi en lien avec le Covid où des arbitrages entre consignes sanitaires et continuité des soins se sont posés quotidiennement.

Outre sa présence sur les réseaux sociaux, un « tour de France » du collectif est organisé en février 2021 et est marqué par des rencontres avec des élus, des opérations pour être visibles (notamment affiches sur les voitures et t-shirts), et, à l'automne 2021, l'organisation ou la participation aux projections du film « Debout les femmes ! » de François Ruffin et Gilles Perret. Le collectif national « La force invisible des aides à domicile » appelle à un

FEPEM, 9 juillet 2021, <https://www.fepem.fr/le-secteur-des-particuliers-employeurs-et-de-lemploi-a-domicile-va-lancer-un-projet-d-experimentations-pour-une-migration-economique-inclusive-et-responsable-pour-repondre-aux-besoin/> . Consulté le 25 novembre 2022.

¹⁰⁶ Hiscock, Stéphane. « Gironde : « Les aides à domicile méritent de sortir de la précarité. » France bleu, 21 septembre 2021. <https://www.francebleu.fr/infos/societe/gironde-les-aides-a-domicile-meritent-de-sortir-de-la-precarite-1632148888> . Consulté le 25 novembre 2022.

¹⁰⁷ Couraud, Marylise. « Loire-Atlantique. Ces aides à domicile bataillent pour ne plus être invisibles ». *Ouest France*, 29 septembre 2021. <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/loire-atlantique-ces-aides-a-domicile-bataillent-pour-ne-plus-etre-invisibles-8bc122f2-205d-11ec-aeab-7e1fbac55cd7> . Consulté le 25 novembre 2022.

rassemblement devant l'Assemblée nationale le 23 novembre, jour des questions au gouvernement, alors même que se tient le salon des services à la personne à Paris. Parmi les porte-parole de « La force invisible » figurent Anna Fenandez, syndiquée à la CGT et travaillant à l'ADMR du Loir et Cher, ainsi qu'Aurore Artigue, ancienne attachée parlementaire de Marie Pierre Vieu, députée européenne PCF jusqu'en 2019.

Au sujet des syndicats, l'intersyndicale « grand âge » de la CGT est réactivée à l'automne 2021. La CGT appelle à la grève des aides à domicile le 23 septembre, appel relayé par le mouvement de la « Force invisible » mais sans rencontrer de succès, un syndicaliste indiquant qu'une cinquantaine de personnes seulement étaient présentes à Paris dans la manifestation prévue ce jour-là. Le représentant rencontré de la fédération Commerce de la CGT souligne son rapport ambivalent au mouvement, qu'il essaie de suivre, mais souligne que celui-ci enlève les logos CGT lorsqu'il reprend des slogans du syndicat. Il relate en entretien recevoir des dizaines de messages d'insultes lorsqu'il poste des éléments signés CGT sur les réseaux du mouvement, ce qui l'a amené à arrêter d'intervenir. D'autres syndicalistes rencontrés ont également renoncé à suivre ce mouvement.

Liste des organisations interrogées : CFDT Services, CFDT Santé Sociaux, CGT Organismes Sociaux, CGT Commerce, FO Action Sociale, FEPEM, FEDESAP, FESP, UNADMR, DGCS, DGT, DGE.