

RAPPORT POUR LA DIIIESES

**L'AIDE A DOMICILE
FACE AUX SERVICES A LA
PERSONNE**
MUTATIONS, CONFUSIONS, PARADOXES

SYNTHESE

Mars 2008

FRANÇOIS-XAVIER DEVETTER, CLERSE

LAURENT FRAISSE, CRIDA

LAURENT GARDIN, RESEAU21

MARIE-FRANCE GOUNOUF, CRIDA

FLORENCE JANY-CATRICE, CLERSE, IUF

THIERRY RIBAUT, CLERSE

PREAMBULE

Cette recherche est le fruit d'une collaboration de trois équipes: le Crida (Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie) d'une part, composée ici de Laurent Fraise et Marie-France Gounouf ; le réseau 21, par le biais de Laurent Gardin ; et des membres de l'équipe Seras (socio-économie des activités et relations de service) du Clersé (Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques: François Xavier Devetter, Florence Jany-Catrice et Thierry Ribault. Un tel rendez vous de cultures socio-économiques différentes s'est avéré favorable à l'analyse d'un secteur aux multiples facettes, dont les enjeux et les outils d'analyse mobilisés portent de façon difficilement extricable sur des aspects économiques, sociaux et politiques. Chacun des chercheurs, pensons-nous, s'est enrichi de ces angles d'approches adoptés, de ces confrontations de points de vue, et plus généralement de cette collaboration pluridisciplinaire.

Dans cette synthèse l'introduction et la conclusion du rapport sont intégralement repris. Une synthèse courte de chaque chapitre est ensuite proposée. Chacune présente les principaux résultats obtenus.

INTRODUCTION

Florence Jany-Catrice

1. ENJEUX

Cent seize mille. Tel est le nombre d'emplois créés dans le secteur des services à la personne sur la seule année 2006 (soit une progression de 9,6% par rapport à 2005¹) selon la Ministre de l'économie Christine Lagarde, qui s'exprimait en septembre 2007, l'emploi étant, depuis la nomination du dernier gouvernement², inscrit au portefeuille de ce Ministère. Loin des questions du travail.

Sur les dernières décennies, chaque période politique a porté aux nues une activité, généralement dans les services. Depuis les emplois familiaux repérés et favorisés par les lois Aubry, un secteur - ou plus souvent une catégorie statistique hybride de métiers censée former un secteur - est identifié pour incarner l'échappatoire aux maux du marché du travail. Les « services à la personne » n'ont pas échappé à cette double tentation : ils incarnent, plus que jamais, cette stratégie de regroupement d'activités hétéroclites, et ils constituent, aux yeux des deux derniers gouvernements, le socle 'sectoriel' des créations d'emploi en France. Le Plan de cohésion sociale de 2005, encore appelé Plan Borloo, a alimenté de très nombreuses spéculations à l'égard de la création d'emplois dans ce secteur. De nombreux 'experts' estimaient les gisements d'emplois de l'ordre de un à trois millions, sans d'ailleurs toujours préciser la temporalité (Cahuc and Debonneuil 2004). La mise en avant de tels chiffres résonnant symétriquement à ceux du chômage, le secteur des services à la personne est devenu en quelques années la clef de voute d'une action publique focalisée sur la réduction des déséquilibres du marché du travail, la rhétorique politique gouvernementale retenant, certainement imprudemment (voir *infra*), le haut de cette vaste fourchette dans ses estimations les plus percutantes.

Il est vrai que ce secteur des « services à la personne » est au carrefour de deux enjeux majeurs. Il renvoie d'abord à l'enjeu de la création d'emplois et, de façon quasi concomitante, à celui de la professionnalisation et de la qualité de ces emplois. En effet, en recourant à des personnels faiblement diplômés, grande est la nécessité, dans ce secteur où les compétences à mobiliser sont nombreuses, et où les leviers d'attractivité faibles, d'accroître la qualification des personnels. Mais lesquels ? Pourquoi ? Comment ? Peut-on penser professionnalisation des personnes sans interroger le degré de la qualité des services rendus, ni la nature des conditions de travail et d'emploi dans lesquels ces activités sont opérées ?

Second enjeu, celui des régulations. Ce secteur des services à la personne émerge comme un secteur clé pour repérer les inflexions des politiques et régulations publiques. D'une régulation

¹ Mais, on le verra dans le chapitre 1, moins de 5% en heures travaillées.

² Juin 2007

tutélaire caractérisée par une intervention publique dans le champ de l'offre de services (par subventionnement de l'offre, créant ainsi les conditions de l'épanouissement d'une économie sociale structurée), le secteur a du, dès les années quatre-vingt, affronter des formes hybrides de régulation, où subventionnements de la demande coexistent avec le « libre choix » de l'utilisateur. Ici s'entremêlent donc, pour le meilleur et pour le pire, des politiques de création d'emplois, de dynamisation de la demande, mais aussi les régulations de l'action sociale et du monde associatif et de l'économie sociale, ainsi que des éléments de régulation relevant de la politique de santé. Ces diverses facettes font l'objet de finalités multiples, elles-mêmes en tension. En particulier, finalité d'action sociale et finalité de production de services de confort sont, par le choix du regroupement des activités au sein d'un même secteur de « service à la personne » inextricablement mêlés, créant des tensions, et des quiproquos forts utiles dans un contexte de tentative de justification de créations d'emplois, tout à la fois dans l'identification des logiques, et dans les positionnements des acteurs. L'enchevêtrement des régulations affecte une offre de service historiquement dominée par les CCAS (centres communaux d'action sociale) et les associations. L'extension de l'emploi direct dans les années quatre-vingt-dix, puis l'ouverture, récente, aux entreprises commerciales sont concomitantes de l'affirmation de la thématique des services à la personne sur l'agenda politique. Cette diversification de l'offre, souvent présentée comme une chance, est insuffisamment questionnée.

Ce rapport revient donc sur ce secteur des « services à la personne » et articule certainement les différents enjeux identifiés ci-dessus. Mais l'histoire de notre recherche collective n'a pas suivi avec linéarité les objectifs initiaux que nous avons co-construits avec notre commanditaire la DIISES.

2. TOURS ET DETOURS DE LA RECHERCHE

Dans le projet initial en effet, nous envisagions évaluer les mutations sectorielles qui s'opèrent sous nos yeux, quasiment en temps réel sous l'impulsion particulière du plan des services à la personne. Ces objectifs³ renvoyaient à la possibilité d'apprécier l'impact des récentes réformes du secteur sur l'accès aux services, les relations à l'utilisateur/client, la professionnalisation des métiers et la qualification des emplois ; de construire un cadre d'évaluation de l'utilité sociale à même de comparer l'offre privée lucrative, l'offre non lucrative et le gré à gré ; de qualifier les changements de régulation sectorielle qui sont à l'œuvre.

Ces points n'ont pas échappé à notre vigilance, et ont animé la plupart de nos réflexions collectives. Au fur et à mesure de nos investigations, des inflexions sensibles se sont toutefois opérées, tout à la fois sous la pression des réalités empiriques – les faits sont têtus –, et du fait des contingences méthodologiques imposées, ces dernières étant intimement liées aux avancées théoriques que cette recherche a favorisées.

Un certain principe de réalité a présidé aux choix de limiter notre champ d'investigation qualitatif sur quelques branches qu'englobe le vaste et éclectique « services à la personne ». Nous nous sommes limités à deux métiers identifiés dans les nomenclatures des professions et

³ Voir l'appel d'offre de la DIISES

catégories sociales (PCS) constituant au demeurant la part principale de l'activité des services à la personne : les aides à domicile et les employés de maison. Conformément aux objectifs initiaux, la recherche a donc poursuivi une analyse critique des catégories statistiques induites par les reconfigurations récurrentes du périmètre sectoriel. Elle conduit à questionner les chiffres avancés à l'occasion de la mise en place du plan Borloo. Selon nos estimations, ces deux activités représentent à elles seules, au milieu des années 2000 environ 800 000 emplois (Chol and Viger 2007), sur un probable secteur des services à la personne en comportant entre 1,3 millions et 1,6 millions en 2007⁴. Mais nous peinons à parler de « créations d'emplois », tant ce qui se joue, au-delà de la difficulté à capter statistiquement ces créations, est le plus souvent encore, la création de miettes d'emplois (Maruani 2000). Nous reviendrons sur ce point.

L'inflexion, conduisant à évoquer de façon *en apparence* parcellaire la question de l'utilité sociale des activités de services à la personne, s'est progressivement imposée à nous du fait d'autres urgences que nous imposaient ce que nous pourrions appeler une certaine *instabilité sectorielle* liée à des régulations auxquelles s'adossent de nouvelles institutions (Agence Nationale des Services à la Personne, Agence Nationale de l'Evaluation Medico-Sociale) qui apparaissent à la fois comme des outils d'évaluation et les garants d'une certaine forme de performance de ces politiques publiques mais aussi à l'arrivée de nouveaux acteurs (entreprises privées, enseignes etc.). Ces « innovations institutionnelles » s'accompagnent d'une difficulté réelle de capter statistiquement ce secteur multiforme et d'un brouillage institutionnel considérable dans le domaine des régimes d'autorisation et de contrôle des activités (au nom de la défense du libre choix notamment) et sont autant d'aspects nouveaux sur lesquels nous avons du accorder une attention plus soutenue que celle que nous avions prévue. Cette instabilité institutionnelle est le fruit d'une sédimentation et d'un enchevêtrement dans le temps de dispositifs selon que le législateur met l'accent sur l'ancrage socio-sanitaire de l'aide domicile (APA-allocation personnalisée d'autonomie, loi 2002-2) ou sur la création d'emplois de services dont la liste ne cesse d'être étendue (plan Borloo). La cohérence de cette coexistence –voire d'une concurrence– entre une pluralité de conventions de qualité a donné lieu à des analyses détaillées et une catégorisation des dispositifs de jugements qui sous-tendent les discours des acteurs, tant pour qualifier la professionnalisation des métiers que pour évaluer les besoins et mettre en relation l'offre et de la demande.

Le fait qu'une partie de ces services soit source d'utilité sociale, et la manière avec laquelle cette caractéristique est mise en question par les changements à l'œuvre, a néanmoins indirectement traversé les chapitres. D'abord lorsque la question « quels emplois sont créés ? » a été posée (chapitres 1, et 2) et que leur qualité a été finement auscultée (chapitre 3). Ensuite lorsqu'a été mise en lumière la pluralité des registres de performance de l'activité du service de l'aide à domicile : produire un service « qui fait du bien » lorsque l'on examine le besoin, un service « juste » lorsque l'on examine l'action publique, ou un service « performant » lorsque l'on se penche sur l'organisation (chapitre 4). Les chapitres 5 et 6 n'ont pas non plus été en reste sur cette question. En abordant les aspects de régulation sectorielle, ces chapitres montrent que les politiques publiques, en particulier celles qui visent à développer les dispositifs d'intermédiation formels et impersonnels avec des objectifs se déclarant clairement marchands (enseignes,

⁴ Les autres emplois dont il est question comprennent la garde d'enfants à domicile, et la myriade de petites activités dont le contenu est difficilement identifiable statistiquement. Il relève le plus souvent du particulier-employeur (voir chapitre 1).

plateformes) doivent, pour gagner en efficacité, être pensés et articulés avec les réseaux sociaux et professionnels qui interviennent dans l'identification et la sélection de l'offre de service.

La mise en lumière de l'instabilité institutionnelle entretenue depuis des années a moins conduit à la construction d'un cadre d'évaluation de l'utilité sociale unique et cohérent qu'à mieux situer le discours et les pratiques des acteurs entre différentes logiques d'actions. Pour autant, les chapitres du rapport présentent des éléments partiels de comparaisons entre l'offre privée lucrative, l'offre non lucrative et le gré à gré notamment sur la création et la qualité de l'emploi. Mais la combinaison entre une analyse quantitative et qualitative a permis de se prémunir contre les risques d'homogénéisation a priori des catégories d'employeurs sur l'unique critère du statut (CCAS, associations, entreprises lucratives, particulier-employeur) pour mettre en évidence la diversité des positionnements et des pratiques. C'est particulièrement vrai pour les associations qui sont tiraillées entre le renforcement d'un ancrage socio-sanitaire autour de la prise en charge des personnes fragiles, et une mutation vers une démarche plus entrepreneuriale, qui assumerait la concurrence avec les entreprises commerciales, et jouerait la carte de la diversification des services comme des publics.

3. METHODOLOGIE ET TERRITOIRES

Résolument inductive, notre méthodologie a eu recours de manière systématique à deux sources de données : une étude quantitative descriptive et une analyse qualitative, sous forme d'enquêtes de terrain. Revenons sur chacune d'entre elles.

D'une part, nous nous sommes appuyés de façon systématique sur les statistiques disponibles sur une partie en tout cas du périmètre sectoriel. Deux types de données ont été mobilisées, dans le but de développer une analyse infra nationale. Administratives pour les premières (issues des travaux de la Dares, et des données Ircem), ces statistiques sont caractérisées par leur déclinaison possible selon les régions et les départements. Or, des logiques territoriales fortes structurent tout ou partie du secteur, qu'il s'agisse des niveaux d'emploi, de la qualité de ces emplois ou encore de l'accès aux services et à leur qualité. Une manière d'évoquer ce contraste a constitué à identifier deux régions, théâtre de nos enquêtes empiriques et du portrait statistique. Nous avons choisi, pour ce faire, la région Nord-Pas de Calais et la région Ile de France⁵. Dans la première, les deux départements, le Nord et le Pas de Calais ont fait l'objet d'un traitement équitable. En Ile de France, ce sont surtout Paris et la Seine Saint Denis qui ont été le terrain privilégié de l'enquête. Ne cachons pas que les régions ont d'abord été identifiées pour leur facilité d'accès, du fait des réseaux tissés par les chercheurs avec divers acteurs dans des recherches antérieures. Mais il n'était pas non plus inintéressant d'examiner les différences entre l'Ile de France et la « province ». Paris en particulier apparaît très atypique par rapport aux autres départements français qu'il s'agisse du poids du régime mandataire par rapport au régime prestataire (voir *infra*, chapitre 2), ou du fait des contrastes dans les durées moyennes du

⁵ Pour des raisons de facilité d'accès au terrain, quelques entretiens ont été réalisés en Haute Normandie, région dans laquelle les contrastes entre la Seine Maritime et l'Eure sont intéressants et montrent l'importance du régulateur pour la production de liens à l'emploi de qualité. Cette spécificité territoriale fera l'objet de recherches ultérieures. Nous ne l'évoquerons que de façon suggestive dans ce rapport.

travail, ou encore du fait du poids des entreprises privées commerciales.. Cet atypisme interroge certaines régulations dont la source d'inspiration est parfois très parisienne et correspond peu aux réalités et contingences territoriales. On pense en particulier à la pénibilité liée aux trajets, qui revient de façon récurrente dans les entretiens auprès des salariés de la province et certainement moins à Paris. On pense aussi aux stratégies déployées par les salariées en matière de recours au système mandataire, davantage plébiscité à Paris, et plus subi en province.

Mais le niveau territorial le plus intéressant pour l'analyse de l'aide à domicile est sans conteste le niveau infrarégional. Et il l'est pour au moins deux raisons. D'une part, du fait que la politique de l'APA relève des Conseils généraux. Il apparaît que Paris et la Seine Saint Denis, issus d'une même région, n'ont rien en commun en matière de recours aux services à la personne, ni en niveau, ni en contenu, de même que les comparaisons entre Lille-Nord et le Pas de Calais révèlent des contrastes importants. D'autre part, s'agissant de services de proximité, très dépendants de clientèles spécifiques (personnes âgées, catégories sociales très élevées...), la demande peut sensiblement varier d'un bassin d'emploi à un autre. Nous nous limiterons, dans ce rapport, à l'identification de contrastes entre départements.

La seconde source de données a été l'Enquête emploi. Les statistiques que nous avons extraites de cette enquête ont permis d'enrichir nettement l'analyse de la qualité des emplois générés dans ce secteur. Cette seconde source d'informations n'est cependant pas régionalisable, malgré divers appels en ce sens depuis plusieurs années ((Cnis 2007); (Gadrey et al. 2006)). Ce constat d'un système régional d'information relativement lacunaire interroge la visibilité que peuvent avoir les politiques publiques décentralisées, en particulier sur notre champ d'investigations, sur les conséquences régionales, et *a fortiori* infrarégionales, de la mise en place et du développement de l'APA ou de politiques de formations professionnelles visant au développement des emplois dans l'intervention à domicile. On a montré, dans d'autres travaux, qu'au niveau des territoires, l'état de la statistique territoriale était entachée de zones d'ombre couvrant des pans entiers de l'emploi et du travail, en particulier les conditions d'emploi et les conditions de travail (Jany-Catrice 2007).

Les statistiques faisant référence aux régions, et les comparant le cas échéant entre elles, relèvent donc, dans ce rapport, uniquement de sources administratives. Celles-ci sont composées de données utiles (niveau d'emploi, durée du temps de travail, activité) mais très insuffisantes eu égard à la richesse potentielle que constitue l'Enquête emploi (temps partiel contraint ou choisi, relation d'emploi (précarité), conditions de travail selon les caractéristiques sociodémographiques de la population étudiée). Une analyse vraiment approfondie au niveau des départements, où se jouent une partie des régulations sectorielles (voir chapitre 6) ne peut faire l'économie de données qui seraient issues de l'enquête emploi régionalisée, seule capable d'examiner finement la qualité des emplois et les conditions de travail. D'une certaine manière, ce plaidoyer constitue en soi un résultat incident de notre recherche.

Ce qui se noue dans ce secteur n'est évidemment pas réductible à une batterie d'indicateurs statistiques. Une enquête qualitative auprès d'interlocuteurs de différents statuts a très nettement enrichi ce premier état des lieux. A ce stade de l'analyse, nous avons limité raisonnablement cette enquête à deux segments des « services à la personne » : les services de confort à domicile et plus encore aux interventions à domicile auprès des personnes âgées. Ce compromis est le fruit de facteurs pratiques : accès aux interlocuteurs, poids de cette activité dans le total de l'activité (au moins la moitié des emplois de services à la personne), mais aussi

de facteurs analytiques puisque c'est sur ce métier de l'intervention au domicile, que les tensions identifiées ci-dessus sont les plus vives : politique d'emploi vs. politique sanitaire et sociale ; services pour publics fragiles (et tout particulièrement les personnes âgées dépendantes) vs. services pour ménages actifs ; qualification des structures vs. qualification des personnes. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces tensions dans différents chapitres de ce rapport.

Pour mener cette enquête qualitative, nous avons adopté, dans les deux régions étudiées, une unique grille élaborée par l'ensemble des participants au projet. Chaque catégorie d'acteurs a été interrogée selon une grille dédiée : salariés, employeur-association, employeur-entreprise privée. Un canevas de questions, à géométrie variable, pour les acteurs de la régulation a été rédigé et mis en expérimentation dans les deux régions, et les quatre départements.

Nous avons au total réalisé 85 entretiens semi-directifs entre janvier et septembre 2007, systématiquement enregistrés et retranscrits. 30 salariés ont été interrogés au cours d'entretiens en face à face, menés hors du regard de leur hiérarchie. Leur durée a varié de 30 mn (pour certaines salariées en gré à gré) à 1h30 pour de nombreux salariés en régime prestataire. Par ailleurs, 32 employeurs ont également accepté de répondre à nos entretiens semi-directifs. Parmi eux, on trouve des employeurs associatifs, des directeurs de CCAS et des directeurs d'entreprises de services. 16 entretiens ont également été réalisés auprès des « acteurs de la régulation » du marché de l'aide à domicile auprès des personnes âgées. La prise de rendez-vous a parfois été rendue compliquée en particulier dans les Conseils généraux qui, nous ont-ils dit à plusieurs reprises, ne souhaitent pas « parler à la place de leurs élus ». C'est la raison pour laquelle nous avons anonymisé de façon drastique les propos de ces interlocuteurs. On trouve, parmi ces acteurs de la régulation des responsables de DRTEFP (Direction régionale du travail et de la formation professionnelle), des référents ANSP en région, des responsables APA dans les conseils généraux, des responsables formation, un médecin du travail, un médecin référent dans un conseil général, des directeurs de fédérations d'association, des maisons de l'emploi, des formateurs dans l'aide à domicile (voir tableau récapitulatif en annexe).

Notre méthode inductive a consisté, dans la plupart des chapitres, à confronter les discours et les jugements des acteurs à trois niveaux : usagers (bien que le nombre d'entretiens (7 personnes aidées ont été interrogées, toutes en Ile de France) soit ici relativement peu significatif de la diversité des publics), salariés, employeurs et acteurs de la régulation. Sans la disponibilité dont ont fait preuve tous ces acteurs, dont certains n'ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts pour s'entretenir avec nous des enjeux du secteur, cette recherche n'aurait pu être menée à son terme.

Nous identifions, au terme de ce travail articulant ces aspects quantitatifs et qualitatifs, trois angles morts constituant autant de limites à l'entreprise, et des pistes de prolongement de ces analyses. D'une part, la très faible représentation des usagers dans notre échantillon est un aspect fragilisant en partie certaines analyses sur la qualité, mais aussi sur les régulations. D'autre part, la quasi-absence, dans notre échantillon, de salariés en gré à gré (deux seulement ont accepté un entretien, malgré la grande ténacité des enquêteurs), des salariés travaillant au noir, ou encore la sous représentation des travailleurs immigrés dans notre échantillon, pose des questions. Cette limite est aussi l'un des symptômes d'une activité profondément atomisée, avec peu ou pas de collectifs de travail, *sans prise pour le chercheur*. Les syndicats ne sont guère actifs sur ces situations de particulier-employeurs, et nous ne les avons pas non plus contactés, ce qui constitue une troisième limite de ce travail. Présente dans les cas d'organismes prestataires, la

médecine du travail n'a pas accès aux salariés relevant de la convention collective du particulier-employeur, c'est-à-dire, dans les services à la personne, à 84% des emplois⁶.

Cet angle mort de notre recherche, qui en est une limite incontestable, est plus généralement un pan invisibilisé du marché du travail. Ce constat est d'autant plus inquiétant qu'on le rappelle, ce secteur est considéré comme une des clefs de voute des politiques d'activation du marché du travail à la française. Les premières évaluations de reprises d'emploi de salariés bénéficiant du RSA semblent directement conduire une partie importante des salariés sur ce type d'emplois. Mais d'autres recherches seraient nécessaires sur ces mêmes thèmes, en cherchant à accroître les prises de vue directes sur ces publics fragiles, souvent relégués en dehors des champs d'enquêtes.

4. STRUCTURE DU RAPPORT

Nous avons organisé notre rapport autour de six chapitres, chacun sous la responsabilité éditoriale d'un chercheur. Chaque chapitre cependant s'est nourri tout à la fois du terrain de tous les chercheurs, dont les entretiens ont systématiquement été mutualisés, et des séances régulières de confrontations des cadres interprétatifs des résultats qui émergeaient au fur et à mesure, ainsi que de la collecte de données.

Les deux premiers chapitres, rédigés par Florence Jany-Catrice cherchent à éclaircir les contours sectoriels remodelés par la loi de 2005. Le chapitre 1 « les services à la personne : catégories, nomenclatures, discours », rappelle que pour être validées, les catégories classantes relèvent généralement tout à la fois de registres statistiques, cognitifs et politiques. C'est l'articulation équilibrée de ces trois registres de représentation qui permet à une catégorie classante de s'imposer progressivement. Florence Jany-Catrice montre que, dans le cas des services à la personne (au sens du plan de cohésion sociale de 2005), c'est le registre politique qui domine l'ensemble, faisant fi de, et sans doute s'appuyant sur, la confusion que génère le cas échéant un tel regroupement d'activités disparates voire éclectiques.

Conscients des limites de l'exercice, le chapitre 2 tente cet impossible exercice de l'évaluation des niveaux d'emplois dans le secteur, et de la croissance de ces emplois dans le temps. L'auteur identifie trois phases de croissance de l'emploi dans le secteur des OASP, la dernière ayant débuté en 2003. Replacée dans cette perspective historique, la performance de création d'emplois dans le secteur des services à la personne entre 2005 et 2006 apparaît médiocre et, dans tous les cas, contrastée selon les régions. Les données administratives permettent, depuis 1997, d'identifier une partie de l'activité privée commerciale qui prend son essor dans le secteur des services à la personne. Florence Jany-Catrice montre que les emplois qui s'y développent le font sur une base de durée du travail très faible, ce qui conduit, lorsqu'on raisonne en équivalents temps plein, à des niveaux et créations d'emplois encore plus limités.

Le chapitre 3 approfondit ce premier bilan, en l'enrichissant par une entrée par la qualité de l'emploi. François-Xavier Devetter esquisse ainsi une évaluation de cette qualité à partir d'outils

⁶ Même si certains des intervenants peuvent subir un examen médical au titre de la part salariée de leur activité.

de mesure mis au point par le BIT (bureau international du travail) au début des années 2000 (Somavia, 1999), et en s'appuyant cette fois sur l'enquête emploi. Ceci lui offre l'avantage de peaufiner les critères, mais l'inconvénient de ne pouvoir être décliné territorialement. Les travaux du BIT associent la notion d'emplois décents ou d'emplois adéquats à des critères relevant des dimensions suivantes : rémunérations des salariés, sécurité, conditions de travail, reconnaissance. Sur la base de ces travaux, François-Xavier Devetter souligne que les emplois générés par le secteur des services à la personne ne vérifient aucun des critères de "convenabilité" des emplois au sens du BIT. Ce bilan quantitatif, qui fait état d'une situation particulièrement médiocre, peut être partiellement nuancé selon les catégories d'organismes. L'auteur identifie notamment des contrastes importants entre les emplois du secteur de l'économie sociale, les emplois du secteur privé, et ceux du secteur du particulier-employeur. Ceci constitue, ici aussi, un résultat majeur de cette recherche.

Ces trois premiers chapitres ont permis de dresser un bilan quantitatif peu avenant de l'évolution du secteur, pris dans l'étau de la concurrence. Cette concurrence exerce des forces cumulatives en poussant à la division des tâches, les entreprises privées s'implantant surtout dans le secteur des activités de ménage, et fragilisant de la sorte les stratégies de globalité sur lesquelles les associations étaient massivement engagées : globalité de la prestation, globalité de la prise en charge... peu compatible avec une division accrue des tâches.

C'est sur la base de ce constat que le chapitre 4 soulève une question centrale pour la pérennité de ce secteur, et pour la légitimation d'un espace réservé à l'économie sociale: la question de l'articulation entre qualité d'emploi et qualité du service. Thierry Ribault rend compte de la pluralité des représentations – et de leur légitimation – de la professionnalisation, et propose ce faisant d'identifier des « cercles vertueux » qualité de service-qualité d'emploi. Adoptant une approche résolument constructiviste, l'auteur de ce chapitre repère, après une fine et systématique analyse transversale de l'ensemble des entretiens, une grande diversité de conventions de professionnalité et alerte sur les risques encourus à vouloir réduire la richesse de ces conventions à une seule d'entre elles, en particulier celle qui est incitée à se développer actuellement : la convention de professionnalité marchande. Quand bien même la jugerait-on nécessaire à l'évolution et à la modernisation des métiers de l'aide à domicile, elle ne peut en aucun cas être considérée comme suffisante à garantir une avancée durable en matière de qualité d'emploi comme de qualité de service.

Dans le chapitre 5, Laurent Fraisse et Marie-France Gounouf identifient les tensions au cœur de la mise relation de l'offre et de la demande, de la détection d'un besoin d'aide à l'identification et à la sélection d'un service. Ils montrent que la multiplication des dispositifs d'intermédiation interroge la cohérence, l'équité et l'efficacité des politiques publiques. Cohérence lorsque l'autonomisation et la formalisation croissante des fonctions d'évaluation des besoins et de la mise en relation de l'offre et la demande ne débouchent pas sur une amélioration de l'information et de la hiérarchisation de la qualité des différents modes d'intervention (prestataire, mandataire et gré à gré) à même d'orienter des personnes âgées dans la sélection d'un service d'aide à domicile. Équité lorsque le nombre inégal d'intermédiaires participant de l'évaluation des besoins ne repose pas uniquement sur le degré d'autonomie de la personne, mais aussi sur le mode d'intervention et le mode de solvabilisation du service. Efficacité de dispositifs d'intermédiation plus formels (enseignes, plateformes, certification) lorsque ceux-ci ne sont pas pensés et articulés avec les réseaux personnels qui interviennent dans l'identification et la sélection de l'offre de service.

Le chapitre 6 propose une actualisation éclairante des régulations sectorielles en articulant rétrospective historique et enjeux des nouvelles réglementations. Laurent Gardin présente d'abord l'évolution des politiques publiques qui se juxtaposent plus qu'elle ne se substituent les unes aux autres depuis trente ans. Il approfondit les politiques publiques les plus récentes, en particulier celle de 2002 sur la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie et celle de 2005, le Plan Borloo, sur le développement des services à la personne. Ces politiques ont un impact sur les employeurs du secteur qui demande d'être précisé : accroissement de l'emploi direct de gré à gré, entrée des entreprises commerciales, mutations des positionnements associatifs, cantonnement de l'action du service public. Face à ces politiques, les acteurs du secteur développent aussi leurs propres stratégies sur le choix des services développés, sur l'accessibilité des usagers (plus ou moins ciblés), sur le statut des salariés, leur formation, le positionnement par rapport aux autres employeurs. Cette confrontation fait émerger trois types de régulation. Si, avec le développement des services à la personne, la régulation concurrentielle semble devenir dominante dans le discours des acteurs, ses limites sont identifiées, ainsi que la persistance d'une régulation tutélaire héritée de la construction historique du secteur de l'aide à domicile. En outre, face aux régulations tutélaire et concurrentielle, la branche de l'aide à domicile tente spécifiquement de construire une régulation conventionnée, fondée sur la loi 2002-2 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale, ainsi que sur les revendications des acteurs associatifs, et vise ainsi à faire reconnaître son utilité sociale.

5. VALORISATION DE LA RECHERCHE

Ces premiers résultats de recherche devraient être certainement encore confrontés à d'autres terrains, d'autres expériences, aux acteurs, à ceux qui sont porteurs de l'identité de l'économie sociale, mais aussi aux professionnelles, aides à domicile: comment se reconnaissent-ils/elles dans nos grilles d'analyse et dans les résultats que nous avons proposés ?

Pour ce faire, trois prolongements sont envisagés pour certains, planifiés pour d'autres. Le **23 mai 2008** les trois équipes partenaires de ce projet organiseront une journée de restitution des travaux à l'IFRESI (Lille). Au cours de cette journée, différents intervenants viendront croiser les regards portés sur les mutations de ce secteur. Jean Gadrey (Professeur Emérite à Lille¹) introduira la journée en présentant des réflexions qu'il mène sur la question de l'utilité sociale adossée à ce secteur. Franck Bailly et Karine Chapelle (économistes, Care, Université de Rouen), présenteront leurs travaux issus de la réponse au même appel d'offre de la DIIESES, sur la formation professionnelle dans l'économie sociale. L'après midi sera consacrée aux questions de qualité d'emploi, qualité de service et professionnalisation. Un temps de la journée de restitution sera consacré aux acteurs régionaux : des syndicats seront sollicités, ainsi que des employeurs associatifs et directeurs d'entreprises de services à la personne. Ils auront tribune ouverte tout à la fois pour réagir aux résultats de cette recherche mais aussi pour présenter leur propre diagnostic sectoriel.

Deux pistes de publication prolongeront ce travail, et ces restitutions. D'une part est envisagée la rédaction d'un ouvrage collectif : « l'aide à domicile face aux services à la personne : mutations, confusions, paradoxes ». Les éditions ERES ont été approchées et se sont montrées intéressées

par la publication d'un ouvrage sur la base des enjeux politiques sociaux et économiques dont il serait porteur.

Un ouvrage des seuls membres du CLERSE pourrait aussi voir le jour aux éditions La Découverte. Il s'agirait ici de diffuser, sous une forme plus accessible qu'un ouvrage directement issu d'un programme de recherche, les principaux enjeux pour le marché du travail, de l'essor du secteur des « services à la personne ». La publication de ces ouvrages bénéficierait d'un appui financier de l'Institut universitaire de France.

BIBLIOGRAPHIE

Cahuc, P., and M. Debonneuil. 2004. Productivité et emploi dans le tertiaire. In *n°49*, edited by r. d. CAE: Paris.

Chol, A., and E. Viger. 2007. Données statistiques relatives au temps partiel dans le secteur des services à la personne. *note de la DARES* octobre.

Cnis. 2007. Niveaux de vie et inégalités sociales edited by J. Freyssinet, 117.

Gadrey, J., M. Laffut, and C. Ruyters. 2006. Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord-Pas-de-Calais et en Wallonie. In *Etudes Prospectives Régionales* edited by C. R. N. P. d. Calais. Lille.

Jany-Catrice, F. 2007. Inégalités et pauvreté dans la région Nord Pas de Calais. Baromètres: Rapport pour le conseil Régional Nord Pas de Calais 250.

Maruani, M. 2000. *Travail et emploi des femmes*. Vol. repères. Paris: Ed. La Découverte.

CHAPITRE 1.

OFFRE ET DEMANDE DE SERVICES A LA PERSONNE:

CHIFFRES, CATÉGORIES ET DISCOURS

Florence Jany-Catrice

Clersé-Cnrs, Iuf

Les deux premiers chapitres sont complémentaires. Ils visent à fournir une estimation des emplois et de leur évolution dans le «secteur des services à la personne» au sens du plan de cohésion sociale de 2005 (dorénavant intitulé SP2005). Cet objectif s'avère délicat puisque, selon les travaux, et leurs auteurs, le secteur des services à la personne ferait travailler entre 1 et 7 millions de salariés. Et les créations récentes varieraient, selon les sources, de 70 000 à 150 000 emplois annuels...

Sans prétendre trancher définitivement cette question, le premier chapitre vise à identifier et à fournir des explications au haut degré de complexité à laquelle le chercheur est confronté dans ses essais de quantification de l'emploi de ce secteur. Nous analysons ainsi l'émergence de cette « nouvelle configuration sectorielle », qui, loin de regrouper les « services personnels et domestiques » de la nomenclature officielle en vigueur, puise au gré des « besoins des ménages » des fragments d'activité (ici de l'aide aux devoirs, là du bricolage ou assistance informatique à domicile, ailleurs encore -et plus massivement- de l'aide à la personne dépendante ou des activités de ménage à domicile), regroupés en une catégorie au périmètre difficilement saisissable¹.

Ce que nous montrons ici, est que ce flou tient tout autant aux contours sectoriels qu'à celui des catégories socioprofessionnelles concernées et des « métiers » des services à la personne. La confusion produite –et illustrée par les annonces très divergentes en matière d'emplois créés- semble être en quelque sorte la contrepartie d'un élargissement *politique* de la notion d'usagers segmentés, sous-jacente au développement des services d'aide aux personnes âgées, aux enfants, aux ménages etc. (qui prédominait dans une logique d'action sociale ciblée) à la notion - en apparence neutralisée- de « personne ».

S'appuyant sur ce premier constat, ce chapitre produit trois résultats majeurs. D'abord, à la suite des travaux de Desrosières et Thévenot, il rappelle que pour être validées, les catégories classantes relèvent tout à la fois de registres statistiques, cognitifs et politiques. C'est l'articulation *équilibrée* de ces trois registres de représentation qui permet à une catégorie classante de s'imposer progressivement. Dans le cas des services à la personne, un faisceau d'indices permet de souligner que c'est le registre politique qui domine largement l'ensemble, faisant fi de, et sans doute s'appuyant sur, la confusion que génère un tel regroupement d'activités disparates.

¹ Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder la quantité de méta-données qui accompagnent les publications des chiffres sur tout et surtout partie de ce SP2005. (Par exemple : ACOSS Stat, Bilan, 2008, Les particuliers employeurs : un nouvel essor en 2006, n°63, février).

Ensuite, pour tester la cohérence du SP2005, nous cherchons à estimer si ce classement est compatible avec les enquêtes utilisées habituellement, en particulier l'Enquête Emploi qui demeure le support scientifique traditionnel permettant de repérer finement les caractéristiques des emplois, et donc leur qualité (Roux, 2007). La réponse négative apportée nous contraindra à utiliser, dans le chapitre 2, des sources administratives, complexes, et peu maniable pour l'analyse de la qualité de l'emploi. De ce premier état des lieux ressort l'idée de tensions fortes entre des réalités de terrain empreintes de logiques d'action tout à fait distinctes, et un regroupement singulier –et peut-être inédit? -d'activités abritées sous le terme de « services à la personne ».

Au-delà des nomenclatures, et c'est le troisième résultat de ce chapitre, nous montrons que c'est aussi *l'organisation générale de l'activité*, souvent représentée comme prolongement d'une activité domestique et peu organisée, qui *génère un haut degré de confusion statistique*. Précisions. Ce secteur SP2005, atomisé, est caractérisé par une multiplicité d'« employeurs² », du fait que l'emploi direct a été largement favorisé par les politiques publiques depuis le début des années 90. Les situations de multi-employeur auxquelles les salariés sont confrontés contribuent elles aussi à nourrir la confusion autour de la représentation statistique et sociale de l'activité. Cette situation de multi-employeur se double de celle de multi-statut à laquelle une partie importante des salariées sont contraintes, souvent pour compléter un temps de travail fragmenté, et de courte durée. La multiplication des modes de recours à l'emploi : prestataire, mandataire, gré à gré et le cumul possible dans la même journée, de ces trois modalités, complexifie encore les situations. Pensée au départ comme activité globale, pour répondre aux besoins complexes d'un public ciblé, souvent dépendant, l'aide au domicile (une des professions importante de cette nouvelle configuration sectorielle) est intrinsèquement polyvalente, et des glissements de fonction sont fréquents. Cette polyvalence, constitutive du métier, contribue à jeter le trouble sur ce qui se noue dans l'enceinte du domicile : tâches simples ? Tâches complexes ? Responsabilité ? sont autant de questions qui ne peuvent trouver réponse par la seule captation statistique. Nous identifions aussi l'importance du lieu de la prestation, ici le *domicile des usagers*, comme facteur de flou supplémentaire, invisibilisant une partie du contenu de l'activité, mais aussi du rapport salarial. Que se passe-t-il pour l'utilisateur comme pour le salarié, quand la porte du domicile se referme ? Quels rapports de pouvoir se nouent ? Quelles tâches sont réellement effectuées ? Quelles exigences sont posées de part et d'autre ?

Dans cette inextricable situation, la généralisation du chèque emploi service universel (Cesu), pièce maîtresse du système de développement du Plan des services à la personne, aggrave nettement toute tentative d'éclairage statistique. En remplaçant dans de nombreux cas, le contrat de travail, le Cesu constitue une véritable boîte noire empêchant de caractériser quantitativement et qualitativement le rapport salarial.

Catégorie d'abord politique, productrice de haute confusion statistique, la nomenclature SP2005 complexifie la tâche du chercheur économiste, sociologue ou statisticien qui peine à trouver, dans les bases de données existantes, les réponses nécessaires pour l'évaluation du Plan de développement des services à la personne.

² C'est d'ailleurs le seul secteur d'activité en France où le nombre d'employeurs excède largement celui des salariés, signe d'un émiettement de l'activité pour les salariés.

CHAPITRE 2.

LES SERVICES A LA PERSONNE : NIVEAUX ET EVOLUTIONS

Florence Jany-Catrice

Clersé-Cnrs, Iuf

Il peut sembler, à la lecture du chapitre 1, paradoxal de s'engager sur un impossible exercice de l'évaluation des niveaux d'emplois dans le secteur, et de la croissance de ces emplois dans le temps, en laissant la question de la qualité de ces emplois partiellement en suspend (voir chapitre 3). A partir de données administratives (Dares, Ircem), on prend le risque d'identifier trois phases de croissance de l'emploi dans le secteur des OASP (organismes agréés des services à la personne), la dernière ayant débuté en 2003. Replacée dans cette perspective historique, la performance de création d'emplois dans le secteur des services à la personne entre 2005 et 2006 apparaît comparable aux résultats de l'ensemble de la période, et, dans tous les cas, contrastée selon les régions. Depuis 1997, ces sources administratives permettent d'identifier une partie de l'activité privée commerciale qui prend son essor dans le SP2005. Les emplois qui s'y développent le sont sur une base de durée du travail faible (en système prestataire), voire très faible (en système mandataire), ce qui conduit, lorsqu'on raisonne en équivalents temps plein, à des niveaux et créations d'emplois très limités dans l'activité commerciale privée jusqu'ici.

Malgré la fragilité des données construites, des indices convergents nous amènent à conclure que la création d'activité dans le secteur des services à la personne a été certes soutenue (116 000 emplois sur l'année 2006), mais comparable au rythme des périodes précédentes, malgré une forte mutation de l'offre, en particulier une création importante d'entreprises commerciales privées. Ainsi, dans les seuls organismes agréés des services à la personne, l'emploi a été multiplié par quatre durant les douze dernières années. L'année 2006 n'est de ce point de vue pas exceptionnelle.

Outre cette remise en perspective dynamique des emplois créés sur l'année 2006, l'estimation des volumes *d'heures* de travail créées donne, elle aussi, une tonalité moins optimiste aux créations d'emplois, puisque la durée du travail des nouveaux emplois a été de l'ordre de 10h à 12h par semaine. A la précarité, sorte d'état provisoire dans l'attente d'un emploi stable (R. Castel, 2005), se développe un *précarariat* ancré, institutionnalisé, pour une fraction croissante des travailleurs. Notre secteur, loin d'être épargné par cette dynamique, en constitue même son paradigme. Ce chapitre, par ses aspects descriptifs rappelle ainsi que mettre et remettre en définition ce que l'on appelle « l'emploi », ou l'emploi soutenable ou encore l'emploi adéquat (au sens du BIT, 2005) est vital. Le secteur des services à la personne est une heuristique efficace pour analyser, de façon empirique, ces questions conceptuelles.

En parallèle avec ces considérations globales sur l'emploi, nous montrons que les organisations ne sont pas toute égales devant la nature des emplois, ni surtout devant la durée du travail. Toutes régions confondues, c'est dans les emplois directs (relevant des conventions du particulier-employeur) et sous le régime mandataire que les durées du travail sont

généralement les plus faibles, l'Île de France constituant, à cet égard, une exception majeure. Dans cette région en effet, on note un engouement pour le régime mandataire, autour d'emplois de durée globalement plus élevée que dans les autres régions françaises. Toutes régions confondues, c'est très nettement le système prestataire, public (centres communaux d'action sociale (CCAS)), ou associatif, qui offre des emplois d'une durée plus élevée, en moyenne de l'ordre de 800 heures annuelles par salarié.

Par ailleurs, dans les OASP qui regroupent des salariés sous régime prestataire et sous régime mandataire, ce sont les emplois en système prestataire qui ont connu la plus forte croissance, bien qu'il soit délicat d'opérer un distinguo net entre ces deux catégories, un même salarié étant fréquemment sous les deux régimes. Néanmoins, on identifie (1) qu'en 2006, dans les OASP, environ 60% des emplois sont sous régime prestataire, et 42% sous régime mandataire, et (2) que la répartition des heures travaillées est plus encore favorable au système prestataire (deux tiers des heures travaillées environ).

En représentant 85% des emplois des services à la personne, les 1, 2 millions d'emplois de gré à gré supplantent massivement toute autre modalité de recours à l'emploi observé. Ces emplois directs, de faible durée annuelle, ont connu une très forte hausse en 2006, nettement plus forte que celle observée dans les OASP.

Compte tenu des incertitudes multiples relatives à la mesure et aux estimations d'emploi auxquelles nous aboutissons, les annonces gouvernementales rendant régulièrement compte des progressions de la création d'emploi dans le secteur des services à la personne intriguent. En affirmant vouloir clarifier et élargir les activités des « services à la personne », le plan a semé le trouble dans les estimations des niveaux sectoriels d'emploi, et, en conséquence, dans les créations nettes d'emplois. Il l'a fait d'abord parce que l'élargissement des activités de services à la personne (gardes d'enfants, aide à domicile, activités de ménage), à des prestations diverses au domicile, voire en dehors du domicile « à condition qu'elles fassent partie d'un bouquet de services » (Marbot et al. 2008) a contribué à obscurcir l'état de l'emploi d'un secteur déjà difficilement saisissable : nomenclatures inadaptées, relations d'emploi multiples, enquêtes auprès des salariées peu adaptées également aux réalités socio-économiques de la multitude des métiers en question. Il l'a fait aussi parce qu'en regroupant sous une neutralité englobante, tous les usagers de ces « services à la personne » sous l'intitulé « personne », malgré la diversité des situations (des publics fragiles dépendants aux ménages biactifs à hauts revenus), il a gommé les spécificités des métiers qui se sont progressivement construits autour de logiques distinctes : action sociale pour les unes, confort pour les autres.

CHAPITRE 3.

LA QUALITE DES EMPLOIS DANS LES SERVICES A LA PERSONNE

François-Xavier Devetter

Clersé-Cnrs, Telecom Lille I

Le troisième chapitre vise à approfondir l'étude de la qualité du travail et de l'emploi dans les services à la personne. Pour éviter d'embrasser des métiers trop différents et caractérisés par des logiques variées (notamment des activités effectuées le plus souvent en complément à un métier principal comme dans le soutien scolaire), mais aussi parce que nous n'avons pas les moyens statistiques d'appréhender une telle configuration sectorielle, nous nous sommes concentrés sur deux professions principales qui représentent quantitativement une part importante du secteur. Il s'agit des aides à domicile (environ 420 000 personnes selon l'enquête emploi 2005) et des employés de maison (plus de 350 000 salariés). La distinction entre ces deux métiers repose davantage sur le type de bénéficiaire du service (les aides à domicile intervenant auprès des personnes âgées) que sur la nature des tâches souvent proches (activité de la vie quotidienne, entretien du domicile). Sur le plan méthodologique nous nous sommes appuyés d'une part sur l'enquête emploi 2005³ (ainsi que sur l'enquête SUMER 2003 pour certains aspects des conditions de travail) et d'autre part sur les entretiens qualitatifs menés au cours de cette étude.

Dans un premier temps nous nous sommes attachés à mieux cerner la définition de la qualité d'un emploi. Dans ce but, nous nous sommes inspirés des travaux du Centre d'étude de l'emploi⁴ et des recherches menées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail autour des notions de 'travail décent' ou de 'travail inadéquat'⁵ pour isoler quatre dimensions complémentaires constitutives de la qualité d'un emploi. Il s'agit d'abord de la rémunération et des perspectives d'évolution : salaire mensuel, progression du salaire en fonction de l'ancienneté, fréquence des formations, etc. La seconde dimension correspond aux conditions de travail proprement dites : intensité, sécurité, pénibilité du travail. Il convient néanmoins de ne pas limiter la notion de pénibilité aux seules contraintes physiques mais de prendre en compte les aspects psychologiques particulièrement importants au sein des métiers de service ayant une composante relationnelle. Ensuite, nous avons distingué une troisième dimension relative à la sécurité ou au contraire à la précarité de la relation d'emploi. Cette dimension essentielle renvoie à la stabilité et la sécurité économique qu'un emploi permet d'acquérir. La fréquence des

³ Certes, cette enquête présente un certain nombre de lacunes pour étudier le secteur du fait de l'importance des situations de multi-employeurs et du travail au noir. Néanmoins, elle permet, en entrant par les professions (employées de maison et aide à domicile) de fournir une image approximative des conditions d'emplois. Il est probable cependant que l'image reflétée par l'enquête emploi soit sensiblement meilleure que la « réalité », l'enquête emploi appréhendant mieux les salariées les mieux insérées au sein de ces professions.

⁴ CEE, La Qualité de l'Emploi, Repères, La Découverte, 2006

⁵ Présentés notamment dans un numéro spécial de la Revue internationale du travail, consacrée au travail décent (n°142, 2003)

contrats à durée indéterminée et à temps plein est alors un indicateur important mais qu'il faut compléter avec d'autres éléments individuels comme l'ancienneté moyenne mais aussi des dimensions liées au ménage comme la fréquence des situations où la salariée (puisqu'il s'agit d'emplois féminins) est seule personne à apporter des ressources par exemple. Enfin, le quatrième critère de qualité des emplois est lié au degré de reconnaissance sociale que permettent d'obtenir les emplois en questions. Cette reconnaissance dont l'importance est soulignée par les travaux d'Axel Honneth par exemple, passe à la fois par le bénéfice de droits équivalents à ceux des autres salariés mais également par un aspect plus symbolique de reconnaissance sociale permettant d'éviter notamment un sentiment de 'déclassement'. D'un point de vue statistique cet élément est évidemment délicat à aborder. Nous nous sommes néanmoins appuyés sur des variables disponibles dans l'enquête emploi comme le fait de ne pas bénéficier d'une formation adaptée à l'emploi occupé ou encore le souhait d'un autre emploi. Enfin, la proportion de salariés étrangers peut fournir une indication sur la faible attractivité d'un métier pour les nationaux.

A partir de ces quatre dimensions nous avons construit un indicateur synthétique de qualité de l'emploi afin d'évaluer la place des aides à domicile et des employées de maison parmi l'ensemble des métiers de niveau employé ou ouvrier (PCS 5 et 6). Les résultats sont clairement négatifs pour les salariés des services à la personne : tous les indicateurs retenus leur sont défavorables. L'indice synthétique de qualité de l'emploi atteint 81 pour les employées de maison et 85 pour les aides à domicile contre une moyenne de 100 pour les employés et ouvriers. Seuls les 'serveurs et commis' et les 'nettoyeurs' s'approchent d'une situation aussi dégradée (87). Sur les quatre dimensions il apparaît clairement que les aides à domicile et employés de maison figurent tout en bas du classement : le taux de travailleur à bas salaire y est particulièrement élevé, les perspectives de progression semblent faibles, les emplois apportent une sécurité économique médiocre à une population fragilisée, les conditions de travail sont dures tant sur le plan physique que psychologique et enfin ces métiers n'apportent une reconnaissance juridique (notamment via le chèque emploi service universel) et sociale qu'assez faible.

Néanmoins, il convient de nuancer ce constat largement négatif en soulignant la diversité des situations comme l'attestent les écarts parfois sensibles entre aides à domicile et employées de maison (les premières étant le plus souvent dans une position moins défavorable) mais également les entretiens qualitatifs. Deux dimensions importantes permettent de rendre compte de cette diversité : l'organisation du travail d'une part et la « nature » des activités. En effet, si le secteur reste majoritairement organisé sous la forme de l'emploi direct, les structures prestataires ont connu un certain essor et occupent une place non négligeable (voir chapitre 1). La nature de l'employeur (particulier, particulier via une association mandataire ; association prestataire ; entreprise ; CCAS) joue un rôle non négligeable sur la qualité des emplois. De même, et en lien avec le critère précédent, la nature des activités - à savoir si le service est rendu dans une logique en partie sociale au bénéfice d'une population fragile (personnes âgées ou handicapées) ou au contraire dans une stricte logique d'externalisation des tâches domestiques - joue un rôle essentiel. Dans le premier cas, l'existence de financements extérieurs (via l'APA notamment) permet de déconnecter le prix payé et le salaire reçu et donc d'envisager des perspectives d'amélioration des rémunérations. Ensuite, les besoins des personnes fragiles étant sensiblement plus importants, le travail auprès d'elles implique des durées d'intervention plus

longues et des emplois du temps potentiellement plus resserrés que lorsque les clients ne demandent que deux à trois heures de ménage hebdomadaire. Enfin, l'aide à domicile auprès des personnes dépendantes nécessite des compétences, relationnelles notamment, beaucoup plus larges qui donnent une assise forte à la revendication d'une reconnaissance sociale réelle. Les emplois se raccrochent ainsi à une logique de service social et s'éloignent nettement d'une stricte logique d'emplois « domestiques ».

CHAPITRE 4.

L'AIDE A DOMICILE FACE AU MARCHÉ : L'IMPOSSIBLE PROFESSIONNALISATION

Thierry Ribault

Clerse-Cnrs

En quoi la professionnalisation des métiers des services d'aide à domicile permet-elle d'articuler qualité d'emploi et qualité de service dans ces métiers ? Autrement dit, qu'est-ce qui dans la professionnalisation peut déclencher un cercle plus ou moins vertueux qualité d'emploi-qualité de service ? Comment donc penser la professionnalisation de manière à jouer positivement sur ces deux dimensions ? Ces questions nous amènent à réfléchir à la manière dont les acteurs eux-mêmes pensent la professionnalisation et la construisent.

Eu égard à la complexité des activités ici considérées, nous avons cherché à réintroduire pour mieux la prendre en compte et en reconnaître les valeurs, la pluralité des motifs qui peuvent pousser les acteurs à accomplir leur travail de manière professionnelle. Nous avons donc défini les « conventions de professionnalité » en vigueur dans chacun des espaces que nous avons identifiés : le besoin, l'organisation, l'action publique. Une convention de professionnalité est une logique qui est communément mobilisée - donc partagée - par des acteurs différents, relativement à un espace donné - ou par un même acteur dans plusieurs espaces - et qui attribue à la définition de la profession une caractéristique dominante. Il y aurait ainsi non pas *une* mais *des* professionnalisations. Au croisement de notre méthodologie et des matériaux empiriques recueillis, plusieurs résultats apparaissent.

Tout d'abord, dans le discours des acteurs, c'est tour à tour, la vocation, l'éthique, le pragmatisme, la rationalisation industrielle, le marché, le politique, la réglementation, la relation de service, ou encore une combinaison de ces huit conventions, qui va fonder la professionnalité. Les acteurs sont donc traversés par des conventions non stabilisées et parfois contradictoires, et leur discours n'est pas uniforme, y compris au sein d'un même groupe d'acteurs.

Second résultat, aucune convention de professionnalité ne peut prétendre garantir à elle seule la simultanéité de la qualité de service et de la qualité d'emploi. Ceci est peu étonnant puisque les acteurs construisent en fait des discours qui vont puiser dans des registres variés de la qualité. Cela signifie que vouloir asseoir la professionnalisation de l'aide à domicile sur une seule des conventions de professionnalité reviendrait à nier l'existence des autres dimensions de la qualité de service et d'emploi dont les autres conventions sont porteuses, et ce faisant reviendrait à perdre la possibilité de « rééquilibrage » que présente le respect d'une certaine variété des conventions. La professionnalité est donc un construit évolutif en tension, et seule cette tension permet de réguler qualité de service et qualité d'emploi.

Troisième résultat, il existe des risques à vouloir unidimensionnaliser la définition de la professionnalité autour de la seule convention marchande. Le risque principal est celui d'une importante dégradation de la qualité d'emploi et de la qualité de service dans les activités

concernées. Or si la convention marchande, ainsi d'ailleurs que la convention industrielle, tendent à s'imposer dans les discours, donc dans les pratiques, et tendent ainsi à marginaliser les autres conventions, cela ne signifie pas qu'elles sont pour autant plus cohérentes ou plus achevées que les autres.

Quatrième résultat, les impulsions fortes en faveur d'une convention de type marchand requièrent des acteurs un repositionnement de plus en plus fréquent. Ce qui ressort de l'ensemble des entretiens, quel que soit le type d'acteurs, c'est que ces derniers se considèrent comme plongés dans un chaos institutionnel non seulement chronique mais aussi croissant. Le passage en force de la convention marchande génère ainsi une fragmentation des autres conventions de professionnalité, qui produit à son tour une situation véritablement cacophonique. Cette cacophonie n'est pas compatible avec un espace de négociation entre des légitimités certes divergentes mais qui auraient en commun la volonté de valoriser les trois éléments constitutifs de l'utilité sociale des services à la personne en général et de l'aide à domicile en particulier : l'égalité d'accès d'une part, la qualité de service d'autre part, et enfin la qualité de l'emploi, censée garantir le passage des emplois aux métiers.

Vouloir créer de toute pièce un Marché des services à la personne, et ce, à n'importe quel prix, revient ainsi à nier ou au minimum à instrumentaliser ces trois dimensions de l'utilité sociale. Dans la mesure où atteindre une vraie situation de Marché requiert une consolidation sans limite de la convention marchande, il est urgent pour limiter cet élan, non pas tant de réguler le Marché des services à la personne, ce qui supposerait l'existence du Marché, mais d'essayer d'*instituer* les échanges, autrement dit de rechercher une raison d'échanger tout en refusant d'accepter que les échanges n'aient d'autre légitimité qu'eux-mêmes.

Pour conclure, professionnaliser dans l'optique de la convention marchande c'est créer les conditions d'homogénéisation des « cas » à traiter de manière à les traiter avec plus d'efficacité et surtout au meilleur prix. Ce n'est toutefois pas tant le manque d'égard envers la personne qui caractérise la convention marchande, que la croyance qu'elle alimente en la possibilité de réduire les besoins de sollicitude à une demande d'heures de service. L'idéal du Marché est d'échanger dans la plus grande transparence, alors que l'aide à domicile réalise concrètement au quotidien un travail sur et avec le corps de l'autre.

Il n'est pas étonnant, dans un tel contexte, que nombre de débats sur la professionnalisation des aides à domicile aient porté sur la définition des frontières de leurs interventions, notamment sur le fait de savoir si les « gestes au corps » font ou non et jusqu'où et avec quelle fréquence partie de leur zone d'intervention. Ce que l'on appelle souvent avec pudeur la « dimension relationnelle » du métier d'aide à domicile est bel et bien une relation au corps de l'autre, et une professionnalisation qui passerait à côté du corps et des problématiques qu'il engendre, ne ferait rien de moins que nier la part de l'ombre qui habite ce métier. Il nous revient de parvenir à faire l'éloge de cette ombre et de considérer, *également*, derrière le corps glorieux de la personne autonome, le corps pesant de la vieillesse.

CHAPITRE 5.

PRENDRE SOIN DE QUI ? LES LIMITES DE LA MISE EN CONCURRENCE DES SERVICES À LA PERSONNE

Au-delà de la personne, dispositifs pluriels de mise en relation de l'offre et de la demande et qualification incertaine des destinataires de l'aide à domicile.

Laurent Fraise en collaboration avec Marie-France Gounouf

CRIDA

L'histoire des services à la personne est traversée par la tension entre penser les services à domicile dans le cadre d'une « politique de la vieillesse » qui va jusqu'à la perspective de définir un cinquième pilier de la sécurité sociale, et une « politique de l'emploi » qui vise à créer des emplois de services aux particuliers. Or, les deux politiques ne construisent pas les mêmes catégories de destinataires. Mise en place en 2002, l'Allocation Personnalisée Autonomie (APA) s'adresse aux personnes âgées en perte d'autonomie. Le plan Borloo (2005) est volontairement plus vaste et cible, comme les emplois familiaux d'Aubry, les services aux particuliers au sens large (informatique, garde d'enfants, soutien scolaire, ménage), élargissant le champ aux couples d'actifs.

L'identification et la catégorisation des destinataires d'une aide ou d'un service « à domicile » est depuis 20 ans l'objet de disputes et de malentendus qui ont traversé la construction sociale du secteur des services à la personne. La notion très générale de « personne » à laquelle on ajoute souvent un qualificatif (âgée, handicapée, dépendante, active, etc.) est venue recouvrir la diversité des publics visés par les services à la personne. Il est d'ailleurs remarquable que le périmètre d'un nouveau secteur soit moins désigné par la nature de l'activité que par le type de destinataire.

Le chapitre 5 analyse la mise en relation de service au regard à des registres différents de qualification des destinataires des services. Du signalement d'un besoin d'aide à l'identification et la sélection d'une intervenante et/ou d'un organisme, de l'évaluation de l'autonomie et des ressources du destinataire aux conditions de mise en œuvre du service au domicile, les étapes intervenant en amont de la réalisation de la prestation sont de plus en plus formalisées et font intervenir un nombre croissant d'intermédiaires entre l'aide à domicile et la personne aidée.

Incertitude sur la qualité du service, autonomie de la personne âgée, tiers financeur public, structuration de l'offre expliquent le nombre croissant d'intermédiaires (famille et entourage, professionnels de santé, équipes médico-sociales des départements, évaluateurs externes, agents des plates-formes et enseignes de service, responsables d'organismes de services à la personne) qui interviennent en amont de la réalisation du service.

Le signalement et l'évaluation d'un besoin d'aide à domicile par une tierce personne (parent, médecin, etc.) est souvent le révélateur des ambiguïtés et hésitations d'une personne en perte d'autonomie à reconnaître une difficulté à « faire soi-même ». A l'inverse, l'arbitrage entre faire soi-même ou faire faire qui intervient chez les particuliers ayant recours à des services de ménages n'implique pas l'intervention impérative d'un proche ou d'un professionnel.

Pour autant, la distinction entre personnes fragiles et non fragiles n'est qu'en partie le référentiel structurant pour hiérarchiser les dispositifs de mise en relation de l'offre et de la demande, notamment parce qu'elle implique ou non la médiation d'une tierce personne dans la qualification des besoins. Le chapitre montre en effet que le nombre inégal d'intermédiaires intervenant dans l'évaluation de la demande ne dépend pas uniquement de la perte d'autonomie de la personne aidée, mais aussi du mode d'intervention sélectionné (prestataire, mandataire, gré à gré) et de la solvabilisation du service (APA, déduction fiscale). Situation instable qui s'avère plus ou moins équitable puisque l'évaluation par un tiers n'est pas une obligation uniquement relative à un niveau d'incapacité de la personne mais à son degré de solvabilité.

Outre la question de l'équité, le chapitre montre également que la multiplication des dispositifs d'intermédiation n'est pas aujourd'hui un facteur de cohérence du secteur des services à la personne. Loin de clarifier ses contours, elles génèrent des tensions quant à la qualification des destinataires de ses services selon qu'elles privilégient une logique d'action sociale ou de création d'emplois. A la fois étape de qualification des besoins, de détermination d'un montant d'allocation et d'un niveau d'heures d'intervention, de prescription plus ou moins explicite d'un type de services, l'évaluation est un champ de concurrence entre intermédiaires aux logiques et intérêts différents.

Discriminante pour l'attribution d'une allocation, la référence à l'aide et à l'accompagnement de personnes fragiles n'a pas été un frein à la mise en concurrence progressive des services d'aide à domicile et des modes d'intervention. L'instauration d'un quasi-marché a été limitée aux services de ménages délivrés dans le cadre du titre service, ce qui exclut l'aide familiale aux personnes âgées, malades ou handicapées, en difficulté pour accomplir tous les actes de la vie quotidienne. En France, les ambivalences liées à la formulation d'une demande d'aide à domicile par une personne en perte d'autonomie n'ont pas été jugées comme incompatible avec un discours sur le « libre choix » qui a trouvé une traduction concrète avec la mise en place de l'APA, puis le plan Borloo. Ou plutôt l'intervention d'un tiers professionnel (équipe médico-sociale) dans la qualification des besoins ainsi que l'apparition de nouveaux dispositifs (enseignes, agrément, certification) de qualification de l'offre ont été présentées comme des garanties suffisantes pour restaurer la capacité à choisir un service ou une intervenante.

Mais même lorsque l'intervention d'un tiers-évaluateur est formalisée dans un dispositif professionnel, comme les équipes médico-sociales dans le cadre de l'APA, la stricte séparation entre la qualification du besoin et la mise en place du service ne constitue pas une garantie de « libre choix » d'un mode d'intervention, notamment pour une personne fragile. Les profils des équipes médico-sociales, les options politiques des conseils généraux, les coopérations et négociations entre réseaux médico-sociaux et les services d'aide à domicile dans la qualification de la demande sont autant de facteurs qui influencent de manière plus ou moins explicite l'identification et la sélection d'un mode d'intervention à domicile.

Dernier résultat de ce chapitre, le caractère universel ou généraliste des nouveaux dispositifs visant dans le cadre du plan Borloo à formaliser la mise en relation de l'offre et de la demande selon des conventions plus marchandes et industrielles (enseignes nationales, Cesu, certification) est pour le moins discutable. Souvent présentés comme « tout public », ils opèrent dans la pratique des segmentations de clientèles. Envisageable pour les ménages actifs, l'usage de technologies d'information et de procédures standardisées s'avère d'autant plus problématique pour les personnes fragiles qu'il n'est pas arrimé aux vecteurs de confiance que

constituent leurs réseaux personnels de proximité. Ces médiations souvent informelles de proches ou de professionnels de santé participent à la personnalisation de la mise en relation de service.

Cet encastrement relationnel de l'évaluation du besoin comme de la sélection d'un service d'aide à domicile rend problématique les tentatives de construction d'un marché sur la base de dispositifs impersonnels. La généralisation de procédures de qualification de l'offre par agrément, certification ou labellisation qui pourrait réguler la concurrence en permettant une hiérarchisation des services n'a pas encore fait ses preuves. La standardisation de la qualité à travers des contrôles et des normes ne constitue pas aujourd'hui pour les destinataires un signal discriminant à même de justifier les différences de prix entre modes d'intervention.

Dans ce contexte, les services qui investissent dans la qualité du service pour les utilisateurs tout en ayant le souci d'améliorer la qualité de l'emploi pour les intervenantes au domicile risquent d'être pénalisés à court terme s'ils ne sont pas en mesure de couvrir le coût de la qualité par un prix garanti ou un volume d'heures suffisants. Le respect des multiples prescriptions relatives aux différentes procédures d'autorisation et/ou de certification souvent présentées comme un élément fort de différenciation d'un service peut s'avérer insuffisant pour se mettre à l'abri de la concurrence des modes d'intervention les moins régulés comme l'emploi direct en gré à gré.

CHAPITRE 6. QUELLES EVOLUTIONS DES MODES DE REGULATION ?

*Laurent Gardin,
Réseau 21, Université de Valenciennes*

1) Ce dernier chapitre actualise les modes de régulation dans l'aide à domicile et les services à la personne. Dans cet objectif, il approfondit l'analyse des politiques publiques à l'œuvre dans ces domaines comme l'évolution des caractéristiques des employeurs. Les politiques publiques en direction de l'aide à domicile et des services aux personnes se sont multipliées depuis la seconde guerre mondiale et, plus particulièrement, depuis les années 80. Elles ont des objectifs différents, axés soit sur la réponse aux besoins de services de personne spécifiques comme les dispositifs d'aide à domicile, d'aide-ménagère et plus récemment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2002, soit sur la création d'emplois, voire l'insertion comme les associations intermédiaires en 1987, les emplois familiaux en 1991 et, en 2005, le chèque emploi service universel... La compréhension de ces politiques publiques est particulièrement complexe car celles-ci continuent le plus souvent de coexister. On assiste à une sédimentation des politiques publiques qui entraîne brouillage et confusion dans la compréhension du secteur.

2) Les politiques sociales liées à l'autonomie des personnes dépendantes ont connu un fort développement avec la loi sur APA qui confie aux conseils généraux un rôle croissant dans le financement de ce secteur. L'APA s'applique aux personnes de 60 ans ou plus en situation de perte d'autonomie, nécessitant une aide pour les actes essentiels de la vie. La même année, la loi 2002-2 rénovant l'action sanitaire et sociale est venue donner un cadre légal à l'aide à domicile en mettant l'accent sur le droit des usagers, la formation des intervenants, leur encadrement, le projet des structures conventionnées... En 2005, le plan Borloo est venu se juxtaposer à ces politiques en visant la création d'emplois massive dans les services à la personne avec l'instauration de nouveaux dispositifs comme l'Agence nationale des services à la personne, les enseignes, et la fusion d'anciens comme le chèque emploi service et le titre emploi service. L'impact du chèque emploi service universel et des enseignes dont les objectifs sont un développement quantitatif et qualitatif du secteur apparaît encore limité à l'heure actuelle. Une conséquence importante du Plan Borloo tient dans la croissance du nombre de structures agréées notamment au niveau des entreprises privées.

3) L'analyse de l'offre de services fait découvrir un paysage particulièrement complexe. Les rapports de gré à gré où le particulier est employeur sont majoritaires et leur développement a été fortement encouragé par les politiques publiques visant la création d'emplois. Les associations, quant à elles, ont joué un rôle historique dans la construction du secteur de l'aide à domicile. Aujourd'hui, elles se trouvent écartelées entre la poursuite de leurs missions traditionnelles, centrées sur les activités d'aide aux personnes et les possibilités de développement de nouveaux services vers plus de confort. Les CCAS voient quant à eux leur activité se réduire ou, du moins, se cantonner à certains territoires. L'actualité dans l'offre de services résulte de la croissance du nombre d'entreprises privées. Si elles pouvaient intervenir depuis 1996, ce n'est que depuis le Plan Borloo, que leur nombre s'est fortement accru. Alors qu'elles se positionnaient principalement sur des activités relevant de l'agrément simple, elles

entrent de plus en plus en concurrence avec les autres acteurs en obtenant l'agrément qualité. Certaines veulent être autorisées comme les associations de l'action sociale et passer des conventions avec les conseils généraux.

4) Ces évolutions des politiques publiques comme de l'offre de services questionnent les types de régulation à l'œuvre : dans quelle mesure s'achemine-t-on vers la construction d'un nouveau marché ? Les politiques locales accompagnent-elles cette construction d'un nouveau marché ? Sont-elles dans d'autres modes de régulations plus traditionnels hérités des rapports construits antérieurement avec les acteurs associatifs ? Ou s'engagent-elles sur de nouvelles dynamiques prenant en compte les spécificités des acteurs associatifs qui sont alors à préciser ? La régulation tutélaire construite avec les politiques sociales de l'Etat-providence apparaît en retrait. Les financements liés à la Sécurité sociale sont proportionnellement aux autres dispositifs en baisse et apparaissent de moins en moins structurants. Une tendance forte vise la construction d'une régulation concurrentielle à travers la solvabilisation des usagers qui leur permet de choisir parmi une offre de service qui se diversifie de plus en plus. Dans cette dynamique, l'accent porte plus sur la création quantitative que sur le développement qualitatif que les Directions départementales du travail et de l'emploi n'ont pas à l'heure actuelle les moyens d'aborder. L'agrément qualité délivré par les DDTE s'avère beaucoup plus aisé à obtenir que l'autorisation dans le cadre de l'action sanitaire et sociale. De plus, le gré à gré peut concurrencer aussi bien les services agréés que les services conventionnés dans la réalisation de services auprès de personnes fragiles. Les politiques nationales s'inscrivent donc dans une régulation de plus en plus concurrentielle.

5) L'examen des régulations territoriales, montre que ces dernières balancent entre ces deux types de régulation tutélaire et concurrentielle. Les conseils généraux sont soucieux de continuer à recourir à une offre structurée avec un personnel formé, encadré... mais dans le même temps le recours au gré à gré s'avère moins coûteux et ils doivent laisser le choix aux usagers... Face à cette problématique, entre les régulations tutélaire et concurrentielle, une partie des acteurs associatifs est à la recherche d'une troisième voie conventionnée. Ils ont progressivement admis la possibilité d'une concurrence avec d'autres prestataires, mais ils suggèrent, quand ils interviennent auprès de personnes dépendantes, que cette concurrence ne soit pas fondée sur le prix mais plutôt sur l'utilité sociale et la qualité des prestations fournies comme de l'emploi, l'accessibilité au service. Cette revendication constitue une volonté de conventionnement avec les pouvoirs publics intégrant ces exigences. Il s'agit de réencadrer socio-politiquement le marché à partir d'une impulsion associative qui mobilise également les pouvoirs publics. La loi 2002-2 sur la rénovation de l'action sociale s'inscrit, dans une certaine mesure, dans cette logique.

6) Toutefois, les conseils généraux ne sont pas tous prêts à s'engager dans de tels conventionnements qui les obligent à entrer dans une logique négociée de tarification avec les services d'aide à domicile prestataires. Plus coûteux que le recours à des services de gré à gré, ou à des services ayant peu de personnel formé, ces services sont « boudés » par certains conseils généraux qui rechignent à appliquer la loi 2002-2 dans une logique de maîtrise des enveloppes budgétaires. Certains préfèrent gérer l'APA d'une manière plus concurrentielle en rupture avec la gestion des prestations des Cram qui, dans une logique tutélaire, encadreraient strictement l'offre comme la demande de service. Au final, le Plan Borloo renforce cette logique de concurrence entre les employeurs en appuyant une diversification de l'offre qui entend intervenir sur les services à la personne mais également dans l'aide à domicile, sans pour autant

imposer des exigences aussi fortes que celles de la loi 2002-2 sur l'organisation des services, la formation et le statut des employés ou le droit des usagers.

CONCLUSION GENERALE

Laurent Fraisse

L'ensemble des chapitres de cette recherche permettent de mieux cerner l'impact des récentes mesures législatives, en particulier le plan Borloo, sur la création et la qualité de l'emploi, la relation de services et la professionnalisation des métiers dans le secteur mouvant des services à la personne.

Le tableau qui se dessine est loin d'être définitif. Objet de réformes régulières depuis quinze ans, le secteur est traversé par un enchevêtrement de régulations (Gardin, chapitre 6) et une pluralité de conventions de professionnalité (Ribault, chapitre 4) qui rendent incertaine sa stabilité institutionnelle. La coexistence, voire la concurrence de référentiels constitue la caractéristique même d'un secteur aux contours flous dont les activités sont difficilement saisissables statistiquement (Jany-Catrice, chapitre 1).

Cette instabilité institutionnelle n'est pas nouvelle. Il y a à la fois des éléments de continuité par rapport à des recherches antérieures en particulier les tensions récurrentes entre une logique d'action sociale et logique de création d'emplois. D'une certaine manière, la séquence des années 2000 avec l'instauration de l'allocation personnalisée autonomie (APA), suivi de la mise en place du plan Borloo illustre ce mouvement de balancier entre ces deux pôles d'attraction en matière de politiques publiques.

S'il est encore trop tôt pour évaluer l'ensemble des effets du plan Borloo, il est cependant possible de dégager plusieurs tendances à partir de la double analyse quantitative et qualitative menée dans le cadre de cette recherche. Ce regard est plutôt critique, à la mesure des effets d'annonce qui ont précédé et suivi le plan de cohésion sociale de 2005.

Des créations d'emplois à temps très partiel dans la continuité des tendances passées

Comme le rappelle Florence Jany-Catrice, les services à la personne ont été principalement valorisés sous l'angle de leur potentiel de création d'emplois chiffrés à 500 000 en trois ans (CERC, 2008). De fait, la croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne est importante puisque que largement supérieure à la moyenne nationale (chapitre 2).

Si la progression du nombre d'emploi créés est indéniable, une mise en perspective dans le temps et dans l'espace vient nuancer les effets propres du plan Borloo. L'augmentation des emplois entre 2005 et 2006 se situe dans la moyenne des années précédentes (chapitre 2, p.15-16). Il n'y a donc pas d'amplification mais bien continuité en la matière que ce soit pour les salariés employés en organismes de services à la personne ou ceux en emploi direct chez un particulier-employeur.

Mais surtout, la durée du travail de ces emplois demeure particulièrement faible. Le volume horaire de travail moyen est de 600 heures annuelles par salarié en organismes agréés et de 430

heures en emploi de gré à gré. Ce qui correspond en moyenne à des emplois d'environ un tiers-temps. Comme le souligne Florence Jany-Catrice (Le Monde, 26 février 2008), ramenés en équivalent temps plein, il n'y a plus que 32 000 emplois créés en 2006. A ce niveau, le plan Borloo ne semble pas marqué de rupture. A l'inverse, le contraste est saisissant entre la communication offensive des pouvoirs publics sur le boom des emplois de services à la personne et le peu de préoccupations pour juguler la précarité d'emplois à temps très partiel.

Par ailleurs, cette progression de l'emploi est inégalement répartie sur les territoires. Certaines régions comme l'Ile-de-France ont connu une croissance faible du nombre d'emplois en 2006 avec parfois des pertes d'emplois enregistrées dans certains départements comme les Hauts de Seine. Enfin, l'implantation de nouveaux entrants comme les entreprises ne se traduit pas systématiquement par une création nette d'emplois, mais vient parfois seulement compenser les pertes dans le secteur associatif.

La prédominance des emplois en gré à gré sur les emplois dans les organismes agréés

Avec 1, 27 millions d'emplois en 2006 (chapitre 2, p.31), l'emploi direct en gré à gré demeure le mode d'intervention le plus fréquemment utilisé, loin devant le nombre d'emplois en organismes agréés services à la personne (392 200 emplois en 2006). De fait, l'emploi en gré à gré a continué à progresser de manière importante (+8%) entre 2005 et 2006. A ce niveau le plan Borloo ne semble pas engager d'inversion de tendance en faveur de l'emploi en organismes agréés alors même que l'arrivée des entreprises commerciales était présentée comme un facteur clé de professionnalisation du secteur.

Il est bon de rappeler que le développement rapide de l'emploi direct d'intervenantes à domicile par des particuliers employeurs est le résultat d'un choix politique délibéré. Contrairement par exemple à la Belgique (Nassaut, Marée, Nyssens, 2006) qui a privilégié le recours systématique à des services prestataires, y compris pour l'utilisation du titre service pour des travaux de ménage ou de bricolage, la France a largement favorisé l'emploi en gré à gré sans que l'intervention auprès de personnes fragiles dans le cadre de l'APA ne constitue une limite à son extension. De ce point de vue, le plan Borloo s'inscrit dans la suite des précédentes réformes. Il ne circonscrit, ni ne réglemente davantage l'emploi direct. Pas plus qu'avant le plan de cohésion sociale, l'emploi en gré à gré ne fait l'objet d'une réglementation ou d'un agrément à l'instar des assistantes maternelles dans le secteur de la petite enfance. Au contraire, l'instauration du Chèque emploi service universel renforce son potentiel de développement. Contrairement à l'ancien titre emploi-service, le CESU n'accorde a priori pas de préférences pour les services prestataires mais laisse le libre choix du mode d'intervention.

Cette progression continue de l'emploi en gré à gré n'est donc pas complètement surprenante puisque le plan Borloo visait à l'élargissement à de « nouveaux services » au domicile plus qu'au développement de l'aide aux personnes âgées et de la garde d'enfants. Elle est en revanche problématique du point de vue de la qualité de l'emploi puisque la croissance de l'emploi direct s'accompagne d'une baisse de la durée moyenne de travail par salarié qui est inférieure à celle en organisme agréé. Or, compte tenu des faibles marges de progression d'un salaire horaire dont le niveau tourne autour du SMIC, l'insuffisance du nombre d'heures maintient à un niveau très

faible les rémunérations des salariés des services à la personne. Cette situation ne peut qu'être préoccupante pour un plan qui prévoyait d'« améliorer les conditions de rémunérations, les droits sociaux et la formation des salariés »¹.

Promouvoir une qualité du service sans qualité de l'emploi ?

L'insuffisante attention portée aux résultats en matière de qualité de l'emploi est-elle la contrepartie de l'accent mis ces dernières années sur la professionnalisation des organisations dans le cadre des procédures d'agrément ou de certification et plus largement sur l'investissement dans les enseignes nationales, nouveaux intermédiaires censés structurer par la qualité le marché des services à la personne ? Penser qu'il suffit de professionnaliser l'offre pour que la qualité de l'emploi suive, c'est sans doute sous estimer sa faiblesse structurelle. Francois-Xavier Devetter démontre (chapitre 3) que quels que soient les indicateurs de qualité de l'emploi choisis, ils demeurent particulièrement médiocres en comparaison d'autres secteurs de services à emplois « peu qualifiés » (hôtellerie-restauration ou le commerce). Les rémunérations y sont faibles et les perspectives d'augmentation salariale limitées. La persistance de travail au noir, de modalités spécifiques de contractualisation (Cesu) et d'un fort turn-over sont des indicateurs de faible sécurité et stabilité de l'emploi. La pénibilité physique, l'exposition à des produits toxiques et les multiples trajets entre domiciles altèrent les conditions de travail. Enfin, le manque de reconnaissance sociale et juridique n'est que partiellement compensé par la reconnaissance symbolique qui tient à la relation d'aide et d'accompagnement d'une personne fragile.

En privilégiant la création d'emploi à tout prix, en ne limitant pas le recours au gré à gré, en mettant en concurrence les modes d'intervention et les organismes agréés, il n'est pas certain que le plan Borloo favorise la généralisation des « bonnes pratiques » en matière de gestion des ressources humaines et d'amélioration des conditions de travail.

Une entrée des entreprises récente et territorialement polarisée

Le plan Borloo avait fait de l'entrée des entreprises commerciales dans l'offre de services à la personne le signe d'une professionnalisation du secteur. De ce point de vue, le nombre d'agréments accordés aux entreprises est en forte progression, alors que le nombre d'associations agréées stagne (chapitre 2). En outre, la moitié des emplois en organismes agréés en 2006 ont été créés par les entreprises privées. Reste que les emplois créés en entreprises sont loin des prévisions annoncées. D'autant que sur certains territoires, on ne peut exclure les effets de substitution avec l'emploi associatif, notamment en mode mandataire.

Enfin, les variations locales sont importantes. Les entreprises privées se concentrent en Ile-de-France où elles représentent 18% des emplois contre seulement 2,7% en Nord Pas de Calais (chapitre 2). Ces données laissent à penser que l'implantation territoriale des entreprises se fait de façon très sélective en privilégiant d'abord les grands centres urbains. Cette polarisation

¹ Plan de développement des services à la personne, 16 février 2005, www.cohesionsociale.gouv.fr, p.4.

géographique de l'offre privée lucrative n'est pas sans lien avec la liberté d'implantation encouragée par le plan Borloo en rupture avec la recherche d'équilibre territorial que privilégiait la logique de sectorisation.

Des régulations toujours plus enchevêtrées ?

La situation française se caractérise par un empilement des régulations relevant de logiques différentes (Enjolras, Laville, 2001). Cet enchevêtrement de réglementations est source d'incohérence et d'instabilité institutionnelle. Ici encore la comparaison avec la situation belge est éclairante. En Belgique, il y a d'un côté l'aide familiale vers les publics fragiles, qui relève d'une régulation tutélaire en réglementant et finançant des services non marchands (public ou non lucratif), et de l'autre l'aide ménagère qui laisse place à une régulation quasi-concurrentielle entre prestataires public, privé non lucratif et lucratif dans le cadre d'un financement direct de la demande par le titre service. La complexité institutionnelle de la situation française tient à un mixte d'éléments de régulation tutélaire (agrément, tarification, sectorisation, subvention de l'offre, etc.), de régulation concurrentielle (liberté tarifaire et d'implantation, solvabilisation de la demande, « libre choix » des modes d'intervention et des organismes agréés) et d'arrangements territoriaux entre institutions et services d'aide à domicile.

De ce point de vue, le plan Borloo ne vient pas clarifier les tensions qui traversent le secteur (Gardin, chapitre 6). Il ajoute plutôt des éléments de complexification du paysage par l'introduction de nouveaux intermédiaires entre l'offre et la demande (les enseignes), d'instance de régulation (ANSP), de moyens de paiement (Cesu), d'organismes agréés (entreprises privées lucratives). Loin de préciser le dénominateur commun entre des activités très disparates, il élargit la liste des services en brouillant un peu plus la distinction entre services dits de « care » auprès de publics fragiles (enfants, personnes âgées, malades, etc.) et des services dits de confort. Loin de fixer des limites à l'emploi direct, il le renforce potentiellement avec le Cesu et l'allègement des charges sociales. Loin de clarifier les conditions d'intervention des organismes de service à la personne, il accentue la mise en concurrence entre agrément et autorisation en introduisant un droit d'option entre les deux procédures.

Si la sédimentation des régulations persiste, la mise en place du plan Borloo n'est pas neutre. Il n'enraie en rien l'affaiblissement d'une régulation tutélaire qui s'est caractérisée par une baisse significative des heures financées par la CNAV et des caisses de retraites au fur et à mesure que l'APA est montée en régime. Il n'a pas facilité l'application de la loi 2002-2 qui pouvait offrir a priori un cadre possible d'une régulation plus conventionnée où les associations autorisées seraient reconnues comme des interlocuteurs des pouvoirs publics à même de discuter de la tarification en contrepartie d'exigence accrue en matière de qualité de service. A ce niveau l'instauration d'un droit d'option a rendu la procédure d'autorisation plus contraignante. En revanche, le plan Borloo accentue les éléments de régulations concurrentielles en encourageant l'arrivée des entreprises privées lucratives, en facilitant la liberté d'implantation, en insistant sur la liberté de choix de son prestataire avec la mise en place du CESU.

Des échanges marchands sans marché ou les limites d'un encadrement du marché par la qualité

Le plan Borloo insiste donc sur la mise en concurrence des services au nom de la liberté de choix du consommateur. La construction d'un quasi-marché demeure problématique tant du point de vue de sa cohérence que de ses effets.

Au niveau de l'évaluation des besoins et de la mise en relation de l'offre et de la demande, Laurent Fraisse et Marie-France Gounouf (chapitre 5) montrent que le « libre choix » d'un mode d'intervention et d'un organisme agréé reste en grande partie illusoire, compte tenu du nombre inégal d'intermédiaires concourant à l'évaluation des besoins et à la formulation d'une demande d'aide à domicile d'une personne en perte d'autonomie. La sélection d'un service n'est pas le résultat d'un arbitrage entre son prix et une qualité qui serait garantie par des agréments et labellisée par des enseignes. Les priorités et arrangements politiques locaux entre régulateurs et services à domicile, les coopérations pratiques entre réseaux sanitaires et sociaux et acteurs historiques, l'absence de nouveaux opérateurs sur des territoires jugés peu porteurs sont autant de facteurs qui concourent en amont à l'identification et à la sélection d'un service.

Mais surtout, les agréments et certification sont avant tout des conditions d'entrée sur le marché, mais pas des signaux qualité sur lesquels les utilisateurs prennent une décision. Celle-ci repose encore fortement sur des médiations personnelles et informelles qui sont des vecteurs important de confiance en particulier pour les publics fragiles. Faute d'avoir pris en compte l'importance des réseaux sociaux et professionnels, les enseignes nationales apparaissent pour le moment comme un niveau d'intermédiation supplémentaire qui complexifie la mise en relation de service. La formalisation et la codification de l'information qu'elles proposent ne semblent pas générer pour le moment un flux massif de nouvelles demandes. Sans vouloir présager de l'avenir, la faible visibilité des résultats des enseignes nationales pointe les limites d'une construction d'un marché sur la base de dispositifs impersonnels d'intermédiation de l'offre et de la demande qui feraient l'économie des dispositifs personnels.

Cette insuffisante prise en compte des « vertus de la pluralité conventionnelle » qui traverse le secteur se retrouve aussi du côté de la professionnalisation (chapitre 4). Thierry Ribault montre que la professionnalisation du métier d'aide à domicile passe par la reconnaissance et l'articulation de plusieurs conventions de professionnalité difficilement compatibles avec la tentation hégémonique de la convention marchande. La gestion de la diversité des conventions de professionnalité par leur mise en concurrence apparaît comme un facteur d'instabilité institutionnelle peu favorable à la consolidation d'une identité professionnelle des aides à domicile. Le risque n'est pas négligeable qu'une compétition par les prix des modes d'intervention et des organismes agréés ne permette pas de dégager les moyens d'une véritable amélioration des conditions de travail et d'emploi des intervenantes au domicile.

Plus largement, on peut douter de la capacité du plan Borloo à produire de la cohérence institutionnelle en misant principalement sur les vertus de la concurrence pour réguler l'hétérogénéité conventionnelle du secteur. En continuant de soumettre de manière inégale les modes d'intervention et les organismes agréés à différentes procédures d'agrément, d'autorisation et de certification, on ne peut exclure qu'au final la mauvaise qualité chasse la bonne. Autrement dit, le respect par les prestataires des multiples injonctions des institutions (Cnav, Conseil généraux, enseignes) qui développent chacune leur référentiel qualité ne se traduit pas pour le moment par un « avantage concurrentiel », mais par des prestations plus chères qui ne sont que très partiellement prises en compte par les institutions de régulation et

de financement. La faible qualité des emplois créés depuis un an et la fragilité économique de certaines organisations prestataires qui ont pourtant fait le pari de la professionnalisation laissent perplexe quant aux vertus, compte tenu de la structure actuelle du marché, d'une régulation par la qualité.

Sortir par le haut du cercle vicieux d'une piètre qualité d'emploi qui entretient un service de qualité (très) variable, nécessite de faire appel à une révision profonde des représentations, et donc, des pratiques. L'enjeu est de construire et de réguler une *identité professionnelle plurielle* (Ribault, chapitre 4) qui n'a pas trouvé le cadre approprié d'une reconnaissance institutionnelle et encore moins financière. Le critère de *durabilité de la relation salariale* - au sens de la capacité à construire et à préserver un espace de travail *décent* - conjointement au critère de *durabilité du service produit* - au sens de la mise à disposition négociée d'une capacité à atteindre un objectif identifiable et mesurable, sans épuisement des ressources nécessaires à sa coproduction - pourraient constituer les bases d'une relation de service renouvelée. Il apparaît difficile de garantir institutionnellement cette double durabilité tant que le gré à gré demeurera le mode d'intervention prédominant et sans limite. Substituer le modèle marchand tel qu'il est promu par la politique des pouvoirs publics, et dont les entreprises se saisissent principalement - d'où leur intérêt concentré sur « le marché des actifs » et sur des prestations de ménage - ne constitue pas une réponse viable.

Face à la prophétie du Marché il est grand temps que les associations renouvellent leurs discours et leurs actions. Les vertus proclamées du modèle associatif ou la défense d'un ancrage sanitaire et social de l'aide à domicile ne retrouveront de la crédibilité que si ces organisations font de l'instauration d'un régime professionnel à même de reconnaître la durabilité des emplois et des services, la priorité des changements institutionnels et organisationnels à venir.

BIBLIOGRAPHIE

Nassaut S., Marée M., Nyssens M. (2007). Economie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité, texte pour le Workshop : The regulation in the field of domiciliary care, February 2007.