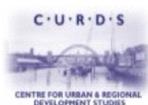


ORSEU



CURDS



ETUI-REHS



GES



IPL



PCG



RAPPORT FINAL

*Un programme de recherche financée
par la Commission européenne
Contrat n° HPSE-CT-2002-00120*

*La Création d'Emplois dans les
Services Relationnels Innovants.
Le Cas des Services à la Personne*

***La création d'emplois
dans les services relationnels innovants.***

Le cas des services aux particuliers en Europe

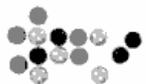
Rapport final

Ce rapport a été préparé par Nicolas Farvaque et Jean-Pierre Yonnet, avec la participation de Djamel Messaoudi et Cyrille Ferraton, sur la base des rapports nationaux rédigés par les membres du consortium de recherche :

- France : Djamel Messaoudi, Nicolas Farvaque, Cyrille Ferraton, Jean-Pierre Yonnet (ORSEU)
- Royaume-Uni : Ranald Richardon et Liz Dixon (CURDS)
- Espagne : Isabelle Darmon et Nuria Fernández (GES)
- Italie : Francesca Sbordone et Andrea Resca (IpL)
- Allemagne : Eckhard Voss et Gabriel Spitzner (PCG)

Rapport traduit de l'anglais par Clément Vaneecloo

Membres du projet IRS

	<p>ORSEU</p>	<p><i>Office européen de conseil, recherche et formation en relations sociales</i> 3, rue Bayard, 59 000 Lille (France) –</p> <p>Coordinateur</p>
	<p>CURDS</p>	<p><i>Centre for Urban and Regional Development Studies</i> Université de Newcastle, NE1 7RU (Royaume-Uni)</p>
	<p>GES</p>	<p><i>Gabinet d'Estudis Socials</i> c/Aragó 281, 2n. 2a. 08009 Barcelona (Espagne)</p>
	<p>IpL</p>	<p><i>Fondazione Istituto per il Lavoro</i> via Marconi 8, 40122 Bologna (Italie)</p>
	<p>PCG</p>	<p><i>Project Consult GmbH</i> Büro Hamburg c/o Wilke, Maack und Partner, Schaarsteinwegsbrücke 2, D-20459 Hamburg (Allemagne)</p>
	<p>ETUI-REHS</p>	<p><i>Institut syndical européen pour la recherche, la formation, la santé et la sécurité.</i> Bd du Roi Albert II, 5 bte 5 B-1210 Bruxelles (Belgique)</p>

Recherche réalisée grâce au financement de la DG Recherche de la Commission européenne (5^{ème} Programme-cadre, programme "*improving the socio-economic knowledge base*").

TABLE DES MATIERES

Introduction et Presentation	12
Programme de Recherche.....	12
Un déficit dans le secteur des services à la personne ?	12
Une demande sociale croissante de services à visée sociale : les défis communs auxquels font face les pays étudiés	13
L'expansion du secteur des services dans l'économie.....	17
Des défis communs mais des points de départ différents	18
L'évolution des modèles de protection sociale.....	19
Le concept d'innovation	22
Le concept de service à la personne.....	23
Egalité homme-femme.....	24
Le rôle du tiers secteur	24
Un dialogue social embryonnaire	25
Un gisement d'emploi ?.....	25
Un secteur à bas salaires ?.....	27
La professionnalisation des services relationnels	28
Méthodologie.....	28
Le choix des pays et des partenaires.....	28
Le choix des régions.....	28
Le choix des secteurs	29
Méthodologie.....	30
Plan du Rapport	32

Première partie

L'évolution des modèles d'Etat social et les innovations relatives à la gouvernance et à la prestation de services

Chapitre 1 L'évolution des modèles d'Etat social.....	37
1. Les changements des politiques d'aide et de soins en Europe	37
1.1. Cinq modèles différents.....	39
1.2. Les différentes formes de financement public	40
1.3. Subventionner l'offre ou la demande ?	41
2. Les marchés sociaux et la généralisation du modèle « acheteur-fournisseur »	42
2.1. Les principes	42
2.2. Le développement des marchés sociaux	43
2.3. Vers une approche duale marché/contrôle ? Illustrations nationales.....	45
2.3.1. France	45
2.3.2. Allemagne	46
2.3.3. Espagne.....	47
2.3.4. Italie	48
2.3.5. Royaume-Uni.....	49
2.4. Conclusion	49

3. Le développement de la sous-traitance : pratiques et enjeux	51
3.1. Deux tendances importantes.....	52
3.2. La sous-traitance dans le cas des <i>nouveaux services</i>	54
3.2.1. <i>Espagne: activités périscolaires et garde d'enfants – de nouveaux services externalisés</i>	55
3.2.2. <i>Le cas de la médiation sociale en France et en Italie</i>	57
3.3. L'externalisation des services <i>existants</i>	61
3.3.1. <i>L'aide aux personnes âgées au Royaume-Uni</i>	62
3.3.2. <i>Italie : sous-traitance des services à la petite enfance</i>	64
3.4. Des nouveaux piliers de l'Etat Social ?.....	66
3.5. Conclusion	68

Chapitre 2 L'évolution des méthodes de gouvernance : partenariats locaux et structuration en réseaux..... 71

1. La notion de gouvernance dans le contexte du développement des services relationnels.....	71
1.1. Du gouvernement à la gouvernance ?	72
1.2. Vers la marchandisation et la concurrence : les nouvelles conventions sous-tendant les configurations plurielles de l'Etat providence	73
2. Le rôle de l'Etat et des autorités locales : coordination et planification décentralisée à travers les partenariats	75
2.1. La création de prestataires de services	76
2.1.1. <i>Décentralisation de la planification et de la coordination</i>	76
2.1.2. <i>Le développement des prestataires de services dans le secteur non-marchand</i> .	78
2.1.3. <i>L'établissement des entreprises privées</i>	78
2.1.4. <i>Etablissement ex nihilo de structures non-marchandes</i>	79
2.1.5. <i>Conclusion: une relation nécessairement triangulaire</i>	80
2.2. La création d'acteurs locaux fournissant des services aux entreprises de services	80
2.3. La structuration des réseaux.....	84
2.4. Conclusion	84

Chapitre 3. Innovations liées à la fourniture, nouveaux modèles organisationnels et "managérialisme"..... 87

1. Introduction	87
2. Concentration, spécialisation et diversification.....	89
2.1. Concentration, regroupement et réseaux	90
2.2. Stratégies de spécialisation et de diversification.....	92
2.3. Résumé	95
3. Nouveaux modèles organisationnels et managérialisation	96
3.1. Une gestion « orientée client ».....	97
3.2. Une gestion visant à réduire les coûts	99
4. Qualité, normes et contrôle	100
4.1. Normes et standards de qualité : responsabilité et contrôle.....	101
4.2. Engagements stratégiques : vers un développement de la qualité	102
5. Conclusion	105

Seconde Partie

Conditions de travail et qualité de l'emploi dans les services relationnels. Pratiques innovantes et enjeux sociaux

Présentation et objectifs de la Partie 2..... 109

Chapitre 4 *L'impact des innovations de gouvernance sur les relations de travail*111

1. La transformation de la relation employeur-employé	111
2. L'impact des innovations de gouvernance et de fourniture sur les contrats de travail individuels	115
2.1. Espagne	116
2.1.1. <i>L'impact de la gestion de projet sur les conditions de travail</i>	116
2.1.2. <i>Cahiers des charges des appels d'offre et conditions de travail</i>	120
2.2. France.....	122
2.3. Allemagne.....	124
2.4. Royaume-Uni	125
2.5. Italie	129
3. Conclusion	130

Chapitre 5 *Aspects quantitatifs de la création d'emplois*..... 133

1. L'emploi dans les services relationnels et la couverture des besoins sociaux	133
2. Caractéristiques de l'emploi dans les services à la personne	135
2.1. Des emplois à majorité féminin	135
2.2. Une grande proportion d'emplois à temps partiel	136
2.3. Les contrats de travail de courte durée assez répandus	136
2.4. Taille des organisations.....	137

Chapitre 6 *Aspects qualitatifs de la création d'emplois* 139

1. Qu'entend-on par qualité de l'emploi ?	139
2. Qualité du travail et nature des contrats de travail.....	141
2.1. Conventions collectives et type d'employeur	141
2.1.1. <i>Les conventions collectives</i>	141
2.1.2. <i>Le type d'employeur</i>	143
2.2. Quelles innovations ?.....	144
2.2.1. <i>Stratégies individuelles de certains prestataires</i>	144
2.2.2. <i>Stratégies sectorielles</i>	147
3. La question des heures de travail	148
3.1. Heures de travail et emplois de qualité.....	148
3.2. Quelles innovations ?.....	151
3.3. Conclusion	153

4. Salaires	154
4.1. Le problème des bas salaires	154
4.2. Bas salaires et conditions salariales injustes	154
4.3. L'incertitude liée à la gouvernance	155
4.4. Salaires et ressources humaines.....	156
4.5. Quelles négociations et conventions collectives ?	158
5. La protection sociale	159
6. Les droits à convention collective	159
7. Conclusion : efforts et tentatives d'amélioration de la situation	160

Chapitre 7 Recrutement, attraction et fidélisation de la main d'œuvre .. 163

1. Les obstacles	165
2. Quelles innovations pour surmonter ces obstacles ?	170
2.1. Rendre les emplois plus attractifs.....	170
2.1.1. <i>Initiatives prises par des organisations</i>	170
2.1.2. <i>Des initiatives collectives</i>	174
2.2. Les stratégies d'intermédiation sur le marché du travail : améliorer la rencontre entre l'offre et la demande.....	176
2.3. L'insertion dans l'emploi des publics avec des difficultés – l'insertion comme mode d'expansion de la main d'œuvre	178
2.3.1. <i>Royaume-Uni : « Formation préalable à l'emploi » et « Marchés intermédiaires du travail »</i>	179
2.3.2. <i>France : les entreprises d'insertion (EI), associations intermédiaires (AI) et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)</i>	185
2.3.3. <i>Conclusion</i>	187
2.4. Favoriser les transitions entre emplois	188
2.5. Attirer les hommes vers ces métiers.....	190
2.6. Régularisation du travail non déclaré et professionnalisation des bénévoles.....	190
3. Conclusion	193

Chapitre 8 Formation, qualification et nouvelles activités 197

1. Formation et qualification dans les services relationnels : une perspective théorique	197
2. Un consensus tacite en faveur de la professionnalisation ?	199
2.1. La notion de professionnalisation	199
2.2. Un consensus en faveur de la professionnalisation	200
3. Le développement des compétences	202
3.1. Innovations relatives aux qualifications et aux formations	203
3.2. Conclusion	206
4. Innovations relatives aux métiers et aux activités	207
4.1. Un morcellement des activités existantes.....	208
4.2. Enrichir les tâches simples.....	209
4.3. Les nouvelles fonctions « intermédiaires »	210
4.4. Politiques de l'emploi et d'insertion	211
5. Conclusion	215

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	217
1. Les services relationnels sont en pleine croissance	217
2. Des sources statistiques peu fiables	217
3. Dégager un consensus quant à la place des services à la personne.....	218
4. Négocier des compromis explicites concernant la professionnalisation et les conditions de travail	218
5. Ecarter la perspective de créer un secteur à bas salaire	219
6. Attirer et fidéliser la main d'œuvre.....	219
7. Un secteur en construction	219

INTRODUCTION ET PRESENTATION

Programme de Recherche

Les services à la personne sont-ils le dernier avatar en date de la domesticité ou l'une des pistes les plus prometteuses pour résorber le chômage de masse ?

Le déficit en emplois dans le secteur des services à la personne de l'Union européenne explique-t-il le différentiel de taux de chômage entre l'Europe et les Etats-Unis ? Les emplois libérés par les gains de productivité industriels peuvent-ils se « déverser » sur le secteur des services à la personne ?

Les services aux jeunes enfants et aux personnes âgées constituent-ils de nouveaux droits sociaux ou s'agit-il d'une marchandisation de services relevant de la solidarité familiale ?

La fourniture de ces services par des structures ne relevant en général pas du secteur public correspond-elle à une montée en puissance des formes de solidarité liées au tiers secteur ou à un démantèlement de l'Etat providence ?

Telles sont quelques-unes des questions qui structurent aujourd'hui le débat dans l'opinion publique sur les services à la personne.

Notre recherche ne prétend ni répondre de manière exhaustive à ces questions, ni couvrir l'intégralité du champ des services à la personne. Nous avons en effet limité les enquêtes de terrain aux services aux personnes âgées, aux jeunes enfants ainsi qu'à la médiation sociale (voir plus loin la justification de ce choix). Afin d'éclairer le débat public, nous nous efforcerons d'ordonner notre problématique autour d'un fil conducteur :

La société est manifestement en demande de nouveaux services à la personne. Comment entend-elle structurer ce secteur et quels moyens est-elle prête à y mettre ?

Ci-après, nous mettons en avant et expliquons les principales questions qui ont guidé notre recherche.

Un déficit dans le secteur des services à la personne ?

La Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) avait mis en lumière, dès 2000, l'importance du décalage Europe/Etats-Unis en matière de services à la personne. Ainsi le Conseil européen de Lisbonne insistait-il sur la nécessité *"d'accroître l'emploi dans les services, y compris les services personnels, secteur dans lequel la pénurie se fait le plus sentir."*

Certes, le déficit ainsi mis en lumière correspond à l'ensemble du domaine des services à la personne. Le fossé concerne donc aussi les services de l'hôtellerie-restauration, les aides à la clientèle dans les supermarchés ou les employés de clubs sportifs. Toutes ces activités liées aux loisirs et au commerce ne relèvent pas de notre champ d'étude. Toutefois les trois secteurs étudiés représentent à eux seuls les 2/3 environ des services à la personne. Leur potentiel de croissance n'est pas moindre que celui de l'ensemble du secteur. En effet, le développement des services à la petite enfance constitue un pré-requis à l'égalité professionnelle hommes/femmes. Les besoins en services des personnes âgées s'accroissent

au rythme de l'allongement de la durée de la vie. Certes, et heureusement, les études en matière de santé publique montrent que la période de dépendance ne s'allonge pas significativement. Les années de vie gagnées sont donc des années vécues plutôt en bonne santé. Si le besoin ne s'accroît pas pour des raisons médicales, il se développe pour des raisons socio-économiques : dispersion des familles, augmentation du niveau de vie des retraités, accroissement du nombre de personnes âgées en valeur absolue et relative. Quant aux besoins de médiation sociale, on les a vus croître au rythme du développement de la multiculturalité et des phénomènes de ségrégation sociale en milieu urbain.

Une demande sociale croissante de services à visée sociale : les défis communs auxquels font face les pays étudiés

Tous les pays étudiés cherchent à satisfaire la demande croissante de services à visée sociale dans un contexte de crise financière « permanente ». Les pays le font cependant dans des contextes différents de forme d'Etat providence, de traditions quant aux relations politiques et sociales, et, par conséquent, à partir de points de départ différents. En conséquence, on ne peut donc parler de « modèle européen » unique, mais plutôt, comme nous le verrons, de voies et d'orientations communes.

Il existe donc des défis communs auxquels doivent répondre les pays européens :

- Un besoin/demande croissant de services aux jeunes enfants provenant de l'augmentation des taux de participation des femmes ;
- Un besoin/demande croissant de services aux personnes âgées dû aux tendances démographiques ;
- Un besoin de nouveaux services pour répondre aux nouveaux changements sociétaux ;
- Des attentes plus grandes de la part des consommateurs/citoyens quant à la qualité des services ;
- Ces différents besoins/demandes de services de qualité doivent être remplis en limitant les coûts.

La tension générale entre les besoins croissants en services de qualité et la contrainte financière est certainement le problème principal à l'heure actuelle.

Une première source explicative de l'augmentation des besoins en services sociaux est bien entendu le **vieillessement** de la population. Comme le relate la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail, « les experts estiment que 70 % des gens âgés de plus de 70 ans sont incapables d'effectuer sans aide une à deux tâches quotidiennes chaque jour. Par conséquent, nous vivons un changement de paradigme important dans la culture de l'aide aux personnes âgées, qui nécessitera de garantir l'amélioration et l'accès universels à ces services et aura pour conséquence l'accroissement du marché des services à visée sociale »¹.

¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Report, *Employment in social care in Europe*, 2006, p. 7.

Relativement à la moyenne européenne, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans est élevé en Italie et en Allemagne, moyen en Espagne, et en-dessous de la moyenne au Royaume-Uni et en France (voir tableau 0.1).

Tableau 0.1. Part de la population âgée de plus de 65 ans (en %)

	1994	2000	2002	2003	2004
UE-15	15,2	16,3	16,7	16,8	17,0
Allemagne	15,2	16,2	17,1	17,5	18,0
Espagne	14,8	16,7	17,0	16,9	16,9
France	14,8	16,0	16,2	16,3	16,3
Italie	16,1	18,1	18,7	19,0	19,2
Royaume-Uni	15,8	15,8	15,9	15,9	16,0

Source : Eurostat

Deux problèmes se font jour quant au vieillissement de la population. D'une part, la population active va diminuer, ce qui conduira à des difficultés certaines de financement des services à visée sociale. Il est généralement admis que d'ici 2030 la population en âge de travailler dans l'UE25 pourrait n'être que de 280 millions de personnes, à comparer au chiffre actuel de 303 millions. D'autre part, le nombre de personnes âgées continuera d'augmenter régulièrement, au premier rang desquelles la catégorie « population très âgée », ce qui accroîtra la pression à laquelle devront faire face les gouvernements. Entre 2010 et 2030, le groupe des personnes âgées de 80 ans et plus augmentera de 8 millions, soit une augmentation de 44%².

A côté de ces changements relatifs à l'emploi et à la démographie, d'autres changements sociétaux liés aux structures familiales renforceront également les contraintes. Comme l'affirme le rapport déjà mentionné de la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail :

« Les changements démographiques relatifs au vieillissement de la population et à l'augmentation de la population "très âgée", qui sont les gens les plus susceptibles de nécessiter de l'aide, s'accroissent dans l'UE. Cela se conjugue avec d'autres facteurs sociaux comme les mutations relatives aux structures familiales (y compris l'augmentation du taux de divorce) ou à leur mobilité au sein de l'UE, ou comme les transformations structurelles de l'économie ou du marché du travail. La diminution des responsabilités familiales traditionnelles en termes d'aide et de soin renforcent ces tendances. Ces changements contribuent à la demande croissante en services de *care* et à la pression qui s'exerce sur le secteur dans son ensemble. L'avenir des services aux personnes âgées et aux personnes en situation de dépendance sera transformé par ces nouveaux défis »³.

² Voir les chiffres dans le rapport: *Social Situation in the European Union, 2004*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

³ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, op. cit., p. 9.

Les systèmes d'aide aux personnes dépendantes diffèrent grandement d'un pays à l'autre et dépendent souvent des traditions d'Etat providence, bien que la distinction entre les modèles Beveridgien et Bismarckien ne soit plus aussi nette qu'elle ne l'était après la Deuxième guerre mondiale, puisque les systèmes sociaux empruntent de plus en plus aux deux modèles (Assous, Ralle, 2000). Cependant, la promotion croissante des services d'aide et de soin à domicile, afin de limiter le recours à des prises en charge de long terme en institution plus coûteuses, est une tendance partagée : une part importante de la pression exercée sur les dépenses de santé est imputable au vieillissement de la population (Commission européenne, 2002). La croissance des dépenses de santé a été freinée pendant la seconde moitié des années 1990, sauf en Italie, comme le montre le tableau ci-dessous⁴. Seuls deux pays de notre panel, la France et l'Allemagne, ont des dépenses de santé supérieures à la moyenne européenne. Le niveau de dépenses le plus bas de l'Union Européenne se trouve en Espagne, avec, assez curieusement le Luxembourg et le Danemark. La France est le pays de l'UE ayant le niveau de dépenses de santé le plus élevé en pourcentage de PIB.

Tableau 0.2 – Dépenses de santé en pourcentage du PIB et évolution durant les années 1990

	Dépenses de santé en % du PIB 1999	Croissance des dépenses de santé en PPA 1990-1994	Croissance des dépenses de santé en PPA 1994-1999
France	7,4	3,1	2,5
Allemagne	6,5	4,9	1,7
Italie	5,1	-1,3	2,3
Espagne	4,7	4,4	2,6
RU	5,6	6,1	4,0
UE	6,0	3,4	2,8

Source: Propre élaboration fondée sur Commission européenne 2002. PPA= Parité Pouvoir d'Achat.

Un autre facteur important expliquant l'apparition de besoins relativement nouveaux en termes de services à la personne est l'augmentation spectaculaire des **taux de participation des femmes au marché du travail** ces dernières décennies. Cette évolution est concomitante au changement des structures familiales, davantage resserrées autour de la famille nucléaire voire même de la famille monoparentale. Nous n'évoquons ici que le marché du travail formel, sans oublier pour autant que les générations précédentes de femmes travaillaient également sans être pour autant enregistrées statistiquement, en particulier dans les zones rurales des pays du sud de l'Europe, dans le secteur agricole ou au travers du système de sous-traitance domestique dans l'industrie textile. En fait, les femmes menaient de front deux vies, celle de « femme au travail » et celle de « femme au foyer », ce qui impliquait de longues journées de travail et nécessitait également l'aide de la famille étendue et des voisins.

L'urbanisation de nos sociétés a modifié cette situation et les femmes sont maintenant engagées, de manière plus ou moins voulue, dans le marché du travail formel. De nombreuses raisons expliquent cet engagement, parmi lesquelles :

- l'augmentation du nombre de ménages monoparentaux ;

⁴ La crise financière de 1992 pourrait expliquer la tendance à la baisse constatée en Italie.

- l'émancipation de la femme hors du modèle patriarcal ;
- le fait qu'une source de revenu n'est plus suffisante pour faire face à l'augmentation de la consommation ;
- le fait que les hommes aient été touchés par la restructuration industrielle et que les femmes assument de plus en plus souvent le rôle de chef de famille. Cependant, il faut noter que les femmes sont souvent les premières à être touchées par les restructurations et que le taux d'emploi des hommes entre 25 et 55 ans est toujours resté très haut, contrairement à celui des femmes ;
- les évolutions récentes de la politique sociale, dont le but est « d'activer » les bénéficiaires des systèmes sociaux, c'est-à-dire de coupler les allocations provenant de l'assurance sociale et des programmes d'aide avec l'obligation ou l'incitation de réintégrer le marché du travail.

Le processus de féminisation de l'emploi est quelque peu ambigu et nos études de terrain amèneront des informations complémentaires dans ce domaine.

Parmi les cinq pays étudiés, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont les pays où les taux d'emploi féminins sont les plus élevés et supérieurs à la moyenne européenne, bien qu'ils soient encore en retard par rapport aux pays scandinaves. Le taux est plus bas dans les pays méditerranéens même si ces pays ont connu une forte croissance de l'emploi féminin lors des dix dernières années (+57% en Espagne entre 1994 et 2004; + 28% en Italie sur la même période).

Tableau 0.3. Taux d'emploi féminins (en %)

	1994	2000	2002	2003	2004
UE (15 pays)	49,3	54,1	55,6	56,0	56,8
Allemagne	55,1	58,1	58,9	58,9	59,2
Espagne	30,7	41,3	44,4	46,3	48,3
France	51,6	55,2	56,7	57,3	57,4
Italie	35,4	39,6	42,0	42,7	45,2
Royaume-Uni	61,2	64,7	65,2	65,3	65,6

Source : Eurostat

Les taux de participation des femmes au marché du travail affectent donc le besoin en services d'aide et de soin, car ce sont les femmes qui prenaient traditionnellement en charge à la maison les personnes dépendantes : les bébés et les personnes âgées fragiles. La demande pour les services d'aide et de soin est donc nécessairement supérieure du fait que les femmes travaillent davantage dans le marché du travail légal. Pour bon nombre d'entre elles, ceci ne met pour autant pas fin au problème de la double journée de travail.

De plus, une autre force motrice de l'augmentation de la demande de services à la personne est **l'amélioration généralisée du pouvoir d'achat et de la richesse économique** dans les différents pays. Celle-ci a accéléré la demande de nouveaux services sur le marché du travail. Ceci ne doit pas être distingué des deux tendances socioéconomique et démographique analysées jusqu'à présent, c'est-à-dire le vieillissement

et la participation à la main d'œuvre déclarée. Il existe bien évidemment de nombreux autres facteurs à ces changements qui ne peuvent être discutés ici (voir par exemple le précédent rapport de notre recherche, Darmon et al. 2004).

L'expansion du secteur des services dans l'économie

A priori, les économies où le secteur des services est le plus développé constituent un terreau fertile pour le développement des services à la personne. Cependant, ce phénomène doit être perçu à la fois comme une cause et un effet.

Le Royaume-Uni, la France et dans une moindre mesure l'Allemagne, se distinguent par des taux de tertiarisation élevés, contrairement à l'Espagne et l'Italie. Cela tendrait à faire penser que les besoins doivent être bien plus importants dans le premier groupe de pays. Le développement de l'économie de services peut être associé au développement de l'emploi féminin. Dans tous les pays européens, les emplois du secteur des services sont généralement satisfaits majoritairement par des femmes. Donc, un haut niveau de tertiarisation implique un haut niveau d'externalisation des tâches domestiques, et par conséquent des besoins importants en services à la personne.

Tableau 0.4. Expansion du secteur des services dans l'économie

(part de l'emploi tertiaire en pourcentage de l'emploi total)

UE (15 pays)	67,7 %
Allemagne	65,2 %
Espagne	62,9 %
France	70,5 %
Italie	63,2 %
Royaume-Uni	74,3 %

Source: European Commission, 2004, A new partnership for cohesion, Third Report on social and economic cohesion

Cette analyse « statique » des facteurs socio-économiques montre que le volume des besoins en services relationnels varie d'un pays à l'autre. D'un point de vue dynamique, si l'on regarde l'évolution de ces facteurs, les développements semblent parallèles. Cependant, la vitesse des changements diffère d'un pays à l'autre : dans les pays méditerranéens, la population vieillit plus vite et le taux d'emploi augmente également plus rapidement. La dépense sociale par habitant, qui est un indicateur important de la solvabilité de la demande de services, est cependant plus faible dans ces pays que dans les autres pays étudiés.

Des défis communs mais des points de départ différents

Si les défis sont dans une certaine mesure communs, les pays étudiés partent néanmoins de points de départ différents, et sont plus ou moins dépendants des voies de développement qu'ils ont suivies concernant l'Etat providence et les formes de la régulation économique et sociale. Ces situations de départ diffèrent en particulier les points suivants :

- traditions en termes de régime d'Etat providence ;
- régimes et mécanismes de financement ;
- climats macroéconomiques et situations du marché du travail ;
- répartition des pouvoirs et des responsabilités gouvernementaux ;
- canaux traditionnels de prestation de services ;
- etc.

Il n'y a pas eu de processus de convergence des pays européens vers un seul modèle d'Etat providence. Dans le domaine des systèmes d'aide et de soin, chaque pays conserve sa propre approche de financement et de structuration du marché. Des groupes de pays partagent néanmoins des points communs sur certains aspects, ce qui a conduit à la définition de typologies de modèles d'Etat providence. Comme l'écrit Rostgaard, « loin de tous aller dans la même direction, chaque pays semble développer ses services à visée sociale en conformité avec sa propre tradition d'Etat providence »⁵.

Etant donné l'augmentation concomitante des besoins sociaux et de la contrainte économique, les Etats Providence en Europe subissent une pression constante et ont dû entreprendre différents mécanismes de réforme. Comme nous le verrons, de nouvelles formes de gouvernance et de prestation émergent. Les principes de marché sont intégrés à la fourniture de services sociaux, ce qui induit d'importantes évolutions des modèles nationaux de protection sociale. Mais cette intrusion du marché et des principes de la concurrence prend des formes variables selon le pays – voire au sein même des pays. Cela sera analysé et évalué de manière critique en profondeur dans le présent rapport. De même, concernant les nouveaux principes de gouvernance qui sont mis en œuvre dans les différents pays, nous verrons les changements qu'ils impliquent et évaluerons les logiques et principes qui les sous-tendent. Le fait est, comme nous le verrons, que l'Etat reste, à différents niveaux, l'acteur dominant de ces nouveaux modes de gouvernance. **Loin de ce que certains appellent une disparition, on assiste à une recomposition du rôle de l'Etat social.** En particulier, L'Etat reste le trésorier de l'Etat providence étendu et continue d'exercer un contrôle important, créant une approche duale : « marché/contrôle ». L'analyse s'intéressera aux modes d'action concrets des différents systèmes d'organisation des services à visée sociale et des services d'aide et de soin : ils sont fournis par une grande variété d'organisations, gouvernementales comme non-gouvernementales, qui agissent en partenariat à un niveau décentralisé (sans négliger le fait que l'aide et le soin restent peut-être et avant tout principalement dispensés de manière informelle par la famille, les proches, les amis, les voisins, etc.).

Un défi commun dont nous rendrons compte, peut-être le principal, est de gérer la tension constante entre, d'un côté, une demande durable pour davantage et de meilleurs services d'aide et de soin et, de l'autre, la réticence de la société à payer les services sociaux de

⁵ Rostgaard T., "Caring for children and older people in Europe – a comparison of European policies and practices", *Policy Studies*, vol. 23 no. 1, 51-68, 2002.

manière adéquate. Cette pression à la baisse en termes de coûts est de plus en plus supporté par la main d'œuvre.

L'évolution des modèles de protection sociale

En se centrant sur trois secteurs de services relationnels, notre recherche prend en compte l'évolution des « Etats Providence ». Nous emploierons plus volontiers ici le terme de « Modèles de protection sociale ». Moins controversé que celui de « Etat providence », il est aussi celui retenu par l'Union Européenne.

La protection sociale repose dans tous les pays européens sur au moins trois piliers, la santé et la retraite et le chômage. Il s'y ajoute dans certains pays l'aide aux familles au travers les régimes d'allocations familiales. Ces dernières années ont vu se développer deux tendances complémentaires : une individualisation des droits et la prise en compte de deux nouveaux « piliers », l'un concernant la petite enfance, l'autre la vieillesse et la dépendance (Barbier et Théret, 2004). A travers la petite enfance, il ne s'agit plus seulement d'apporter une aide financière aux familles, mais de permettre à l'ensemble des femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle. Seules des crèches de qualité et ouvertes à des heures correspondant aux heures de travail des parents – et en premier lieu des mères – permettent ce saut qualitatif essentiel pour la Stratégie européenne de l'emploi (SEE).

La dépendance dépasse également la question de la retraite. Il s'agit de permettre aux personnes âgées de rester à domicile le plus longtemps possible, quelle que soit la réalité des solidarités familiales de proximité.

Enfin, la stratégie de Lisbonne présente le droit à l'inclusion comme un droit transversal, destiné à permettre aux personnes de faire partie de la société de leur naissance à leur mort. L'inclusion est donc devenue progressivement une sorte de fil conducteur qui doit traverser toutes les politiques de protection sociale. Le rapport annuel de la Commission sur la protection sociale est désormais baptisé « Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale ». Enfance et dépendance doivent prendre en compte cette priorité transversale. Plusieurs de nos études de cas y font clairement référence.

Nous nous sommes ainsi attachés à comprendre en quoi la croissance et l'innovation dans les services relationnels à la personne contribuent à redéfinir les contours des modèles nationaux de protection sociale. Nous avons aussi cherché à identifier les points communs à ces mutations nationales.

En outre, l'évolution des modes de financement et de gouvernance constitue un enjeu majeur de la mutation des modèles de protection sociale. En effet, les indicateurs macro-économiques montrent que, sur longue période, la part de la protection sociale dans le PIB croît lentement. Les dépenses de protection sociale croissent donc plus vite que l'ensemble de l'économie. Dans la mesure où les besoins en biens matériels sont en grande partie couverts, la demande porte sur une consommation plus immatérielle et qualitative : vivre mieux et plus longtemps.

Cependant, ce type de consommation nécessite des arbitrages collectifs entre les priorités et les modes de consommation. Les pouvoirs publics ont le souci constant de contraindre la croissance des dépenses de santé et de retraite. Les nouvelles demandes ne voient donc le jour que dans ce cadre contraint. Le public, comme les acteurs des différents secteurs de la protection sociale ont le sentiment que les budgets sont à la baisse et que la protection sociale est en train de se déconstruire, alors que les dépenses globales sont en croissance.

Notre recherche s'est dès lors attachée à observer les réponses apportées au problème du financement et de régulation des « nouveaux services » de protection sociale en Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni.

Ce sont les formes de fourniture les plus régulées que nous analyserons ici. Ce qui signifie que notre étude :

- ne constitue **ni** une analyse des formes non-régulées ou informelles de *care* fournies par la famille et les amis ;
- **ni** une analyse de l'économie sous-terrain, c'est-à-dire le travail non déclaré ou au noir (même si ce sujet pourra être étudié à la marge) ;
- **mais plutôt**, que nos études de cas se concentreront sur le travail et l'emploi fournis par des organisations spécialisées spécifiques (qu'elles existent depuis longtemps ou qu'elles soient de nouvelles entrantes dans ce « marché ») de services à la personne. Dans des pays comme la France, il est important de noter que cela exclut ce qu'on appelle « l'emploi direct », c'est-à-dire les modes de création d'emploi et de prestation de services qui n'impliquent pas l'intervention d'une organisation intermédiaire (ce qui ne veut pas dire, bien au contraire, qu'ils ne sont pas sujet à régulation). Si ces programmes d'emplois directs n'apparaissent pas dans le travail de terrain, il n'en reste pas moins que notre recherche traitera de ce canal de création d'emploi et de développement du secteur de l'aide et du soin.

Comme le montre l'encadré suivant, il y a différents types de travailleurs dans les activités d'aide à la personne et, plus généralement, de types de prestataires de services à la personne⁶. L'encadré, inspiré du rapport sur l'emploi dans les services sociaux d'aide et de soin (*Employment in social care in Europe*) de la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail, précise la variété des formes que revêt le travail dans le domaine de l'aide et du soin.

Les activités et les travailleurs du domaine de l'aide et du soin

« Fournir des servi Extraits du Rapport de la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail (2006)
Employment in social care in Europe, p. 6-7.

ces sociaux aux personnes implique d'employer différentes sortes de personnel aux différents niveaux de la prestation du service. Il existe de nombreuses appellations et classification des personnes travaillant dans le secteur du *care*, depuis les assistants de service social aux travailleurs sociaux, en passant pas les aides à domicile, etc. Le terme *d'aidant* ou *d'aide aux personnes*, en anglais « *carer* », renvoie aux personnes travaillant dans la fourniture quotidienne de services à des usagers, quelle que soient leurs qualifications professionnelles ou leur niveau d'étude. [Ce terme anglais de *carer* n'a cependant d'équivalent direct en français.] Les aides à la personne, salariés ou non, peuvent être classés comme suit :

⁶ Comme déjà noté concernant l'inclusion des crèches à la protection sociale et au *welfare*, l'inclusion des éducateurs à la catégorie des travailleurs de l'aide et du soin (*care workers*) pose problème. Cette appellation générique ne doit être considérée que comme un point de référence commode afin d'introduire notre recherche et le problème général des relations de travail et de la gouvernance dans les services interpersonnels, où les relations de *care* constituent un type de relation central.

Aides à la personne (*carers*) salariés

- *aides à la personne « traditionnels » et dans l'économie formelle* : travailleurs salariés employés par des structures de santé ou d'aide et de soin largement financées par les dépenses publiques. L'activité se tient soit chez le bénéficiaire du service, soit dans la communauté, soit dans des institutions spécialisées.
- *aides à la personne dans l'économie mixte* : travailleurs salariés travaillant soit pour des organismes bénévoles, soit pour des structures non-marchandes ou soit pour des organisations marchandes. Les salaires varient fortement dans ces deux premiers cas. Dans certains pays, les aides dans les services « traditionnels » sont mieux payés ; dans d'autres, les aides dans l'économie mixte ont plusieurs sources de revenu et sont donc mieux payés ; cependant, ces derniers pâtissent généralement d'un manque de représentation syndicale.
- *aides « indépendants »* : travailleurs enregistrés auprès d'une agence d'interim afin de répondre à des missions occasionnelles et de dernier moment. Les agences jouent le rôle de recruteur et ont des procédures bien définies en place ; en même temps, elles facturent une commission au travailleur qu'elles enregistrent. Ces travailleurs sont souvent à leur compte ou s'engagent dans ce type d'activité pour compléter leur revenu principal. La sécurité de l'emploi et les conditions de travail sont souvent limitées pour ces travailleurs indépendants.
- *assistants familiaux/personnels* : travailleurs salariés recrutés personnellement par le bénéficiaire direct ou sa famille ou amis. L'arrangement peut être permanent, occasionnel et/ou à demeure.

Aides à la personne (*carers*) non-salariés

- *aides bénévoles* : travailleurs non payés qui sont souvent liés à une organisation de santé ou de service social. Le temps alloué à l'aide et au soin va de 2 à 3 heures par mois, à 3 à 4 heures par jour, à la discrétion du travailleur. Ils reçoivent parfois une formation et le remboursement de leur frais.
- *aidants familiaux* : travailleurs non-salariés qui fournissent de l'aide et/ou du soin à leur proches. Le travail est généralement effectué du fait de la relation étroite entre la personne prodiguant l'aide et personne la recevant et aucune récompense financière n'est attendue. Cependant, certains pays ont un programme d'allocation de l'aidant, dans le cadre duquel l'aidant familial peut éventuellement réclamer compensation pour son travail. Ce type de travailleur du domaine de l'aide et du soin peuvent habiter à proximité du membre de leur famille, voire même directement au domicile du bénéficiaire. La majorité des aidants familiaux sont des femmes.
- *aidants non familiaux* : travailleurs non-salariés qui sont souvent amis ou voisins du bénéficiaire du service. Ce travail est souvent réalisé gratuitement ou presque, même s'il peut être récompensé en nature. Comme dans le cas des aidants familiaux, le travail est souvent effectué du fait d'une relation étroite entre la personne prodiguant l'aide et/ou le soin et la personne la recevant. »

Les types de travailleurs concernés par nos études de cas dans le domaine de l'aide et du soin sont des trois premiers types, c'est-à-dire les aides à la personne dans les secteurs « traditionnels » ou dans l'économie mixte (qui représentent la grande majorité de notre panel), et les travailleurs indépendants. A côté de cela, nous nous intéresserons également à la situation des professions qui connaissent de profondes évolutions sous l'effet des changements de gouvernance publique, comme la profession d'éducateur (pour enfants en bas âge), ou qui ont été créées pour répondre à de nouveaux besoins sociétaux, comme le métier de médiateur social.

Le concept d'innovation

Les services à la personne sont en mutation rapide. Aussi notre recherche s'est-elle attachée au concept d'innovation. A l'origine du projet, l'innovation était vue principalement en termes de « nouveauté » du service.

Avant même d'aborder la phase empirique d'étude de terrain, il est apparu que peu de services étaient réellement nouveaux. Ils sont par contre innovants dans le sens où :

- ils répondent à des besoins en rapide évolution. Les conditions de la prestation de services, plus que le service en lui-même, sont alors innovantes ;
- un processus continu d'évolution des modes de financement et de gouvernance a profondément transformé ces secteurs durant la dernière décennie.

C'est pourquoi, si nous devons nommer notre recherche aujourd'hui, nous l'intitulerions : « les processus innovants favorisant la création d'emploi dans les services relationnels » (SR par la suite).

Les innovations sont présentées en se fondant sur nos études de cas. Le terme « innovation » n'est pas nécessairement synonyme ici de changements « positifs ». Les innovations comprennent par exemple des changements de modes de gouvernance qui nuisent aux conditions de travail des travailleurs. Cependant, il convient également de noter que de nombreuses innovations ont émergé en réponse (émanant d'organisations isolées, de réseaux ou d'initiatives publiques) aux problèmes de conditions de travail et de qualité de l'emploi.

Les quatre principaux types d'innovations que nous avons examinés sont les suivants :

- *Les innovations en termes de gouvernance et de mode de prestation des services relationnels*

Notre recherche a fait émerger l'hypothèse selon laquelle de nouvelles formes de gouvernance des services relationnels et de nouvelles structures de gouvernance apparaissent et *pourraient avoir* des conséquences pour la qualité de travail et d'emploi dans les services relationnels. Le travail de terrain a notamment consisté : à vérifier si cela était correct ; à décrire les nouvelles structures émergentes ; à approfondir notre compréhension des logiques et des processus derrière l'émergence de ces structures ; à déterminer si ces nouvelles structures représentent un changement cosmétique ou un changement plus fondamental, et à évaluer les implications de ces changements pour le travail et l'emploi.

- *Les innovations relatives à l'attraction et la fidélisation de la main d'œuvre (payée et déclarée) dans ce secteur (et les barrières à la réalisation de ce but)*

Un des buts du projet était de mesurer la création d'emploi dans les services à la personne. Nous allons au-delà des aspects quantitatifs de cette question et essayons de comprendre les problèmes et opportunités liés à la création d'emploi dans les services relationnels. Cette focalisation s'inscrit dans les politiques européenne et nationale d'augmentation de la participation de la main d'œuvre. Deux problèmes étaient en jeu ici. Premièrement, il s'agissait d'analyser les barrières à la participation à la main d'œuvre payée et déclarée du

secteur des SR et de donner des indications quant à la manière de les lever. La seconde approche consistait à s'intéresser aux initiatives visant à remettre les gens en situation d'activité.

- *Les innovations de formation, de qualification et d'agrément des services à la personne*

Nous avons identifié une tendance croissante à l'augmentation de la qualification et aux accréditations dans les services relationnels. Pour partie, cela s'inscrit dans une tendance plus large d'« accréditation » de la main d'œuvre (provenant lui-même de la tendance au ciblage et aux mesures qui caractérise le nouveau managérialisme (*new managerialism*)). Mais les services relationnels peuvent également être vus comme reposant sur des mécanismes à travers lesquels l'Etat cherche à contrôler et réguler la qualité des prestations dans un environnement plus divers. C'est également l'un des buts clé des politiques européennes, selon lequel l'investissement en ressources humaines est nécessaire afin d'augmenter la productivité, la compétitivité et le vieillissement actif. Les groupes qui ont le plus besoin de formation sont les travailleurs peu ou pas qualifiés, les travailleurs plus âgés, les travailleurs à temps partiel ou à durée déterminée, et les travailleurs des petites entreprises⁷. Ce sont les groupes « les moins susceptibles de recevoir de la formation ». Un grand nombre des travailleurs du secteur des services relationnels innovants, entrent dans cette catégorie. Au-delà de cela, de nombreux travailleurs plus qualifiés ont quand même besoin de formation.

- *Les innovations relatives aux types d'emploi et d'activités*

Elles intègrent à la fois les nouvelles activités (par exemple, dans la médiation) émergeant pour répondre à une demande croissante, mais également les évolutions des activités (pré)existantes provenant de cette même demande accrue et des changements déjà mentionnés. Une hypothèse centrale qui s'est détachée est que certaines activités « hybrides » émergent. Mais on observe également une spécialisation croissante, et il est donc nécessaire d'explorer de manière plus approfondie la tension entre ces deux tendances.

Le concept de service à la personne

Les services à la personne, tels que définis dans ce projet, sont des services qui visent à fournir des soins et/ou de l'aide aux individus, ménages ou autres groupes particuliers afin d'améliorer leur bien-être. En général, il est explicitement ou implicitement admis au niveau sociétal que de tels services d'aide ou de soin revêtent un intérêt sociétal plus large, et reflètent les hypothèses culturelles sous-jacentes relatives à la solidarité sociale. Une part importante de la « valeur ajoutée » de ces services provient d'aspects liés aux relations interpersonnelles enchâssées dans les transactions qui ont lieu. Ces relations sont qualitativement différentes par rapport à d'autres services, dans le sens où le travailleur du domaine de l'aide et du soin entre de manière plus complète dans l'espace personnel physique et/ou psychologique de l'utilisateur, soit intensivement sur une période courte, soit sur une longue période. Cet élément interpersonnel ne peut être aisément remplacé par le

⁷ CEC (2003) Improving quality in work: a review of recent progress, Brussels, 26.11.2003, COM (2003) 728 final

biais de la technologie. Ces services sont fournis par le marché, le marché social et le secteur public.

Nous utiliserons souvent le terme de services à la personne. Toutefois, il était bien dans nos intentions de centrer notre étude sur les services qui comportent une forte dimension relationnelle. Nous n'avions volontairement pas retenu des services de type réparation des équipements ménagers ou de type « SOS dépannage » qui comportent principalement une dimension technique. Le service relationnel modifie les conditions de vie de la personne et pas seulement son environnement technique. Même si le plombier peut parler avec la personne âgée, il est avant tout là pour déboucher son évier. La personne qui prépare le repas a un tout autre rôle ; elle doit tenir compte des habitudes sociales et culturelles de la personne âgée. Il y a une interaction entre le fournisseur et le consommateur du service, qui va parfois jusqu'à la co-construction dudit service.

Les trois secteurs étudiés sont donc bien des services **relationnels**, même s'ils n'épuisent pas cette catégorie.

Egalité homme-femme

L'égalité homme/femme fait aussi l'objet d'un *mainstreaming*. Aussi l'avons-nous étudiée de manière transversale, sans lui consacrer de chapitre spécifique. Il est aussi bien question ici des salarié(e)s que des usagers des services relationnels. Dans le cadre familial, la personne s'occupant d'un enfant ou d'une personne âgée est dans presque tous les cas une femme. Le service concourt donc de manière essentielle à l'égal accès au marché du travail, mais aussi à une vie indépendante. Le salarié des services à l'enfance et à la dépendance est aussi très majoritairement une salariée. Ces services participent ainsi à l'accès au marché du travail des femmes, mais ce dans le cadre d'une construction très sexuée des emplois (Dussuet, 2005).

Le rôle du tiers secteur

Les services à la personne sont souvent présentés comme l'occasion de créer ou de développer un tiers secteur entre le marché et le secteur public. Cette volonté affichée ne manque pas d'ambiguïté. S'agit-il :

- de développer une économie sociale et solidaire permettant de créer des services échappant au moins en partie aux logiques de marché ?
- ou d'externaliser des services que l'on ne veut plus traiter au sein du service public pour des questions de coût, mais dont la rentabilité est trop faible pour attirer des investisseurs?

Nous avons cherché à savoir si la question se posait avec cette brutalité. N'y a-t-il pas tout un nuancier d'arbitrages entre ces deux options? Où en est aujourd'hui la fracture entre tiers secteur et secteur privé? Plusieurs travaux socio-économiques consacrés à ces services ont mis en évidence l'inflexion « libérale » de la régulation publique (cf. Laville, 1998 ; Laville et Nyssens, 2001 et Du Tertre 1999). La « dérégulation concurrentielle » selon l'expression de ces auteurs, entamée dans les années 1980, a profondément remodelé les formes de fourniture de ces services. L'émergence de pratiques managériales peu différenciées entre le

secteur marchand et non marchand est-elle une conséquence directe de l'ouverture de ces activités à la concurrence ? Quel est l'impact sur la quantité et la qualité de l'emploi ?

Un dialogue social embryonnaire

La question de la construction sociale des emplois de service à la personne se pose de manière aiguë. Longtemps proche du secteur public, le statut de ces emplois était réglé dans ce cadre. Leur développement dans un cadre privé, marchand ou non, pose la question de la négociation de conventions collectives. Or :

- Dispersés dans beaucoup de petites structures, souvent de création récente, plutôt occupés par des nouveaux entrants sur le marché du travail, ces emplois ont des taux de syndicalisation très faibles ;
- Les employeurs du secteur privé marchand apparaissent peu organisés ;
- Ceux du secteur privé non marchand (tiers secteur) sont organisés en réseaux souvent puissants, mais ne se voient pas (ou alors seulement récemment) comme des employeurs. Leur tradition, fondée sur la solidarité et beaucoup de bénévolat se combine mal avec le statut d'employeur et encore plus avec la négociation avec des syndicats. Ils ont le sentiment que les intérêts sont nécessairement communs puisque employeurs du tiers secteur et syndicats partagent le même idéal. Or cette culture ne se prête pas nécessairement à la résolution des problèmes relatifs aux conditions de travail.
- Bien que les nouveaux emplois ne relèvent pas du secteur public, l'Etat, nous l'avons vu, a son mot à dire et les conditions imposées par le régulateur influent directement et indirectement sur les conditions de travail.

Cette dimension sociale est partie intégrante de notre problématique, d'autant que tous les membres de notre consortium ont une longue habitude de travail avec le monde syndical.

Un gisement d'emploi ?

Depuis la révolution industrielle les secteurs anciens (autrefois l'agriculture, aujourd'hui l'industrie et même les services standardisés) sont vus comme des gisements d'emplois susceptibles de se « déverser » vers les secteurs nouveaux. Les services relationnels ne sont pas très nouveaux techniquement, mais ils offrent d'importantes possibilités de développement.

L'emploi peut-il ainsi se déverser facilement d'un secteur industriel peu qualifié vers un secteur des services relationnels tout aussi peu qualifié, comme autrefois de la terre vers la fabrique d'épingles ? D'emblée la prudence est de mise. Les emplois industriels supprimés étaient-ils si peu qualifiés ? Rien n'est moins sûr. Les personnes employées dans ces secteurs sont-elles employables dans les services à la personne ? Au final, peut-on dire des services à la personne qu'ils sont peu qualifiés ? Nous examinerons cette question.

Une autre approche viserait à utiliser dans les services à la personne les exclus du marché du travail. On voit d'emblée la difficulté. Il s'agirait alors d'utiliser des personnes en difficulté sociale pour s'occuper de personnes souvent elles-mêmes en difficulté comme les personnes âgées dépendantes. Cette piste ne doit pas pour autant être abandonnée, mais nos études

de cas montrent toutes les difficultés de l'exercice. S'il y a là des pistes d'emplois, ce n'est pas par simple « déversement », mais au bout d'un véritable parcours d'insertion.

Enfin, les services à la personne sont souvent vus comme un débouché naturel pour les femmes cherchant à ré-entrer sur le marché du travail après avoir élevé leurs enfants. Leurs « qualités naturelles » leur permettraient spontanément et presque sans préparation d'occuper ces emplois nécessitant principalement des capacités relationnelles. Cette piste est manifestement plus réaliste, mais ces « qualités naturelles » suffisent-elles à armer ces femmes sur le plan professionnel ?

Dans le même temps, le marché révèle une tension forte entre cette pression vers une plus grande professionnalisation et le souci d'obtenir le service au meilleur prix. Aussi une partie du secteur relève-t-il de l'économie sous-terrain. La pression du travail non déclaré est particulièrement forte lorsque existe une main d'œuvre importante et qu'aucune incitation fiscale ne vient pousser les particuliers à recourir au travail déclaré. Sans occulter le phénomène, nous avons cependant fait le choix de ne pas étudier la partie informelle des services à la personne.

En termes de créations d'emplois, le secteur est généralement perçu comme un « gisement » d'emplois. Comme indiqué précédemment, le fossé avec les Etats-Unis concernant la création d'emplois dans nos économies de services a été souligné par les institutions européennes s'intéressant à la question de l'emploi. Le vrai problème est que de nombreux obstacles se dressent devant la création d'emploi, obstacles qui seront analysés en profondeur par ce rapport⁸ :

- des obstacles culturels et sociétaux ;
- des pénuries de main d'œuvre provenant de la difficulté à trouver des personnes désireuses de travailler dans ces secteurs ;
- un faible nombre de jeunes entrants sur le marché du travail ;
- des taux élevés de *turnover* ;
- etc.

De plus, l'avenir des services relationnels est-il si certain ? Comme le suggère une recherche de Coomans (2002), citée dans le rapport de la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail (2006: 14-5), on ne peut prendre pour argent comptant le fait que l'offre de travail future dans le domaine des services à visée sociale sera abondante. Au contraire, la situation qui prévaut actuellement et qui continuera à prévaloir est qu'il n'y a pas « d'armée de réserve massive », qui pour ainsi dire, voudrait s'engager dans les métiers des services relationnels. D'après Coomans, on peut prédire que :

- bien que l'offre de travail soit actuellement abondante, les ressources humaines seront de plus en plus rares dans le futur, ce qui conduira à de nombreux problèmes organisationnels ;
- la population en âge de travailler dans l'UE atteindra son apogée dans quelques années, avant de diminuer et de vieillir ;

⁸ Voir également Cancedda A., European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Employment in Household Services*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

- certaines régions devront faire face à des manques de main d'œuvre en conséquence des évolutions précédentes, comme le nord de l'Italie, et certaines parties de l'Allemagne, de l'Autriche et du Benelux ;
- comme le niveau moyen de qualification augmentera, ces rationnements de personnes avec des qualifications plus basses seront plus pressants ;
- toute activité devant recruter « des femmes assez peu qualifiées ayant autour de trente ans » devra donc améliorer considérablement les conditions et la qualité de travail afin d'attirer des gens.

Les défis concernant le développement des services relationnels sont variés :

- la restauration d'une image de marque détériorée, qui est contradictoire avec la grande valeur attribuée à la problématique de l'aide et du soin dans nos sociétés ;
- les problèmes liés à l'égalité homme/femmes.
- l'amélioration de la qualité de service et l'égalité d'accès à des services de qualité pour tous ;
- l'amélioration de la formation et de la qualification, et une réponse satisfaisante au besoin de reconnaissance collective des compétences des travailleurs du secteur et leur traduction en termes de droits collectifs ;
- l'attraction et la fidélisation de la main d'œuvre ;
- l'amélioration des conditions de travail ;
- les problèmes de gouvernance, de financement et de régulation. Comme le note le rapport de la Fondation Européenne, « *si ces régulations exigent que les travailleurs du secteur de l'aide et du soin soient bien formés et hautement qualifiés, cela pourrait constituer un poids financier trop lourd pour nos sociétés* » (p. 8).

Un secteur à bas salaires ?

Il s'agit dès lors de poser la question des salaires. Les services à la personne sont souvent vus comme un secteur à bas salaires, susceptible de recréer de l'emploi faiblement qualifié et faiblement rémunéré, facilement accessible aux personnes peu qualifiées entrant sur le marché du travail.

S'agit-il d'une tentative, au travers d'emplois subventionnés et précaires, de dualiser le marché du travail et de développer un secteur à bas salaires échappant au droit commun ?

Nous voyons déjà que le problème n'est pas si simple. Si les emplois d'entretien du domicile peuvent relever d'une logique de développement d'emplois peu qualifiés, ceux-ci ne représentent qu'une faible part des besoins de soins aux enfants et d'aide aux personnes âgées. De plus, nous verrons que ces emplois a priori peu qualifiés se conjuguent avec des tâches beaucoup plus complexes visant à garantir, notamment, l'autonomie des personnes âgées. Nous pourrions rechercher ici une partie de l'explication du décalage Etats-Unis/Union européenne dans le domaine des emplois de service, les Etats-Unis ayant plutôt développé des emplois classiques de services à domicile ou de commerce.

La professionnalisation des services relationnels

La professionnalisation apparaît alors comme l'un des éléments centraux de la question. Sans qualité professionnelle, sans sécurisation juridique et technique, le service relationnel ne peut gagner la confiance de l'utilisateur.

Le financeur public n'est pas non plus prêt à dépenser des ressources budgétaires rares sans garantie de qualité du service.

Une main d'œuvre compétente et qualifiée ne s'engagera pas dans un secteur dévalorisé et à bas salaires.

Mais alors le secteur des services à la personne ne sera pas susceptible d'accueillir massivement une main d'œuvre peu qualifiée et exclue du marché du travail.

Au bout du compte, le secteur des services relationnels à la personne ne reste-t-il pas un secteur à construire ?

Méthodologie

Le choix des pays et des partenaires

Il a été fondé sur deux critères principaux :

- Choisir des pays plutôt de grande taille et fondés sur des modèles assez différenciés d'Etat social. L'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni répondent à ce critère. Nous aurions aimé intégrer un pays scandinave afin de pouvoir inclure ce modèle d'Etat social. Nous n'avons pas pu trouver de partenaire intéressé dans les délais impartis par l'appel à projets.
- Sélectionner des partenaires habitués à mener des études empiriques et ayant une certaine familiarité avec le monde syndical. Les six membres de notre consortium répondent à ces critères.

Le choix des régions

A l'origine du projet, nous avons sélectionné dans chaque pays une région en retard de développement ou en déclin industriel et une région plutôt plus développée que la moyenne européenne et tournée vers les nouvelles technologies. Ce choix reposait sur l'hypothèse que les régions en déclin nécessiteraient plutôt des services de cohésion sociale et que les régions de haute technologie nécessiteraient plutôt des services tournés vers l'accès des adultes au marché du travail. Dès la phase d'analyse quantitative et qualitative, nous nous sommes rendu compte que peu d'éléments dans les statistiques et dans les modes de gouvernance venaient étayer cette hypothèse. Par ailleurs, cette première phase d'étude n'a pas permis de découvrir d'autres critères régionaux particulièrement pertinents.

Nous avons conservé notre choix initial de régions :

Allemagne : Rhénanie du Nord-Westphalie et Hambourg

Espagne : Galice et Catalogne

France : Nord Pas-de-Calais et Rhône-Alpes

Italie: Lazio et Emilie-Romagne

R-U: Nord et Nord-Est de l'Angleterre

Toutefois, dans nos études de cas et dans nos analyses nous ne distinguerons pas les régions dites en déclin et les régions dites de nouvelles technologies. Lorsque c'est pertinent, nous pointerons des éléments dans la nature ou la réalisation du service qui répondent plutôt à des besoins de cohésion dans des zones défavorisées ou plutôt à des besoins liés au service aux familles bi-actives. En effet, la pertinence de cette distinction demeure, mais le cadre régional ne permet pas de l'analyser. Les mêmes besoins coexistent dans toutes les régions, même si l'équilibre peut varier. Si un découpage territorial a du sens, ce sera à un niveau très inférieur au niveau régional (bassin d'emploi, quartier).

Le choix des secteurs

Le choix des secteurs est d'abord le fruit des choix méthodologiques. Notre approche nous conduit plutôt à étudier des secteurs ayant un lien direct ou indirect avec l'évolution de l'Etat social. Nous avons donc écarté les services à la personne ayant un caractère culturel, de loisir ou de tourisme. Nous avons également écarté le secteur des services à domicile type « SOS dépannage ou jardinage ». Il s'agit d'un choix plus arbitraire, dans la mesure où ils se situent à la frontière des services à caractère social, de l'artisanat et des services de loisir. Certaines entreprises étudiées fournissent aussi ce type de services. Cependant, nous n'avons pas retenu d'entreprises dont c'était le cœur de métier. Pour les mêmes raisons, nous n'avons pas sélectionné d'entreprise spécialisée dans l'aide aux devoirs scolaires, bien que certaines entreprises étudiées offrent aussi ce service à titre complémentaire de leur activité principale.

Nous nous sommes ainsi concentrés sur deux activités principales, correspondant à la problématique initiale :

- **les services aux personnes âgées ;**
- **les services à l'enfance et plus particulièrement à la petite enfance.**

Nous avons en troisième lieu retenu le secteur de la **médiation sociale**. En effet, ce secteur est en développement rapide et répond à un besoin complémentaire aux deux autres activités. La médiation sociale assure d'une part un soutien aux familles en difficulté et d'autre part contribue à assurer la cohésion sociale dans l'espace public dans lequel évoluent les personnes. Il est remarquable que de nombreuses structures, telles les régies de quartier en France, mènent parallèlement des activités individuelles de soutien aux familles et des actions plus collectives de médiation sociale. Le choix de la médiation sociale rejoint l'ambition initiale d'étudier de « nouveaux » services. En termes quantitatifs cependant, les études de cas dans ce domaine sont limitées et font que le rapport reste concentré sur les activités de soins, au sens large du terme (« *care* » en anglais). Elles permettent cependant d'attirer l'attention sur certains mécanismes institutionnels et de gouvernance, en particulier la création *ex nihilo* de services de médiation dans un cadre externalisé.

Une fois ces choix posés, nous avons étudié les trois secteurs de manière théorique. L'ensemble des analyses sur la gouvernance publique, les modes de financement, les conventions collectives et le niveau de l'emploi portent donc sur les trois secteurs dans les cinq pays. Au niveau des enquêtes de terrain, les partenaires ont souhaité, afin de ne pas se disperser, limiter leur travail à deux secteurs, en fonction des spécificités nationales. Ainsi :

- En Allemagne, les secteurs des services aux personnes âgées et à l'enfance ont été étudiés. Ce choix s'explique par le fait que le modèle social allemand reposait sur une base familiariste dans les Länder de l'Ouest. C'est donc dans ces deux secteurs que les mutations sont les plus fortes.
- Au Royaume-Uni, le choix est identique pour des raisons différentes. En effet, le gouvernement travailliste a mis l'accent sur la petite enfance, qui constitue donc un secteur incontournable en termes d'innovation. Parallèlement, le *National Health Service* cherche à développer une offre de services à domicile pour les personnes âgées, par opposition au modèle ancien de soins hospitaliers.
- L'équipe française a fait le choix d'étudier le secteur des services aux personnes âgées qui sont en mutation rapide depuis une décennie. Le second secteur est celui de la médiation sociale, qui se développe très rapidement, notamment du fait des problèmes de cohésion sociale dans les quartiers défavorisés. La petite enfance est par contre un secteur très étudié et ayant fait l'objet de peu d'évolutions récentes. Le travail documentaire n'a donc pas été complété sur le terrain.
- L'Espagne et l'Italie ont fait le choix de la petite enfance et de la médiation sociale. Celui-ci s'explique par le développement très rapide des services à la petite enfance dû à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Les services à la personne âgée paraissent d'une part se développer moins vite et d'autre part faire l'objet d'un important travail non déclaré, qui n'est pas l'objet de notre recherche. Par contre, ces deux pays sont confrontés à un problème nouveau de cohésion sociale lié à l'immigration, alors qu'ils étaient traditionnellement des pays d'émigration. Des services de médiation se sont ainsi créés au niveau local pour accueillir et guider les immigrants.

En Espagne, la petite enfance a été divisée, d'une part en éducation infantile (crèche et écoles maternelles) et d'autre part en loisirs éducatifs et activités extra-scolaire pour les enfants, deux secteurs dont la construction suit des voies différentes.

Méthodologie

La recherche a comporté trois phases :

La première a été consacrée à un large état de l'art et à la définition des concepts. Elle a également permis d'analyser les différentes politiques d'emploi et de soutien à la création d'emploi. Elle a abouti à un premier cadre comparatif. A la fin de cette première partie, les partenaires ont fait le choix des secteurs qui feront l'objet de l'étude empirique.

La deuxième phase de la recherche a été consacrée à une analyse quantitative et qualitative des secteurs étudiés. L'étude quantitative a utilisé les données européennes, nationales et régionales disponibles. Comme nous le verrons plus loin, elle a mis en relief une grande insuffisance en matière de données statistiques. L'analyse qualitative a porté sur les innovations dans le champ :

- des modèles d'Etat social ;
- des modes de gouvernance ;
- des qualifications ;
- des politiques de l'emploi et du marché du travail ;
- des conditions de travail.

La troisième phase a été consacrée à l'étude empirique. Nous avons identifié trois niveaux d'analyse : les acteurs clés du secteur, les structures (réseaux ou initiatives) et les fournisseurs.

Les entretiens avec des acteurs clés (politiques, fédérations d'employeurs, syndicats) complètent l'analyse documentaire de la phase 2. Nous avons fait porter notre travail de terrain sur trois types de structures :

- des fournisseurs de services ;
- des réseaux structurés (de type fédérations de fournisseurs) ou moins structurés (grappes ou « clusters » de fournisseurs) ;
- des initiatives, c'est-à-dire des actions ponctuelles ou durables destinées à soutenir le développement des services relationnels.

Plus de 80 études de cas ont été réalisées dans les cinq pays.

La méthodologie d'enquête a reposé sur :

- des entretiens semi-directifs avec des dirigeants, des cadres, des salariés ;
- l'analyse de tous les documents disponibles : brochures de présentation, rapports d'activité, documents comptables (quand ils étaient disponibles), contrats ;
- de l'observation directe chaque fois que cela fut possible ;
- chez certains grands fournisseurs, la diffusion d'un questionnaire à l'ensemble des salariés.

A la suite des constats effectués dans la phase 2, nous avons structuré nos enquêtes autour des quatre grands thèmes suivants :

- les innovations dans la gouvernance et dans le mode de prestation des services ;
- les innovations dans la façon d'attirer et de retenir la main d'œuvre dans ces secteurs ;
- les innovations dans la formation, les qualifications et l'accréditation ;
- les innovations dans les types d'emplois et d'activités.

La question du genre a été traitée de manière transversale.

Ce rapport final est basé sur les rapports préparés par les équipes nationales.

Plan du Rapport

Le rapport est divisé en deux grandes parties.

La Première Partie s'intéresse aux modèles d'Etat social et aux innovations relatives à la gouvernance et aux différents types de prestation. Les trois chapitres qui composent cette partie abordent le thème de l'évolution et de la recomposition du rôle de l'Etat et des acteurs publics, étant donnés les besoins croissants de services relationnels et sociaux dans les différents pays. Comment les cinq pays en question ont-ils répondu à ces besoins ? Quels sont les points communs et les différences entre eux ? Au niveau local, quelles stratégies les organisations que nous avons observées lors de notre travail de terrain ont-elles poursuivies ?

Le Chapitre 1 montre les principaux éléments et principes sur lesquels reposent les changements des Etats sociaux européens. Les principaux éléments observés sont la généralisation des marchés sociaux et du modèle « acheteur-fournisseur », ainsi que la généralisation de la contractualisation et de la sous-traitance (les autorités publiques restent les financeurs des services relationnels, mais délèguent les fonctions de fourniture et de prestation à des organisations autonomes, marchandes ou non-marchandes).

Le Chapitre 2 traite des innovations en termes de gouvernance rencontrées dans les 80 études de cas effectuées. Comment la coordination des acteurs publics et les modalités de partenariat fonctionnent-elles concrètement à un niveau décentralisé ?

En complément, le Chapitre 3 pose les questions suivantes : Quelles stratégies les organisations ont-elles adoptées dans ce contexte en rapide évolution ? Quels nouveaux modes de prestation des services sociaux peut-on identifier ? Une tendance vers le managérialisme est évidente: que cela signifie-t-il en pratique ?

La Seconde Partie se concentre sur les conditions et la qualité de travail. L'originalité de cette recherche tient en effet à son analyse des changements sociaux actuels à travers les changements rencontrés par les travailleurs du secteur. L'un des principaux défis si l'on veut permettre un développement durable des services relationnels en Europe est la qualité de travail. On est tenté de dire que sans cette qualité, la quantité ne suivra pas ; car les gens ne seront pas tentés de postuler à des emplois mal rémunérés, précaires et difficiles ; car les clients refuseront que des travailleurs sous-qualifiés réalisent des tâches intimes et délicates.

L'impact des différentes innovations relatives à la gouvernance et aux prestations, explorées dans la première partie, est évalué dans le Chapitre 4. Les changements dans la façon dont est effectuée la fourniture de ces services, en particulier la recherche d'une approche davantage managériale, et l'arrivée des principes de marché et de concurrence, ont un impact direct sur la relation employeur-employé, sur les contrats de travail individuels, sur les horaires de travail, etc.

Dès lors, par quoi se caractérise la création d'emplois dans ces secteurs ? Le Chapitre 5 donne quelques brefs éléments de réponse quantitatifs à cette question. Mais cette seconde partie donne principalement des éléments de réponse qualitatifs (des éléments plus quantitatifs peuvent être trouvés dans le rapport de la seconde phase de notre recherche, cf. Darmon et al. 2004). Ainsi, le chapitre 6 est dédié à l'analyse d'aspects qualitatifs de la création d'emplois, et met l'accent sur la précédente assertion, selon laquelle le secteur ne connaîtra pas de développements quantitatifs durables sans amélioration de la qualité de travail. Ce chapitre n'est pas abstrait mais s'appuie de manière approfondie sur les études de cas nationales, en se concentrant sur les expériences innovantes, qu'elles émanent de prestataires isolés ou de politiques sectorielles. La nature des contrats de travail, la question

des heures de travail, la question du salaire, la protection sociale des travailleurs et le droit à la négociation collective sont analysées en profondeur.

Le Chapitre 7 soulève la question délicate du recrutement et de la fidélisation de la main d'œuvre. Les difficultés rencontrées pour attirer et fidéliser les travailleurs dans ces secteurs sont notables. Ces barrières sont bien sûr détaillées, bien que l'on se concentre plutôt sur les innovations ou expériences particulières mises en œuvre par les prestataires locaux ou les acteurs collectifs pour les surmonter.

En complément, les questions de la professionnalisation du secteur et de la qualification des travailleurs sont analysées dans le Chapitre 8. Ce chapitre traite des innovations relatives au développement des compétences et des innovations en termes de nouvelles activités. Ces différentes innovations – en termes de qualification des travailleurs et des tâches – ne peuvent être séparées en pratique.

Une section finale conclut le rapport et propose une série de recommandations politiques élaborées sur la base de ce travail empirique.

Première partie

*L'évolution des modèles d'Etat
social et les innovations relatives à
la gouvernance et à la prestation
de services*



CHAPITRE 1 L'EVOLUTION DES MODELES D'ETAT SOCIAL

Comme souligné dans l'introduction générale, les pays sont confrontés à des défis communs tout en ayant des points de départ différents. Ils sont en outre, dans une certaine mesure, dépendants des choix et dispositions passés relatifs à l'Etat providence, aux politiques sociales et d'emploi, aux choix sociétaux vis-à-vis des services relationnels, au travail - sur le marché ou domestique - des femmes, à la conciliation de la sphère privée et du travail, aux systèmes d'aide et de soin, etc. Cela conduit à une grande diversité de solutions politiques apportées quant au développement de l'offre et de la demande de services relationnels dans les cinq pays. Le potentiel en termes de création d'emplois est immense, mais dépend de la nature de ces arrangements sociaux. La diversité et l'évolution rapide des formes de gouvernance, des prestations et d'organisation de ces services est avérée. Cette section analyse ces formes évolutives, en mettant l'accent tant empiriquement que théoriquement sur leur impact, potentiel ou effectif, sur la création d'emplois et la qualité du travail.

1. Les changements des politiques d'aide et de soins en Europe

Il est intéressant de se référer à ce que deux spécialistes des politiques de *social care* (ci-après politiques d'aide et de soins) en Europe, en particulier des politiques d'aide aux personnes âgées, expriment de manière claire dans les lignes suivantes :

« Au cours des dix dernières années, un changement profond a eu lieu quant à l'orientation des politiques de *social care* dans de nombreux pays européens. Ce changement est venu de l'incapacité des formes consolidées d'intervention à répondre aux nouvelles demandes en matière d'aide et de soin, notamment celles émanant des personnes âgées. Trois niveaux d'insuffisance ont été identifiés : a) une **crise financière**, due à la croissance progressive des coûts des politiques publiques de *care*, elle-même causée par la demande croissante de services ; b) une **crise organisationnelle**, due aux contraintes et aux rigidités provenant de l'offre directe par les agences publiques de ce type de services ; c) une **crise politique**, due au fait que la perception selon laquelle les systèmes de *welfare* ne sont plus capables de défendre suffisamment la population contre de nouveaux risques sociaux est de plus en plus répandue. **Des trois, c'est le premier aspect qui a reçu le plus d'attention du secteur public : contenir les coûts est en fait devenu le premier objectif des politiques de réforme de l'aide aux personnes âgées.** Comme « l'échec de l'Etat » à générer un système efficace de services à visée sociale a été souvent perçu comme la principale cause de la crise financière, de nombreuses personnes ont préconisé la réduction du rôle et des engagements financiers et organisationnels de l'Etat comme étant la meilleure solution.

Cependant, si l'on observe les dynamiques effectives, il ne semble pas y avoir eu de coupes sombres dans les financements publics alloués aux programmes d'assistance, ni une réduction massive du rôle de l'Etat. Après une phase de relative stabilité des financements publics entre 1990 et 1995, nous avons plutôt assisté à une nouvelle vague d'augmentation des dépenses, connectée à

la pression qu'exerce sur les coûts l'augmentation de la croissance de la population âgée (...). Le problème central auquel les nouvelles politiques ont dû s'atteler est par conséquent parfaitement contraire au précédent : **non pas réduire l'étendue de l'intervention publique, mais plutôt élargir la gamme de services offerts et améliorer l'efficacité et la qualité sans avoir recours à une pression excessive sur les finances publiques**. Le besoin de développer et d'améliorer les programmes offrant des services aux personnes âgées est donc ainsi entré en opposition directe avec les limites historiques de croissance des finances publiques et avec l'inertie institutionnelle des systèmes de fourniture de services existants, basés dans de nombreux pays sur l'intervention directe de l'Etat ou sur le transfert à grande échelle de la fourniture auprès d'organisations non-marchandes. L'objectif des nouvelles politiques a par conséquent été de trouver une nouvelle approche qui permettrait plus de croissance et une meilleure orientation des politiques de *care* plutôt que leur réduction »⁹.

Notre travail de terrain confirme les principales idées exprimées par ces deux auteurs. Dans les cinq pays étudiés, l'on n'a pas assisté à une réduction des dépenses publiques dans le domaine du travail d'aide et de soin, bien au contraire. Le problème consistant à offrir une gamme de services plus large, avec pour objectif de répondre aux besoins croissants déjà identifiés (le vieillissement de la population, les besoins de garde d'enfants causés par l'augmentation du taux de participation des femmes au marché du travail, etc.), a provoqué l'intensification de l'action de l'Etat et des acteurs publics et non sa réduction. Cette action publique dépend bien sûr, comme nous l'avons dit dans les paragraphes précédents, des dispositions antérieures concernant l'architecture des Etats Providence nationaux. Dans des pays comme la France, l'Etat providence offrait déjà un grand étalage de services sociaux aux familles dans les domaines des services à la petite enfance et aux personnes âgées. L'intervention publique est un phénomène plus récent en Allemagne et au Royaume-Uni et est basé sur des systèmes différents de protection sociale. Les pays du Sud comme l'Italie ou l'Espagne ont une expérience bien plus limitée dans ces domaines, où la tradition familiariste reste très importante.

Comme l'illustrera notre recherche, ce sont de nouvelles formes d'action publique qui ont émergé. Elles résultent des nombreuses contraintes politiques, organisationnelles et financières mentionnées dans la citation précédente :

- la contrainte politique, pour les acteurs publics, est de montrer qu'ils peuvent aider les gens à satisfaire leurs besoins privés comme la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées ;
- la contrainte organisationnelle est d'offrir des modes de prestations qui améliorent la qualité et la quantité des services en question sans générer une hypertrophie du secteur public ;
- la contrainte financière est bien sûr de contrôler les dépenses publiques.

Plutôt qu'une fourniture directe par l'Etat providence de ces services relationnels, éventualité qui aurait été parfaitement possible, nous observons que dans les différents pays, ces services se sont développés à travers **une évolution des modèles d'Etat providence**.

⁹ C. Ranci et E. Pavolini, "New trends of elderly care policy in Europe: towards a social market of care services", papier présenté à l'Espanet Conference, Oxford, Septembre 2004.

1.1. Cinq modèles différents

Naturellement, nous n'avons pas pour ambition de refonder les théories de l'Etat social et de son évolution. Il s'agit beaucoup plus modestement de voir en quoi notre recherche peut apporter sa pierre à l'édifice.

Les cinq pays étudiés constituent des modèles très différenciés d'Etat social :

- L'Allemagne consacre, avec la France, la part (de son PIB) la plus élevée à la protection sociale (28,7 % contre 26,4 % en moyenne pour l'UE 15). Les chiffres des dépenses par régime de protection sociale la placent presque systématiquement en haut de tableau. Toutefois, comme l'a décrit Esping-Andersen, le modèle demeure familiariste, en particulier dans le domaine de l'enfance : peu de crèches, peu d'activités parascolaires et un modèle social incitant peu les femmes à participer au marché du travail.
- L'Espagne peut être caractérisée comme un Etat social en construction. Le régime franquiste n'avait pas construit de modèle social comparable à ceux des démocraties occidentales. Encore aujourd'hui, l'Espagne est le pays de notre échantillon qui consacre de loin le moins de moyens à la protection sociale (19,6% de son PIB, contre 26,4% en moyenne sur l'UE 15). La part du PIB consacrée à la famille est de 0,5 point de PIB (contre 2,1 dans l'UE 15) et de 1,5 contre 2,1% pour la dépendance. Dans le modèle franquiste, les soins aux enfants et aux personnes âgées relevaient clairement du cercle familial. Nous verrons que les choses évoluent rapidement.
- La France se caractérise comme un modèle plutôt développé avec des dépenses de protection sociale de 2 points supérieures à la moyenne de l'UE 15. Elle est aussi passée en quelques années d'un modèle essentiellement Bismarckien à un modèle universaliste financé par des cotisations assises sur l'ensemble des revenus. Si la famille a toujours constitué un pilier essentiel de sa protection sociale, l'autonomie des personnes âgées est venue dans la période récente compléter le dispositif.
- L'Italie est, quantitativement, le moins développé des modèles occidentaux (hors Espagne) de protection sociale avec des dépenses inférieures de 2 points à la moyenne de l'UE15. La famille et la dépendance sont particulièrement peu favorisées, ce que nos études de terrain confirmeront. Comme en Espagne, donc, bien que dans une moindre mesure, le cercle familial était considéré comme le principal niveau de soins aux enfants et aux personnes âgées.
- Le Royaume-Uni se situe globalement dans la moyenne de l'UE 15. Il est en général qualifié de modèle universaliste résiduel dans la mesure où, contrairement aux pays scandinaves, le modèle Beveridgien s'est peu à peu transformé en filet de sécurité. Toutefois, depuis l'arrivée du New Labour au pouvoir, le modèle a subi de nombreuses inflexions avec, en particulier pour ce qui concerne notre recherche, un effort sensible dans le domaine de l'enfance.

Au-delà des aspects quantitatifs, il importe de cerner les inflexions en matière de gouvernance des modèles sociaux. La tendance générale est en effet à ne plus développer l'Etat social au sein du secteur public mais au travers de procédures d'externalisation ou de marchés sociaux.

1.2. Les différentes formes de financement public

Dans tous les pays étudiés, aucun des trois secteurs ne fonctionne sans financement public. Celui-ci intervient de plusieurs manières :

1. financement direct des fournisseurs (ex : crèche municipale gérée en direct par la commune ou au travers d'une association) ;
2. allègements de cotisations sociales employeur ;
3. paiement d'une partie des salaires par le secteur public ;
4. subventions à des organismes assurant le soutien logistique des fournisseurs (centres de formation, centres d'assistance à la gestion) ;
5. financement des usagers par le biais d'une allocation spécifique ;
6. financement des usagers par le biais d'une déduction fiscale ;
7. financement des usagers par le biais de bons ou chèques services (*vouchers*).

Les systèmes sont donc complexes, d'autant que ces mécanismes s'enchevêtrent. Une partie de ces aides proviennent directement (APA en France) ou indirectement (allègements de charges) des régimes de protection sociale ; d'autres sont supportées par l'Etat central (déduction d'impôts sur le revenu) ; d'autres sont le fait des collectivités locales; d'autres enfin peuvent provenir de fonds privés (cofinancement de chèques services).

La France est particulièrement inventive car elle met en œuvre simultanément les sept outils présentés ci-dessus. Les 4 autres pays en utilisent au moins quatre.

Nous voyons ici les limites des approches typologiques. Nous faisons face d'une part à des continuums et d'autre part à une combinaison d'efforts de différents niveaux de pouvoir.

Il y a un continuum entre le financement purement public avec une faible participation de l'utilisateur d'une crèche publique et le financement purement privé d'une garde d'enfants à domicile. On trouvera des crèches privées avec financement public, des crèches d'entreprise avec financement public et/ou privé, des initiatives parentales plus ou moins subventionnées par les pouvoirs publics, des assistantes maternelles partiellement financées par des systèmes de bons ou chèques-services (*vouchers*) et/ou des déductions fiscales.

De même pour la prise en charge des personnes âgées, nous trouvons un continuum entre la maison de retraite dans un cadre hospitalier et la maison médicalisée purement privée. La diversité des situations est d'autant plus forte que l'accent est mis aujourd'hui sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes à domicile.

Notre recherche montre ici des tendances communes aux modèles d'Etat social.

Le financement reste avant tout public. Les évolutions touchent avant tout le mode de gouvernance (cf. infra). Les Etats ont mis en place de nouvelles sources de financement de la dépendance (France, Allemagne) ou soutiennent des initiatives en faveur de la prise en charge des enfants (*Sure start* au Royaume-Uni), les pouvoirs publics locaux financent un développement des activités liées à la petite enfance (Allemagne, Espagne, Italie). Certes une partie de la charge financière reste supportée par les familles, mais tel a toujours été le cas. La tendance générale est à une prise en charge d'un nombre croissant de besoins. Le cas de fournisseurs de services privés et non subventionnés reste exceptionnel.

La tendance est à la décentralisation des missions de l'Etat social. En France, l'APA est gérée par les départements. Au Royaume-Uni, les services à la personne financés par le NHS (*National Health Service*) sont de plus en plus définis et gérés au niveau local. En

Allemagne, en Espagne et en Italie, des services sont créés au niveau régional ou local pour rééquilibrer le caractère familiariste du modèle. La réforme des Etats sociaux Bismarckiens et Beveridgiens passe donc par un processus de décentralisation de certains services existants et surtout par la création à un niveau plus local de nouveaux services.

1.3. Subventionner l'offre ou la demande ?

Le financement des services aux jeunes enfants et aux personnes âgées peut se faire via deux outils complémentaires : subventionner la demande (**marché sociaux**) ou subventionner des mécanismes d'achat de prestations par les organes publics à travers des procédures codifiées d'appels d'offre publics.

Ces deux formes d'intervention bien développées des autorités étatiques et locales se tiennent dans une configuration décentralisée et partenariale d'offre de services de protection sociale. La gouvernance publique repose sur une orientation « marché », c'est-à-dire une logique qui développe et soutient l'idée de créer les conditions pour qu'un marché de services d'aide et de soin soit performant. En particulier, nous essayerons de tester l'hypothèse très répandue dans les différents pays selon laquelle c'est au secteur indépendant¹⁰ ou privé de fournir ces services. Cette hypothèse a conduit à la généralisation du modèle « acheteur-fournisseur » et à la pratique rarement discutée ou contestée de sous-traitance ou d'externalisation des nouveaux services.

Dans les sections suivantes, nous passons en revue les arrangements mis en place afin d'introduire les principes de marché dans les différents secteurs des services relationnels et dans les différents pays. Au sein des services de *welfare*, nous avons identifié deux grandes manières d'introduire les principes de marché :

- *Les marchés sociaux* (les utilisateurs choisissent parmi différents prestataires et le coût du service est subventionné par des allocations, des bons et des réductions d'impôts) sont analysés dans la prochaine section ;
- *La sous-traitance* par les autorités locales à des organisations marchandes ou du tiers secteur (à travers des appels d'offre concurrentiels ou des accords de subventionnement) est analysée dans la section 3.

En outre, l'existence de marchés purs ne doit pas être exclue non plus. C'est ce qui a existé jusqu'à maintenant dans le secteur du loisir éducatif en Espagne, où les paiements forfaitaires effectués par les parents sont la principale source de revenu.

¹⁰ Nous utiliserons à plusieurs reprises ce terme de secteur « indépendant » pour désigner les structures privées, à but lucratif ou non, qui interviennent dans l'économie des services relationnels. Si le terme n'est pas courant en français (et à ne pas confondre avec les travailleurs indépendants ou les professions libérales), il est fréquent d'utiliser ce terme général en anglais.

2. Les marchés sociaux et la généralisation du modèle « acheteur-fournisseur »

Tous les pays ont encouragé une fourniture concurrentielle passant par le marché des services d'aide et de soin. Ceci est à mettre en relation avec les évolutions dans la manière dont les services sociaux sont financés et soutenus. Tous les pays ont introduit de nouveaux systèmes de financement du *social care*, en fonction de leur modèle social et leur culture. Les changements importants sont la participation croissante du secteur indépendant, et ce même dans le cas du financement public, la diminution de la fourniture directe des services par le secteur public, et une certaine hausse du pouvoir des bénéficiaires eux-mêmes afin de leur permettre d'acheter eux-mêmes le service (par des systèmes de bon ou de réduction d'impôts). Ceci fait référence à *l'introduction des mécanismes de « marché social »*.

S'est par ailleurs généralisé ce que l'on peut appeler un *modèle « acheteur-fournisseur »*. Ceci fait référence à l'introduction de la sous-traitance et de la concurrence dans ce qui était auparavant des services publics. Cela comprend à la fois la tendance au recours aux « marchés sociaux » et la généralisation des procédures d'externalisation et de sous-traitance.

2.1. Les principes

Le principe du marché social est fondé sur la concurrence entre les offreurs dans un cadre où les autorités locales prennent en charge tout ou partie du coût. Le mécanisme est bien connu et a été appliqué depuis des années à la médecine libérale (bien que les médecins rejettent sans doute le terme de « concurrence »).

Dans nos domaines d'étude, les concurrents peuvent venir de secteurs très différents : par exemple, dans le domaine de la petite enfance, les parents peuvent avoir le choix entre une crèche publique, une crèche associative, une crèche d'entreprise, ou des « nourrices », bien qu'il soit rare qu'une zone donnée offre toute cette gamme d'options. Nous verrons qu'en Italie, la fourniture est essentiellement municipale, certaines initiatives privées commençant seulement à émerger. Les méthodes de paiement sont aussi très variées. Elles prennent la forme d'allocations payées aux utilisateurs, de bons ou chèques-services ou de paiements directs au prestataire, selon le nombre de clients/utilisateurs qui les choisissent.

Comme l'écrivent Ranci et Pavolini :

« A la base de la création d'un marché social de services de *care* repose avant tout l'émergence *d'un décalage croissant entre les fonctions de financement* (qui restent souvent du domaine public), *les fonctions d'achat* (qui sont transférées aux bénéficiaires, ou assumées par les agences publiques et gérées séparément des fonctions relatives aux prestations de services), et celles de *prestation des services* (de plus en plus sous-traitées ou externalisées aux prestataires privés, à la fois marchands et non-marchands). Tandis que le modèle prévalant traditionnellement dans le domaine des services de *care* était auparavant caractérisé par le pouvoir régulateur élevé de l'Etat et par des collaborations étroites entre l'Etat et le secteur public qui ne laissaient aux bénéficiaires qu'un rôle assez passif, l'avènement du marché social a conduit à une distinction de mieux en mieux définie entre l'Etat, les prestataires privés et les bénéficiaires individuels. Les responsabilités publiques peuvent être identifiées et clarifiées, et les formes de collaboration entre les différents sujets ainsi mieux être structurées en termes contractuels.

Une deuxième caractéristique des marchés sociaux est l'idée selon laquelle il est préférable de *définir la relation entre les financeurs, les fournisseurs et les bénéficiaires des services de manière à permettre à ces derniers de définir les termes et conditions de la prestation de services*. Cela change de manière substantielle les termes de la relation entre l'Etat et les prestataires privés d'aide et de soin : tandis que l'ancien système de subvention se traduisait par un crédit de confiance accordé par le gouvernement par rapport à des services développés de manière indépendante par les prestataires de services privés, la relation entre les sujets prend désormais la forme de contrats dont le contenu est de plus en plus souvent spécifié par l'utilisateur »¹¹.

2.2. Le développement des marchés sociaux

Les marchés sociaux reposent principalement sur des mesures de soutien à la demande, ayant pour but d'offrir plus de choix ou de moyens financiers aux utilisateurs ou aux consommateurs de services relationnels. Ce concept ne se limite pas au subventionnement des parents (par des bons, des réductions d'impôts, etc.), mais peut aussi être étendu aux cas où l'Etat fournit les financements directement aux prestataires eux-mêmes.

La logique de marché est développée du côté de la demande, avec pour but de transformer la demande « latente » en demande effective. A travers des mécanismes financiers, l'intention est de développer cette demande effective afin de garantir une activité économique aux prestataires existants et de fournir une incitation suffisante pour que de nouveaux offreurs entrent sur le marché. **Cette logique de développement du marché est directement liée à une stratégie de création d'emplois par le développement de nouveaux métiers, lui-même tiré par la demande croissante de services externalisés.** L'Etat façonne les mécanismes financiers et calibre les incitations afin de diriger les préférences des ménages vers une externalisation de services jusqu'alors internalisés, en particulier dans le domaine de l'aide et du soin, mais aussi en ce qui concerne d'autres activités de services à domicile, comme le nettoyage, le repassage, le jardinage, etc. **Le potentiel de création d'emplois ne se limite pas uniquement à ces nouveaux emplois à domicile. La stratégie globale est également liée aux engagements qu'ont pris les Etats dans le cadre de la « Stratégie Européenne pour l'Emploi » d'augmenter les taux d'emploi, et en particulier les taux d'emploi féminin. Ceci requiert en particulier d'offrir des incitations suffisantes aux femmes inactives afin qu'elles prennent un emploi (déclaré) et donc également d'être libéré de (certaines) tâches domestiques ; ou, autrement dit, que la participation féminine au marché du travail ne soit pas freinée par les tâches domestiques qui leur incombent traditionnellement.**

Les « marchés sociaux » impliquent de la concurrence entre différents modes de prestation, l'utilisateur recevant une aide directe ou indirecte des autorités publiques pour faire son choix. Cette manière d'introduire les principes de marché dans la fourniture des services financés par l'Etat providence est davantage répandue en France et en Allemagne, bien qu'on la retrouve également dans d'autres pays.

¹¹ C. Ranci et E. Pavolini, "New trends of elderly care policy in Europe: towards a social market of care services", papier présenté à l'Españet Conference, Oxford, Septembre 2004.

Les marchés sociaux organisent la concurrence entre différents types de prestataire (y compris parfois des prestataires publics) ou simplement entre prestataires d'un type particulier (par exemple, les travailleurs à domicile). Ils sont donc supposés laisser une liberté de choix à l'utilisateur. Cependant, ce choix est fortement contraint, et ce d'abord par les prix et les revenus. En outre, lorsque le choix individuel est facilité par des incitations financières, il peut arriver que seules les classes sociales élevées trouvent le service intéressant ou abordable. Quand l'incitation prend la forme de crédits d'impôts, cela exclut les personnes non imposables parce qu'elles gagnent trop peu.

D'après les partisans du modèle orienté vers le marché et du modèle « acheteur-fournisseur », cela encourage l'innovation, la flexibilité et la qualité, car le marché doit éliminer les prestataires de mauvaise qualité et encourager l'adoption d'une approche plus orientée vers l'utilisateur. La transformation des *utilisateurs* ou *bénéficiaires* des services en *acheteurs* ou *clients* de services, peut en effet avoir des effets positifs, comme le note le rapport de la Fondation de Dublin : « Plus les utilisateurs de services sont directement impliqués dans la définition du contenu du service d'aide ou de soin, plus la probabilité que ces services correspondent mieux aux valeurs, à la culture, à l'attitude et aux situations des individus est élevée. Le renforcement du pouvoir des personnes recevant les services d'aide et de soin leur permet d'acheter le service qui leur est adapté et d'avoir l'assurance de sécurité que sont les droits contractuels. Cela peut potentiellement influencer sur la qualité du service, étant donné que les services d'aide et de soin de basse qualité ne seraient simplement pas « achetés ». En même temps, les bénéficiaires du *care* peuvent concevoir un programme d'aide ou de soin parfaitement adapté à leurs besoins spécifiques, ce qui augmente encore la qualité et en améliore la délivrance » (Fondation Européenne, 2006 : 75). D'après ce rapport et certains autres auteurs, les programmes de bons et de chèques peuvent aider à aller dans cette direction¹².

Néanmoins, de tels systèmes peuvent également produire des effets négatifs si le marché ne parvient pas à améliorer la qualité ou si le service n'est pas garanti. **La possibilité que la qualité diminue suite au développement de ces marchés sociaux est en effet un véritable problème.** Le fait est que quand les gens (les familles ou les personnes dépendantes elles mêmes) ont le choix, ils préfèrent souvent bénéficier d'un plus grand nombre d'heures de *care* et donc recruter directement des travailleurs à domicile. **Avec de tels arrangements orientés vers le marché, la solution la moins chère sera favorisée, et cette solution est souvent un emploi direct qui se passe de l'intermédiation des organisations spécialisées.** Cette solution est choisie aux dépens de solutions plus coûteuses, où une organisation est là pour soutenir les travailleurs du secteur de l'aide et du soin. Cela peut aboutir à des conditions de travail plus mauvaises pour eux et à un service de faible qualité (même si plus long en termes d'heures de travail « achetées »). Par rapport à ce qui a été identifié plus haut comme l'impact positif du marché, c'est-à-dire une réelle co-production du service, il reste encore à prouver que « ceux qui sont aux marges de la société ont leur mot à dire dans la conception des services » (European Foundation, *ibid.*).

L'étendue avec laquelle les autorités publiques peuvent compenser les conséquences néfastes de cette concurrence sur la qualité des emplois en développant des chartes de qualités, des critères d'agrément, etc. (voir ci-dessous), devient dès lors un enjeu important.

¹² Voir par exemple Ungerson C., "Give them the money: is cash a route to empowerment?", *Social Policy and Administration*, vol. 31 no. 1, 1997, 45-53.

La marchandisation sociale semble être une réponse commune aux besoins croissants dans les cinq pays. Ce système semble également bénéficier d'un consensus tacite. Les utilisateurs/clients préfèrent souvent garder une certaine liberté de choix quant à l'offreur. Les offreurs voient en cette méthode un moyen de financer le développement du marché et de leur part de marché. Les autorités publiques espèrent pouvoir ainsi mieux contrôler leur budget. Bien entendu, elles ne contrôlent pas le nombre de bénéficiaires, mais elles exercent un contrôle strict sur les coûts de l'offre. De leur côté, les autorités locales ont souvent obtenu le droit de réguler la qualité de service en partenariat plus ou moins étroit avec les acteurs locaux.

Ce dernier point est le plus susceptible de poser débat. En fait, les marchés sociaux ne garantissent en soi ni l'accès ni la qualité du service. Par exemple, si la valeur du chèque-service est à un minimum, les familles les moins aisées n'auront pas accès au service. Si les normes permettant de devenir prestataire sont basses ou inexistantes, le service peut facilement devenir de basse qualité. Le risque d'un système à deux vitesses est par conséquent assez élevé. Les familles pauvres auront un service minimum qui correspond au montant des subventions publiques. Les familles aisées auront un service de qualité grâce au surcroît de financement (supplémentaire) qu'elles sauront capables de déboursier.

La question de la décentralisation est ainsi fondamentale. Les Etats ont clairement perçu ces développements comme un moyen de transférer au niveau local des tâches dures à remplir au niveau central (fournir de l'aide aux gens nécessite une régulation minutieuse/attentive qui prenne en compte le contexte local), mais également comme un moyen de contenir la croissance des budgets locaux. L'aide est fournie en fonction du nombre d'utilisateurs, au niveau local le plus à même de la gérer efficacement.

2.3. Vers une approche duale marché/contrôle ? Illustrations nationales

2.3.1. France

La **France** est l'un des exemples les plus anciens de cette logique de « marchés sociaux ». En France, les marchés sociaux correspondent à une longue tradition du système de sécurité sociale. Les déductions fiscales sont également très répandues, car seule la moitié de la population paye l'impôt sur le revenu. Ces deux mécanismes ont été étendus à la garde d'enfants dans les années 1980 et à l'aide aux personnes âgées dans les années 1990. Plus récemment, comme nous l'avons observé dans nos études de cas, le système a été décentralisé et diversifié. L'Etat central s'occupe surtout du développement des services, tandis que les autorités locales ont souvent la responsabilité de la définition des normes de qualité.

Les politiques françaises destinées à développer les prestations aux personnes âgées ont toujours soutenu de manière assez forte le développement des marchés sociaux. En 2002, le lancement de la nouvelle allocation de dépendance, l'APA (*Allocation Personnalisée d'Autonomie*), a confirmé cette logique.

Cette allocation donne aux personnes âgées de plus de 60 ans (à eux directement ou à leur famille) la liberté de choix, du moins quant aux modalités d'organisation de leur vie. Le montant de cette allocation est fonction du niveau de dépendance de l'utilisateur (échelonné en six niveaux). Son montant moyen à la fin de 2003 était de 490 euros (846 euros pour les plus dépendants). Les utilisateurs peuvent être tenus de participer au coût, selon leur niveau de revenu (la participation moyenne est de 5%). Plutôt que d'être versée à l'utilisateur, l'allocation peut être directement versée au prestataire d'aide à domicile, à la maison de retraite ou au travailleur à domicile. La décision revient aux autorités locales. Mais les

utilisateurs et leur famille décident qui sera leur prestataire – et peuvent choisir entre employer un proche, une aide à domicile, ou avoir recours à une organisation d'aide et de soin sous réserve d'acceptation par l'autorité compétente.

Comme le taux horaire est fixé par les autorités locales, il est moins onéreux d'employer directement une aide à domicile, du fait de l'absence de frais de gestion. En outre, les chèques services rendent plus facile l'emploi direct (jusqu'à 8 heures par semaine, il n'est pas nécessaire de faire de contrat écrit) et donnent droit à des déductions fiscales. Cependant, il semble que les autorités locales (les départements) qui régulent le secteur et payent directement l'allocation préféreraient qu'elles soient transférées à des organisations de services (qui pourraient ensuite fournir le service au bénéficiaire) plutôt que d'être directement données au bénéficiaire (qui peut ensuite l'utiliser pour employer quelqu'un).

La France a en effet fait le choix d'une régulation subventionnée et concurrentielle du système d'aide aux personnes âgées :

- *concurrentielle*, car la liberté de choix du consommateur (de son prestataire) doit être respectée ;
- *subventionnée*, puisque leur demande est partiellement subventionnée par des financements publics (principalement sous forme de crédits d'impôts, qui ne concerne que les 50% d'habitants qui payent l'impôt sur le revenu);
- *régulation*, enfin, parce que de nombreux acteurs publics régulent le marché. Les mesures de soutien de la demande ont joué un rôle crucial pour le développement du secteur ces dernières décennies. Comme déjà vu précédemment, les politiques publiques visant à développer l'aide aux personnes âgées au nom de la politique de l'emploi se sont succédées. Les départements sont en charge de la principale allocation, l'APA. Ils peuvent lancer des initiatives innovantes quant à la structuration de l'offre (création de plateformes complètement financées par le département, fixation des prix, soutien de la qualité, etc.).

Ce niveau de régulation joue un rôle important. **Les autorités locales, à travers la structuration de l'offre et une forte implication dans l'amélioration de la qualité, peuvent améliorer la situation globale.** Le rapport français de cette recherche a souligné une réelle volonté politique d'innover et d'améliorer les conditions de travail et d'emploi. Les autorités locales ne peuvent cependant pas modifier les préférences des consommateurs, qui sont le plus souvent très élastiques au prix. Ces autorités peuvent finalement avoir une grande marge de manœuvre et constituer un exemple clair « d'approche duale marché/contrôle ».

2.3.2. Allemagne

L'Allemagne a également une longue tradition de sécurité sociale décentralisée marquée par les marchés sociaux. Les services à l'enfance étaient à la limite du service public et du marché social. Nous observons dans nos études de cas une tendance allant clairement vers le marché social, sous la pression des autorités publiques (besoins croissants, mais budget limité) et des parents (liberté de choix, demandes de service de haute qualité). Comme en France, l'aide aux personnes âgées est un marché social où tous les prestataires respectant les standards énoncés dans le Code Social peuvent entrer dans la concurrence. Dans le domaine des services à l'enfance, certaines études de cas montrent que le système de protection sociale change et évolue vers une approche plus locale et concurrentielle (orientée vers le marché). C'est par exemple le cas de l'introduction d'un système de bons

pour la garde d'enfants dans la ville de Hambourg¹³. En trois ans, la ville de Hambourg est passée d'un système de paiement quotidien centralisé à un système concurrentiel de bons. Ce dernier repose sur un jeu d'offre et de demande, qui augmente la concurrence entre prestataires, la flexibilité, la transparence, avec, d'après les responsables du système, un impact direct sur la qualité. Le nouveau système est bien plus individualisé, et offre une gamme très élargie de services pédagogiques. Il améliore le panel de choix des parents et incite à la création d'entreprises. L'un des principaux indicateurs de succès, les listes d'attente, ont été considérablement réduites. Cependant, les relations en jeu sont bien plus flexibles qu'auparavant, ce qui contraste avec le modèle précédent où elles étaient bien plus continues. Le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée sont en effet favorisés. Comme l'admet l'un des responsables du système lui-même, le système favorise les plus forts économiquement.

La France et l'Allemagne, des pays qui, selon Esping-Andersen sont conservateurs et familiaristes, ont au final donné une réponse identique au développement des services aux enfants et aux personnes âgées, bien que la France semble être bien plus en avance.

Cette logique se retrouve également dans des pays qui n'ont pas une longue tradition d'Etat providence et où les services d'aide et de soin, qui sortent du cadre habituel de la famille, deviennent maintenant un nouveau secteur économique en tant que tel. C'est le cas des pays du sud dans notre échantillon.

2.3.3. Espagne

En **Espagne**, durant la période franquiste, la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées étaient totalement du ressort des familles. Les marchés sociaux se sont développés de manière très variable. Dans le secteur de l'aide aux personnes âgées, la récente proposition de loi du gouvernement socialiste promeut les marchés sociaux uniquement dans les cas où le niveau de fourniture publique est insuffisant.

La Galice semble être la seule région espagnole où un système de bons ait été introduit pour que les parents puissent mettre leurs enfants dans une crèche privée (école infantile de premier cycle : 0-3 ans) au coût offert dans le système public (Aiguabella et al, 2004). En Navarre, les bons sont disponibles pour les personnes âgées les plus dépendantes (celles dont le besoin journalier de soin est au moins égal à deux heures), et les bénéficiaires doivent renoncer aux services de soin financés par le secteur public. Le montant de l'allocation est clairement inférieur au prix de marché et varie en fonction du revenu de la famille et des besoins d'assistance. La seule option est d'embaucher un travailleur à domicile (Laparra et González, 2002).

En Galice, le service gouvernemental qui a la charge de l'éducation infantile est le service de la « Famille, de la jeunesse, des sports et du travail bénévole »¹⁴. Au fil des ans, ce service a développé ses propres centres publics régionaux (dont le nombre s'est rapidement stabilisé), a contribué au financement des centres municipaux et a subventionné des centres privés non-marchands, comme c'est le cas dans de nombreuses Communautés Autonomes.

¹³ Exposé de Martin Peters, Conférence de Barcelone

¹⁴ Comme l'école n'est pas obligatoire pour les enfants de 0 à 6 ans et comme les gouvernements régionaux sont chargés de développer l'offre, ces derniers l'ont organisée soit sous la tutelle du service éducation soit sous celle du service « Famille, jeunesse, etc. ».

Au milieu des années 1990, les ressources existantes étaient les suivantes: 22 centres appartenant à l'administration régionale, 29 centres municipaux, et 41 centres « d'initiative sociale » (non-marchands). Vers la fin des années 1990, la *Xunta* (gouvernement de Galice) a décidé de mettre de l'ordre dans cette offre publiquement financée et de constituer un réseau de « Centres et Ressources pour la petite enfance ». La raison en est que les « ressources dédiées à la garde et à l'éducation des jeunes enfants... étaient financées par des fonds publics mais ... fonctionnaient de manière très différentes, en termes de prix, d'heures d'ouverture, et de services » (entretien avec un membre de la *Xunta*). Les prestataires étaient habitués à jouir d'une liberté complète, ce qui signifiait donc « qu'ils recevaient des financements publics sans fournir aucune contrepartie ». Rassembler ces centres dans un « réseau » impliquait de faire en sorte que ces derniers ajustent leurs prix afin de se conformer au décret de prix publics s'appliquant aux centres de l'administration régionale, le but final étant de faire payer le même prix aux utilisateurs quel que soit la personnalité juridique du prestataire. Les fournisseurs durent également ajuster leurs heures d'ouverture au minimum requis par « l'*Orden* » annuel (acte administratif) relatif aux subventions. Il n'a pas été facile de convaincre les prestataires d'intégrer le réseau, même si, bien entendu, on peut penser que le gouvernement régional avait une forte capacité de pression : en fait, tous les centres recevant des fonds publics sont systématiquement inclus au réseau.

Bien que le terme de « réseau » soit utilisé depuis 1998, le tournant décisif s'est produit en 2002, lorsque le décret 70/2002 du 28 février est venu réguler les prix applicables par tous les prestataires du réseau et créa le système des chèques services à la petite enfance. La même année, un système informatique fut développé pour gérer les demandes de places en crèche – ceci permit de garantir que quiconque demandant une place municipale ou une place dans un centre caritatif puisse au minimum obtenir une place payée grâce au système des bons. Cette fonction de gestion commune de la demande est évidemment l'une des fonctions majeures du réseau.

Le système des bons a ainsi permis aux familles dont les enfants étaient inscrits sur les listes d'attente des crèches ou centres éducatifs publics d'accéder aux crèches privées, mais aux prix publics.

2.3.4. Italie

En **Italie**, la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées est également du ressort des familles. Au stade actuel, les crèches restent encore majoritairement du domaine public. La mise en place de bons est expérimentale, de même que celle de solutions combinant subventions et paiements par les parents ou par leur entreprise, dans les crèches privées nouvellement créées. Un système de bons a été introduit à certains endroits depuis 2004, afin de permettre aux parents de choisir leur prestataire (le secteur de l'aide aux personnes âgées n'a pas été étudié). Cette expérimentation est trop récente pour en tirer des conclusions claires. Elle pourrait modifier l'équilibre existant aujourd'hui entre les différents types de prestataires (service public, coopératives sociales et autres prestataires).

Un point qui ressort des études de cas est que **certains acteurs, en particulier les municipalités, craignent que ce nouveau système mène à un recul de la qualité provenant d'un niveau de contrôle insuffisant et à une prolifération des acteurs**. Cette doléance est intéressante car elle souligne le risque qualitatif que peut faire courir la concurrence dans la sphère des services à visée sociale. Cette crainte exprimée par la sphère publique concerne l'éventualité que les utilisateurs finissent par évaluer la qualité du service qui leur est fourni, en lieu et place des autorités publiques.

Au final, les deux pays méditerranéens partagent une longue tradition familiariste ainsi qu'une évolution tardive vers une certaine prise de responsabilité du secteur public en matière de services aux enfants et aux personnes âgées. Le système en cours d'expérimentation semble être celui du marché social.

2.3.5. Royaume-Uni

Pour finir, le **Royaume-Uni** connaît une évolution rapide. Jusqu'en 1997, la garde d'enfants n'était pas du ressort de l'Etat providence. Il était largement admis que la responsabilité de garde des enfants appartenait aux parents, et qu'ils avaient pour ce faire recours au marché privé.

L'aide et le soin non-médical (*non-health care*) au Royaume-Uni est une responsabilité statutaire des autorités locales. Dans le passé, l'aide aux personnes âgées était principalement fournie par les maisons de retraite. Depuis les dix dernières années, la politique gouvernementale a mis l'accent de manière croissante sur le fait que cette aide aux personnes âgées devait se dérouler au sein de la communauté, promouvant une tendance claire vers davantage d'aide à domicile et de soins ambulatoires. Nous nous attacherons à analyser cette tendance de manière plus précise ci-après (voir § sur l'externalisation). Mais l'on peut déjà affirmer que cette nouvelle forme de prestation de soins et d'aides aux personnes âgées prend celle d'un marché social.

2.4. Conclusion

Pour résumer cet ensemble d'illustrations nationales, la France, qui a une longue tradition de « marchandisation sociale » de sa protection sociale, a conservé ce système avec l'APA et l'a combiné avec une large décentralisation. Le système allemand est aussi largement fondé sur les marchés sociaux. Le fédéralisme a conduit depuis de nombreuses années à des disparités considérables, particulièrement en ce qui concerne la couverture de la garde d'enfants. Dans les autres pays, des initiatives sont développées au niveau subrégional.

En Italie, un système de bons a été progressivement mis en place au niveau local. En Espagne, la Galice a également créé un tel système qui a permis un triplement du nombre de places en crèche. Au Royaume-Uni, où le système de crèche était sous-développé avant que le gouvernement actuel en fasse une priorité, des initiatives ont également été développées au niveau local sous la forme de marchés sociaux.

Les marchés sociaux peuvent être décrits comme les mécanismes fournissant des services à visée sociale en s'appuyant sur des principes de marché. Les marchés sociaux sont une version plus élaborée de ce qui existe depuis des années dans les systèmes de santé de la plupart des pays européens : les utilisateurs ont le choix de leur médecin et sont remboursés à un prix fixé. Il est également très répandu dans le système scolaire : les écoles privées respectant certains standards de qualité sont subventionnées par l'Etat et les parents peuvent choisir l'école de leurs enfants.

Le choix politique du système de marché social pour les secteurs en plein essor des services à l'enfance et aux personnes âgées se conforme à une ancienne solution qui a été testée avec succès depuis des décennies dans des secteurs sociaux plus traditionnels comme le soin ambulatoire.

Les particularités de ces marchés sont que :

- les prix sont fixés par une autorité ;

- le marché est contrôlé par les autorités locales ;
- le développement de l'offre est soutenu par ces mêmes autorités locales ;
- les consommateurs voient leur liberté de choix croître du fait des politiques publiques entreprises. Cette logique peut avoir pour résultat une prolifération des acteurs, avec un impact sur la qualité.

Dans les différents pays étudiés, les marchés sociaux sont l'un des principaux modes de subventionnement des services à l'enfance et aux personnes âgées. Leurs avantages sont les suivants :

- pour les consommateurs : liberté de choix, certes limitée par le nombre de places disponibles et l'existence (ou non) d'une offre diversifiée ;
- pour l'Etat : il définit les normes de qualité et le prix remboursé. Le fait de pouvoir fixer le prix permet de contenir le budget social (bien que l'Etat ne puisse déterminer *ex ante* le montant remboursé puisque ce montant est déclaré de manière *ex post* par les consommateurs) ;
- pour les prestataires : la situation est la même que celle d'un acteur sur un marché non subventionné. Cela peut être perçu à la fois comme un avantage ou un inconvénient.

Les inconvénients sont que :

- le contrôle de la qualité est plus difficile comme il n'y a pas de définition professionnelle bien structurée des tâches et des qualifications ;
- il y a un risque de dualisation de la société : tout le monde reçoit le remboursement calculé relativement à un service de base, ce qui conduit à un prix et une qualité faibles pour les pauvres, et à un prix et une qualité élevés pour les riches.

Pour résumer, comme l'ont exprimé deux chercheurs déjà cités : « *Le marché social constitue une nouvelle forme organisationnelle du système de care, caractérisée essentiellement, par deux innovations fondamentales : d'une part, l'introduction de règles concurrentielles dans la relation entre les financeurs publics et les prestataires de services privés, et, d'autre part, la promotion de la capacité d'auto-organisation des membres d'une communauté donnée afin de répondre au besoin d'assistance. Pour l'exprimer simplement : plus de marché et de choix pour les citoyens et les familles* »¹⁵.

Pour conclure, la réponse commune aux cinq Etats analysés ici semble être une certaine « marchandisation sociale » des services à la petite enfance et aux personnes âgées. Il semble y avoir **un consensus tacite** entre les consommateurs (qui veulent la liberté de choix), les organismes prestataires (qui veulent développer un secteur privé, marchand ou non-marchand), l'Etat (qui peut ainsi contrôler plus aisément l'évolution des budgets sociaux) et les autorités locales (qui jouent un rôle important dans la définition des termes et conditions imposées aux prestataires). **La contrepartie à ce consensus tacite est qu'un tel marché social ne garantit ni l'équité ni la qualité. Rendre ce consensus plus explicite est crucial d'un point de vue public et démocratique. Dans ce cas, les**

¹⁵ Ranci et Pavolini, op cit.

utilisateurs et les prestataires pourraient clairement réclamer dans le débat public davantage d'équité et de qualité.

3. Le développement de la sous-traitance : pratiques et enjeux

Nous nous sommes jusqu'ici intéressés au subventionnement de la demande à travers les marchés sociaux ou le modèle « acheteur-fournisseur ». Un autre outil complémentaire pour financer les services relationnels d'aide et de soin – mais également les nouveaux services sociétaux comme la médiation sociale – passe par le subventionnement de l'offre ou, dit de façon plus basique, par son achat, c'est-à-dire que les autorités publiques achètent les services aux fournisseurs privés.

Dans le contexte particulier de ces services, ces dernières possibilités équivalent à maintenir un monopole public (sans quoi il s'agit d'un marché social), mais par une méthode qui ne dépende pas du secteur public, en d'autres mots, en dépendant **de mécanismes d'externalisation ou de création de nouveaux services d'intérêt général hors du secteur public lui-même.**

La sous-traitance est liée à la diminution spectaculaire de la fourniture *directe* de services relationnels et d'aide et de soin par les autorités locales ou l'Etat providence. Ces services tendent à être externalisés ou sous-traités au secteur indépendant (tiers secteur et entreprises privées), tandis que les autorités locales gardent les pouvoirs de coordination, de planification, de régulation et cofinancent les services. Elles agissent en partenariat et en réseau avec l'Etat central, d'autres autorités locales, des organisations « parapluie », les services publics, etc.

Les autorités locales achètent le service aux prestataires directs, l'accord étant soumis à un contrat précis. Ceci est souvent une manière de contrôler les dépenses publiques et d'en transférer la responsabilité aux prestataires locaux, même si l'autorité locale reste responsable de la fourniture du service en dernier ressort, comme c'est le cas en Italie. Le processus passe généralement par une procédure d'appel d'offre afin de sélectionner le prestataire. Ceci implique une certaine concurrence entre prestataires.

La sous-traitance peut aussi se dérouler sans qu'il y ait d'appel d'offre concurrentiel, à travers des accords conclus avec des organisations spécifiques issues du tiers secteur pour que ces dernières fournissent un service public. Dans ce cas, il y a également de la concurrence entre toutes les organisations de ce type pour obtenir la prise en charge du service, mais celle-ci est plus informelle et peut parfois être davantage basée sur le clientélisme que sur les forces de marché.

Dans les paragraphes suivants, nous mettons l'accent sur la complexité que les pratiques de sous-traitance contribuent à instaurer. Cette complexité émane souvent des tensions qui émergent de l'hybridation de différentes logiques, et également du caractère nécessairement interpersonnel des services relationnels : la logique économique et budgétaire qui sous-tend les pratiques de sous-traitance peut entrer en conflit avec la logique du besoin humain qui est au cœur des services relationnels. *Qui* rend le service est un élément crucial dont on ne peut s'amender. C'est en ce sens que l'externalisation ou la sous-traitance de cette sorte de services ne peut être considérée comme équivalente à celle d'autres services économiques,

par exemple les services immatériels rendus au secteur industriel. Cela ne doit pas être éludé par cette analyse.

3.1. Deux tendances importantes

Deux tendances importantes de sous-traitance ont été identifiées : **la création de nouveaux services en dehors de l'appareil étatique (i)**, et **l'externalisation de services existants (ii)**.

(i) D'une part, *de nouveaux services* sont créés hors de l'appareil étatique (fonctionnaires), bien qu'ils restent sous le contrôle ou sujets aux interventions de l'Etat. Il existe une nouvelle zone de gouvernance où les acteurs privés interviennent mais sont liés d'une manière ou d'une autre à l'Etat, à ses institutions ou aux autorités locales. Cela crée des configurations complexes à acteurs multiples. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, cette configuration à acteurs multiples, avec en particulier un rôle important donné au tiers secteur ou aux agences non-statutaires, n'est pas radicalement nouvelle ; au contraire, c'est justement une telle approche qui a forgé la physionomie des services de *welfare* développés dans des pays comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Ces formes de sous-traitance peuvent apparaître dans les nouveaux services ne relevant pas de l'Etat providence traditionnel, par exemple la médiation sociale, comme le montreront les études de cas de la France et de l'Italie.

Il y a de nombreuses sources à une telle création de nouveaux services. Elles fonctionnent en réalité comme des vases communicants entre l'appareil étatique et les acteurs extérieurs.

Les principales forces motrices reposent sur des tendances socio-démographiques. Pour les services relationnels, les familles tendent à externaliser des tâches jusqu'à présent internalisées. Nous proposons de parler ici de « nouveaux besoins domestiques ». Ils ne sont pas assumés par le secteur public, mais par des acteurs privés, qui peuvent eux-mêmes éventuellement avoir des liens contractuels avec le secteur public quand le service est d'intérêt public (services d'aide et de soin). Bien entendu, de nombreux autres services sont fournis selon une logique complètement privée et avec un but lucratif, sans aucune contractualisation avec les autorités publiques.

En comparaison, le cas de la médiation sociale semble être une réponse publique à de nouveaux besoins sociétaux, dont la mise en œuvre est laissée à des agences privées.

(ii) D'autre part, l'externalisation concerne également des services *existants*, qui tendent à être externalisés par l'appareil étatique auprès de divers acteurs. La principale source d'un tel transfert provient de problèmes de coûts.

La sous-traitance, quand elle consiste en l'externalisation de services publics existants, change de manière substantielle la nature du service, des emplois, et des relations avec les utilisateurs. Une étude catalane (Alemany et al., 2003) a mis en exergue la perte de la multidisciplinarité qui caractérisait les équipes des services sociaux assumés par les autorités locales, le morcellement des tâches, la perte d'autonomie des professionnels du secteur, qui, au final, modifient profondément la relation avec les utilisateurs du service. Pareillement, Resca et Sbordone (2004) notent la prise de conscience grandissante de la part du personnel des autorités locales du fait que l'absence d'implication directe crée de vrais problèmes d'évaluation, et que ceci induit un risque réel de perte en qualité, consécutif, notamment, aux motivations qui déterminent le comportement des opérateurs du marché social. Par-dessus tout, les appels d'offre concurrentiels impliquent souvent pour

les prestataires une obligation de concurrence sur le **principe du moins-disant** (souvent dans un cadre de prix fixes ou de prix-plafond) tout en ayant à respecter des critères stricts d'agrément, qui ont un impact direct sur la structure des prestataires capables de prendre part à l'appel d'offre et sur les conditions d'emploi, qui deviennent à leur tour les seules sources de flexibilité pour les prestataires. ***La manière dont est organisée la sous-traitance peut conduire à une prolifération d'acteurs mis en concurrence pour obtenir une petite part du marché, ou, au contraire, favoriser l'obtention de contrats importants par de gros prestataires. Les conséquences ne sont pas les mêmes pour la main d'œuvre. Cette gouvernance de la sous-traitance est donc un point essentiel, qui confirme l'importance que revêtent action et régulation publiques.***

En principe, les autorités locales ont la possibilité de définir les cahiers des charges de leurs appels d'offre de manière à préserver les conditions d'emploi et de travail des personnels du prestataire choisi. Cependant, le fait que les appels d'offre précisent déjà les prix, les niveaux de qualification, le contenu du service, voire même les procédures de gestion interne, implique qu'il est peu probable qu'elles laissent aux prestataires certaines marges de manœuvre quant aux conditions d'emploi et de travail.

Dans les deux cas (création de nouveaux services ou externalisation de services existants), l'Etat reste très présent, à différents niveaux et conformément à différentes logiques. Cette présence prend des formes différentes :

- le financement public ;
- la régulation publique, où les niveaux local et/ou régional jouent un rôle important ;
- des « initiatives » (quant à la formation, à la promotion du secteur, etc.) ;
- le développement en commun ou en coopération ;
- la structuration des réseaux (agences communes, etc.).

De plus, il est important de noter que les opérateurs de ces nouveaux services, quel que soit leur statut légal, n'émergent pas de manière spontanée. Les opérateurs privés ne se précipitent pas sur ce secteur; les initiatives provenant du tiers secteur sont souvent soutenues par une certaine implication publique, et les acteurs (dont le but est lucratif) sont souvent échaudés.

En résulte l'émergence de formes variées de partenariats public/privé, qui prennent la forme d'un continuum de types de configurations entre différents acteurs de poids inégal. Pour reprendre la notion « d'hybridation », il est clair que de telles configurations peuvent être perçues comme autant de « formes hybrides », comportant différents acteurs et principes d'action complémentaires et/ou conflictuels : ceux du secteur public, ceux du tiers secteur et du secteur privé marchand, sans oublier le rôle particulier des familles et des consommateurs finaux dans la relation humaine propre aux services relationnels.

Nous nous efforçons ci-après de fournir certaines illustrations nationales, en insistant sur les innovations induites par ces pratiques de sous-traitance. L'essor des pratiques de sous-traitance est particulièrement visible en Espagne dans le domaine de la garde d'enfants et des activités périscolaires, et au Royaume-Uni concernant le travail de *care*. Le cas italien

revêt un intérêt particulier en ce que la sous-traitance y est fondée sur l'emploi de la main d'œuvre par des coopératives sociales, et sur des regroupements d'organisations privées dans le but d'être plus efficaces dans les procédures d'appel d'offre. En France et en Allemagne, la logique d'externalisation qui prévaut depuis longtemps tend à favoriser le secteur privé non-marchand, ce qui peut être perçu comme le ressort de l'Etat dans la prestation de services de à visée sociale. La place des entreprises marchandes croît néanmoins.

Conformément à la distinction opérée précédemment, nous commençons par analyser la sous-traitance de nouveaux services, telles que l'activité périscolaire en Espagne et la médiation sociale en France et en Italie (3.2.). Nous analysons ensuite la sous-traitance de services existants au Royaume-Uni et en Italie (3.3.).

3.2. La sous-traitance dans le cas des *nouveaux services*

Dans les différents pays étudiés, se détache une tendance commune qui consiste à externaliser de *nouveaux services*, c'est-à-dire des services totalement innovants en soi au sens où ils n'existaient pas auparavant. Ces nouveaux services sont créés hors de l'appareil étatique (fonctionnaires). Néanmoins, l'Etat ou les autorités publiques conservent un pouvoir de contrôle important sur ces services à visée sociale. C'est par exemple le cas de la médiation sociale en France et en Italie, ou de l'éducation infantile et du loisir éducatif en Espagne.

Ces nouveaux services sont créés pour répondre à l'émergence de nouveaux besoins qui doivent être pris en compte par les autorités. Cependant, cette intervention publique n'est pas directe, mais est déléguée à des acteurs privés, du secteur marchand ou non-marchand, à travers un « achat » par les autorités publiques. Le mécanisme « de sous-traitance » consiste en un processus d'appel d'offre, où les prestataires entrent en concurrence pour obtenir le contrat. Une des idées sous-tendant ce processus est que les acteurs du secteur, en particulier les associations, doivent jouir d'une expérience et d'une expertise de la fourniture des services en question, et qu'il est plus efficace d'externaliser la tâche au marché, plutôt que de l'internaliser. Un autre fait saillant, confirmé par notre recherche, est que **les coûts sont diminués par la logique concurrentielle induite par les appels d'offre publics. Le plus souvent, la situation des travailleurs se trouve détériorée par cette logique de concurrence derrière les appels d'offre. Le plus souvent en effet, les conditions de travail sont revues à la baisse afin d'être plus compétitif.** Ceci peut avoir pour conséquence des conventions collectives moins protectrices dans le secteur privé que dans le secteur public, comme c'est le cas en Espagne. Dans un contexte de fortes pressions exercées sur les budgets sociaux, cette logique, pour n'avoir rien d'étonnant, n'en reste pas moins inquiétante. **L'argument selon lequel la sous-traitance favorise des modes de prestation moins onéreux doit également être considéré sous l'angle du caractère soutenable et durable de ce type de développement du marché des services.** Nous verrons que les conditions de travail des employés ne sont parfois même pas évoquées dans les appels d'offre, comme si les aspects de ressources humaines n'avaient pas une pertinence minimale – c'est le moins que l'on puisse dire – dans une économie entièrement fondée sur le relationnel et donc le facteur humain.

Analysons maintenant de manière plus précise quelques exemples de ces processus de sous-traitance de nouveaux services.

3.2.1. Espagne: activités périscolaires et garde d'enfants – de nouveaux services externalisés

En Espagne, pour les services de garde d'enfants et certains segments des activités périscolaires et de loisir éducatif, la sous-traitance est devenue le mode dominant d'organisation des services. Ceci s'applique soit au service dans sa totalité, soit à certaines de ses composantes (par exemple la fourniture de personnel d'encadrement, de cuisine et de maintenance dans une école maternelle appartenant à une municipalité). **Comme la sous-traitance dans les régions ou secteurs en question s'applique généralement à de nouveaux services, les justifications mêmes de l'externalisation sont rarement explicitées et ne donnent généralement lieu à aucun débat.** Le seul cas identifié de tension, voire de conflit, concerne à un service public existant qui a été réorganisé partiellement avec la sous-traitance d'une nouvelle fonction (personnel auxiliaire).

Quand le commanditaire est une administration publique, la sous-traitance passe souvent par l'organisation d'appels d'offre publics. Bien qu'en déclin, d'autres modes d'externalisation par l'administration publique existent encore en Espagne, principalement des accords de partenariat conclus avec des organisations non-marchandes dans le secteur des services sociaux. Cependant, comme nous le montrerons, les différences entre les différents modes de sous-traitance s'avèrent minimales en pratique, et les implications pour le personnel sont identiques. Il y a également des cas de sous-traitance effectuée par des organisations privées, sur la base de cahiers des charges définis par les contractants, mais sans avoir recours aux appels d'offre publics.

La sous-traitance ne prend pas nécessairement la forme d'appels d'offre concurrentiels. Certains accords spécifiques entre les autorités locales et des organisations privées relatifs à la fourniture de certains services publics existent également. Cela a par exemple été le cas de la mise en place du service municipal d'intégration des immigrants et des réfugiés de Barcelone (*Servei d'Atencio a Immigrants, Estrangers i Refugiats* – SAIER), placé sous la responsabilité depuis 1989 d'un consortium de cinq structures coordonnées par une société privée. L'accord est renouvelé tous les ans, ce qui n'est pas sans avoir de conséquences sur les contrats du personnel employé (des contrats à durée déterminée renouvelés annuellement).

Malgré l'absence d'explication fournie quant à la décision de sous-traitance, il est habituellement assez clair que la principale motivation qui la sous-tend relève d'une recherche d'économie des coûts, mais aussi de l'hypothèse jamais remise en cause qu'il ne faut plus augmenter l'emploi public. Ce n'est que dans une étude de cas, un réseau municipal d'écoles maternelles (*'escoles Bressol'*), que la municipalité a créé de nouvelles écoles employant des fonctionnaires et des employés municipaux. Mais ce système n'a été mis en place qu'une fois négocié un nouveau modèle organisationnel permettant la réduction de la taille moyenne du personnel des écoles et l'externalisation du personnel auxiliaire (voir ci-dessous).

La sous-traitance peut être explicitement autorisée et encouragée par le cadre réglementaire. C'est par exemple le cas des services de cantine en Catalogne, où le Décret 160/1996 permet aux écoles soit de fournir le service directement, soit de l'externaliser à une entreprise de restauration, tout en encourageant clairement la seconde option¹⁶.

¹⁶ Source: Fundació Catalana de l'Esplai (2001). *Anàlisi de competències professionals de les educadores y educadoras en el tiempo libre especializados en el comedor escolar*. FCE.

Le problème (de savoir s'il vaut mieux opter pour une fourniture publique directe ou avoir recours à la sous-traitance) est néanmoins la plupart du temps éludé par les textes réglementaires – bien que les conditions de financement public des services étudiés tendent à encourager de manière assez claire la sous-traitance. Ainsi, la loi récente visant à créer 30 000 (0-3) places de crèche en Catalogne¹⁷ prévoit que le gouvernement autonome contribue à hauteur de 5 000 € par place de crèche créée et à hauteur de 1 800 € par place et par an pour les coûts de fonctionnement. Ceci constitue une augmentation remarquable au regard de la contribution prévue jusqu'alors, mais nos propres calculs montrent que le coût d'une place en crèche, dans un centre employant des agents publics, est compris entre 5 150 et 7 300 € par an, tandis que le coût dans les centres gérés par les opérateurs du secteur privé (non-marchand) est compris de 1 800 à 3 800 €. Les différences de coût entre le secteur public et le secteur privé s'expliquent principalement par les choix différents en termes de taux d'encadrement, qui est bien sûr aussi un indicateur de la qualité de l'attention prodiguée (même si ce n'est en aucun cas le seul indicateur existant)¹⁸.

Le fait de fonder la justification des décisions de sous-traitance sur des arguments de coûts n'est avant tout possible que du fait des *très mauvaises conditions salariales* inscrites dans les conventions collectives du secteur privé pour les secteurs concernés. La convention collective nationale pour les centres de crèche et d'éducation infantile prévoit des salaires particulièrement bas ; de plus, la relation entre le niveau des qualifications et les catégories de salaire est peu transparente. Par exemple, les employés titulaires d'un diplôme en formation continue de deux ans de « technicien supérieur de jardin d'enfants » doivent normalement être placés dans la catégorie correspondante, mais, comme il existe une autre catégorie plus basse (« technicien spécialisé »), les employés titulaires du diplôme en formation continue sont le plus souvent déclassés à ce niveau inférieur. Les salaires bruts moyens, pour ces employés, qui représentent la majorité du personnel employé dans les centres privés de crèche, s'élèvent donc à 652 € ou à 683 € (x 14 mois) pour un poste à temps-plein, c'est-à-dire les salaires annuels bruts s'élèvent à 9128 € ou à 9562 €.

Dans le secteur public, les conventions collectives diffèrent d'une administration à l'autre. Dans certaines administrations, la qualification d'enseignant est la norme. Mais, par exemple dans un centre d'une administration galicienne, le personnel titulaire d'une qualification de technicien supérieur gagne 23 181 € bruts par an (1 656 € par mois x 14 mois), environ 2,5 fois ce que le personnel ayant les mêmes poste et qualifications gagne dans le secteur privé¹⁹.

La réduction des coûts ne provient pas que de salaires plus faibles, mais également de *conditions d'emploi qui tendent à être calquées sur les fluctuations de l'activité*, et donc à transférer complètement l'insécurité résultant de ces fluctuations d'activité sur les épaules du personnel. Les prestataires privés d'éducation infantile et de loisir éducatif ont par exemple **recours aux contrats temporaires et/ou à temps partiel :**

¹⁷ Law 5/2004 of 9/7/2004 pour la création de centre de garde d'enfants de qualité.

¹⁸ Voir le rapport espagnol pour plus de précisions sur ce point.

¹⁹ Cela ne signifie pas que les salaires du secteur public seraient trop élevés. L'Institut National de Statistiques publie également les données d'Eurostat sur la Parité de Pouvoir d'Achat en Europe, qui montrent que les salaires moyens en Espagne sont inférieurs, de ce point de vue, à la moyenne européenne. Ainsi, la moyenne en PPA de l'UE-15 en 2002 pour les hommes s'élevait à 32.442 et à 29.571 pour l'UE-25, contre 25.183 en Espagne.

- Temporaires, afin de suivre le caractère saisonnier de l'activité – par exemple, en excluant les mois d'été dans le secteur de l'éducation à la petite enfance et dans les programmes de loisir éducatif dispensés à l'école ; et
- Partiel, afin de suivre les spécificités quotidiennes de l'activité : heures du midi pour le personnel auxiliaire dans les écoles, heures du matin dans le secteur des crèches, vu que de nombreux parents ne laissent pas leur enfant l'après-midi.

Cependant, il a été noté que ces conditions ne diffèrent pas de celles qui s'appliquent généralement dans le secteur privé, que les services soient payés via un contrat, via une subvention, ou sur le marché.

Les pires conditions d'emploi se trouvent dans le cas de l'externalisation des services auxiliaires et de soutien (par exemple les éducateurs aux heures du déjeuner), car le nombre d'heures peut être très réduit (généralement 3 ou 3,5 heures par jour pour ce type d'éducateur par exemple) et les contrats ne durent habituellement que dix mois.

Ces points seront approfondis ultérieurement.

3.2.2. *Le cas de la médiation sociale en France et en Italie*

Un autre service « nouveau » dont le développement s'est appuyé sur une logique de sous-traitance est la médiation sociale. En France et en Italie, ce secteur est intéressant en ce qu'il montre **comment de nouvelles activités qui auraient parfaitement pu être fournies par l'Etat ont été déléguées à des instances privées.** Ceci s'est principalement produit pour deux raisons :

- L'expertise des associations contractées, suivant un principe de « subsidiarité » ;
- Une stratégie de baisse des coûts, similaire à celle advenue dans le cas précédent des activités périscolaires de loisir éducatif en Espagne.

Dans les deux pays, cependant, il convient de remarquer que l'Etat et les **autorités locales** jouent un rôle majeur dans la coordination de ces activités. En réalité, ils **créent le marché et les conditions de son développement.**

a) *Italie : le projet « Bologna Sicura » (ITCS6)*

Le projet « *Bologna Sicura* » était un plan complexe et bien articulé visant à accroître la sécurité à Bologne. Il était complexe et articulé parce qu'il s'attaquait à plusieurs fronts. Spécifiquement : a) « prévention environnementale » (programme d'urbanisme et contrôle du territoire pour empêcher les activités criminelles) ; b) « sens de la communauté » (un sens de la communauté plus développé pour limiter les conflits avec les gens différents de soi) ; c) « réduction des dommages » (tentative d'intervention sur les difficultés et privations sociales (c'est-à-dire prostitution) qui mènent à l'illégalité) ; d) « représentation sociale de la sécurité » (la perception de l'insécurité n'étant pas toujours conforme à la réalité effective dans des contextes spécifiques). Cependant, en 1999, l'orientation politique de la mairie a changé et le projet « *Bologna Sicura* » fut démantelé de manière substantielle. Seul le domaine de la médiation sociale a été conservé bien qu'il n'était plus intégré à une politique globale.

« *Bologna Sicura* » n'était pas soutenu financièrement que par la municipalité mais également par des fonds collectés aux niveaux régional, national et européen, par le biais

d'instrument « projet ». Ceci incluait des programmes de formation et des contrats à durée déterminée pour les employés qui participaient au projet.

Après quelques années de reconduction des contrats de travail à durée déterminée, la municipalité de Bologne a décidé de les réduire de manière drastique. Du fait de la contrainte budgétaire, il a été décidé de ne pas lancer de session ouverte de recrutement qui aurait normalement transformé les contrats à durée déterminée en contrats durables. Par conséquent, une partie d'entre eux n'a pas été renouvelée, et dans certains cas, comme dans celui de la médiation sociale, les services ont été sous-traités, en laissant aux employés la possibilité de fonder une coopérative sociale, ou une autre sorte de société, ou d'être recruté par d'autres acteurs intéressés par ces services.

La médiation sociale et le domaine des services qui s'y rapporte (réintégration et aide des anciens toxicomanes, prostituées, vagabonds, etc.) sont de plus en plus basés sur des projets où les municipalités jouent le rôle de coordinateur. Ceci consiste d'abord à planifier les services, à mener un audit des fonds disponibles (UE, niveaux national et régional, Fondations, etc.) et ensuite **à organiser un appel d'offre**. De plus, il s'agit d'un secteur où le travail bénévole est assez répandu.

Les associations temporaires d'affaires (*associazioni temporanee d'impresa*) sont de plus en plus souvent les protagonistes de ces appels d'offre (voir encadré ci-dessous). Habituellement, les projets nécessitent une série de compétences, de qualifications et d'expertises qu'aucune entreprise ne possède seule. Elles s'unissent donc dans ces « Associazioni temporanee d'impresa » (ces entreprises sont traditionnellement des coopératives sociales, toutes membres d'une même ligue coopérative) afin d'avoir de bonnes chances dans les appels d'offre. Ceci produit deux effets : 1) la réduction du nombre de concurrents et du risque de créer des positions monopolistiques et 2) un contexte dans lequel il est davantage probable que les services seront fournis de manière appropriée.

Il y a un fort potentiel de conflit entre les acteurs impliqués dans la fourniture du service, du moins dans cette phase de gouvernance. Par exemple, un drogué n'est pas que suivi par le secteur des services sociaux, mais l'est aussi par les agences de santé du fait de sa condition physique. De plus, il n'est pas rare qu'il ait des problèmes avec la justice et que le système carcéral soit aussi impliqué. La médiation sociale est perçue comme un instrument permettant de connecter ces différents secteurs afin d'apporter une réponse globale à ces phénomènes, et un certain niveau de conflit entre les différents secteurs est prévu/prévisible.

Une originalité dans les processus de gouvernance et de sous-traitance en Italie: le rôle des « *associazioni temporanee d'impresa* »

Le rôle des associations temporaires d'affaires « *associazioni temporanee d'impresa* » (ATI) en Italie semble particulièrement intéressant dans le cas du projet « *Bologna Sicura* ». Ces « Associazioni temporanee d'impresa » sont, de plus en plus souvent, les protagonistes de ces appels d'offre.

Les ATI sont des sortes de *joint venture* dans lesquelles une entreprise leader représente un groupe d'entreprises afin de répondre à l'appel d'offre de manière conjointe. C'est un statut juridique spécifique prévu par la législation italienne, mais également pris en compte par une directive européenne, qui vise à donner des chances même à des petites entreprises d'entrer en concurrence pour obtenir des contrats publics puisque l'ATI ne peut être impliquée de quelque manière que ce soit dans la production mais n'est liée qu'à l'appel d'offre.

La nécessité de se tourner vers l'ATI provient d'une autre raison. Habituellement, les projets requièrent une série de compétences, de qualifications et d'expertises qu'aucune entreprise

ne possède seule. Il peut arriver qu'une petite coopérative sociale ne soit pas à même de fournir un service du début à la fin, mais soit spécialisée dans une partie du service. Dans ce cas, l'ATI peut être une solution si la coopérative sociale est en mesure d'allier ses forces avec celles d'autres entreprises pour fournir le service dans sa totalité et de manière compétitive. Pour cette proposition, être membre d'un syndicat professionnel ou d'autres structures associatives peut avoir son importance. Par exemple, les coopératives sociales constituent des ATI composées de membres appartenant à la même ligue coopérative. Ceci produit deux effets importants: 1) la réduction du nombre de compétiteurs et le risque de créer des positions monopolistiques et 2) un contexte dans lequel il est davantage probable que les services seront fournis de manière appropriée. Concernant le point 1), nos interlocuteurs suggèrent que le degré de spécialisation de la prestation de services et l'importance des connaissances de terrain relative au territoire en question réduit le nombre de concurrents, et affectent le fonctionnement normal des forces de marché. D'un autre côté, la fourniture de service peut ainsi être organisée autour de prestataires hautement spécialisés, ce qui garantit un haut niveau de service.

L'instrument des ATI est même utilisé dans les services de crèche. CADIAI, par exemple, est le leader d'une ATI appelée « Karabak ». Karabak est composée de 5 coopératives, qui sont toutes affiliées à la même ligue coopérative. Parmi les membres de cette ATI, outre CADIAI, on retrouve une autre coopérative sociale spécialisée dans la garde, l'aide et le soin des bébés et des personnes âgées, une coopérative de restauration, une coopérative offrant des services de gestion d'installations, et un consortium regroupant plus de 500 entreprises du secteur de la construction. Il est clair que cette ATI peut concevoir, construire et gérer une crèche et a ainsi effectivement obtenu la construction et la gestion de deux crèches dans la commune de Bologne, à travers une modalité de financement par projet.

b) La médiation sociale en France : contractualisation avec des organisations privées non-marchandes

En France, la médiation sociale est une activité qui a émergé à la fin des années 1990 et n'a cessé de croître depuis. Il y a en effet une culture très forte en France d'encouragement par l'Etat de la création d'activités non-marchandes, encouragement qui prend la forme de subventions versées aux employeurs à la condition qu'ils recrutent. Cela s'inscrit dans le cadre des politiques de l'emploi. L'emploi subventionné dans les organisations publiques et les associations a été une orientation politique majeure des 25 dernières années, et a eu un effet controversé. Tous les contrats de travail sans exception dérogent au droit du travail. Un programme important fut celui des *Emplois-Jeunes*, entre 1997 et 2002. Ils ont eu un effet considérable sur le lancement des services relationnels, spécialement dans le secteur de la médiation. Pour l'aide et le soin aux personnes âgées, les effets ont été moins importants, car le secteur ne recrute traditionnellement que très peu de jeunes ou de nouveaux venus sur le marché du travail.

Au départ, le programme public des *Emplois Jeunes*, destiné à soutenir la création d'emplois pour les jeunes dans le secteur non-marchand, a constitué une impulsion réelle. Ce programme finançait complètement les emplois, dont les contrats étaient limités à une durée de 5 ans, ce qui eut pour conséquence une création massive d'emplois dans les associations locales ou les autorités publiques. La logique initiale consistait de plus à lier la création d'emploi dans le secteur non-marchand à un effort public visant à satisfaire de nouveaux besoins sociétaux par rapport à l'éducation, l'écologie ou les relations sociales. C'est la raison pour laquelle le métier de médiateur social a été créé, avec pour but d'assurer une « présence » publique dans les zones urbaines où le sentiment d'insécurité est élevé. Les médiateurs sociaux ont une fonction préventive vis-à-vis des conflits potentiels entre les

personnes. La médiation sociale a été conçue par les autorités locales comme un moyen de restaurer les liens sociaux cassés... bien que les médiateurs n'aient pas toujours la capacité ou la légitimité de le faire.

Le fait est que de nombreuses municipalités ont travaillé en relation étroite avec des associations locales qui employaient directement des médiateurs sociaux. Ces partenariats entre les municipalités (qui édictaient les règles) et les associations (qui étaient les employeurs directs) sont bien illustrées dans le cas FRCS 16.

FRCS 16 est une association fournissant des services de médiation dans la banlieue de Lille, créée ex-nihilo afin de fournir ce service. A l'origine, un « contrat local de sécurité » a été signé entre la municipalité et la compagnie de transport. Cet accord prévoyait que cette dernière emploie quelques médiateurs sociaux pour travailler dans le métro. Plutôt que d'employer directement ces médiateurs, l'entreprise a décidé de créer une association autonome qui fournisse des activités de médiation sociale, en partenariat avec d'autres entreprises locales. La création d'une association était plus intéressante pour des raisons fiscales, et permettait également de bénéficier du programme des « Emplois Jeunes ». 32 Emplois Jeunes furent recrutés après 1998 ; ils étaient 178 l'année d'après et 200 en 2000. En 2005, la taille totale de ce contingent d'Emplois Jeunes s'élevait à environ 400 travailleurs. Cette expérience doit être comprise en prenant en compte le fait que la ville de Lille était une véritable vitrine, du fait que son maire était justement à l'époque la Ministre de l'Emploi ayant inventé le programme des Emplois Jeunes.

Suite à l'augmentation des dégradations dans le métro, la compagnie de transport a décidé de renforcer la sécurité et passa un contrat avec une compagnie privée pour augmenter le nombre de médiateurs sociaux de 70%. Ce sous-traitant a lui aussi créé une association pour recruter les médiateurs, et fournit donc le même service que FRCS 16. Plutôt qu'une concurrence entre les deux associations, le marché des services de médiation dans les stations de métro (au nombre de 60 environ) est équitablement réparti entre elles. Le recrutement, la formation et la professionnalisation des emplois sont gérés sous une même convention par les deux associations et la compagnie fournissant les transports suburbains ; à côté, les services publics d'accès à l'emploi, les autorités locales, et le préfet participent à l'effort global et au financement.

L'exemple du cas FRCS 16 illustre bien le cas d'un partenariat public-privé spécifique, où l'Etat crée les conditions nécessaires à la création d'emplois, où les autorités locales amorcent le développement d'un nouveau service en partenariat avec une entreprise privée, et où d'autres acteurs publics, comme le service public de l'emploi (SPE), peuvent intervenir. D'autres exemples sont fournis dans le rapport français, concernant le développement des médiateurs sociaux et du soutien aux associations qui les emploient dans les villes de Dunkerque, dans le nord de la France (FRCS 17) ou de Lyon (FRCS 18). Les mécanismes de financement et de partenariat entre les différents acteurs – privés marchands, non-marchands, autorités locales et Etat – illustrent à chaque fois la logique complexe de sous-traitance qui sous-tend le développement ce nouveau service de la médiation sociale. Le point crucial dans ces études de cas est que l'impulsion des autorités locales est vitale. L'intérêt qu'y trouvent ces dernières est double : d'une part, fournir un nouveau service qui réponde aux besoins de sécurité exprimés par leurs habitants ; d'autre part, créer des emplois peu qualifiés qui bénéficieront souvent d'abord aux jeunes vivant dans la ville.

En termes de gouvernance, les partenariats entre les associations et les municipalités reposent sur des dispositions contractuelles qui en stipulent les moyens, les principales orientations, les objectifs et les cibles à atteindre. Par exemple, FRCS 17 était habituellement un centre socioculturel et de loisir, sous contrat avec la mairie depuis 1993. A la fin des années 1990, les politiques urbaines sont devenues plus ambitieuses, et

l'organisation a bénéficié du programme des Emplois Jeunes pour intensifier son activité. Depuis 2000, une convention pluriannuelle entre la municipalité, le Département, les organismes de sécurité sociale et les centres de loisirs, définit les grandes orientations et les cibles à atteindre. Un processus d'évaluation est également défini. D'après le responsable du FRCS 17, cet accord permet d'avoir une bonne vision à long terme, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Les études de cas françaises et italiennes donnent des exemples de subvention et de soutien public à l'offre. Des prestataires ont même été créés *ex nihilo* dans le cas français, avant de travailler en partenariat étroit avec des entreprises privées et les autorités publiques. Le phénomène d'externalisation est finalement très clair dans le domaine de la médiation sociale, qui est un service « innovant » en soi, bien qu'il ne soit pas en tant que tel un service d'aide et de soin (de *care*). Le cas des services à la petite enfance et aux personnes âgées est exploré de manière plus approfondie dans les paragraphes suivants, qui traitent de l'externalisation des services existants.

3.3. L'externalisation des services *existants*

Les paragraphes précédents ont analysé le processus de sous-traitance de *nouveaux* services, c'est-à-dire des services radicalement innovants, comme la médiation sociale ou les activités périscolaires de loisir éducatif.

Le même processus s'applique aux services existants, ou traditionnels, comme la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées. **La logique de réduction des coûts joue encore ici, de même que la volonté de rendre le marché des services plus « contestable », c'est-à-dire d'encourager de nouveaux prestataires à entrer sur le marché, ce qui est perçu comme un élément clé d'amélioration des services.** Au Royaume-Uni par exemple, il est dit explicitement que « les prestataires alternatifs peuvent aussi aider à tirer vers le haut la performance du service dans son ensemble, même dans le cas où le citoyen ne se voit pas offrir un choix plus large. *Elargir le marché afin de créer plus d'offres de services publics (contestability) peut améliorer la qualité de la gestion et l'efficacité des dépenses (value for money) » (ODPM Reforming our Public Services, p. 24).*

Ce pays illustre comment la sous-traitance peut être développée afin d'augmenter l'offre et ainsi répondre à une demande et à des besoins croissants. Au Royaume-Uni, la tendance durable d'externalisation des services par les autorités publiques, y compris les autorités locales et les services de santé en Angleterre, reflète la volonté et le contrôle budgétaire du gouvernement central (plutôt que ceux de l'autorité locale). Le Gouvernement Blair a lui aussi embrassé la politique de sous-traitance des services, mais en introduisant la notion de '*Best Value*' (meilleure valeur). Cette notion induit de prendre en compte d'autres facteurs que les simples coûts. Le gouvernement actuel suggère également que le secteur privé peut apprendre certaines choses du secteur public (voir par exemple le document *Reforming our Public Services*).

Concernant le secteur de la garde d'enfants, *la responsabilité est largement supposée revenir aux parents, en grande partie en ayant recours au marché privé*²⁰. Dans ce contexte, peu de choses pouvaient être effectivement sous-traitées. Il est prévu que le développement de la garde d'enfants actuellement envisagé dans les plans gouvernementaux soit effectué

²⁰ Cameron, C. and Moss, P. (2001), op cit, p. 20

en ayant recours aux prestataires (privés) déjà existants. Le gouvernement local devrait jouer un rôle croissant dans la planification et la direction, mais il est probable que son rôle dans la fourniture finale se limite à travailler en partenariat avec les secteurs privés et bénévoles²¹.

Vu que la sous-traitance ne constitue pas une vraie réalité dans le secteur de la garde d'enfants, nous nous concentrons dans les paragraphes suivants sur l'aide aux personnes âgées, en soulignant les logiques sous-tendant le recours croissant à la sous-traitance.

3.3.1. L'aide aux personnes âgées au Royaume-Uni

Ici encore, la fourniture de ce type de service ne *donnait historiquement pas lieu à des paiements monétaires et était du ressort des familles*. L'aide, quand elle était rémunérée, était fournie par une combinaison d'organisations issues des secteurs public et privé. Le secteur privé était particulièrement fort sur le plan des maisons de retraite, mais les autorités locales étaient tout de même des fournisseurs importants d'aide dans de nombreuses régions d'Angleterre. Après le Rapport Griffiths (1988) et le *NHS and Community Care Act* (1990), le rôle joué par les autorités locales dans les services à visée sociale, en particulier dans l'aide aux personnes âgées, a commencé à changer. Elles ont conservé la responsabilité statutaire, et la supervision, du *Community Care*, mais **il fut supposé que plutôt que de fournir directement les services, « les autorités locales devaient devenir planificatrices, mandatrices et facilitatrices, s'assurant que les services soient fournis, mais qu'ils le soient principalement par d'autres agents de l'économie mixte du welfare »**²². Le gouvernement central prévoyait ainsi que la fourniture directe par les autorités locales déclinerait et que la fourniture du secteur indépendant augmenterait. Les données suggèrent que cela a effectivement été le cas.

A l'instar de nos études de cas sur l'aide aux personnes âgées, nous nous concentrons ici sur les *services d'aide à domicile*. Ici, entre septembre 2000 et septembre 2004 la proportion d'heures fournies par le secteur indépendant est passée de 56 à 69 %, le nombre de ménages ayant reçu de l'aide à domicile du secteur indépendant augmentant de 24 % sur la même période. La situation diffère selon les régions et selon les juridictions au sein des régions. Dans le Nord-est, le secteur indépendant a fourni 61 % des heures contractées et 58 % des ménages ont reçu des services d'aide de ce secteur, tandis que l'Est de l'Angleterre, les chiffres correspondants s'élevaient respectivement à 79 et à 75 %. Au sein du Nord-est, le nombre d'heures contractées fournies par le secteur indépendant variait, selon les juridictions, de 27 à 83 %. Dans l'Est de l'Angleterre, le même chiffre était compris entre 45 et 100 %.

En septembre 2004, dans les trois localités desquelles sont tirées nos trois études de cas portant sur l'aide aux personnes âgées : UKCS4, UKCS12 et UKCS13, les pourcentages de prestations émanant du secteur indépendant était, d'après les statistiques du *Community Care*²³, respectivement de 39, 94 et 73 %.

²¹ Voir, par exemple, <http://www.everychildmatter.gov.uk/earlyyears/>

²² Powell, J.L. (2001) *The NHS and Community Care Act (1990) in the United Kingdom: A Critical Review*. Centre for Social Science, Liverpool John Moores University, UK <http://sincronia.cucsh.udg.mx/nhs.htm>

²³ http://www.dh.gov.uk/PublicationsAndStatistics/Statistics/StatisticalWorkAreas/StatisticalSocialCare/StatisticalSocialCareArticle/fs/en?CONTENT_ID=4086767&chk=4eMvuk

Les implications de la croissance de l'externalisation du travail d'aide aux personnes âgées au secteur indépendant sont explorées dans les études de cas UKCS1–UKCS4. Nos études de cas s'intéressent à quatre organisations au sein d'une seule et même autorité locale qui fournit de l'aide à domicile : l'autorité locale elle-même, une entreprise marchande, une entreprise non-marchande, et une association bénévole (*charity*).

D'après un responsable des services sociaux de l'autorité locale en question, interrogé dans le cas UKCS4, **l'autorité se voit de plus en plus comme un commissaire à la stratégie plutôt que comme un prestataire direct.**

« ...depuis le début des années 1990, nous sommes peu à peu sorti de la prestation directe d'aide et de soin, ce travail a été transféré au secteur indépendant. Cela s'applique certainement aux services de maisons de retraite et d'aide à domicile. Cela a été progressif mais soutenu et nous anticipons que cela continuera à augmenter à mesure que nous nous retirerons de la fourniture directe des services en mandatant d'autres personnes pour le faire pour nous. »²⁴

De manière assez intéressante, au moment des entretiens menés à bien dans le cadre de nos études de cas, plus de la moitié des 19000 heures de *social care* (en excluant l'aide assumée par la famille, les voisins et les amis) effectuées dans la ville chaque semaine étaient encore assumées par l'autorité locale. Cela nous permet de comparer les termes et conditions qui s'appliquent aux travailleurs du secteur public à ceux du secteur indépendant (voir le rapport britannique).

En bref, ce processus d'appel d'offre implique d'établir le montant d'aide aux personnes âgées requis dans la zone dont est responsable l'autorité locale, la nature de cette aide, le coût unitaire prestation de cette aide, de publier les appels d'offre de sorte à attirer l'attention des organisations qui fournissent ce service, avec une série de critères permettant de déterminer objectivement l'issue de ces appels d'offre. Le prix est un critère clé. L'autorité fixe le prix en fonction des éléments précédents et des ressources disponibles, conformément à la procédure budgétaire locale, même s'il existe quelques marges de négociation. Clairement, le prix final tend à dépendre du pouvoir relatif des deux parties à la négociation. **Ceux qui participent à l'appel d'offre doivent être capables de fournir le service au taux horaire indiqué.** Le prix à l'heure varie selon les juridictions et est partiellement déterminé par les conditions locales du marché – par les « forces de marché ». Au moment des entretiens, l'autorité locale du cas UKCS4 offrait £8,06 (env. 12 €) par heure d'aide à domicile, bien qu'elle s'attendait à ce que ce montant augmente à £9,00 (env. 13.5 €) de l'heure. En contraste, une juridiction voisine offrait un revenu plus proche de £10,00 (env. 15 €) de l'heure.

Il ne faut pas penser qu'il suffit que le secteur public cherche à sous-traiter des services à domicile pour qu'un marché fonctionne automatiquement et forcément dans un domaine comme celui-ci. Dans les zones considérées dans les cas UKCS1 à UKCS4, il n'y avait initialement que très peu de structures capables d'offrir un niveau significatif d'aide à domicile quand le processus d'externalisation fut lancé et l'autorité locale, qui fournissait précédemment la majeure partie de l'aide à domicile (non-familiale) a alors dû créer le marché local. **L'autorité locale a soutenu les entreprises** (y compris

²⁴ Responsable des *social services* de l'autorité locale UKCS4

l'entreprise sociale et l'association bénévole considérées dans les cas UKCS1 et UKCS2) **pour leur permettre d'être en position de répondre aux appels d'offre**. Malgré cela, au moment des entretiens, il n'y avait que six entreprises répondant aux appels d'offre. Toutes sauf une étaient des organisations locales assez petites, trois associations bénévoles, deux entreprises non-marchandes et une entreprise sociale, qui n'opéraient que dans une seule juridiction locale. L'exception était une entreprise marchande qui offrait des services à plusieurs autorités locales dans la région. Aucun acteur national n'était impliqué. **Il a été dit que ce faible nombre de prestataires donnait aux firmes en question un pouvoir de négociation relativement important vis-à-vis du council, bien que les prix pratiqués suggèrent qu'il reste des limites certaines à leur pouvoir**. Au moment de notre travail de terrain, l'autorité avait lancé le nouveau processus d'appel d'offre pour les trois ans à venir, et espérait augmenter le nombre de prestataires (de deux ou trois) et attirer des firmes extrarégionales de plus grande taille. L'absence de marché d'aide à domicile diversifié et dynamique fut aussi assez ostensible dans les études de cas couvertes par l'externalisation (cas UKCS12 et UKCS13). Même quand environ 90 % du travail était sous-traité, nos répondants cherchaient encore à stimuler le marché en attirant de nouveaux acteurs et trouvaient encore plus difficile d'établir des marchés sains dans les zones rurales. Cela laisse penser que le pouvoir croissant des firmes de taille plus importante dans le secteur des maisons de retraite et des établissements de soin ne se reflète pas encore dans le secteur de l'aide à domicile.

Outre le prix, un certain nombre d'autres facteurs sont pris en compte. L'autorité locale demande que les firmes répondant aux appels d'offre leur fournissent un ensemble d'informations portant notamment sur : la manière dont elles opèrent, leur structure, les assurances en termes de qualité, de santé et de sécurité, le nombre d'employés, les dispositions prévues en termes de formation et d'égalité des chances. **A l'exception de l'égalité des chances et de l'obligation de respecter le salaire minimum, l'autorité locale, en tant qu'organe mandataire, ne peut pas contrôler les salaires horaires et les termes et conditions d'emploi.**

Le cas italien que nous analysons maintenant est également intéressant, puisque il montre le cas d'un processus de sous-traitance fortement encouragé par les autorités publiques, dans un contexte de dépenses sociales contraintes. **Comme au Royaume-Uni, où les entreprises sociales ont acquis un rôle de plus en plus important dans la fourniture des services publics, en Italie, ce sont les coopératives sociales qui sont de plus en plus impliquées dans le gouvernance de ces services.**

3.3.2. Italie : sous-traitance des services à la petite enfance

En Italie, les accords entre les autorités publiques et les prestataires privés étaient assez habituels en ce qui concerne la fourniture de services sociaux. En particulier, des associations de consommateurs étaient fréquemment impliquées dans de tels accords, malgré la tension entre leur rôle politique et leur rôle de fournisseur. Au début des années 1990, les choses ont changé de manière spectaculaire et les appels d'offre publics ont été introduits, sous la pression conjointe de la révélation d'une longue série de cas de corruption, de l'introduction de nouveaux règlements au niveau de l'Union Européenne, et des restrictions budgétaires. Selon les régions, différents types de prestataires semblent être en mesure de tirer leur épingle du jeu dans ce nouveau cadre. En Emilie-Romagne, les coopératives sociales ont augmenté leur part de marché au détriment des associations de

consommateurs. Dans la région du Lazio, c'est l'inverse qui s'est produit. Les coopératives sociales semblent souffrir de la concurrence des associations de consommateurs du fait du plus grand niveau de flexibilité qui prévaut dans ces dernières (d'Albergo, 2003). Les différences relatives au système juridique (chaque région dispose du pouvoir de faire des lois sur le sujet) pourrait expliquer de telles disparités, de même que les différences de structure du tiers secteur et le rôle des bénévoles, qui sont parfois en fait des travailleurs non-déclarés (Resca et Sbordone, 2004).

Le cadre légal et les régulations ont renforcé la tendance à la sous-traitance. Comme nous le verrons ci-après, en 2002, l'Art. 19 du *Financial Act* empêche toutes les administrations publiques de recruter des employés (avec quelques exceptions), du fait des contraintes budgétaires nationales. **Ceci est une source d'inflexibilité et de rigidité pour l'organisation des services, qui a conduit au recours massif à la sous-traitance.**

Ce phénomène est très fréquent dans la garde d'enfants et dans les petites municipalités où les services sont sujets à d'importants changements d'une année sur l'autre du fait des variations en termes de taux de natalité, mais aussi du fait des candidatures venant de personnes qui résident ailleurs mais travaillent dans la municipalité en question et trouvent plus commode de profiter des services de la crèche la plus proche de leur lieu de travail.

De plus, la nature du travail, et la prééminence des employées féminines rend plus délicate la gestion du personnel. Les maladies infectieuses, les congés maternité, le surmenage sont des phénomènes assez communs dans ce contexte et nécessite de recruter fréquemment le personnel des crèches. Si nous prenons le cas de la Province de Bologne (Province composée de 60 communes), la présence de la commune de Bologne constitue un obstacle à cette proposition. La raison tient au fait que dans cette commune, du fait de sa taille (il y a actuellement environ 900 personnes employées dans les crèches), les syndicats jouent un rôle important, bénéficiant d'un pouvoir de négociation significatif. Cela garantit au personnel de la commune de Bologne de meilleures conditions d'emploi et de travail par rapport au personnel des petites communes. Par conséquent, les employés intérimaires préfèrent s'inscrire sur les listes d'attentes d'emploi de Bologne plutôt que dans celles des petites communes. De plus, Bologne est davantage accessible par les transports publics en comparaison des communes excentrées. Tout ceci contribue à créer des problèmes de recrutement de la main d'œuvre nécessaire aux secondes, notamment à certaines périodes.

Une solution à ce problème a été de se tourner vers les coopératives sociales, plutôt que vers le travail intérimaire. De cette sorte, les coopératives sociales prennent en charge le recrutement de la main d'œuvre nécessaire, et se retrouvent donc en première ligne. Cela crée des tensions entre les employés car une partie du personnel est recruté sur la base de la convention collective du gouvernement local, tandis que l'autre partie l'est sur celle de la convention collective, aux conditions moins avantageuses, des coopératives sociales. Ceci est source d'inégalités qui affectent de manière négative la prestation des services.

Arrivé à un tel point, la sous-traitance complète des crèches peut être perçue comme une solution pour les petites communes, et ce pour plusieurs raisons, parmi lesquelles que :

- 1) Cela leur permet de consacrer davantage de ressources humaines à d'autres tâches institutionnelles ;
- 2) Cela leur permet de rationaliser la complexité organisationnelle de la commune, et de se consacrer davantage à la supervision et à la gestion des services qu'à la prestation de services proprement dite ;

- 3) Cela leur permet de fournir les services de manière plus flexible, garantissant la continuité des prestations.

Le dernier point est considéré comme étant celui le plus important. D'après les informations collectées lors de nos études de cas, le principal souci pour les fonctionnaires est de pouvoir répondre rapidement aux besoins des citoyens et d'assurer la continuité des prestations.

Une fois n'est pas coutume, la réduction des coûts n'était pas le principal argument ayant sous-tendu la décision de sous-traiter le service. Bien que cette solution permette une certaine réduction des dépenses du fait des différences entre les conventions collectives s'appliquant aux employés du gouvernement local et aux employés des coopératives sociales dans les crèches laissées en contrat, son caractère décisif ne semble pas établi dans la décision de sous-traitance du service de crèche. Le cas d'une crèche dans laquelle les employés d'une coopérative sociale gagnent, du fait d'un accord avec le syndicat, le même salaire que celui qui aurait prévalu pour les employés du gouvernement local peut être mentionné pour illustrer ce point qui n'est pas courant.

Les coordinateurs pédagogiques, les projets éducatifs, le rôle des parents et la formation sont les éléments qui permettent aux communes de gérer et de superviser la fourniture des services de crèche de manière homogène. Les coordinateurs pédagogiques peuvent être libéraux ou employés à la fois dans les secteurs privé et public (communes). Cependant, tous sont coordonnés par la sphère publique et sont en charge de la mise en œuvre du projet éducatif qui constitue la moelle épinière de la prestation du service. De plus, les parents sont également impliqués dans la gouvernance des crèches, ce qui constitue un réel instrument de contrôle du service, et les Provinces, à travers leur Institut de coordination pédagogique, contribuent à garantir les normes de qualité du service. Quant à la formation, à la fois les employés du gouvernement local et ceux des coopératives sociales participent aux mêmes programmes.

Toutes ces mesures sont considérées, de manière assez partagée, comme des garde-fous appropriés pour éviter un déclin de la fourniture de service et garantir des conditions similaires dans toutes les crèches, quel que soit leur type. De plus, le fait que la responsabilité statutaire reste du ressort des communes est également un moyen de contrôle important. Dans les petites communes, il est assez fréquent qu'en cas de problème les citoyens se plaignent directement auprès du maire, et, comme déjà indiqué, la garde d'enfants est un problème très sensible pour l'opinion publique.

3.4. Des nouveaux piliers de l'Etat social ?

Le caractère nécessairement limité de notre recherche ne nous permet pas de tirer des conclusions trop ambitieuses sur l'évolution des modèles d'Etat social.

Sur la base de nos constats, nous pouvons toutefois dire que :

- L'Etat social « familiariste » apparaît partout en régression. Cela ne signifie bien entendu pas que les caractéristiques pointées par Esping-Andersen aient disparu. Mais dans les cinq pays étudiés, les services à l'enfance sont devenus une préoccupation majeure. La stratégie de Lisbonne d'augmentation du taux d'activité féminin et le souci de combattre la chute du taux de natalité ont conduit les Etats et les autorités locales à améliorer l'offre de services à la petite enfance. Sauf en France, les services à la petite enfance étaient considérés comme relevant de la sphère privée. Le changement est net en Allemagne, Espagne, Italie et au Royaume-Uni. C'est par ailleurs un changement récent, et donc encore peu étudié. Au

Royaume-Uni, on peut dater sa naissance à 1997, avec le lancement d'un programme national de développement de ces services. Dans les trois autres pays, il n'y a pas de point de départ symbolique, mais la tendance est aussi nette. En Espagne et en Allemagne, les initiatives que nous avons observées remontent au début des années 2000. En Italie, la tendance paraît encore plus récente. Si Rome s'est lancée en 2001 dans une politique ambitieuse de développement des crèches, les autres sites étudiés semblent encore balbutier.

- De même, les services aux personnes âgées paraissent de plus en plus sortir de la sphère familiale. La France a pris la mesure la plus emblématique avec l'APA. L'Allemagne a mis en place une assurance obligatoire pour la dépendance (Livre 11 du code de la Sécurité sociale). Le Royaume-Uni est passé d'une politique de soins en institutions spécialisées à une politique de soins à domicile, financée par le *National Health Service*. En Espagne et en Italie le secteur n'a pas fait l'objet d'études de terrain, mais les chiffres de l'emploi au niveau national et régional nous indiquent une croissance rapide du secteur.
- Le mode de financement de ces nouveaux services inscrits dans le cadre de l'Etat social ne répond plus à la distinction classique Bismarckien/Beveridgien. Il n'a rien de Bismarckien dans la mesure où le financement ne vient pas de contributions salariales et où il n'obéit pas à une logique de branche. Du modèle Beveridgien il conserve le financement par l'impôt, dans la mesure où les subventions proviennent soit du budget national soit de celui des autorités locales. Mais ces services ne répondent pas systématiquement à une logique universaliste. Des prestations comme l'APA ou celles régies par le Livre 11 du code de la sécurité sociale allemand s'adressent à l'ensemble de la population, mais sous un régime complexe de conditions de ressources. On l'a vu, les marchés sociaux ne répondent pas à une vocation universaliste. La gestion locale des services à la petite enfance dans la plupart des pays étudiés conduit à d'importantes disparités régionales.

En conclusion, nous semblons assister à la naissance de deux nouveaux piliers de l'Etat social :

- un droit pour les personnes âgées à bénéficier de services plus ou moins étendus, liés en particulier à la dépendance ;
- un droit pour les parents à bénéficier d'un service de crèche et de garde d'enfants en bas âge.

Ces droits qui se situent dans la logique de la stratégie de Lisbonne sont plus ou moins étendus selon les Etats, mais conduisent à remettre radicalement en cause le caractère familiariste dominant des Etats sociaux. N'étant plus liés à la possession d'un emploi, ils sonnent le glas du mode de financement et de gestion Bismarckien. Pour autant, ils ne consacrent pas le triomphe du modèle Beveridgien. En effet, le mode de gestion de ces nouveaux services par des marchés sociaux ou des services d'intérêt général externalisés, la forte implication des autorités locales dans leur financement, conduisent à une gestion très décentralisée de ces nouveaux services. Ils paraissent ainsi s'inscrire dans une logique de subsidiarité. L'Union Européenne définit des objectifs au travers de la stratégie de Lisbonne. Les Etats-membres, en général, définissent un cadre national et mettent en place une partie des ressources financières, les autorités locales jouent le rôle de régulateur, cofinancent, et définissent *in fine* le niveau et le contenu réel des services réellement à la disposition des citoyens.

3.5. Conclusion

Dans tous les pays étudiés, nous avons noté que les nouveaux services d'intérêt général sont créés, de manière prédominante, hors du secteur public. Ainsi, en Espagne, où l'Etat social est le moins développé, les crèches et les écoles maternelles se développent rapidement, mais ce sous la forme d'associations non-marchandes dont les ressources principales et les budgets d'investissement initiaux proviennent de financements publics. Au Royaume-Uni, le développement des services d'aide aux personnes âgées suit la même voie. Les autorités publiques locales sont à la fois les principaux régulateurs et soutiens de ce nouveau service. A Rome, la mairie poursuit une politique très active de développement des crèches. Le principal effort est dédié aux crèches publiques, mais depuis 2004, ce processus s'étend à d'autres acteurs via l'externalisation. En France, on note le caractère prédominant des marchés sociaux. Le phénomène d'externalisation des nouveaux services est cependant très clair dans le domaine de la médiation sociale. A Lille, une structure a été créée de toutes pièces afin de fournir de la médiation dans les services de transport public.

L'externalisation paraît donc assez généralisée. Plutôt qu'une démolition du service public, nous sommes témoins d'un certain développement des services d'intérêt général, de nature sociale, dans un cadre qui est principalement celui du tiers secteur.

Cette section a dressé une distinction entre la sous-traitance de « nouveaux » services et celle de services « existants ». **De nouveaux services sont créés comme autant de réponses publiques à de nouveaux besoins sociaux, comme la lutte contre l'insécurité urbaine ou la volonté de fournir aux enfants des activités éducatives périscolaires. Ces services, qui n'existaient pas auparavant au sein de la sphère publique²⁵, ne sont pas créés au sein de l'appareil étatique, mais à travers des processus de contractualisation avec des acteurs privés.** Le plus souvent, ces acteurs proviennent du secteur non-marchand, mais des compagnies privées sont de plus en plus présentes sur le devant de la scène. Cela est par exemple en train de se passer dans les services de cantine dans les écoles espagnoles.

Concernant les services existants, le développement de l'externalisation est frappant au Royaume-Uni pour l'aide aux personnes âgées et en Italie pour la garde d'enfants. Deux logiques sont complémentaires: celle de **réduction des coûts** (parfois selon le principe de *Best Value*, comme au Royaume-Uni) et celle d'une **réponse rapide aux besoins sociaux émergents** (et au manque de places pour les enfants ou les personnes âgées dépendantes). Cette dernière logique explique le développement de la sous-traitance des crèches en Italie. Le cas italien est aussi intéressant en ce que la sous-traitance des services de crèche est également connectée à des initiatives publiques visant à accélérer l'entrepreneuriat individuel et la création de petites entreprises (micro-crèches, voir le rapport italien).

En France et en Allemagne, la logique d'externalisation a depuis longtemps tendu à favoriser le secteur privé non-marchand, qui peut être perçu comme le principal moteur de l'Etat dans la fourniture de services de nature sociale. La place des entreprises marchandes croît cependant.

L'externalisation, de manière générale, entraîne des configurations complexes, où les *logiques* publique, communautaire, et de marché peuvent fusionner. Pour se référer à la définition de la notion d'hybridation, il n'y a pas seulement une fusion des logiques, mais

²⁵ Cf. les activités périscolaires qui existaient mais seulement dans le secteur du bénévolat.

également une vraie fusion des *ressources* : financement public, prix de vente du service sur le marché social, etc.

Un point important est que dans certains cas, ces hybridations contractuelles créent des **situations de dépendance** entre l'instance qui fournit le service et l'instance qui finance les prestations. L'horizon temporel de l'activité économique des structures sous-traitées est celle du contrat : un an, quatre ans, etc. **L'incertitude qui porte sur la reconduction du contrat quand il arrive à son terme n'encourage pas l'investissement, tout spécialement celui relatif aux ressources humaines. De plus, le principe de concurrence qui sous-tend les procédures d'appel d'offre place souvent les conditions économiques (le coût) avant les préoccupations de qualité ou de nature du service.**

Ces derniers points ont des conséquences immédiates sur les conditions de travail. D'une part, la complexité des dispositions contractuelles peut conduire à des distorsions au regard du code du travail, ou au moins à des situations très confuses. D'autre part, la dépendance vis-à-vis des structures de financement crée de la précarité, qui est transférée sur le statut des travailleurs. Nous avons pu nous rendre compte à quel point la gestion des structures de prestation se résumait souvent une gestion de cette précarité. **Le prochain chapitre traitera de ce problème de manière plus approfondie : quel est l'impact de ce modèle évolutif de gouvernance sur la gestion stratégique et la gestion des ressources humaines ?**

Néanmoins, il semble y avoir une place pour l'innovation. Un point très important en termes de gouvernance est la relation « capacitante » entre l'Etat, les autorités locales, et les prestataires locaux. La marge de manœuvre est réelle pour ces prestataires locaux, et par-là même les possibilités d'innovation. Nous devons ici faire une distinction entre les innovations relatives à la prestation et les innovations relatives aux conditions de travail et d'emploi : le premier type d'innovation sera lui aussi analysé dans le prochain chapitre, tandis que le second type d'innovation sera l'objet d'étude principal de la deuxième partie du rapport.

Pour résumer, les changements liés à la fourniture reposent finalement sur l'hypothèse implicite que le secteur indépendant ou privé doit être le prestataire. Cela conduit :

- à une généralisation des marchés sociaux ;
- au lancement de nouveaux instruments de financement dont le but spécifique est d'encourager la fourniture par le marché, y compris l'achat direct par les utilisateurs ;
- au fait que les services, nouveaux comme plus traditionnels, sont de plus en plus « sous-traités ».

Cela a entraîné une concurrence croissante entre les prestataires indépendants et entre les types de prestataires, de même qu'une généralisation des principes managériaux, commerciaux et de gestion des affaires, auxquels nous nous intéressons maintenant.

CHAPITRE 2 L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE GOUVERNANCE : PARTENARIATS LOCAUX ET STRUCTURATION EN RÉSEAUX

Le concept de gouvernance reste vague et controversé. Nous utiliserons le terme de manière descriptive, nous référant aux dispositifs qui incluent des gouvernements élus mais également d'autres acteurs, afin de souligner les différents liens entre cette variété d'acteurs aux diverses étapes du processus des politiques mises en place, c'est-à-dire la prise de décision, leur mise en œuvre et leur évaluation.

Le terme peut donc s'appliquer aux dispositifs institutionnels nombreux et complexes impliquant, au niveau local : les autorités locales, les prestataires de services et les acteurs de la société civile.

Malgré son caractère imprécis, nous avons par conséquent adopté ce terme de manière à inclure dans un concept unique à la fois l'analyse des nombreuses formes de partenariat et de réseaux en œuvre dans le secteur des services aux personnes, et les formes de gouvernance d'entreprise qui prévalent au sein des différents prestataires.

1. La notion de gouvernance dans le contexte du développement des services relationnels

La notion de gouvernance est incontestablement une notion dont les contours sont troubles, avec des significations nombreuses et contestées. Les mécanismes auxquels fait référence cette appellation contribuent tous à la formation des politiques, à différentes étapes. Comme l'a noté un sociologue français travaillant dans le domaine des services relationnels et des organisations du tiers secteur :

« Par gouvernance, nous entendons l'émergence de nouvelles pratiques de gouvernement des affaires publiques et des personnes : il ne s'agit plus seulement d'un gouvernement central dictant ses règles à des acteurs locaux, et encore moins d'une autorité locale avec des outils limités d'exercice du pouvoir ou restreinte dans ses circuits de prise de décision, mais plutôt une nouvelle forme de gouverner basée sur une pluralité d'acteurs et de groupes, publics, privés, associatifs, syndicaux, et permise par la coopération et la négociation entre eux. Le terme de gouvernance locale renvoie moins à une analyse institutionnelle du pouvoir et de l'autorité publique qu'à l'analyse des mécanismes de coordination au sein d'acteurs locaux, qui constituent les conditions pour la mise en œuvre des processus de prise de décision et de l'action publique.²⁶ »

²⁶ L. Fraisse, 2004, The third sector in the local governance of childcare services, papier présenté à la Conférence du European Group of Public Management. Notre traduction.

La fin de la citation insiste sur le **niveau local**, qui a progressivement acquis un rôle clé dans la mise en œuvre et la coordination des politiques, et a même une influence décisive sur l'élaboration de ces politiques. Cette dernière n'émane plus seulement d'un niveau « central » distant, mais émerge également d'innovations et de pratiques locales. Ceci est particulièrement vrai des politiques liées aux relations interpersonnelles, où la nature du service ne se définit qu'en situation ou dans un contexte. Le rôle croissant du niveau local sera illustré ci-après.

A ce niveau, la manière dont fonctionnent les relations entre de nombreux acteurs est une question clé dans la problématique générale de notre rapport, c'est-à-dire la création et la qualité des emplois dans les services relationnels. Les formes effectives de gouvernance, pour se conformer à la définition précédente, doivent être évaluées empiriquement. **Par conséquent, la principale idée que développe ce chapitre est de mettre l'accent sur les dynamiques de changement en matière de gouvernance des services relationnels, dans le contexte des formes nationales spécifiques d'Etat providence analysées ci-dessus, et sous l'angle des pratiques locales.**

1.1. Du gouvernement à la gouvernance ?

D'un point de vue théorique, l'approche la plus simple pour décrire ces profonds changements serait de conserver l'opposition classique entre « gouvernement » et « gouvernance ». L'idée principale de cette typologie duale repose sur le **passage d'une situation où les interventions sont homogènes et centrées sur l'Etat à des approches plus inclusives, complexes, partenariales, et fonctionnant en réseaux**²⁷. Dans le cas du développement des services relationnels innovants, cette opposition conduirait cependant à masquer le rôle constructif, depuis le début, d'organes et d'agences non-statutaires, et l'existence de longue date de différentes formes de dispositifs partenariaux complexes entre des acteurs divers. En ce sens, le côté actuellement très « à la mode » du terme de gouvernance, comme moyen de décrire la complexité réelle des relations institutionnelles prévalant entre une grande variété d'acteurs, risque de ne pas rendre complètement justice à la richesse de l'histoire des Etats Providence et des services à visée sociale en Europe. Autrement dit, une forme donnée d'Etat providence a toujours prévalu, même si elle a connu de nombreux changements lors des dernières décennies. En un sens, les changements réels peuvent donc être perçus comme doubles : premièrement, comme le passage de dispositifs d'Etats providence bien organisés dans les pays européens, à des formes d'Etats providence plutôt désorganisées ; deuxièmement, comme une introduction progressive des principes et des mécanismes de marché dans ces dispositifs d'Etat providence. Comme le défend Ingo Bode concernant la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni :

« des logiques similaires de partenariat public-privé ont émergé dans ces pays au sein du dispositif institutionnel d'après-guerre, qui se sont matérialisées dans un « *welfare mix* » organisé. Il est dès lors facile de dire que, partageant un passé commun, ces pays sont également à un stade de transformation identique, comme le révèlent les processus de changement institutionnel dans le secteur du *social welfare*.

²⁷ Sur les aspects normatifs et descriptifs de cette idée, voir par exemple OECD, *Local partnerships for better governance*, 2001; Rhodes, R.A.W., 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia: Open University Press; D. Saint-Martin, *Building the new managerialist state*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Les relations en pleine mutation entre les organisations non-statutaires et leur base civique est une force motrice de cette transformation. Le résultat global est qu'une certaine désorganisation se développe ». ²⁸

Ce qui est vraiment nouveau dans le domaine des services relationnels n'est pas l'existence d'une pluralité d'acteurs, leur fonctionnement sous forme de partenariats locaux ou d'arrangements globaux à un niveau plus large (par exemple, la délégation d'une mission publique à un réseau d'associations). C'est plutôt la complexification de ces relations, sous l'effet de l'introduction progressive d'une logique de marché. Celle-ci a bien sûr été introduite par les acteurs du marché, les organisations marchandes, à qui l'on a donné le droit d'intervenir sur le marché, via les procédures d'agrément, la sous-traitance, etc. La logique de partenariat public-privé, bien qu'elle ne soit pas nouvelle, est en constante expansion, et, dans la logique de contractualisation avec le secteur « privé », la part que représentent les organisations marchandes est visiblement croissante. Il est en fait possible d'observer un certain nombre de modifications dans les conventions qui sous-tendent les formes plurielles (ou *welfare mixes*) d'intervention de l'Etat providence.

1.2. Vers la marchandisation et la concurrence : les nouvelles conventions sous-tendant les configurations plurielles de l'Etat providence

Certains auteurs ont déjà défini les logiques prévalant dans le domaine des services relationnels (plus précisément dans les services à l'enfance et aux personnes âgées) comme une logique de « marché Providence », en opposition bien entendu à une logique « d'Etat providence » ²⁹. Enjolras caractérise ainsi l'évolution des choix politiques comme le développement d'une telle logique de marché, qui supprime visiblement le consensus qui prévalait jusqu'alors autour de l'approche de l'Etat providence. Face à ce modèle d'après-guerre, où les relations entre les institutions d'Etat et les acteurs non-marchands étaient au cœur de la construction des modèles sociaux nationaux, est apparue dans la gouvernance des services relationnels une approche marchande et concurrentielle, qui porte en elle le risque de compromettre l'équité et la cohésion sociale.

La désorganisation – et ces risques – apparaît donc à une période où les arrangements sociaux prévalant entre les acteurs sont changés de manière radicale du fait de l'apparition de nouvelles logiques de gouvernance. Une trajectoire marquée par la croissance de la concurrence et de la marchandisation est vérifiée dans tous les pays examinés dans cette approche comparative. Comme nous le verrons dans les pages suivantes, la raison d'être de ces tendances peut émerger de facteurs idéologiques (comme « la logique de marché est plus efficace »), de raisons budgétaires dans un contexte de contrôle des dépenses publiques, ou – le plus souvent – ne donne lieu à aucune justification. L'absence de

²⁸ I. Bode, "Disorganised Mixed Economies of Welfare. Voluntary agencies and new "governance regimes" in Western Europe", Conference ISTR-EMES "Concepts of the Third Sector: The European Debate. Civil Society, Voluntary and Community Organizations, Social Economy", Paris, 2005.

²⁹ B. Enjolras, *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emplois*, Desclées de Brouwer, 1995.

résistance lors de l'introduction progressive de cette logique de marché dans les systèmes d'aide et de soin constitue un indicateur simple du succès rencontré par cette dernière.

La logique générale, pour les Etats Providence occidentaux, a déjà été bien analysée et caractérisée par le monde académique. Certains chercheurs ont évoqué un « recul » des Etats Providence³⁰, un « re-calibrage », une « ré-ébauche », etc. De nombreuses forces motrices expliquent ce changement, d'après Neil Gilbert³¹. La mobilité du capital et l'intégration des marchés financiers, les pressions budgétaires résultant de l'évolution démographique, et le rôle de l'idéologie ont eu un effet conjoint sur l'émergence d'un nouveau paradigme. Concernant le dernier point, c'est-à-dire le rôle politique des idées, la diffusion de l'idée selon laquelle les Etats prennent un poids trop important, l'influence des discours sur l'effet désincitatif des politiques publiques d'emploi, etc., ont ouvert la voie à une nouvelle doctrine vis-à-vis des politiques.

Quelques concepts ont émergé pour caractériser la dynamique sous-tendant ce processus de changement, menant généralement à une attention accrue sur les individus et soutenus par la diffusion des idées néolibérales. Certains proposent de qualifier cette tendance comme le passage de l'Etat providence Keynésien (encourageant la demande effective) à un Etat de *workfare* « Schumpetérien » (qui vise à agir sur le côté offre des marchés)³²; comme le passage d'un modèle insistant avant tout sur les droits sociaux à un modèle mettant en avant les devoirs sociaux³³; plus généralement, comme une tendance vers une société « active »³⁴. De nombreux néologismes viennent rendre compte de ces transformations : l'Etat providence actif, contractuel, post-moderne, etc. Ce qui est prégnant ici, et ne l'était pas dans la conception déjà citée d'Enjolras de « marché Providence » est le rôle fondamental joué par l'Etat. **L'Etat se transforme, mais il conserve un degré important de contrôle et de régulation sur ces modes de gouvernance évolutifs. Ceci est sans doute une des leçons majeures des observations empiriques. A travers les différentes études de cas – dont certaines ont déjà été présentées dans le chapitre précédent –, c'est la recomposition du rôle de l'Etat dans les domaines des services relationnels qui sera évaluée et commentée.**

Nous montrerons que le rôle de l'Etat reste évidemment central, et que la tendance à la marchandisation a pour corollaire une **intensification de la régulation publique**.

Le point le plus important est qu'en dépit d'un recours croissant au marché qui ne donne lieu à aucun débat en matière de choix sociétal, l'Etat reste l'acteur organisationnel clé et conserve une fonction régulatrice continue par rapport :

³⁰ Pour une revue de littérature, voir Peter Starke, 2006, "The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review," *Social Policy and Administration* 40(1), 104-120.

³¹ Gilbert, N. 2002. *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.

³² B. Jessop, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy". *Studies in Political Economy* (40), 1993. pp. 7-40

³³ L. Mead, 1986, *Beyond entitlement: the social obligations of citizenship*, New York: Free Press.

³⁴ A. Giddens, 1998, *The Third Way. The renewal of social democracy*, Polity Press, London; Vandebroucke F. (1999), « L'Etat social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, 13 décembre 1999, Amsterdam; T. Blair, G. Schröder, "Europe: The Third Way/Die Neue Mitte", 1999.

- **au financement** – le type, les montants et les modalités de distribution des financements ;
- **à la responsabilité légale et politique concernant la fourniture des services** ;
- **à la planification, la programmation et la coordination de la fourniture des services** ;
- **à la création de marchés** ;
- **à la régulation et la surveillance de la qualité** à travers les contrats, les régimes d’inspection, les cahiers des charges, etc. ;
- dans certains cas, à la prise en charge d’un rôle de **fournisseur de formation et de soutien à l’embauche** pour le secteur indépendant.

Ces différents aspects du changement du rôle de l’Etat seront abordés dans le reste du rapport. Parmi ces différents points, nous défendons l’idée selon laquelle l’Etat est le principal acteur en ce qui concerne la planification, la programmation et la coordination de la fourniture des services, et qu’il **crée en conséquence les conditions institutionnelles de fonctionnement du marché**. Nous approfondissons maintenant ce point, en nous fondant sur les résultats de nos recherches empiriques dans les cinq pays étudiés.

2. Le rôle de l’Etat et des autorités locales : coordination et planification décentralisée à travers les partenariats

Cette section tente d’évaluer la reconfiguration du rôle de l’Etat dans le contexte des évolutions mentionnées jusqu’à présent. Le point principal est que plutôt qu’un « recul » ou une perte de contrôle de la situation, l’Etat (à ses différents niveaux) reste l’acteur clé du développement des services relationnels, mais ce à travers de nouveaux modes de gouvernance. **Dans tous les pays, c’est l’Etat qui organise directement ce secteur, qui initie de nouvelles activités et leur permet de fonctionner, à travers le financement à la fois des consommateurs (marchés sociaux) et des fournisseurs (sous-traitance et externalisation)** (cf. Chapitre 1). Les paragraphes suivants soulignent le haut degré de contrôle de l’Etat sur les partenariats locaux ou les relations contractuelles.

En connexion avec ce rôle changeant de l’Etat et ces nouveaux modes de gouvernance, un autre point important est que les prestataires conservent de grandes marges de manœuvre en termes d’innovation. Les innovations sont nécessaires pour se maintenir sur le marché, dans un contexte de forte concurrence. Cependant, et cela sera également un point important dans le reste de ce rapport, ces fournisseurs doivent garder à l’esprit les conditions de travail pour attirer ou fidéliser leur main d’œuvre. De plus, le problème de la qualité est crucial dans le secteur des services relationnels, et cela conduit les prestataires à concevoir des initiatives innovantes afin d’assurer un niveau minimum de qualité et d’offrir des garanties suffisantes à leurs clients.

L’Etat, dans le domaine des services d’aide et de soin est souvent perçu comme un « partenaire obligé », pour ne pas dire plus. En effet, il est souvent fait référence à la notion de partenariat (en particulier des partenariats public-privé) pour comprendre le développement de nouvelles formes de gouvernance. L’Etat n’est plus le seul fournisseur de services à visée sociale, son rôle est plutôt de développer des partenariats avec des acteurs

privés qui sont directement en charge de la fourniture au niveau local³⁵. Globalement, **l'Etat reste le coordinateur de ces acteurs privés** – rôle que le monde académique a déjà identifié dans d'autres domaines, comme les politiques urbaines en France³⁶.

Cette section a pour but d'illustrer de manière plus précise ce qui se cache derrière le mot-valise de « partenariat », dans un contexte où les marchés sociaux et la sous-traitance – deux évolutions majeures qui seront analysées après – ont tendance à introduire des éléments innovants dans les formes d'intervention de l'Etat providence. Les illustrations fournies ici complètent également les éléments théoriques avancés au début de cette partie.

2.1. La création de prestataires de services

2.1.1. Décentralisation de la planification et de la coordination

La décentralisation est généralement une caractéristique essentielle de la réforme de l'Etat providence, et concerne surtout les arrangements institutionnels relatifs aux services relationnels. En quoi cela est-il important, en prenant en compte le fait que dans la plupart des pays, les autorités locales ont toujours eu la charge de la fourniture des services sociaux ?

Premièrement, parce que la **décentralisation concerne désormais la planification, le financement et la coordination des services, et plus seulement leur fourniture**³⁷. Etudions plus en profondeur cette évolution importante.

Cela est particulièrement vrai en **Espagne** et, plus récemment, en **Italie**, où les gouvernements régionaux assument de plus en plus de compétences, dans le cadre de lois d'application générale. On s'attend donc à ce que les gouvernements régionaux contribuent au financement des services sociaux, mais aussi, à leur régulation (par exemple, critères d'accès, types de services fournis) puisque les services sociaux ne sont pas universels. La même chose s'applique aux écoles maternelles (intégrées dans le système éducatif, mais non obligatoires), desquelles la plupart des Communautés Autonomes espagnoles sont responsables. En Italie, les crèches (*asili nido*) sont gérées par les municipalités dans un cadre régional (ou même, pour certains aspects, dans le cadre national).

³⁵ Voir, pour les politiques sociales, Geddes, M. and J. Benington (eds.), 2001, *Local partnerships and social exclusion in the EU. New forms of local social governance?* London: Routledge; Geddes, M., 2000, "Tackling Social Exclusion in the EU? The limits of the new orthodoxy of local partnerships", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 24, n°4, 782-800.

³⁶ J. Donzelot et Ph. Estèbe, 1994, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : éd. Esprit.

³⁷ En Allemagne, cela ne constitue pas une innovation : le système fédéral de gouvernement est caractérisé par une répartition claire des compétences, de la planification, des tâches de financement et de coordination entre l'Etat Fédéral et les Länder dans le domaine des politiques de *welfare*. Dans le domaine des services d'aide et de soin, tandis que le gouvernement fédéral est responsable de la régulation générale, la planification et la coordination de ces services est du ressort des autorités régionales et locales. En particulier, la planification, la coordination et le financement des structures de garde d'enfants sont des tâches qui relèvent des autorités locales.

En **Espagne**, par exemple, l'aide aux personnes âgées est incluse dans les services sociaux de base, qui sont organisés, depuis 1987, à travers le « Plan concerté pour le développement des services sociaux de base » (*Plan concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales*). Le Plan est souscrit par le gouvernement national et les gouvernements régionaux. Ce Plan donne obligation aux gouvernements régionaux d'organiser les services aux personnes âgées. Cependant, la fourniture est de la responsabilité du niveau local d'autorité et est financée par des contributions nationales, régionales et communales, décidées annuellement. Presque toutes les régions et certaines provinces ont développé leur propre cadre légal pour l'aide à domicile (Laparra and González 2002). Le projet de loi actuellement en discussion au niveau du gouvernement central renforce cette obligation puisque il prévoit que l'aide aux personnes dépendantes (et plus spécialement aux personnes âgées dépendantes) devienne un droit.

La garde d'enfants, qui est un service non-obligatoire faisant partie du système éducatif, est de la responsabilité des régions, puisque cette compétence éducative lui a été attribuée (sauf pour Ceuta et Melilla). Il est seulement prévu par la loi que les autorités publiques garantissent « un nombre suffisant de places afin de permettre l'accès de ceux qui le veulent » (*Framework Law for the General Organisation of the Education System 1990*). Elle laisse donc les Communautés Autonomes décider du financement transféré aux autorités locales afin de créer des écoles maternelles (Aiguabella et al 2004).

En **France**, les *départements* ont récupéré la responsabilité des services sociaux, et coordonnent donc la mise en œuvre de certains services relationnels dans le cadre esquissé par les politiques nationales.

Le point principal ici est que la décentralisation de la planification, de la coordination et du financement influence probablement le développement des services relationnels, et celui de l'emploi en services relationnels. Ces derniers dépendent des choix et de la capacité politiques au niveau régional en Espagne et en Italie, et certains services relationnels dépendent des choix faits au niveau du département en France (aide aux personnes âgées). Le développement des services relationnels est donc susceptibles de varier énormément d'une région à l'autre, non pas vraiment à cause d'un comportement différent de la demande, mais plutôt du fait de priorités et de ressources différentes.

Afin de développer les activités liées aux services relationnels et de créer des emplois, l'Etat lance de nouvelles structures de gouvernance au niveau local, comme les partenariats locaux. Le « marché » ne crée pas lui-même les conditions pour que les services relationnels s'étendent; c'est plutôt les autorités publiques qui contrôlent le processus. Dit autrement, **sans le concours de l'Etat, et ce même dans des pays très différents sur le plan des « régimes d'Etat providence », les services relationnels ne peuvent se développer de manière appropriée, tant en termes de quantité que de qualité.**

De manière plus que probable, le marché imprègne cependant les organisations présentes de sa logique concurrentielle, mais ces organisations ne pourraient réussir à survivre, semble-t-il, sans aucun soutien public. Ce soutien est :

- financier ;
- juridique et légal ;
- organisationnel et structurel.

Outre les mesures centrées sur la demande, qui visent à accroître le pouvoir des utilisateurs et des consommateurs (grâce à des bons, des crédits d'impôts, etc., voir plus bas la section sur les marchés sociaux), l'Etat met aussi en œuvre des mesures visant à stimuler l'offre. Il peut donc être perçu comme **un stimulateur d'activités privées, assumant des fonctions organisationnelles et structurantes.** Il existe en fait différents acteurs publics (Etat, régions, municipalités, etc.) et différentes motivations peuvent intervenir.

2.1.2. Le développement des prestataires de services dans le secteur non-marchand

Dans la majorité des cas étudiés, les prestataires de services étaient déjà là auparavant. Ceci est également vrai de ceux affiliés aux grands réseaux d'aide à domicile en France et des structures de service à la petite enfance en Allemagne et au Royaume-Uni. Ici, il n'y a pas de partenariats public-privé, les prestataires de services se développent, ou pas, au sein d'un cadre de marché social.

La principale innovation est le soutien des autorités publiques au développement des entreprises afin de promouvoir l'émergence d'un marché social concurrentiel. En France, le précédent gouvernement s'est donné pour cible de développer une économie sociale en la faisant reposer sur la solidarité. Le gouvernement actuel met davantage l'accent sur le développement des entreprises privées. Cependant, comme nous le verrons plus tard, ces entreprises doivent nécessairement coopérer avec le secteur associatif qui domine le marché.

Au **Royaume-Uni**, la tendance dans le secteur des services d'aide aux personnes âgées est une substitution de l'aide et du soin fournis en institution par l'aide fournie à domicile. Le cas des services sociaux d'un City Council dans le nord de l'Angleterre (ci-après S.) est caractéristique. De 1994 à 2004, le nombre de personnes âgées dont on s'occupait à domicile est passé de 0% à 50%. Il est prévu que ce chiffre augmente encore de 30% entre 2004 et 2006. Les services d'aide à domicile sont fournis par huit prestataires de services qui proviennent principalement du secteur non-marchand. Tous ces prestataires, de taille assez petite, furent mis en place pour répondre à des appels d'offre sur le « marché social » publiés par les autorités locales de Sunderland.

En **Galice**, l'augmentation du nombre de places en crèche est également organisée sur le modèle du marché social, mais c'est, d'après ce que nous savons, le seul exemple en Espagne. En Catalogne, par exemple, le gouvernement régional a pris l'initiative de créer 30000 nouvelles places de crèche d'ici 2008. D'après les chiffres disponibles en 2006, environ la moitié de ces places seront créées dans un contexte de « marché social ». Les prestataires de services proviennent majoritairement du secteur non-marchand.

2.1.3. L'établissement d'entreprises privées

Un autre point qu'il convient d'analyser est l'établissement des entreprises privées dans les secteurs étudiés.

Une entreprise privée (« K. ») s'est établie au Royaume-Uni dans un cadre intermédiaire entre le marché social et la libre concurrence. Ce service se développe de manière privée, avec le soutien d'entreprises clientes, même si nombre d'entre elles appartiennent au secteur public (hôpitaux, universités, etc.). K. a été créée en 1983 et avait déjà ouvert six crèches en 1990 (dont l'usage était exclusivement réservé au personnel d'une grande entreprise privée) bien avant que la garde d'enfants devienne un sujet d'intérêt pour le

gouvernement. L'entreprise s'est appuyée sur des financements gouvernementaux pour soutenir sa formation interne mais l'expansion réelle de l'entreprise – en particulier sa croissance récente - a été soutenue par du capital privé. Néanmoins, le soutien du gouvernement aux parents sous la forme de crédits d'impôts et de chèques services liés à la garde d'enfants a encouragé la demande de places en crèche.

En France, en Allemagne et en Italie, la grande majorité des cas de marché sociaux que nous avons étudiés révèle que les prestataires de services appartiennent au secteur non-marchand. L'introduction d'acteurs marchands dans le secteur français des services relationnels a été régulée par une politique publique qui a autorisé un petit nombre d'entreprises à devenir des plateformes fournissant des services sur le marché social. Si l'on considère la sous-traitance et plus seulement les marchés sociaux, il devient nécessaire de préciser ici que le segment entier des activités périscolaires et de loisir éducatif en Espagne est fourni par des entreprises privées. De même pour les secteurs de l'aide aux personnes âgées, la plupart des entreprises concernées sont marchandes et les firmes dominantes sont même des multinationales. On observe la même situation au Royaume-Uni.

Il semble que les entreprises privées poursuivent actuellement une stratégie de niche. « K. » a développé un modèle original à la frontière entre le secteur marchand et non-marchand. En Allemagne, une entreprise s'est spécialisée dans l'aide aux personnes âgées souffrant souvent de démence et au pouvoir d'achat élevé. En France, une entreprise d'aide à domicile cible les clients les plus riches. Nous n'avons pas observé de stratégies de conquête globale du marché. A ce stade, nous pouvons avancer deux explications principales :

- les entreprises non-marchandes sont bien établies et les barrières à l'entrée sont donc élevées. Pour pénétrer au cœur du marché, une entreprise privée doit faire des investissements considérables en formation et en publicité ;
- le taux de rentabilité dans le cœur de marché est plus bas puisque les prix sont fixés pour grande part par les financeurs publics.

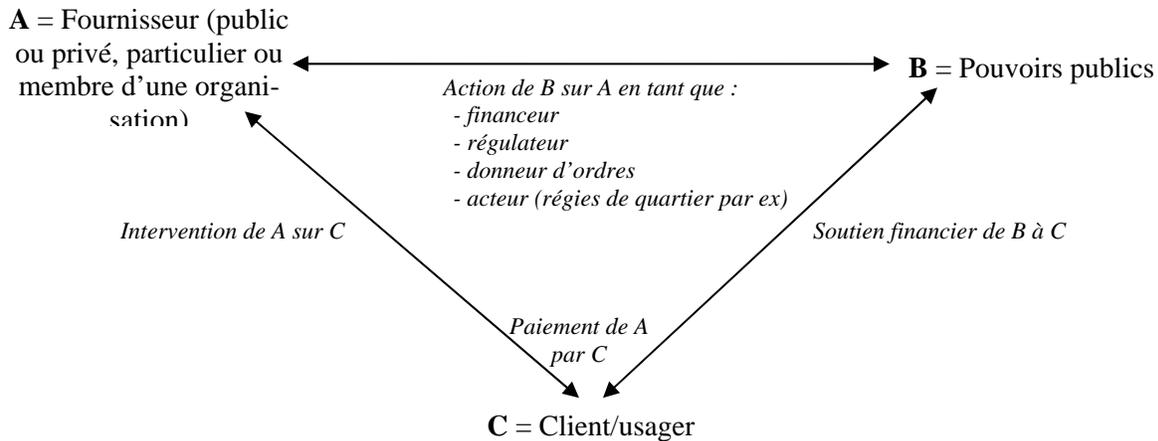
Des explications supplémentaires résident dans les avantages dont bénéficie le secteur non-marchand, en particulier des avantages fiscaux (TVA) ou la possibilité de recourir plus aisément à l'emploi subventionné. Cependant, bien que ces aspects puissent infléchir le développement du secteur non-marchand, si le secteur marchand voulait vraiment conquérir le marché, il obtiendrait aisément des conditions de concurrence loyale.

2.1.4. La création ex nihilo de structures non-marchandes

Une troisième forme de soutien consiste pour les autorités publiques à porter la création d'une nouvelle structure. Cela se passe quand le marché s'avère incapable de générer des opérateurs, qu'ils soient marchands ou non-marchands. Cela est particulièrement vrai en France. Ainsi, les *Régies de quartier*, qui fournissent un certain nombre de services aux habitants des villes, sont la plupart du temps dépendantes de l'initiative municipale. Un modèle quelque peu différent est appliqué aux associations de médiation sociale dans les transports publics. Ici, l'initiative provient des entreprises de transport elles-mêmes, qui fournissent le service hors de leur structure propre. Nous sommes par conséquent en présence d'un mécanisme qui combine financement public et gestion de projet par un service d'intérêt général. L'activité en tant que telle est fournie par une association non-marchande. Dans ces deux cas, une grande part du financement vient de l'Etat central, à

travers une combinaison de mécanismes : soutien à l'emploi, aides à l'insertion, aides à la formation et conseil. La décision de tirer profit de ces financements publics se prend cependant au niveau local : la mairie, les entreprises locales de transport, etc. **La gestion au jour le jour est du ressort d'une structure qui est juridiquement indépendante mais qui ne serait pas viable sans soutien financier et politique.**

2.1.5. Conclusion : une relation nécessairement triangulaire



Ce diagramme simple illustre le rôle clé joué par les autorités dans les marchés sociaux que nous avons étudiés. Nous verrons plus tard que la relation de service est en réalité bien plus complexe.

Il montre également que les marchés sociaux sont souvent des oligopoles. Comme les compagnies privées ne vont pas automatiquement au cœur du marché, celui-ci est occupé par un nombre limité de prestataires de services, dont l'établissement est/a été souvent favorisé par le soutien des autorités.

2.2. La création d'acteurs locaux fournissant des services aux entreprises de services

Dans trois des pays étudiés, nous avons assisté au développement de structures locales fournissant des services aux prestataires d'aide et de soin.

Au **Royaume-Uni**, une innovation majeure concernant les services de garde d'enfants est la création de nouvelles structures de gouvernance, comme les partenariats locaux, par exemple les *Early Years Development and Childcare Partnerships* (EYDCPs). Les EYDCP sont mis en place par les instances éducatives locales et rassemblent les prestataires, les représentants de parents et les autorités locales afin de planifier le développement des services à la petite enfance au niveau local. Dans ce cadre, le gouvernement promeut

l'initiative privée et bénévole, en injectant des fonds (« *pump-priming funds* ») principalement dans les zones en difficulté (Chambaz, 2003).

Ces initiatives illustrent bien la prévalence d'une sorte d'impulsion donnée par les dispositifs public-privé dans les services à l'enfance. Il est probable que la tendance de travail en commun en partenariat dans les services à la petite enfance et à l'enfance en général continue, bien que les noms changent. Le projet actuel du gouvernement d'intégrer les services clé liés aux enfants devrait être mené à bien en établissant des '*Children's Trusts*'.

Les partenariats sont également devenus très importants dans les domaines de la santé, de l'aide et du soin, y compris celui de *l'aide aux personnes âgées*. Là encore, la nature exacte de ces partenariats varie, mais il semble clair que les politiques s'orientent vers une intensification du travail en commun des organisations de santé, d'aide et de soin. Dans le cas de l'aide aux personnes âgées cette intensification prend principalement la forme de services locaux (comme les *Primary Care Trusts* ou le département des services sociaux dans les collectivités locales), bien qu'une série d'autres organisations puissent également être impliquées.

Là encore, le gouvernement joue un rôle clé dans l'aide aux personnes âgées. Le gouvernement a mis en place deux instruments afin de créer un partenariat fonctionnant entre des organisations appartenant au NHS et les autorités locales. Premièrement, les « flexibilités » (*flexibilities*) prévues par la section 31 du *Health Act* de 1999, tel qu'amendé par la section 45 du *Health and Social Care Act* de 2001. Deuxièmement, les centres locaux de coordination (*Care Trusts*). Dans trois de nos études de cas (UKCS4, UKCS12, and UKCS13) les organisations ont utilisé les *flexibilités de la Section 31* pour travailler en partenariat. Cependant, certains indices précoces sont que dans le contexte du Royaume-Uni, au moins, les conséquences pour la main d'œuvre ont été globalement limitées et notre travail de terrain suggère que le cas UKCS12 est un bon modèle de la manière dont les organisations peuvent s'intégrer avec des conséquences relativement bénignes sur la main d'œuvre.

Dans le Northumberland, nous avons pu par exemple observer l'établissement d'une structure associative visant à recruter et à former le personnel pour le compte des employeurs du secteur de la garde d'enfants. Cette association s'implique aussi dans des missions d'insertion sociale pour les groupes en difficultés, en formant ces derniers au travail de garde d'enfants (voir ci-dessous).

Les initiatives publiques visant à structurer et développer le marché de l'aide et de soin aux personnes âgées sont un élément très important en **France**. Elles sont à l'origine de la construction sociale de ce marché.

Dans le secteur français de l'aide aux personnes âgées, les réseaux émergent de par des initiatives publiques et reposent sur des programmes publics :

- Les CLIC (Centre Local d'Information et de Coordination), qui sont des agences publiques locales visant à rassembler toute l'information nécessaire pour que les personnes âgées trouvent l'aide dont ils ont besoin.
- PLIE (Plan Local d'Insertion et d'Emploi) sont un autre type de programme public qui a pour but de coordonner les stratégies privées. Nous avons étudié deux plans de ce type (FRCS 7 et 14) et avons observé le rôle qu'ils pouvaient jouer dans le lancement des services relationnels, dans les services de médiation ou dans l'aide aux personnes âgées.

Ces partenariats peuvent prendre des formes très flexibles. Les PLIE ou les CLIC par exemple peuvent être gérés directement par l'autorité locale ou par une association du tiers secteur.

Une caractéristique essentielle de tels partenariats locaux est qu'ils visent à intégrer plusieurs champs d'intervention et à fournir une approche intégrée à leur utilisateurs – ce qui signifie également qu'ils essaient de développer des activités « passerelle » et « multi-compétences ». Ceci est en effet susceptible de devenir une caractéristique importante des services relationnels dans le futur (nous reviendrons sur ce point ultérieurement).

Les CLIC constituent un modèle vraiment innovant de coordination de l'offre, à un niveau local, qui facilite une certaine adéquation entre l'offre et la demande. Tous les acteurs sociaux et du secteur de santé intervenant dans l'aide aux personnes âgées sont reliées entre elles. Ceci améliore la visibilité des missions de chaque acteur.

Les Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC)

En France, les CLIC sont des agences publiques locales offrant des conseils, de l'orientation et de l'information concernant l'aide aux personnes âgées. Elles existent depuis 2000. Ces agences aident donc à la fois les personnes âgées et leur famille. Dans ces centres, il est possible de trouver toute l'information nécessaire relative à l'aide aux personnes âgées dans leur vie quotidienne. Cela est très utile au regard de la complexité du système et des connaissances parfois limitées qu'ont les gens de leurs droits d'accès à certains services.

Les agents de ce service gratuit évaluent les besoins de gens et élaborent avec eux des entretiens ou des plans d'aide individualisés (ils évaluent par exemple si ils ont droit de bénéficier de l'APA ou d'autres allocations sociales). Ils coordonnent également au niveau local la mise en œuvre des politiques sanitaires et de logement relatives aux personnes âgées, et sont des acteurs incontournables des réseaux locaux d'aide à domicile.

Les CLIC contribuent également à l'amélioration des compétences professionnelles des travailleurs dans ce champ professionnel, en partenariat avec d'autres acteurs ; ils fournissent de l'aide et un certain soutien aux membres de familles s'occupant d'un parent, et lancent des actions pour améliorer le bien-être des personnes plus âgées vivant chez elles.

Comme notifié dans une circulaire du Ministère de l'Emploi et la Solidarité, le but est de rassembler sous l'appellation « CLIC » toute la diversité des situations et des choix organisationnel existants. Le véritable but de la coordination locale est que le CLIC résolve des situations complexes et urgentes dans une logique de proximité.

Ils ne sont pas seulement des ressources informationnelles fondamentales pour les gens, mais sont également très souvent l'acteur qui déclenche des processus variés d'aide individualisée.

En France encore, d'autres plateformes sont créées de manière assez informelle, que ces créations proviennent d'initiatives publiques ou d'initiatives privées. Dans l'aide aux personnes âgées, ces plateformes de services « ad hoc » visent également à réduire la complexité du secteur. Leur rôle est de coordonner des réseaux de spécialistes. A Lille, « S. » est une plate-forme de services (auprès de 90 prestataires de services à domicile aux personnes âgées) dans l'agglomération de Lille. Cette plate-forme fournit des services (formation, recrutement, amélioration de la qualité), est une interface entre les prestataires de services et les autorités, et joue un rôle de surveillance des statistiques locales.

Un modèle relativement classique est la création d'un réseau regroupant différents prestataires, coordonnés grâce à des outils techniques comme l'Internet ou un numéro d'appel téléphonique gratuit – qui permet aux gens de n'avoir qu'un interlocuteur. Cette forme de coordination permet des économies d'échelle et des gains de productivité pour les prestataires. Un rapport récent coécrit par une personne maintenant devenue conseiller du Ministre de l'Emploi insiste sur les différents aspects de la coordination (Cahuc et Debonneuil, 2004). **Le développement de tels réseaux et plateformes est perçu comme la pré-condition pour permettre une création massive d'emploi dans ce secteur.** En rendant l'offre plus articulée et visible, et par-dessus tout moins chère grâce aux gains de productivité et aux économies d'échelle, la demande est accélérée. Comme les coûts fixes sont bien trop élevés pour une seule organisation, la mutualisation des investissements des différents fournisseurs est une solution. Comme déjà mentionné, une autre solution est l'entrée dans le secteur de grandes entreprises : c'est ce qui est en fait en train de se passer dans le secteur français d'aide aux personnes âgées, avec l'accréditation de plusieurs entreprises marchandes (banques, compagnies d'assurance, entreprises spécialisées dans l'aide à domicile, etc.).

Le cas récent de plateformes autorisées à diffuser des CESU (Chèques Emploi-Service Universels) ne peut être inclus dans le champ de notre étude (cf. III.5.). Une agence nationale des services à la personne, mise en place en octobre 2005, complète ce mécanisme. Elle poursuit deux missions : promouvoir les services à la personne quantitativement et qualitativement, et contrôler le secteur à des fins statistiques.

En **Allemagne**, un certain nombre de structures de partenariat local ont été créées pour intégrer la planification des services à visée sociale (services à l'enfance, activités scolaires, intégration sociale), surtout dans le contexte d'initiatives du gouvernement fédéral comme le « Programme urbain pour l'intégration sociale » (pour les zones urbaines en difficulté). Une autre initiative partenariale, les « Alliances Locales pour les Familles », vise l'amélioration des conditions-cadres pour les familles en coopération avec d'autres acteurs. Ces alliances contrôleront également la qualité et le développement des structures matérielles de services à l'enfance (Voss et Spitzner 2004).

Par exemple, dans la ville de Monheim, tous les prestataires de services à l'enfance sont regroupés au sein d'un réseau qui permet une approche globale de ce type de services, de la médiation sociale et de la lutte contre la pauvreté. Ce réseau fournit des services aux prestataires de services sous la forme de coordination des services existants, de renforcement des compétences et de l'établissement d'un service de conseil et d'aide aux familles.

La création d'une telle entreprise dépend le plus souvent d'une initiative des prestataires de services eux-mêmes, qui s'unissent pour offrir un service qu'aucun d'eux n'aurait pu développer tout seul. Dans certains cas, les autorités publiques ont soutenu ce type d'initiative (en Allemagne surtout). Cependant, dans une des études de cas françaises, une plate-forme de services créée à l'initiative des autorités locales a dû fermer à cause de la suspension des financements publics. Sans trop généraliser, cette exemple illustre la difficulté de rendre durable ce type d'initiatives quand les parties prenantes eux-mêmes ne sont pas à l'initiative du partenariat.

Dans les différents pays, il est évident que les réseaux locaux, les plateformes et les structures de partenariat sont des cadres nécessaires au développement d'une offre de services relationnels adaptée. Par « adaptée », nous entendons un moyen d'offre territoriale qui peut fournir une réponse aux besoins sociaux à un prix abordable. En outre, « adaptée » signifie également qu'il convient de fournir des informations de qualité aux utilisateurs qui

n'ont pas généralement une bonne compréhension des problèmes de santé, de l'aide et du soin. C'est un **service d'intérêt public** qui est obligatoirement fourni, qui doit informer les gens et les aider sans faire de discrimination territoriale ou par les prix. La création et la gestion des plateformes publiques comme les CLIC en France semblent aller dans cette direction.

2.3. La structuration des réseaux

En France et en Allemagne en particulier, mais aussi en Italie (avec les « réseaux secondaires »), les prestataires de services sont organisés en réseaux depuis longtemps. Ces réseaux proviennent généralement de divisions idéologiques (églises, réseaux séculaires) ou régionales. Ce phénomène est bien moins présent/visible en Espagne et au Royaume-Uni, où le *National Health Service* a joué un rôle d'homogénéisation. Cependant, au Royaume-Uni, le rôle joué par les *charities* croît à mesure que celui joué par le *NHS* diminue. En Italie notre étude attire l'attention sur le rôle joué par les réseaux des coopératives de production.

Ces réseaux continuent à jouer un rôle structurant. Nous avons pu également identifier le développement de coopération inter-réseaux. En particulier, la fourniture de services aux prestataires de services est le plus souvent dépendante de ce type de coopération.

2.4. Conclusion

Les partenariats observés sont avant tout basés sur une logique de construction de marché social. Nous avons vu au chapitre précédent que ces marchés sociaux constituaient la principale réponse des gouvernements à la croissance de la demande de garde d'enfants et d'aide aux personnes âgées. Mais nous avons également observé que ces marchés sociaux ne se sont construits de manière spontanée dans aucun des pays étudiés. Ceci ne signifie pas que les prestataires publics sont absents du tableau. En Espagne, nous avons remarqué la présence massive d'entreprises marchandes dans le secteur de l'aide aux personnes âgées.

Il n'y a aucun endroit où les entreprises privées aient fait d'investissement massif visant à créer une offre attrayante. Elles ne sont entrées que dans les marchés de niche. Les entreprises espagnoles d'aide aux personnes âgées, par exemple, évincent tout nouveau concurrent à travers des prix plus bas rendus possibles par le faible coût du travail (et en offrant aux autorités locales une gamme de services qu'elles perçoivent comme étant une manière de réduire les « coûts de transaction »).

Le tiers secteur et les autorités locales, pour leur part, s'adaptent au modèle dominant du marché social. Ils construisent une offre de plus en plus professionnalisée et fonctionnant plutôt sur une logique d'oligopoles que sur un marché libre et concurrentiel.

On peut écrire à ce stade que le marché ne se décrète pas. Le choix du marché social est destiné à contenir les coûts de production et à ne pas faire entrer ces nouveaux services dans le secteur public, avec, en particulier les conséquences que cela implique en matière de gestion des ressources humaines.

Dans tous les pays, la fourniture des activités d'aide, de soin et de médiation sociale a été déléguée au niveau local. La responsabilité concernant le *social care* a été décentralisée et transférée aux niveaux de gouvernement les plus décentralisés et à des organes non-gouvernementaux (ce qui n'est pas nouveau).

De nouvelles formes de gouvernance émergent avec la croissance des « partenariats ». Certaines clarifications théoriques ont été apportées au début de cette section, et la suite de la section a permis d'illustrer la logique de partenariat dans les différents pays. Comme nous pouvons le voir, l'Etat, à ses différents niveaux (local, régional, national) joue encore un rôle dominant dans ces partenariats.

Du point de vue de la fourniture des services, la véritable raison d'être de cette approche partenariale provient de sa capacité à répondre à une grande variété de problèmes, demandes ou besoins exprimés par les utilisateurs. Cela respecte un principe de « subsidiarité » d'après lequel le niveau local et les organismes locaux sont les plus à même de repérer ces besoins et de leur apporter les solutions adaptées. Ce principe est à l'origine du développement du tiers secteur dans tous les pays, plus particulièrement dans des pays comme la France et l'Allemagne, et à l'origine des accords liant l'Etat et les acteurs locaux. Comme nous l'avons dit, ces accords entre le public et le privé sont loin d'être nouveaux, au moins du point de vue de la protection sociale et des services de *welfare*. Le problème ici est de savoir si l'Etat est capable de réguler la **qualité du service** et par-dessus tout **l'égalité d'accès** à ce dernier.

Du point de vue de la « gouvernance », l'avantage de cette configuration est que l'Etat peut garder son contrôle aux différents stades (planification, coordination, accréditation des « partenaires », évaluation, etc.), sans pour autant avoir à fournir le service lui-même. Les motivations en termes de coût et la recherche d'une offre adaptée sont les forces motrices de ces changements. Le contrôle par l'Etat ne disparaît absolument pas, il prend juste une forme nouvelle. Cependant, l'existence de fortes préoccupations liées aux coûts n'est certainement pas sans effet sur la qualité et l'accès au service. C'est là une question cruciale.

De plus, un possible argument contre cette mode du partenariat est simplement que lorsqu'il y a un appel d'offre public, et particulièrement lorsque de très petits fournisseurs obtiennent le contrat, la relation peut devenir complètement asymétrique, et il convient dès lors de parler de subordination déguisée plutôt que de partenariat.

Un autre point qu'il faut noter est que le marché ne fonctionnerait pas sans cette intervention publique. Les acteurs ou opérateurs privés ne s'impliquent dans ce marché qu'à la condition que soient rassemblés les facteurs d'existence, voire de succès du marché. Parmi ces facteurs, l'un des plus importants est l'existence de processus de coordination efficaces. Dans les différents exemples que nous avons répertoriés, nous constatons que l'implication de l'Etat dans ces mécanismes de coordination est cruciale.

CHAPITRE 3. INNOVATIONS LIEES A LA FOURNITURE, NOUVEAUX MODELES ORGANISATIONNELS ET « MANAGERIALISME »

1. Introduction

Une nouvelle gouvernance des services est en train d'émerger, marquée par la tendance commune de création et de soutien du marché social et de sous-traitance de services existants et nouveaux. **Une forte contrainte budgétaire sur la dépense publique, communément partagée, explique le recours croissant à ces mécanismes de gouvernance, spécialement à la logique de contractualisation. En conséquence, une culture de « gestion de projet » émerge partout.** De plus, les relations contractuelles avec les autorités locales donnent souvent lieu à des situations de dépendance et de pouvoir. Cela a des conséquences sur les conditions de travail des salariés.

Cela doit être comparé avec les types anciens de relation qui prévalaient entre l'Etat et les autres acteurs dans le domaine des services à visée sociale, plus pérennes et moins précaires. Le fait est qu'un contrat signé entre une autorité locale et un prestataire est la plupart du temps temporaire, et que, même si les arrangements locaux tendent à les renouveler automatiquement, **les prestataires ne sont pas protégés contre le risque d'un effondrement soudain des relations, et donc contre un effondrement de leur activité économique.** Pour citer Bode (2005) sur ce point :

« Concernant les modèles de coordination qui gouvernent le secteur du *social welfare*, la tendance à un guidage coopératif fondé sur des accords mutuels est renversée. La **“gouvernance du welfare” devient plus volatile, l'idée que les actions et les situations sont variables est désormais admis comme un principe.** Les agences du tiers secteur sont mises sous pression par les Etats gestionnaires, qui demande (plus ou moins) un bon niveau de responsabilité et de performance à court terme mais transfèrent la responsabilité à des agences économiquement viables, ces dernières produisant – de manière presque incontournable – des résultats variables. **La coordination par accord mutuel est à de nombreux égards remplacée par une régulation de quasi-marché ou par une concurrence par projets.** Les partenariats public-privé restent importants, voire même gagnent en domaine d'application, mais ils sont organisés de manière très inégale, potentiellement précaire et contingente sur les « marchés » locaux. Cela a pour conséquence “un système instable de gouvernance, qui demande un effort politique et organisationnel intense pour éviter qu'il n'éclate” (Clarke 2004:125). De la perspective des agences à but non lucratif, leur relation avec les organes publics est désorganisée dans le sens où elles continuent à interagir énormément avec eux, mais sur une base instable ou trop changeante (changements de programme, financements à court terme, gestion des contrats concurrentielle, etc.). En conséquence, la gestion quotidienne fonctionne souvent avec une planification *ad hoc*, une prise de risque incessante, et des stratégies centrées sur des productions à court terme. »

Cette évolution vers des politiques de contrats à court terme liés à la performance modifie le sens et les pratiques des partenariats locaux. Le lien entre la gouvernance de la sous-traitance et la gestion (des ressources, y compris les ressources humaines et la

gestion stratégique) est par conséquent stratégique. Ce chapitre vise avant tout à fournir un aperçu de cette « gestion quotidienne », comme la nomme Bode dans cette citation.

Mise à part cette stratégie de gestion, ce sont les innovations en matière de prestation et de gouvernance d'entreprise que nous voulons analyser ici. La fourniture de service à l'enfance et aux personnes âgées a bien évidemment changé. De nouveaux consensus prévalent, par exemple sur le fait qu'il faut garder les personnes âgées à la maison le plus longtemps possible. Cette tendance semble assez généralisée. Par contre, concernant les services à l'enfance, il semble y avoir différentes approches selon les pays.

Dans ces deux secteurs, on remarque cependant une certaine **individualisation** des pratiques. Une nouvelle manière de penser concernant l'individu et son expérience du service devient centrale dans la définition du service et de sa mise en œuvre. Pour s'inspirer de la représentation schématique de la relation de service proposée par Jean Gadrey (1994), cette individualisation est bien soulignée par la nature interpersonnelle du service, et son objet particulier – la personne elle-même. Dans cette perspective, il n'est pas surprenant de constater que les **services d'aide et de soin tendent à intégrer tous les éléments qui peuvent améliorer la qualité du service final, qui est directement lié à la « bien-portance » de la personne elle-même, surtout à sa santé et son bien-être.** Mais les services annexes sont intégrés, qui viennent soit d'une demande directe et d'un besoin du bénéficiaire ou de sa famille, soit d'une stratégie d'offre provenant du fournisseur afin de capter la demande. **Observation majeure, ces stratégies de diversification ou d'intégration proviennent à la fois des demandes et besoins exprimés, et de stratégies d'offre et/ou de marketing qui visent à créer ces besoins. L'économie des services relationnels est devenue un marché ordinaire de ce point de vue. En particulier, les organisations bénévoles et du tiers secteur l'ont anticipé et ont adopté des stratégies de services relationnels qui les rend moins différents de leurs homologues marchands que ce que l'on pourrait penser.**

Ensuite, nous sommes en présence, pour le tiers secteur, des deux extrêmes de ce que certains académiques nomment un « isomorphisme institutionnel »³⁸. L'idée derrière ce concept est que les organisations du tiers secteur, comme elles établissent de nombreuses connections avec l'Etat d'une part, et comme elles doivent de plus en plus travailler en concurrence avec les organisations de marché d'autre part, tendent à devenir de plus en plus proche de l'un ou l'autre de ces extrêmes. Les liens particuliers reliant les associations à l'Etat dans le secteur des services relationnels étant donnés, ces acteurs gagnent de la fiabilité mais sont également dans une situation de dépendance forte. Dans les configurations particulières, que nous avons analysées ci-dessus, il y a une tendance croissante à fusionner certaines caractéristiques traditionnelles de l'Etat avec certaines de celles du marché. Cette tendance est maintenant souvent rangée sous l'appellation de « nouvelle gestion publique » (ou « *new public management* »), c'est-à-dire une restructuration des services publics et des administrations qui suivent les routines et les règles de gestion traditionnellement développées dans le secteur des entreprises et des affaires. Ces changements sont par exemple l'introduction de cible de performance ou celle d'une gestion plus flexible des ressources humaines.

D'un autre côté, comme l'écrit Evers, « l'autre extrême de l'isomorphisme peut s'avérer plus intéressant à l'heure actuelle : le degré auquel – par vocation ou sous la pression des faits – les organisations du tiers secteur vont devenir similaires aux acteurs du marché privé quand

³⁸ Cf. DiMaggio P.J. and Powell W., "The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Journal of Sociology*, vol. 48, 1983; Enjolras B., « Associations et isomorphisme institutionnel », *R.E.C.M.A.*, n°261, 1996.

elles devront entrer en concurrence avec elles. Souvent – du fait du cadre réglementaire et/ou de leur incapacité à opérer en apportant leur force spécifique – elles deviennent similaires à leurs concurrents commerciaux »³⁹.

En conséquence de ces évolutions croisées, il semble bien que les principes de marché tendent à gouverner le développement du secteur de l'aide et du soin. Nous illustrerons ce point théorique à l'aide de nombreux exemples provenant de nos études de cas.

Le chapitre sera organisé de la manière suivante. Une grande part est réservée aux modèles et stratégies de spécialisation et de captation de la demande dans l'économie des services relationnels. De nombreuses tentatives innovantes sont évaluées empiriquement (2). Les nouveaux modèles organisationnels et ce qui peut généralement être analysé comme une tendance au « managérialisme » (*managerialism*) sont analysés ensuite. Cette section tente de généraliser les observations et de comparer les évolutions dans les différents pays et secteurs (3). Une dernière section est dédiée aux problèmes de communication et de signalement, autres tendances très visibles (4).

2. Concentration, spécialisation et diversification

Comment attirer la demande sur le marché ? Ceci est une question classique pour les opérateurs des économies de marché. Pour les prestataires, la question est : Quel service offrir ? Cela nécessite de concevoir le type de services qui correspond le mieux aux besoins et aux attentes des personnes et des familles vis-à-vis de la garde d'enfants et de l'aide aux personnes âgées.

Deux tendances peuvent être notées dans les différents pays :

- Les formes organisationnelles deviennent plus *concentrées ou intégrées*, de manière à améliorer la capacité du prestataire à satisfaire les besoins des clients ;
- La gamme des services fournis devient également *plus diversifiée*, afin de proposer une gamme stratégique d'offre.

Ces stratégies visant à capter la demande reposent sur une véritable logique économique dans un contexte de marchés émergents où les consommateurs n'ont pas nécessairement une grande expérience de la variété de l'offre. Quelles sont ces différentes stratégies ? Quelle est l'influence des modes de gouvernance étudiés plus haut ?

³⁹ Adalbert Evers, "In search for a new social contract – the role of voluntary associations in rebuilding social welfare in Europe", keynote speech to the International Conference "Valency and change in welfare organizations in a merging Europe". Headquarters of the European Economic and Social Committee, Brussels, December 1999. Disponible à : http://eesc.europa.eu/sco/events/BROCHURE_ONG.pdf

2.1. Concentration, regroupement et réseaux

Une tendance à une certaine concentration a été observée dans les différents pays, tant dans le domaine de la garde d'enfants que dans celui de l'aide aux personnes âgées. La concentration suit une logique économique dans ces deux secteurs, où l'on observe différentes stratégies de rationalisation, en particulier à travers fusions et intégrations verticales.

A côté des fusions et des concentrations, qui impliquent l'intégration d'activités ou d'organisations auparavant séparées, il y a également une tendance claire au regroupement d'organisations sous une ruche ou un même chapeau. La différence est que les différentes structures conservent leur identité propre, ce qui peut s'avérer être une stratégie plus rationnelle quand le nom de l'organisation est déjà bien connu sur un marché local. Mais une organisation de supervision est mise en place qui joue le rôle d'intégrateur et de représentant. D'une part, cette organisation de supervision intègre les différentes composantes ensemble, afin de générer des *économies d'échelle et des effets d'apprentissage*. D'autre part, cette organisation de supervision joue un rôle de représentant, auprès des responsables des politiques publiques, des instances publiques, etc. Ceci signifie bien entendu qu'elles ont souvent un pouvoir de lobbying.

Un exemple de concentration est l'association FRCS 2 en France. Cette étude de cas mérite une attention toute particulière car son intégration verticale provient d'une fusion et d'une absorption avec d'autres organismes. Ceci illustre la nature clairement concurrentielle des marchés de services relationnels, et son impact sur les stratégies des prestataires.

Fusion et absorption d'autres organisations (FRCS 2)

Intégration d'une diversité de services à travers un processus de fusion : Créée en 1972, cette association, qui gère aujourd'hui presque 1000 travailleurs (en étant l'employeur direct de 500 d'entre eux, tandis que les autres sont directement employés par les bénéficiaires des services, même si ils souscrivent quand même un contrat avec l'organisation), était au départ spécialisée dans les services aux personnes âgées. Cette association a petit à petit étendu son domaine d'activité vers les crèches et les actes médicaux, et a récemment fusionné avec des associations différentes – plus précisément a intégré leurs activités. Parfois, c'est la municipalité qui a demandé à FRCS 2 de récupérer intégralement l'activité d'une association en faillite de 60 personnes. Cette dynamique d'*intégration verticale* est permise par la taille importante de l'organisation, qui n'a cessé de croître, et ce rapidement. En 1992, elle a adopté de nouveaux statuts pour formaliser cette stratégie de « regroupement » de tous les services revêtant un intérêt pour les personnes âgées. Dans une perspective d'offre, le choix a été fait d'être capable de satisfaire toute sorte de demande. Cela a été soutenu par une stratégie de normalisation de la qualité, comme FRCS 2 s'est engagée dans un processus de certification. Cela concerne également la qualité du travail.

Les **stratégies de localisation** sont en lien avec ces stratégies de concentration. Quand elles ont une taille importante, les organisations fonctionnent en réseaux de petites entités situées au niveau local. FRCS 2, par exemple, a structuré le marché en petits réseaux de proximité, qui ont amélioré l'attractivité de l'association. Son fonctionnement décentralisé est plus réactif aux demandes et aux besoins des clients. En France toujours, FRCS 13 est un bon exemple de stratégie de développement d'une entreprise marchande sur l'ensemble du territoire national français (et aussi en Belgique), à travers la mise en place de micro-

entreprises organisées en réseau. FRCS 13 a créé une entreprise par mois en 2003 et deux en 2004. Ces micro-entreprises ont en général entre 3 et 10 travailleurs. FRCS 13 cherche à devenir un prestataire privilégié sur le segment supérieur de marché. Elle s'est ensuite engagée dans un processus de certification de la qualité de ses agences et de son personnel. Elle poursuit également une stratégie de proximité et de diversification, en intégrant de nombreux services périphériques, du jardinage au transport. La polyvalence des employés est ainsi prise en compte.

En **Allemagne**, nous avons également observé différentes stratégies et politiques de gestion conduites par les entreprises et institutions (sociales) afin de réduire les coûts, d'être plus efficace et de fournir des degrés spécifiques de qualité pour supporter la concurrence de marché introduite par le Livre 11 du Code Social.

Il est visible, plus particulièrement en France et en Allemagne, que les **le regroupement a été considéré comme l'évolution souhaitable des organisations locales, afin de faire face aux exigences d'un marché en évolution. En conséquence, ces plateformes s'adaptent plus facilement à la demande. Ils bénéficient également d'un pouvoir de négociation face aux autorités publiques.**

Les réseaux et la concentration peuvent également être encouragés par les gouvernements, au niveau national et local. Ceci fut l'un des points mis en avant par un rapport récent pour le gouvernement français (Cahuc et Debonneuil, 2004), qui eut une influence certaine sur le lancement d'un plan de développement récent des activités de services relationnels. Ce rapport d'économie industrielle standard insistait sur l'importance pour les organisations d'avoir une taille critique, et appelait au regroupement sous des chapeaux communs ou des fédérations de structures actuellement disséminées.

Depuis mars 2006, le gouvernement français a promu la création de plateformes qui d'une part gèreront les CESU (Chèque Emploi Service Universel), et d'autre part joueront le rôle de prestataire de services aux entreprises du secteur. Ce modèle est trop récent pour que nous puissions l'observer en phase opérationnelle. L'idée de base est de réduire les coûts de gestion en ayant un seul centre d'appel pour toute une gamme de services. La plate-forme pourrait aussi offrir les services traditionnels comme le recrutement, la formation et la gestion. Ce modèle repose sur la création du programme de chèques que sont les CESU. Il reste à déterminer comment il fonctionnera en réalité et s'il deviendra fréquent en termes de bonnes pratiques. Il faudra également voir quels seront les rôles respectifs des secteurs marchands et non-marchands dans ces plateformes et quel impact ces dernières auront sur la professionnalisation des compétences et sur la segmentation des marchés.

Concernant l'**Italie**, le rôle des ATI (*associazione temporanea d'impresa*), qui ont déjà été étudiées précédemment dans ce rapport, mérite également une attention particulière. Comme nous l'avons vu, cet instrument permet de coordonner différentes coopératives sociales, traditionnellement membres d'une même ligue, afin de pouvoir répondre à des appels d'offre plus importants (voir § 4.1.2.).

2.2. Stratégies de spécialisation et de diversification

Dans la continuité du processus précédent de regroupement, la logique de diversification verticale et horizontale semble avoir été largement disséminée. Au sein d'une même organisation ou d'un même réseau (ou ruche) de différentes organisations, **il est aujourd'hui fréquent de trouver une échelle diversifiée de services, ce qui implique l'existence de segments spécialisés d'offre**. Quand une organisation est petite, isolée et travaille seule, elle doit se concentrer sur certains types de service, mais n'a pas de possibilité de diversification ou de variété. Historiquement, de nombreuses petites organisations ont émergé sur une base locale, en se concentrant sur un cœur d'activités. **Actuellement, avec cette tendance au regroupement, au fonctionnement en réseau, au *clustering* ou à la concentration, il est bien plus fréquent de trouver une pluralité de services dans chaque organisation. C'est un argument commercial crucial.**

La tendance à la diversification, c'est-à-dire le fait de proposer une gamme variée de services aux consommateurs et aux utilisateurs, est une illustration de la concurrence extrême qui prévaut dans les secteurs de l'aide et du soin. Le choix de diversifier son offre suit une autre logique, qu'elle soit défensive (subsister sur un marché) ou offensive (gagner de nouvelles parts de marché). Au-delà de cela, différentes logiques, et surtout des biographies et contextes différents, expliquent les stratégies effectives de spécialisation et de diversification.

En **Allemagne** par exemple, différentes études de cas dans le secteur de la garde d'enfants illustrent bien les stratégies commerciales visant à enrichir le service de base. Par exemple, à Bielefeld, la Van Laer foundation (DECC 01) a créé une gamme entière de services à l'enfance, notamment en partenariat avec le club de football local. Par exemple, les enfants peuvent suivre des sessions avec les joueurs étrangers de l'équipe de football professionnelle, avec pour but de découvrir d'autres pays et avoir un état d'esprit ouvert vis-à-vis des autres cultures. Hors des frontières traditionnelles de la garde d'enfants, en Allemagne, deux autres fournisseurs analysés par notre recherche, les cas DECC04 et DECC05, semblent particulièrement innovants en termes de développement d'un concept pédagogique moderne et de nouvelles formes de services dans le contexte de l'éducation de la petite enfance.

Depuis le départ, **DECC04** a mis l'accent sur une prestation de services professionnelle basée sur une administration et une organisation professionnelles (contrairement à de nombreuses autres petites structures bénévoles de garde d'enfants), et sur la fourniture de prestations aux standards pédagogiques élevés (à l'opposé des normes minimalistes en la matière du grand prestataire contrôlé par l'Etat à Hambourg). Ces deux tendances conduisirent premièrement à un style très professionnel de « *corporate governance* » et de développement (par exemple, les parents/membres de l'organisation sont impliqués dans les décisions organisationnelles mais les tâches pédagogiques sont assumées et mises en œuvre par des professionnels) et, deuxièmement, à un concept pédagogique global qui pourrait être considéré comme le précurseur des « plans d'éducation » qui sont aujourd'hui débattus et mis en place dans tous les Etats fédéraux allemands. Les centres ouverts toute la journée opérant au sein de DECC04 travaillent autour de ce concept pédagogique, qui constitue également une sorte de guide des qualifications pour le travail au jour le jour. Le concept pédagogique est en outre une sorte de « concept d'apprentissage » en soi – il a été modifié plusieurs fois ces dernières années et est sujet à un processus de changement constant. Cependant, certains aspects sont importants :

Les centres de services à l'enfance : des lieux destinés aux familles : Les structures de services de jour de DECC04 aimeraient ne pas se contenter de fournir uniquement du service aux enfants tel qu'il est prévu dans le Code Social mais aimeraient en plus fournir un service global aux familles et aux parents : les parents sont perçus comme des partenaires et chaque structure de service ne se contente pas seulement d'impliquer activement les parents (à travers des activités conjointes, des réunions régulières, des événements, la possibilité donnée aux parents de louer des salles pour les anniversaires, etc.) mais réagit également aux besoins spécifiques des parents (par exemple, formations prodiguées aux parents quant à l'éducation des enfants, problèmes éducatifs, etc.)

L'apprentissage dès la petite enfance : les centres sont perçus comme des centres d'apprentissage qui doivent garantir le meilleur milieu d'apprentissage possible aux enfants par rapport à leur âge. Par ailleurs, ces centres sont vus comme des « lieux d'expériences » qui doivent stimuler l'intérêt d'apprendre et la volonté de découvrir le monde de manière joyeuse chez chaque enfant.

En particulier, la notion d'apprentissage et d'éducation de la petite enfance a abouti à un concept global et professionnel d'éducation et d'apprentissage bilingue, qui fut développé par DECC04 ces dernières années en coopération avec des experts du monde académique. Aujourd'hui, DECC04 est l'une des premières organisations à Hambourg d'apprentissage des langues pour les enfants. Ce concept est exemplaire sur ce point et fut développé non pas sur la base d'une théorie académique abstraite mais sur la base d'un dialogue avec les employés, les parents, et des experts extérieurs. Actuellement, ce concept bilingue est une caractéristique établie de l'organisation – plus de la moitié des 14 centres de services à l'enfance du prestataire en question ont intégré l'éducation bilingue (dans la plupart des cas en anglais, mais aussi en espagnol, portugais et français) dans leur concept pédagogique.

Le succès de ces exemples (DECC03 et DECC04 sont parmi les prestataires qui connaissent la croissance la plus rapide à Hambourg) et de DECC01 est fondé sur plusieurs facteurs mais tant la gouvernance que les mécanismes de fourniture semblent être cruciaux pour plusieurs raisons :

- le personnel de direction est une force motrice importante concernant les nouveaux projets et initiatives ;
- les activités cherchent à ouvrir de nouveaux marchés et à déployer de nouveaux services afin à la fois de sécuriser et de développer l'organisation (et ainsi sécuriser et étendre la main d'œuvre existante) ;
- tout en développant de nouvelles sortes de services et d'activités, DECC01 construit son activité en utilisant son propre savoir-faire et ses propres ressources humaines comme point de départ ;
- en même temps, il est clair que la main d'œuvre doit être augmentée et encore mieux formée (voir ci-dessous) en particulier en termes d'approche orientée client.

Parmi les 12 études de cas portant sur l'aide aux personnes âgées en **France**, la diversification semble être la tendance la plus marquée et partagée dans un marché en rapide évolution. **Il faut faire une distinction entre la diversification des services fournis par une unique structure ou un seul réseau (par exemple, l'aide aux personnes âgées, la garde d'enfants, les services à la famille), de la diversification des services d'aide aux personnes âgées eux-mêmes.** Dans le premier cas, l'organisation décide de fournir une offre de services à plusieurs niveaux, et de ne pas se

dédier uniquement à l'aide aux personnes âgées ; dans le second cas, c'est le service d'aide aux personnes âgées lui-même qui est diversifié, à travers un élargissement du domaine des services offerts aux personnes âgées.

Nous avons par exemple observé :

- deux organisations (FRCS 1 et 8) fournissant traditionnellement des services aux familles (aide aux mères en difficulté dans le cadre de la politique sociale), qui ont élargi très récemment leurs activités d'aide aux personnes âgées (en 2003 et 2004), afin de rétablir leur équilibre financier. L'aide aux personnes âgées est perçue comme étant un secteur profitable, et de telles organisations pourraient aisément entrer dans ce segment du marché du fait de leur expertise dans un domaine proche.
- le couplage de la garde d'enfants et de l'aide aux personnes âgées : une stratégie répandue, permise par les règles de certification. Les règles françaises de certification sont particulières en ce que le même *agrément*, accordé par le département à une organisation donnée, lui permet de fournir à la fois des services de garde d'enfants et d'aide aux personnes âgées. Ainsi, de nombreuses organisations qui obtiennent cet agrément fournissent les deux types de services (FRCS 1, 2, 5 et 12). La garde d'enfants est généralement fournie par un personnel qualifié, tandis que l'aide aux personnes âgées tend à être fournie par un personnel plus diversifié en termes de qualifications. Certaines associations, comme FRCS 12, fournissent en plus des services aux personnes handicapées, mais pour seulement l'équivalent de 1% du volume total d'heures travaillées (contre à peu près 70% pour l'aide aux personnes âgées et 30% pour la garde d'enfants).

De la même manière, en Italie (en Emilie Romagne et dans le Lazio), et en dépit de différences importantes entre les deux secteurs, on observe de plus en plus de points de contacts, avec les grandes coopératives sociales qui se tournent vers la garde d'enfants du fait du potentiel de développement du secteur.

Une question afférente est la suivante : la distinction entre ces deux grands domaines des services relationnels, c'est-à-dire les services à l'enfance et aux personnes âgées, sera-t-elle abolie par l'effet conjoint des stratégies des grandes entreprises et des régulations publiques ? La tendance à la concentration au sein de grandes organisations fournissant une large gamme de services effacera-t-elle la frontière actuelle entre les deux domaines, au profit d'un secteur global d'aide et de soin ? Ceci est une question importante pour la qualité du travail (en fonction des qualifications, des compétences requises, etc.) sur laquelle il nous est difficile de nous prononcer à ce stade.

Dans d'autres cas, la diversification ne réussit pas et doit être abandonnée. De tels exemples montrent qu'il ne faut pas prendre pour argent comptant les éléments précédents, c'est-à-dire penser que la diversification est dans tous les cas une logique efficace ou quelque chose d'inévitable.

En effet, la volonté d'intervenir sur différents marchés d'aide et de soin peut conduire l'organisation à prendre des risques économiques. Parfois, les services nouvellement fournis ne sont pas rentables. FRCS 8 est un exemple d'organisation ayant suivi une stratégie de diversification, mais qui a récemment dû abandonner certaines activités pas assez rentables, comme les services aux personnes handicapées. Ces services requéraient le recrutement de personnel de grande qualité. Le problème provenait du fait que les instances de financement continuaient à rembourser l'organisation à un prix plus bas que le coût réel. Ceci a conduit à un déficit financier structurel pour l'organisation, et au final à plusieurs licenciements.

Parmi les différentes études de cas analysées, le cas de l'intégration des services médicaux au sein d'une organisation donnée ou dans le service directement doit être exploré plus avant. En réalité, les services d'aide et de soin, parce qu'ils concernent les personnes dépendantes, qu'elles soient des enfants ou des personnes âgées, impliquent que les prestataires accordent une attention particulière à la santé des bénéficiaires. Cependant, les services d'aide et de soin ne sont pas des services médicaux. Où tracer la frontière entre les deux ? C'est un problème complexe. Tout cela permet de soulever le problème du « panier de services » que l'on peut trouver dans une organisation, ce panier étant défini par la nature des services, le degré de qualification du prestataire et bien entendu de leur prix. D'autres recherches comparatives en Europe indiquent que les configurations varient, en termes dudit panier de services, en fonction des systèmes nationaux de protection sociale et d'aide et de soin, des particularismes locaux et des stratégies des prestataires⁴⁰. En conséquence, la combinaison entre services de soins à la personne et services médicaux est assez variée en fonction du contexte. De même, on peut observer ici et là des variations liées à la combinaison d'aide à domicile et de prise en charge en établissement spécialisé, ou liées aux pathologies qui peuvent être prises en charge.

Certaines organisations proposent un service médical à côté des services d'aide et de soin. La distinction est parfois fixée clairement par une séparation légale et professionnelle des deux domaines. En **France**, un « aidant » ne peut fournir de service médical par lui-même : c'est une fonction réservée à une autre profession bien régulée, celle des infirmières. La même structure peut désormais fournir à la fois les services d'aide et de soin et les services réalisés par des infirmières à la même personne, mais ces deux activités doivent être bien compartimentées.

La présence de ces différents services, chacun étant spécialisé sur un type spécifique de besoin du bénéficiaire, est bien entendu une manière d'attirer des clients. Ils peuvent en effet réduire leur coût de transaction en s'adressant à une seule organisation intervenante. En **Allemagne**, ce couplage des services d'aide et de soin avec des services de santé se transforme en réelle stratégie de marketing pour certaines entreprises marchandes, ciblant en particulier les personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer. Ces entreprises leur fournissent une gamme de services très large, et le développement des prestations est assuré par de grandes stratégies de marketing.

2.3. Résumé

Les paragraphes précédents ont analysé les stratégies de fourniture des prestataires de services relationnels. **De plus en plus, les fournisseurs tendent à s'organiser en réseaux ou en grappes, de manière à pouvoir être présent sur différents territoires et de bénéficier d'économies d'échelle.**

De plus, le changement déterminant dans le domaine est celui de la diversification croissante des services. On peut dire que le secteur est gouverné par des logiques qui sont habituelles dans le monde industriel : la diversification et la concentration. Cela peut même conduire à une certaine uniformisation, puisque tant les organisations marchandes

⁴⁰ Voir B. Le Bihan et C. Martin, 2006, "A comparative case study of care systems for frail elderly people : Germany, Spain, France, Italy, United Kingdom and Sweden", *Social Policy and Administration*, 40(1), February, 26-46.

que les organisations non-marchandes tendent à partager la même gouvernance interne centrée sur la concurrence. L'idée « d'isomorphisme institutionnel » se ramène au même point.

Cette tendance au *managérialisme* est confirmée par nos observations dans différents pays, pour les services d'aide et de soin. Dans ce qui précède, nous n'avons cependant pas mentionné le cas des services de médiation sociale. Il est en effet assez difficile de comparer les « stratégies » de ces autres services avec celles des services aux personnes âgées et à la petite enfance, qui sont bien plus managériales et orientées client. Dans le cas de la médiation sociale, c'est l'instance de financement qu'il s'agit de convaincre, et non le consommateur qui ne paye rien pour le service.

3. Nouveaux modèles organisationnels et « managérialisme »

L'introduction de nouveaux modèles organisationnels dans les organisations de services relationnels poursuit différents objectifs :

- **des objectifs quantitatifs** : réduire le coût du service et en fournir davantage ;
- **des objectifs qualitatifs** : rendre l'offre plus flexible (heures d'ouverture) et responsable (dans le sens de fournir un service standardisé aisément reconnaissable par les consommateurs).

Un trait général, nonobstant ces objectifs particuliers, est le respect de nouveaux standards de gestion, de surveillance et de contrôle – encore en lien direct avec les innovations en matière de gouvernance décrites précédemment.

Qu'entend-on par nouvelles procédures de gestion et pourquoi cela est-il lié aux nouveaux modèles de gouvernance ?

- Pour les *nouveaux* services, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, c'est la logique de sous-traitance qui a été mise en œuvre ;
- Pour les services *existants*, qui nous intéressent ici, à côté de leur possible sous-traitance, c'est **l'introduction de nouvelles procédures, « centrées sur le consommateur » et stimulant les changements organisationnels internes, qui a été encouragée.**

Les prochains paragraphes développent cette dernière idée, montrant **comment la nécessité d'être réactif vis-à-vis des besoins ou désirs des bénéficiaires a une influence sur le fonctionnement et la gestion de l'organisation, et sur la nature et la définition du service.**

Cela a déjà été identifié dans de précédentes sections. Le secteur de la garde d'enfants par exemple devient un secteur fortement individualisé : les familles ont des demandes particulières auxquelles les organisations de services relationnels se doivent d'offrir des solutions, sans quoi les familles peuvent faire jouer leur droit de sortie si le marché est suffisamment grand. Une telle **individualisation et une telle approche centrée sur le consommateur** sont également répandues dans l'aide aux personnes âgées.

En interne, les prestataires de services ont tendance à aligner leurs pratiques sous l'effet conjoint du « marché » et des « clients ». **Les implications de l'évolution de modèles centrés sur l'autorité des professionnels vers des modèles davantage managérialistes sont conséquentes** sur de nombreux aspects : elle tend à transformer complètement la nature, le contenu et la conception du service. Pour ce qui concerne le but de notre recherche, c'est-à-dire comprendre les implications des innovations sur les conditions de travail et d'emploi du personnel, on peut insister sur les deux points suivants :

- le rôle croissant joué par les utilisateurs de services relationnels et une gestion « orientée client » ;
- une gestion visant à réduire les coûts.

3.1. Une gestion « orientée client »

Ce type de méthode de gestion prévaut de manière forte dans chacun des cinq pays étudiés.

Le rôle du marché est double. Le simple fait de mettre plusieurs fournisseurs en concurrence sur un marché social incite à améliorer l'offre. Ce principe « libéral » doit cependant être nuancé. En effet, le marché est souvent oligopolistique et les quelques opérateurs peuvent jouer des jeux plus coopératifs que concurrentiels. Ainsi, dans l'aide à domicile en France, nous avons observé des partages plus ou moins explicites de territoires et de marché. Cependant, cette situation n'empêche pas les associations de se considérer de plus en plus comme des entreprises. En effet, même si la concurrence n'est pas exacerbée, la pression exercée par les autorités locales qui financent l'aide à domicile incite largement les associations à adopter des normes de gestion strictes.

En **Allemagne**, principalement sous l'effet de la demande, les services aux jeunes enfants tournent le dos à l'organisation traditionnelle qui n'offrait qu'un nombre réduit d'heures de crèche par jour, rendant ainsi un travail à temps complet de la mère presque impossible. Les heures s'adaptent au rythme du travail salarié et même aux loisirs. Ainsi à Bielefeld, la fondation Van Laer a repoussé ses heures d'ouverture jusque tard dans la soirée, pour les personnes travaillant de nuit ou pour les personnes juste désireuses d'aller au théâtre. D'après les propos du directeur, cela répondait à un besoin exprimé par les gens.

Dans le service de garde des jeunes enfants, les heures d'ouverture/de travail constituent en effet un point crucial. Etant donné les changements relatifs aux heures de travail (par exemple le travail de nuit), les gens ont besoin que l'on s'occupe de leurs enfants à toute heure, et pas seulement la journée. L'élargissement des heures d'ouverture est une tendance que l'on retrouve partout. En **Espagne**, l'élargissement des heures d'ouverture a reçu récemment un soutien institutionnel fort en Galice, à travers la publication, en juillet 2005, d'un nouveau décret réglementaire concernant tous les centres de services à l'enfance. L'un des buts principaux de ce règlement est de favoriser l'accès des parents au marché du travail, surtout du côté des travailleurs les moins qualifiés. Les conséquences sur les conditions de travail dans ces centres ne sont pas encore claires, puisqu'il y a un risque d'accélérer le recours au travail à temps partiel ou le travail de nuit, sans même parler du problème des heures supplémentaires. L'élargissement des heures d'ouverture est en effet le signal d'une tendance claire d'une approche de l'aide et du soin de plus en plus proche de celle qui prévaut dans le monde éducatif, mais cette fois, elle n'est pas orientée vers les familles à problèmes, mais vers toutes les familles souhaitant concilier vie privée et vie professionnelle.

L'implication et la participation des utilisateurs est finalement un mode de pensée répandu quand il s'agit des services de *welfare* et à visée sociale. Par exemple, toujours dans les services aux jeunes enfants, une dimension fondamentale du travail des professionnels est la relation qu'ils entretiennent avec les parents. Dans un modèle où les professionnels sont encore aux commandes, leur éducation professionnelle les a rendus très conscients de la nécessité de développer *une approche partenariale avec les parents*, en se fondant sur l'idée que tant les professionnels que les parents, chacun dans leur domaine, contribuent au développement physique et intellectuel de l'enfant et qu'il est nécessaire d'échanger sur le sujet. En ce sens, cette vision s'oppose à celle qui fournirait un « produit propre » (pour user des mots du gestionnaire) aux parents: « *si un enfant a été tapé par un autre enfant, c'est malheureux, mais ce n'est pas la fin du monde. Nous expliquons aux parents comment cela est arrivé, et expliquons aussi que cela aurait parfaitement pu arriver à la maison avec le petit frère : le centre de crèche n'est pas un lieu aseptisé où l'enfant est protégé de tout, c'est un lieu vivant, exactement comme l'est la maison* » (ESCS 12). Bien que dans le modèle plus managérialiste, les professionnels peuvent avoir la possibilité de dire de telles choses, le fait que le directeur soit responsable vis-à-vis des parents, et que davantage de données sont fournies de manière standardisée plutôt qu'en interaction directe avec le salarié qui prend soin de l'enfant, peut signifier que les choses deviennent plus compliquées à expliquer.

La responsabilité des directeurs est l'une des dimensions de l'implication des utilisateurs dans les services à visée sociale. Il existe, à cet effet, différents instruments, comme les chartes de patients, la gestion des plaintes, la gestion de la qualité, etc. On observe l'augmentation de la « participation », caractérisée par une tendance à augmenter le pouvoir de l'utilisateur, davantage de dialogue, et surtout le contrôle de l'utilisateur sur la conception et la mise en œuvre des services⁴¹.

Dans le secteur des services aux personnes âgées, la gestion « orientée client » se trouve renforcée par le fait que, partout en Europe, un consensus s'est réalisé sur le maintien à domicile le plus longtemps possible des personnes âgées. Cette pratique a le double avantage de réduire les coûts (cf. les développements sur le cas britannique) et d'améliorer le confort de vie des personnes âgées. Elle est bien entendu en partie à l'origine de la croissance rapide des emplois de service à domicile des personnes âgées. Mais **l'intervention à domicile exige une prestation davantage « sur mesure » que la prise en charge en maison de retraite.**

On peut observer que les pratiques ne diffèrent plus significativement entre le secteur privé marchand et le secteur associatif non lucratif. En effet, l'apparition d'entreprises à but lucratif ne peut qu'inciter le tiers secteur à améliorer sa gestion. Cependant, il faut ici aussi noter que cette apparition n'est pas massive. Nous avons vu que les entreprises privées paraissent plus intéressées par les niches les plus lucratives que par le cœur du marché.

Ces pratiques de gestion s'appliquent dans les secteurs privé et associatif, mais aussi dans le secteur public. Par exemple, en **Italie**, les crèches municipales de Rome ont amélioré leurs services en termes de quantité (avec une augmentation de 50% du nombre de places en cinq ans) et de qualité (heures d'ouverture élargies).

⁴¹ Cf A. Evers, "Current strands in debating user involvement in social services", Discussion Paper for the Group of Specialists on User involvement in social services (CS-US), Council of Europe, available at www.coe.int

3.2. Une gestion visant à réduire les coûts

La contrainte budgétaire est une constante observée dans l'ensemble des études de cas. Si dans la plupart des cas les budgets publics augmentent, les pouvoirs publics attendent un accroissement du service supérieur à celui des budgets.

Ainsi en **Espagne**, une crèche municipale a-t-elle réduit de 9 % le coût par enfant par la mise en place d'une nouvelle organisation, faisant plus appel à des assistants d'éducation (moins bien payés) et à un nouveau tableau de service optimisant les heures de travail. Le nouveau modèle organisationnel a été fondé sur l'introduction :

- de *travailleurs génériques*, pour *remplacer* des professionnels plus spécialisés (voir ch. 7 § 4.2. pour plus de précisions);
- de journées de *travail discontinues* plutôt que continues;
- de nouvelles *normes et procédures de gestion, de surveillance et de contrôle*, à travers la promotion du rôle des directeurs d'école, et une meilleure préparation à ces tâches de gestion et de contrôle.

En **Allemagne**, le mot d'ordre général est d'améliorer l'offre à prix constant. Dans plusieurs études de cas, la restructuration s'est traduite par des licenciements.

Les prestataires cherchent également à faire des économies d'échelles. Nous avons ainsi observé des mouvements de concentration (par exemple dans l'aide à domicile en France) et la mutualisation de certains moyens (recrutement, formation au Royaume-Uni).

La **standardisation des procédures** relève de la même logique. Parfois cette standardisation se fait clairement au détriment de la qualité. Ainsi, dans les services à domicile, certains fournisseurs définissent-ils des temps standard pour chaque prestation (ménage, préparation du repas, toilette etc.). Ce type d'approche se fait au détriment de la qualité relationnelle du service. En particulier, les personnes âgées ont une demande de dialogue avec l'intervenant à domicile. La conséquence peut aussi être une dégradation des conditions de travail : l'intervenant(e) à domicile prend le temps de parler avec la personne âgée, mais en dehors de son temps de travail rémunéré.

Dans les services d'aide aux jeunes enfants, quand il se conjugue à des journées de travail discontinues et à une intensification des heures de travail, ce processus de standardisation peut conduire à une réduction du temps de réunion de coordination (*peer reviews*) et de partage d'expérience. Ceci a des conséquences fâcheuses quand les classes sont prises en charge par différents professionnels qui ne peuvent échanger entre eux. C'est le cas du réseau municipal que l'on vient de mentionner (ESCS 7) : la nouvelle organisation des journées implique que la responsabilité des enfants est passée d'une personne à l'autre sans que ces dernières n'aient aucun contact entre elles. Le personnel auxiliaire chargé du créneau 8-9 h quitte les lieux quand les éducateurs arrivent. Lors du repas du midi, qui est un créneau horaire chargé, il arrive souvent qu'un employé auxiliaire prenne en charge la moitié du groupe tandis que l'éducateur s'occupe de l'autre moitié, là encore sans aucune communication. Une autre évolution concerne les réunions entre les membres du personnel. Le personnel dédiait auparavant 4 heures par semaine, condensée en un seul après-midi, afin de débattre des problèmes pédagogiques et relationnels, dans ce que l'on pourrait qualifier de session de coordination. La nouvelle organisation de l'emploi du temps implique que ces heures ont disparu, et ont été remplacées par une heure quotidienne de tâches administratives et diverses – ce qui implique une diminution spectaculaire des heures de réunion entre les membres du personnel, et leur isolation dans leur interaction avec les

enfants. Ceci pose des problèmes encore plus importants pour l'intégration du personnel auxiliaire.

Les différents principes de gestion survolés ici ont des conséquences directes sur la nature du service et sur les conditions de travail. D'une part, l'implication des utilisateurs améliore la logique de responsabilité et modifie les bases de la confiance entre l'utilisateur et le travailleur; ceci peut même conduire à davantage de litiges. D'autre part, la standardisation des procédures peut réduire l'intérêt du travail, le transformant en une activité standardisée sans aucune place pour l'incertitude ou même pour des tâches « annexes ». Ceci est un problème saillant: la relation de service peut-elle être seulement réduite à des tâches techniques (par exemple : laver une personne âgée fragile ou l'aider à se lever du lit)? Ou doit-on laisser du temps pour discuter avec la personne, bien que cela ne soit pas une tâche d'aide et de soin proprement dite, et qu'elle ne soit pas payée en tant que telle? Le risque est que la standardisation « déshumanise » le service. De plus, la tendance générale et incontestable vers une gestion centrée sur la réduction des coûts pose un vrai problème pour la durabilité du développement du secteur des services relationnels, et ce sur de nombreux plans : les conditions de travail et l'attractivité du secteur pour la main d'œuvre ; l'égalité d'accès aux services d'aide et de soin ; le niveau de qualité général. Ce dernier point, concernant le développement de la qualité et la certification, est un autre élément de la « managérialisation des pratiques », comme nous allons le voir maintenant.

4. Qualité, normes et contrôle

Un jeu de mot courant en français est de faire une distinction entre le « *savoir faire* » d'une organisation et son « *faire savoir* ». **Au-delà de la question de la qualité, qui est au cœur des services relationnels, la question du signalement de la qualité est un problème stratégique crucial. La communication est en train de devenir une activité clé des organisations de services relationnels.**

Cette gestion de la communication est devenue nécessaire dans le nouveau contexte de gouvernance et de partenariat décrit plus haut. Pour résumer, nous sommes en présence de deux types de communication: une communication institutionnelle, adressée aux financeurs et aux cocontractants ; et une communication orientée vers le marché, adressée aux clients ou bénéficiaires effectifs ou potentiels. D'un côté, c'est davantage la responsabilité, dans le sens de la qualité de gestion, qui est évaluée. De l'autre, c'est la qualité même du service qui est évaluée par les consommateurs. C'est là que les procédures de signalement de cette qualité deviennent importantes. Le vrai problème est le positionnement de l'organisation sur les marchés locaux, où de l'information tacite et codifiée circule entre les bénéficiaires effectifs et potentiels. L'information tacite sur le service provient de conversations informelles entre les gens, du bouche à oreilles. L'information codifiée, par contre, émane des procédures de marketing et de publicité contrôlées par l'organisation. Dans les deux cas, la confiance joue un rôle vital, et c'est sur cette dernière que le signalement cherche à agir.

4.1. Normes et standards de qualité : responsabilité et contrôle

L'économie des services relationnels est fondée sur des relations interpersonnelles où la qualité et la confiance jouent un rôle central. Dans une perspective empirique, il existe plusieurs illustrations de la manière dont cette question de la qualité est prégnante pour les organisations de services relationnels. C'est à la fois une obligation, que les institutions publiques font respecter, et une stratégie ou un engagement.

Ici nous nous attarderons de manière plus conséquente sur ces *obligations de qualité*. Elles prennent généralement la forme de procédures d'accréditation. Afin d'avoir le droit d'intervenir dans les secteurs protégés comme la garde d'enfants ou l'aide aux personnes âgées, les associations ou les entreprises doivent respecter certains devoirs et règles. Ces **obligations légales** existent partout, et ne sont bien sûr pas des innovations.

Ce qui est innovant est l'introduction de normes, standards, indicateurs, etc., dans les nouveaux modes de gouvernance des services. Comme nous l'avons vu, les configurations variées de l'Etat providence ont créé dans le domaine de nouvelles formes de surveillance et de contrôle des organisations locales.

Il est possible d'opposer aux techniques gouvernementales traditionnelles de « *hard law* » visant à contrôler leurs activités, les procédures de « *soft law* » qui visent à orienter leurs activités à l'aide d'incitations et de lignes de conduite. Ce dernier type de procédure est de plus en plus présent dans les domaines des services à la petite enfance et aux personnes âgées.

La décentralisation de la planification et de la fourniture (décentralisation de la production) est concomitante à des processus parallèles d'harmonisation, soit réservés au niveau central (comme au Royaume-Uni), soit organisés en système de gouvernance à niveaux multiples (comme en Espagne ou en Italie). En Allemagne, la manière dont cette harmonisation se déroule est encore incertaine, bien qu'il y ait certains mouvements dans cette dernière direction.

Au **Royaume-Uni**, l'élément d'harmonisation se retrouve dans des tentatives de créer des standards nationaux (et les inspections et agences de contrôle y afférent) en lieu et place des contrôles autrefois effectués par les autorités locales. Bien que les autorités locales sont les principaux fournisseurs, directement ou indirectement, de nombreux services relationnels, les décisions locales relatives aux dépenses en services relationnels (par exemple, accords salariaux) sont contraintes par les plans de financement du gouvernement national (finances globales du gouvernement local) et les décisions concernant les priorités sont contraintes par les dépenses prioritaires du gouvernement. En outre, un certain nombre d'agences désignées par le gouvernement central surveille la performance des autorités locales. En termes de gestion financière, la Commission d'Audit vise à effectuer une évaluation globale afin de juger la performance des autorités locales. Dans les domaines touchant aux services relationnels, un certain nombre d'agences désignées par le gouvernement central comme les récemment créées *Commission for Social Care Inspection* et *Commission for Healthcare Audit Inspection* et des organes établis de longue date, telle *l'Office for Standards in Education (OFSTED)*, inspectent les services fournis par les autorités locales et ont dans certains cas récupéré des autorités locales la responsabilité de l'inspection sur le terrain (Richardson et al 2004).

En **France**, de nouveaux mécanismes de surveillance ont été introduits lors des dix dernières années, sous la forme de normes centralisées émises par les autorités publiques (sous la forme d'accréditation de prestataires d'aide à domicile, depuis 1996). L'accréditation de base est assez facile à obtenir, mais l'accréditation d'aide à domicile aux personnes âgées

de plus de 70 ans, aux handicapés et aux jeunes enfants est bien plus difficile d'accès. Un autre développement est celui des chartes de qualité (c'est-à-dire autorégulation), et surtout tous les processus de certification, assumés par deux agences (une agence publique pour le tiers secteur, une privée pour les entreprises marchandes privées de services à la personne), toutes deux en coordination avec des réseaux de prestataires. Donc les formes plus douces de régulation semblent constituer des garanties importantes d'image de marque et de la qualité de ces services en France, ce qui a également des implications pour les prestataires plus petits incapables de financer de tels audits de qualité (Yonnet et al 2004).

En **Italie**, le contrôle s'exerce dans un cadre de « gouvernance à niveaux multiples ». Savoir si une telle multiplicité de niveaux et de domaines de contrôle contribue à renforcer ou à affaiblir le contrôle des autorités locales et des partenariats n'est pas encore très clair à ce stade. La loi 328/00 définit le rôle des différents niveaux de gouvernement dans un programme de gouvernance à niveaux multiples. Le rôle de l'Etat central est : 1) de garantir, à travers tout le pays l'uniformité des niveaux minimums d'aide et de soin, 2) de dispatcher le fonds national destiné aux politiques sociales entre les régions, 3) de fixer les obligations minimales dans les résidences qui offrent des services, 4) de déterminer les profils professionnels et les curricula des gens et activités dans les services à visée sociale et 5) de remplacer les régions si leur offre d'assistance sociale fait défaut.

Les régions : 1) évaluent l'efficacité et l'efficience des services offerts à travers les indicateurs appropriés ; 2) sont responsables des accréditations accordées aux fournisseurs ; 3) planifient la formation professionnelle adéquate pour le personnel des services à visée sociale ; 4) déterminent le coût des services pour les utilisateurs ; 5) établissent les tarifs payés par les municipalités aux prestataires de services.

Enfin, les Provinces servent d'interface entre la région et les municipalités (Resca et Sbordone, 2004).

En **Allemagne**, la qualité est devenue une question essentielle dans le débat à la fois sur des questions d'emploi et de qualité de service aux personnes âgées. Le gouvernement fédéral et les ministères responsables ont tenu une « Table Ronde sur l'aide et le soin » en Automne 2004 afin de traiter des principaux problèmes dans le secteur et de rassembler tous les acteurs clé du domaine (partenaires sociaux, gouvernements national, régionaux et locaux, recherche, secteur de la santé, etc.). Cette initiative est un indice clair du besoin d'harmonisation et de régulation après une décennie de dérégulation et de décentralisation dans ce domaine (Voss et Spitzner, 2004).

Le contenu et les implications de ces nouvelles formes de régulation, tant sur la structure de l'offre et de l'emploi que sur les conditions de travail, sont analysés de manière plus précise ci-dessous.

4.2. Engagements stratégiques : vers un développement de la qualité

Jusqu'ici, nous avons évoqué le processus des politiques qui consistent à surveiller l'activité des acteurs et organisations locaux. **Si l'Etat providence n'est pas le prestataire direct**

de ces services, l'Etat essaye de surveiller leur production par des procédures et des standards qu'il impose.

Ici, nous approfondissons la question de la qualité, en prenant la perspective inverse : la qualité n'est pas une obligation standardisée, mais constitue également un engagement stratégique afin de capter certains segments du marché. Les procédures de contrôle interne semblent devenir la règle. De nombreuses chartes d'organisations comprennent des modalités relatives au contrôle de la qualité. Ce contrôle-qualité ne se limite pas à un simple exercice de style hiérarchique, puisqu'il s'étend souvent aux vérifications quant au respect des procédures et au contact-client direct. La plupart du temps, le client n'est pas le « consommateur direct » du service : ce sont les parents des enfants gardés, ou les fils ou filles des personnes âgées dépendantes. La relation avec le client, y compris l'établissement du contenu précis du service, implique donc une tierce partie et de nombreux prestataires de services ont créé des postes de responsable clientèle spécialement pour pouvoir développer une approche de partenariat avec les clients.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la qualité, pour les services relationnels, est un engagement envers les clients actuels et futurs, de même qu'une stratégie, tant pour capter le marché que pour conserver sa place. Différents processus se détachent.

Certains prestataires de services se sont engagés sur la voie de la certification. Plusieurs des prestataires de services de garde d'enfants ont obtenu des certifications ISO. Egalement, des commissaires aux comptes sont utilisés et les procédures d'audit deviennent de plus en plus habituelles.

En **Allemagne**, dans le secteur de l'aide aux personnes âgées, DECE 04 a mis en œuvre un processus de développement de la qualité. La première question a été de concevoir un concept global conjointement avec les employés, la direction et les membres de l'association (conformément au statut juridique de DECE 04). Un manuel pour la qualité a été conçu avec l'aide de l'association caritative dont elle est membre. Dans le cas DECE 05 également, un système de gestion de la qualité a été conçu. Une ligne de conduite concernant la gestion des ressources humaines a été développée et certifiée par l'association caritative-mère.

En **France**, le respect des chartes de qualité (c'est-à-dire autorégulation) est maintenant mieux appliqué du fait d'une loi récente. Mais les procédures de normalisation ne sont pas une obligation et sont laissées à l'appréciation des organisations. Ces processus de certification sont menés à bien par deux agences (une agence publique pour le tiers secteur, une agence privée pour les entreprises marchandes de services à la personne), toutes deux en coordination avec les réseaux de prestataires. Il s'avère difficile et coûteux d'obtenir les normes. Par conséquent, peu d'entreprises se sont risquées à enclencher le processus pour le moment. De manière paradoxale, elles sont surreprésentées dans le panel des études de cas françaises.

Toujours en France, un système d'échange de bonnes pratiques a été expérimenté au sein du réseau de FRCS 6. Ces expériences sont capitalisées et transférées entre les acteurs du réseau, par une méthode de « boîte à outils ». Le but est d'améliorer la qualité générale dans cette organisation de services aux personnes âgées. Cette structure coordonne 90 prestataires d'aide à domicile. Elle a formalisé une méthode dont le but est d'améliorer l'ensemble de la qualité du service, cette méthode étant basée sur l'observation de bonnes pratiques au sein du réseau. La boîte à outils est constituée d'un ensemble de processus pratiques visant à optimiser la professionnalisation et la qualification des services. Elle consiste en une série de conseils et d'instructions relatifs à la gestion, au signalement de la qualité, à l'amélioration de la relation avec l'utilisateur, etc. Cela permet un apprentissage collectif.

En **Espagne**, ESCS 1 est impliqué dans un processus à niveaux multiples de qualité. Cette entreprise a été créée en 2002 suite à la constatation qu'il existait sans doute un marché

potentiel pour des services de crèche payés par de gros employeurs (employeurs privés ou administrations), puisque des demandes exprimées par leur personnel féminin ne trouvaient pas d'écho. L'entreprise veut offrir une gamme entière de services pour répondre à ces besoins :

- Réserver des places de crèche dans ses propres centres de crèche pour les entreprises signant un agrément.
- Mettre en place et gérer des crèches spécifiquement réservées à certaines entreprises ou administrations.
- Fournir des services de consultation quant à l'aménagement adéquat des espaces et la conception des crèches dans les zones commerciales/résidentielles/industrielles.

Cette entreprise insiste sur la promotion d'un secteur de crèche de qualité. Ses dirigeants ne perçoivent pas leur entreprise uniquement comme un prestataire, mais plutôt comme un agent du changement. Ils font un diagnostic (assez justement) sévère du secteur et ont pour but de contribuer à son évolution vers davantage de qualité sur tous les plans : la qualité (et l'innovation) des procédures contractuelles avec les administrations, la qualité de l'offre (ils sont en train de mettre en place la norme ISO 9001), la qualité de l'emploi (spécialement par l'introduction de contrats permanents) et bien entendu de la conformité légale⁴², etc. Ils n'hésitent pas à dénoncer les critères prévalant actuellement dans les appels d'offre (c'est-à-dire prix) des administrations, de même que les conditions exigées par les entreprises privées souhaitant sous-traiter, la gestion du lieu de travail des centres de crèche, ce qui est dans leur intérêt, mais aussi dans celui du secteur, mais que rares sont ceux qui s'en donnent la peine. En plus, la recherche de qualité dans l'entreprise étudiée a, dans une certaine mesure des implications pour le personnel en termes de contrat de travail et d'évolution de carrière. Cependant, les salaires restent très faibles.

L'entreprise insiste également beaucoup sur le fait de fournir des services de qualité, ce qui, pour elle, signifie (sans oublier qu'elle est positionnée sur le segment le plus haut-de-gamme du marché, s'adressant à des clients aisés) :

- d'innover dans le service fourni (par exemple, ils préparent actuellement des initiations à l'anglais ; ils préparent également un service de garde d'enfants bilingue pour les enfants de parents étrangers qui veulent que leurs enfants soient élevés à la fois en anglais et en espagnol) ;
- d'avoir une relation suivie avec les parents (rapports quotidiens sur la manière dont leur enfant a passé la journée, mangé, etc. ; réunion ad-hoc ; réunions collectives trimestrielles ; bulletins de progrès trimestriels sur les progrès éducatifs – ces bulletins sont préparés par les tuteurs et revus par une équipe multidisciplinaire composée d'un logopédiste (spécialiste des troubles du langage chez l'enfant), un psychologue, un pédiatre et un psychomotricien) ;
- de fournir des garanties de sécurité (accès sécurisés, caméras, etc.) et d'hygiène (tout le personnel porte des chaussures de protection dans les classes, les enfants malades sont tenus de rester chez eux, etc.).

La qualité totale implique aussi de se conformer à absolument toute la législation en vigueur, ce qui peut sembler être un minimum, mais ne l'est en fait pas dans le secteur en question :

⁴² D'après un rapport de 2001 de la *Federación Española de Centros Infantiles*, seuls 10% des centres privés en Espagne respectaient les dispositions du décret de 1991 (Real Decreto 1004/1991).

- Accréditation par la Communauté Autonome ;
- Licence municipale ;
- Procédures de protection des données ;
- Etc.

De la même manière, les promoteurs insistent sur le fait que leur entreprise est la seule à passer sous le crible d'un audit dans le secteur éducatif (audit financier fait par un cabinet privé). Enfin, l'entreprise est en train d'appliquer la norme ISO 9001 (secteur éducatif) et de former son personnel à cette fin.

Les normes et la certification deviennent en effet une manière de garantir un haut niveau de qualité aux personnes. Comme le souligne le rapport sur l'emploi dans le domaine des soins à la personne de la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail, *« l'introduction de systèmes de mesure de la qualité au sein du secteur de l'aide et du soin peut avoir de nombreux effets positifs. Du point de vue des utilisateurs, un système de classification indépendant peut augmenter la capacité du client à trouver le service qui correspond le mieux à ses besoins et lui donner confiance pour qu'il ou elle puisse recourir sans crainte à des services à la personne. Du point de vue des salariés du secteur, les mesures de qualité et les comparaisons avec d'autres prestataires créent une atmosphère de concurrence, qui va à l'encontre du caractère routinier et dépassé des services et encourage l'innovation. Le fait d'augmenter la qualité de service et de fournir des services plus orientés clients et centrés sur les utilisateurs aide les salariés à rester en emploi. Cela revêt une importance particulière dans les zones urbaines, où les opportunités alternatives d'emploi sont nombreuses et le turnover du personnel élevé »* (pp. 42-3).

5. Conclusion

La professionnalisation de la gestion apparaît ainsi comme une autre tendance lourde. Elle représente un défi pour la tension qualité/prix. D'un côté, la professionnalisation de la gestion permet de réduire les coûts de production. Dans la plupart des cas, il s'agit de coûts de back-office. Dans le cas de standardisation des tâches, il s'agit bien de réduire les coûts de front-office. D'un autre côté la gestion elle-même a un coût (audit, contrôle qualité, etc.).

L'enjeu consiste à ce que le souci de contrainte des coûts ne conduise pas à dégrader la qualité et la quantité du service (et donc de l'emploi). Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont donc là aussi un rôle essentiel à jouer pour parvenir à des compromis explicites entre la recherche de la qualité et de la satisfaction du client d'une part, la baisse des coûts d'autre part.

Cet enjeu est d'actualité dans la plupart des pays européens ; la question est bien documentée, au niveau national et européen. Il y a donc urgence à ce que se tienne un débat public pour savoir quel modèle de développement des services à la personne nous voulons en Europe.

Seconde partie
Conditions de travail et qualité de
l'emploi dans les services
relationnels.
Pratiques innovantes et enjeux
sociaux



Présentation et objectifs de la Seconde partie

En relation directe avec la section précédente sur les modes de gouvernance, de fourniture et d'organisation, cette Seconde Partie est dédiée à l'analyse des conditions de travail et de la qualité de l'emploi dans les secteurs des services relationnels. Le Chapitre 4 et le Chapitre 6 développent des éléments micro provenant des études de cas, tandis que le Chapitre 5 intercale des éléments macro (inspirés des rapports des Phases 1 et 2). Globalement, cette Partie donne des illustrations concrètes de la manière dont les règles légales, les conventions collectives, les stratégies de gestion et de fourniture, etc., sont mises en œuvre en pratique. Elle pose aussi la question de leur impact sur la qualité et les conditions de travail.

Le lien avec les éléments précédents relatifs à la gouvernance est que l'Etat, en tant qu'acheteur, demande des coûts plus bas. Dans le même temps cependant, l'Etat en tant que régulateur demande aussi des standards de qualité plus élevés, mais sans s'inquiéter des conditions des salariés du secteur. En conséquence, il semble que les travailleurs tendent à supporter les coûts dans certains cas. En effet, comme l'illustrent les différents chapitres, notre étude suggère que la sous-traitance a pour conséquence d'appauvrir les termes et conditions des contrats, avec des conventions collectives inexistantes ou minimales. De plus, l'entrée du secteur privé dans les marchés d'aide et de soin pourrait encore aggraver les termes et conditions proposés par les prestataires habituels du tiers secteur avec des conventions collectives remplacées par des accords internes à l'entreprise. Le plus souvent, l'achat direct a pour conséquence que l'utilisateur choisit l'option la moins régulée et la moins chère. Cela pourrait bénéficier à des travailleurs récemment professionnalisés aux dépens des salariés actuels (sauf aux endroits où un nouveau marché est créé). Ces tendances ne sont pas, à notre avis, irrémédiables. Mais les renverser requiert une volonté politique et des choix sociétaux forts en faveur du développement d'un secteur où de bonnes conditions de travail prévaudraient. Nous verrons que certains efforts sont entrepris, que différentes innovations sont tentées afin d'améliorer la qualité de travail. Ces différentes pratiques doivent être étudiées avec attention.

Alors que la Partie précédente se concentrait surtout sur les questions organisationnelles et de gouvernance, cette Partie s'intéresse principalement au travail et à l'emploi. **Les services relationnels sont en effet généralement conçus comme un secteur au fort potentiel de création d'emplois**, dans des économies où le taux de chômage est élevé. **Cependant, les emplois n'émergent pas de manière spontanée.** Pareillement, ces emplois sont perçus comme étant peu qualifiés, alors même que la main d'œuvre n'est pas aisément substituable ou interchangeable et que les employeurs opèrent une vraie sélection entre les candidats. De nombreuses compétences sont requises. De plus, si ces secteurs peuvent potentiellement créer de l'emploi, encore faut-il que les gens soient incités à y travailler : pourquoi par exemple travailler dans l'aide aux personnes âgées plutôt que comme caissier dans un supermarché ?

Ces points soulèvent d'autres questions. Ces emplois sont-ils plus que des emplois permettant de ré-accéder au marché du travail (comme les femmes dans la force de l'âge), pour se réinsérer (pour les chômeurs de longue durée) ou pour obtenir une première expérience (pour les jeunes non qualifiés) ? Cette perspective « transitionnelle » ou d' « opportunités » doit être débattue.

Les différentes sections de cette Partie offriront des éléments empiriques pour traiter de ces questions.

Le Chapitre 4 traite de l'impact qu'ont les changements de gouvernance et de fourniture sur la main d'œuvre, en s'inspirant des exemples nationaux. La tendance vers l'aggravation de la précarité et de la qualité de travail est une tendance nette et généralisée, quels que soient le système de protection sociale ou la santé de l'économie.

Le Chapitre 5 présente des éléments macro relatifs à l'aspect quantitatif de la création d'emploi. Alors que l'attention porte souvent sur cet aperçu quantitatif, nous défendons l'idée que l'aspect qualitatif de la création d'emploi ne doit surtout pas être mis de côté.

Dans le Chapitre 6, nous analysons ensuite des pratiques et innovations expérimentales visant à augmenter la qualité de travail et améliorer les conditions de travail. Nous nous attachons à plusieurs dimensions de la qualité de travail : la nature des contrats de travail, les salaires, les heures de travail, l'accès à la protection sociale. D'autres dimensions, plus spécifiques à la nature du travail d'aide et de soin, sont également mentionnées.

Nous continuons ensuite par un chapitre dédié au problème du recrutement, du développement et de la fidélisation de la main d'œuvre. De nombreuses barrières vont à l'encontre de l'idée selon laquelle les services relationnels seraient un gisement d'emplois évident. Nous détaillons ces obstacles, de même que les efforts mis en œuvre par certaines organisations, seules ou collectivement, pour lutter contre elles.

Le chapitre 8, quant à lui, s'arrête sur deux champs d'innovation différents : les innovations en matière de développement des compétences et des qualifications, et les innovations liées à la définition des métiers, des tâches et des activités au travail.

CHAPITRE 4 L'IMPACT DES INNOVATIONS DE GOUVERNANCE SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL

Cette section vise à analyser l'impact de la généralisation des marchés sociaux, de la sous-traitance et du recours de plus en plus fréquent aux méthodes de gestion sur les contrats et les relations de travail. De même, la transformation du lieu de travail sous l'effet d'un recours plus large à l'externalisation et la sous-traitance, et sous l'effet des changements managériaux notifiés dans la partie précédente, sera analysée ici.

Une première évolution majeure qui en découle pourrait être définie comme une transformation de la relation employeur-employé. De nouveaux modèles de gouvernance, l'existence de relations tripartites entre le prestataire, le client et les instances de financement et de régulation, a un impact sur cette relation, comme le montreront les exemples présentés ci-après (1.).

Nous considérerons empiriquement comment des tendances comme la sous-traitance ou l'entrée du secteur privé peuvent avoir pour conséquences des conditions moins favorables pour les salariés (2.). De plus, la tendance à la constitution de marchés sociaux, où les utilisateurs peuvent être, sous certaines conditions, l'employeur final du salarié d'aide ou de soin, comporte de nombreux risques. Le rôle des organisations et des institutions est ici crucial. De plus, la généralisation du modèle acheteur-fournisseur, déjà analysée, induit souvent que l'utilisateur choisit l'option la moins coûteuse et la moins régulée.

1. La transformation de la relation employeur-employé ⁴³

Le premier point qu'il convient de souligner est que la mise en œuvre de la logique d'économie des coûts et de flexibilité est rendue possible par la transformation de la relation employeur-employé inhérente à la sous-traitance, avec l'irruption d'une tierce partie : la partie payante, c'est-à-dire le client. L'ambiguïté résultant de cette relation triangulaire ou tripartite a déjà été étudiée ces dernières années (par exemple, Supiot 1999, Morin 1999 et 2001, Earnshaw et al., 2002) et ce programme de recherche a fourni encore davantage d'exemples des mécanismes et des conséquences de cette relation. La question posée par Earnshaw et al., *'qui est l'employeur?'*, est mise à jour, une fois de plus, dans certaines de nos études de cas, à la fois du point de vue du critère « objectif » qui servait traditionnellement à définir la relation employeur-employé, et du point de vue des perceptions et des attentes de l'employé.

La relation d'emploi a été avant tout associée, dans le droit du travail, à la subordination légale. Comme le notait Alain Supiot en 1999,

« On observe d'importantes transformations dans la pratique du pouvoir au sein des entreprises. Cette évolution rend plus difficile le maniement du critère de subordination, qui demeure cependant le critère principal du droit du travail » (Supiot, 1999 : 15).

⁴³ Cette section s'inspire pour beaucoup du rapport espagnol.

En **Espagne**, la notion de subordination se réfère à deux notions, celle de « dépendance », qui, dans le statut des travailleurs fait référence au fait que les services effectués/fournis tombent sous le champ de « l'organisation et du contrôle » (*dirección*) d'une autre personne, et celle « d'externalité » (*cuenta ajena*), qui fait référence au fait que les moyens et les produits de ces services appartiennent à cette autre personne, et non à celui qui rend effectivement le service.

Comme indiqué dans le Rapport Supiot, et dans les études mentionnées plus haut, l'un des problèmes principaux auquel doit actuellement faire face le droit du travail est celui de la régulation de la :

« relation triangulaire entre l'entreprise utilisatrice, l'entreprise sous-traitante, et les salariés de cette dernière. En principe, dans la sous-traitance licite, il n'existe pas de lien de droit entre une entreprise et les salariés de ses sous-traitants. Et cependant le sort du salarié peut dépendre davantage des décisions prises par cette entreprise donneur d'ordres que par son employeur. Ceci est spécialement vrai lorsque l'entreprise sous-traitante se trouve dans une dépendance économique exclusive du donneur d'ordres, mais aussi les politiques de formation professionnelle, l'organisation du travail, etc. Dans une telle situation, une bonne part du droit du travail devient inopérant » (Supiot, 1999 : 23).

En fait, dans plusieurs des cas analysés dans cette recherche, le « principal » (comme on dit dans la théorie économique de l'agence), c'est-à-dire l'organisation cliente (souvent une administration), définit le service de manière très précise (contenu du service, heure d'ouverture, profils des utilisateurs, prix, qualification du personnel, impératifs de coordination et de contrôle de la qualité, etc.) de sorte que l'organisation du service, mais également celle des ressources humaines et du travail lui-même sont définies par les clients.

Illustrons ce point avec un cas significatif provenant de la partie espagnole du programme de recherche. L'exemple en question est celui d'un accord de partenariat, entre une municipalité et une fédération provinciale d'associations de parents, concernant la fourniture de programmes de loisir éducatif dans des écoles publiques d'une ville de Galice (ESCS 14) :

Qui est l'employeur?

Le cas d'un programme municipal de loisir éducatif mené « en partenariat » avec une Fédération Provinciale d'associations de parents (ESCS 14)

Le premier accord a été signé pour l'année scolaire 1999-2000 et a été renouvelé tous les ans depuis. Lors de la dernière année scolaire (2004-2005), il comprenait des activités de « formation socio-culturelle » (fournies dans 6 écoles publiques, 520 participants) ; des activités sportives (27 écoles, 1 630 participants) ; et un programme pilote de loisir éducatif avant la classe est actuellement lancé (« Se Lever Tôt », 3 écoles, 80 participants). Le personnel employé par la Fédération pour ces programmes périscolaires comprend un administrateur et un assistant, 42 éducateurs de loisir éducatif et 48 éducateurs sportifs (environ 24 éducateurs sportifs prennent également part au programme). Il faut noter que la Fédération n'emploie aucun personnel en dehors de celui alloué au programme : toutes les autres activités sont prises en charge bénévolement par des parents élus.

Le financement municipal pour ces programmes s'élevait à environ 395 000 € pour l'année 2004-2005, ce qui représentait environ 72 % du coût total des programmes, le reste étant payé par des contributions des parents.

Le programme a principalement été conçu par les agents techniques des services municipaux, et est étroitement surveillé et coordonné par un agent municipal nommé à dessein. Le « forum métropolitain » de la municipalité est l'endroit où se rencontrent les éducateurs, où le coordinateur technique du programme travaille, et où a lieu tout ce qui ne se passe pas dans une école bien définie : en bref, c'est le principal lieu de travail

pour le personnel du programme. L'agent municipal en charge du programme a donc une relation quotidienne non seulement avec le coordinateur de programme employé par la Fédération, mais aussi avec chaque éducateur.

En plus de cela, l'accord entre la municipalité et la Fédération affirme le rôle considérable de la municipalité en même temps qu'il rejette explicitement toute demande ou revendication de lien d'employeur à employés entre la municipalité et le personnel employé pour le programme (un article courant pour les contrats publics, mais peut-être un peu plus surprenant dans un tel accord de partenariat). La clause 7 stipule que : « la municipalité déterminera les orientations du programme, assumera sa coordination et son contrôle, et autorisera tout changement dument justifié du programme qui affecterait l'utilisation optimale des ressources. (La municipalité) nommera un membre technique de son personnel afin de superviser le contenu des aspects évoqués dans cet accord, que cela soit en rapport avec la planification ou avec le respect du personnel du programme ». L'entière responsabilité et contrôle de la municipalité sur le programme est donc clairement établie : la seule chose qu'elle ne fait pas est d'employer le personnel.

Le fait que la municipalité conçoive et organise entièrement le programme, qu'elle fournisse le lieu de travail, qu'elle finance les 3/4 des services, qu'elle forme les éducateurs, qu'elle prenne part au recrutement, et qu'elle donne un emploi supplémentaire à certains éducateurs pour qu'ils aient une source complémentaire de revenus, lui confère très clairement davantage une position d'employeur que la Fédération de parents.

D'autant plus que certains éducateurs du programme sont également employés par la municipalité dans d'autres programmes de loisir (pour adultes), parce que la municipalité souhaite donner plus de stabilité d'emploi et un meilleur revenu aux éducateurs qui sont considérés comme étant les plus « impliqués ». En d'autres mots, pour les jeunes éducateurs, l'employeur réel, avec qui ils ont le plus de relations, est la municipalité (services éducation). Pour eux, la Fédération de Parents n'est qu'un opérateur administratif en charge de leur donner leur fiche de paye et rien de plus. Cela est encore renforcé par le fait que la Fédération est située dans un autre bâtiment à l'autre bout de la ville, et les jeunes éducateurs ne s'y rendent jamais sauf au début de l'année scolaire pour y signer leur contrat. Au début, l'agent administratif du programme, localisé dans le bâtiment de la Fédération, faisait l'effort d'aller régulièrement au forum métropolitain mais il s'en fatigua rapidement. En conséquence, la séparation est assez forte, et ceci entre en contraste avec la proximité géographique des services municipaux. Ainsi, en fait, le rôle de la Fédération de Parents est surtout limité à l'administration du programme et à la fourniture du personnel.

(à suivre)

Le rôle du prestataire est donc réduit à celui de simple fournisseur de travailleurs, d'intermédiaire sur le marché du travail, qui n'est cependant pas reconnu en tant que tel (le seul cas légalement reconnu d'intermédiation sur le marché du travail étant celui d'agence de travail temporaire). Cependant, un syndicaliste nous a indiqué que bien que cela puisse être une des conclusions de nos observations, cela serait très difficile à transformer en un recours aux prudhommes. Il est très rare que les tribunaux requalifient les relations de sous-traitance de transfert illégal de travail.

Le fait est qu'un tel fournisseur ou offreur d'emploi est en position d'appliquer une convention collective moins avantageuse que celle qui serait appliquée si le personnel était directement employé par l'administration ou l'organisation cliente. De plus, le fait de limiter la durée des contrats de travail à celle de la mission telle que mandatée par le secteur public est maintenant légalement autorisé en Espagne, même si le contrat est renouvelé d'une année sur l'autre et que cela convertit l'organisation en structure permanente du prestataire. Il est bien entendu que cela fait de la sous-traitance aux

tierces parties une option très avantageuse pour les organisations clientes, puisque seuls les mois d'activité sont payés.

Qui est l'employeur ?

Le cas d'un programme municipal de loisir éducatif mené « en partenariat » avec une Fédération Provinciale d'Associations de Parents (ESCS 14)

(suite)

Les éducateurs de la partie loisir éducatif du programme sont sous contrat de 8 mois (d'octobre à mai) « pour travaux et services » (un type de contrat temporaire en droit espagnol). De plus, le mode de paiement de la municipalité et les incertitudes qui portent sur les inscriptions des enfants (par trimestre) impliquent qu'ils sont employés sur deux contrats successifs, l'un jusque fin décembre, l'autre à partir de janvier. Les quelques jours de préparation en septembre sont compensés « d'une manière ou d'une autre ». Le salaire horaire est bien meilleur que celui qui prévaut traditionnellement dans le secteur, puisque la Fédération applique la Convention collective destinée aux « entreprises privées d'éducation subventionnées en tout ou partie par des fonds publics ». Cependant, il n'y a pas de prime à l'ancienneté, et presque aucune protection en cas de chômage avec ce type de contrats (8 jours par an pour un contrat à temps plein).

Même quand le prestataire est une entreprise ou une organisation spécialisée dans la prestation de services d'éducation infantile et de loisir éducatif, avec sa propre stratégie et approche des services, elle tend à considérer chaque client comme un « projet » distinct et autonome, avec ses propres conditions et obligations de financement, et son propre personnel alloué à celui-ci. La sous-traitance renforce naturellement de tels mécanismes. L'autonomie de ces « projets » implique que le personnel n'est pas considéré comme le personnel de l'entreprise, mais comme du personnel associé au projet, et que donc l'entreprise n'a aucune obligation de lui fournir du travail une fois le projet terminé. En pratique, les entreprises et les organisations peuvent essayer de « compenser » cela, par exemple en assignant les salariés à un projet après l'autre. Mais ceci a bien entendu des conséquences très sérieuses sur les conditions d'emploi et sur la relation employeur-employé. Cela revient simplement à transformer le risque commercial, qui était auparavant de la responsabilité des entreprises, en une insécurité de l'emploi pour les salariés ; en d'autres termes, à *transférer les risques et l'insécurité des employeurs vers les employés* (Frade et Darmon, 2005).

Le précédent exemple est bien entendu un cas extrême, le rôle du prestataire de services se limitant à celui d'une agence d'intérim, sans même être soumis aux contraintes juridiques qui s'appliquent à ces dernières.

Cependant, en des termes plus généraux, cela illustre le problème auquel font face les partenaires sociaux. Comment négocier une convention collective quand les prix et les conditions de travail sont en grande partie déterminés par les autorités publiques ? Comment des accords nationaux, ou même régionaux, peuvent-ils être conclus quand les contractants sont les municipalités ? Il semble assez clair que les acteurs locaux, y compris les employeurs, ne veulent pas que les règles du marché social soient centralisées au niveau national ou européen. Cependant, entre les deux extrêmes de décentralisation et de centralisation excessive, qui peuvent avoir pour conséquence une diminution des droits sociaux, il existe une marge de manœuvre, qui pourrait, entre autres, prendre la forme d'accords nationaux ou régionaux auxquels non seulement les employeurs, mais également les contractants (le « principal ») devraient être soumis.

Les conventions collectives en vigueur

La relation tripartite du salarié dont le statut dépend en partie de son employeur et en partie des pouvoirs publics se retrouve dans le dialogue social et les négociations collectives. Deux exemples viennent illustrer cette situation paradoxale.

En France, une convention collective a été conclue en 2002 dans le secteur de l'aide à domicile, prévoyant une augmentation moyenne des salaires de 24 % sur 3 ans. Toutefois, le salaire minimum légal (SMIC) a évolué de 14 % en 3 ans, ce qui limite la hausse à 10 % pour les plus bas salaires. De plus, pour s'appliquer à toutes les entreprises, cet accord doit avoir été étendu *erga omnes* par le Ministre du Travail. Craignant l'impact de cet accord sur les finances publiques locales, celui-ci n'a définitivement étendu l'accord qu'en avril 2005. Ce dossier illustre parfaitement les rapports complexes entre partenaires sociaux, Etat central et pouvoirs publics locaux.

En Catalogne, un accord a été signé en mars 2005 entre les partenaires sociaux du secteur du loisir éducatif et socio culturel. Il a été étendu *erga omnes* par le gouvernement régional. Il est le fruit d'un long processus de négociation qui avait pour but du côté des syndicats d'améliorer les conditions d'emploi et du côté des employeurs de mettre fin à une concurrence supposée déloyale entre secteurs marchands et non lucratifs. Cet accord a abouti à une augmentation sensible des salaires et à une limitation du recours aux contrats précaires.

Nous voyons bien qu'à chaque fois la marge de manœuvre est limitée et que les partenaires sociaux sont obligés de tenir compte – beaucoup plus que dans d'autres secteurs – d'un troisième acteur, les pouvoirs publics. Ces deux exemples éclairent donc la nécessité d'une forme de surveillance au niveau national, voire européen, des conditions de travail du secteur des emplois de service à la personne.

2. L'impact des innovations de gouvernance et de fourniture sur les contrats de travail individuels

Les pages suivantes sont destinées à donner un premier aperçu des conditions de travail dans les cinq pays, en s'inspirant des éléments qualitatifs contenus dans les études de cas nationales. Nos études de cas reflètent surtout les conditions nationales. Nous essaierons d'analyser plus particulièrement l'impact sur les salariés des formes de gouvernance et de fourniture des services relationnels étudiés jusqu'à présent, comme le recours de plus en plus fréquent à la contractualisation et à la gestion de projet.

D'un côté, **la contractualisation**, comme nous l'avons déjà vu, implique qu'une organisation du secteur indépendant soit sous-traitée pour fournir un service précis, qui est financé par une autorité publique pendant toute la durée du contrat. Dans cette relation contractuelle particulière – avec des acteurs au poids généralement assez inégal (par exemple l'Etat ou la région et une petite organisation du tiers secteur) – c'est l'instance de financement qui édicte les règles. Nous verrons que les **conditions de travail représentent une part très faible des termes du contrat. Dans les cahiers des charges des appels d'offre, l'attention qui leur est portée est inversement proportionnelle à celle accordée au coût, ce qui semble incompatible avec l'amélioration de la qualité de travail.**

D'un autre côté, **la « gestion en projet »** fait référence aux stratégies nécessaires que les organisations locales doivent lancer afin de gérer au mieux ces relations contractuelles avec les autorités. Sans financement public, elles ne pourraient être présentes sur le marché. Elles ne sont pas tenues de prendre en compte les règles édictées par les acteurs publics et **de gérer l'incertitude évidente liée à ces modes**

de gouvernance contractualisés ou orientés marché. Dans ce contexte, il est intéressant de voir comment cette incertitude est gérée au quotidien dans les différents pays. Par conséquent, le transfert des risques et de l'insécurité sur le personnel ne caractérise pas seulement des organisations travaillant dans le cadre des appels d'offre publics, mais il caractérise aussi toute organisation de prestataires participant à une chaîne de sous-traitance ou fonctionnant sur projets, que ces projets soient financés par des appels d'offre publics, par des subventions ou via le marché.

2.1. Espagne

2.1.1. *L'impact de la gestion de projet sur les conditions de travail*

Dans le secteur espagnol de *l'éducation infantile*, les contrats à temps plein et à durée indéterminée se trouvent principalement dans les services appartenant au secteur public. Cependant, ce sont également les services, pour lequel il est fait le plus appel à la sous-traitance : les conditions du personnel sous-traité est généralement bien plus précaire (contrats à durée déterminée et à temps partiel), surtout pour le personnel auxiliaire dont les contrats ont été conclus ces dernières années. En contraste, de meilleures conditions de travail ont été négociées pour le personnel de nettoyage et de cuisine, qui est également recruté par des sous-traitants. Ces contrats de sous-traitance ont été conclus il y a un certain temps, à une époque où les conditions de négociation étaient différentes. Un syndicaliste interrogé dans le cas ESCS 7, par exemple, nous a confié qu'ils avaient demandé que la privatisation des services, à laquelle ils s'étaient opposés initialement, soit compensée par un transfert du personnel sur des postes permanents et sous des conditions équivalentes à celles qui prévalaient quand ils étaient employés par la municipalité. De plus, le personnel de cuisine et de nettoyage ont des contrats à temps plein. Le personnel des prestataires nouvellement sous-traités n'a pas été le seul à se trouver dans une situation précaire cependant : la manière dont les absences temporaires (par exemple, arrêt maladie) sont gérées, c'est-à-dire à travers des mécanismes de « remplacement » est une source de précarité supplémentaire (voir ci-dessous).

Dans les autres segments du secteur de l'éducation infantile, ceux qui se développent, c'est-à-dire fourniture privée subventionnée et fourniture par le biais d'appels d'offre, **l'insécurité due au renouvellement des subventions annuelles ou des contrats municipaux (bien que ces derniers soient d'habitude conclus pour plus d'un an) est directement transférée par les prestataires sur le personnel à travers des contrats de travail à durée déterminée.** Dans certains cas, comme ESCS 12 par exemple, au départ, bien que le contrat municipal coure sur quatre ans, les contrats de travail portaient sur 11 mois et excluaient *de facto* le mois de vacances. Ainsi, l'insécurité due aux appels d'offre publics se conjugue parfois à l'insécurité inhérente au fait que de nouvelles entreprises se créent exclusivement pour répondre aux appels d'offre publics – ce qui semble être un cas assez fréquent. Ce dernier facteur, c'est-à-dire le fait que de nouvelles entreprises puissent ne pas vouloir prendre trop de risques au début, peut s'atténuer par la suite : dans les faits, l'entreprise en question a commencé à transformer des contrats temporaires en contrats permanents. Cependant, dans d'autres cas (ESCS 9, ESCS 8, ESCS 10), le cadre de financement semble avoir une influence déterminante sur les conditions d'emploi.

Deux illustrations

ESCS 5 est un exemple intéressant de centre de crèche, privé et subventionné, ayant une manière bien spécifique de **gérer la précarité**. En particulier, les membres de la coopérative, qui, du fait du taux légal d'encadrement et de personnel qualifié par classe, pourraient en principe se charger du service par eux-mêmes, ont réalisé (comme tout le personnel interrogé dans le secteur) que cela était impossible. Ils ont alors choisi de

limiter leur revenu et de recruter du personnel auxiliaire à la place (le matin, quand il y a le plus d'enfants). Ils sont également exigeants en termes de qualité de service puisqu'ils s'attachent les services d'une psychologue afin de superviser le personnel. *Cependant, craignant peut-être l'arrêt toujours possible des subventions annuelles, ils ne pérennisent toujours pas le personnel* (à une exception près). Le personnel reste d'habitude 4 ans (avec au total 5 contrats différents) avant de changer. *Les salaires sont très bas*, à cause du faible nombre d'heures (moins de cinq heures par jour). *Mais le personnel ne se plaint pas étant donné que cette situation est généralisée, et que peu de centres de crèche ont autant de personnel auxiliaire* (dans le secteur public, il n'y en a quasiment pas, ou seulement à certaines heures).

ESCS 12 est une société privée, qui offre avant tout des services de crèche pour les enfants de 0 à 3 ans, mais qui prépare actuellement une légère diversification (ateliers périscolaires pour les 3 à 6 ans). Cette crèche municipale sous-traitée illustre bien le lien de dépendance totale que peut avoir un petit prestataire local vis-à-vis des autorités municipales. Le personnel est composé de douze personnes, et sa structure organisationnelle est plutôt ad hoc et peu hiérarchique. Tous les employés sont des femmes. Le cas d'ESCS 12 illustre (de même que d'autres études de cas dans l'autre région) l'initiative de plus en plus fréquemment prise par des autorités locales pour créer de nouveaux dispositifs de garde d'enfants grâce à la sous-traitance. L'entreprise gérant le centre municipal de crèche est assez représentative des petites entreprises locales qui semblent avoir la préférence des municipalités, et sont dans une situation précaire. Six employées ont des contrats à durée indéterminée, le reste étant sur des **contrats à durée déterminée de 11 mois, renouvelés chaque année**. Ceci implique qu'elles doivent avoir recours à l'assurance chômage en août (sauf quand l'école reste ouverte en août, certains d'entre elles voyant alors leur contrat prolongé). D'après le responsable, le choix des contrats à durée indéterminée a été pris au départ parce que l'entreprise commençait à peine, et continue depuis car l'entreprise ne peut être certaine de gagner l'appel d'offre lorsque le contrat actuel se terminera (l'an prochain). Le responsable désire transformer tous les contrats à durée déterminée en contrats à temps plein si l'entreprise parvient à emporter le prochain appel d'offre, sujet également abordé lors de nos entretiens avec le personnel : celui-ci est bien conscient que les « responsables » veulent les pérenniser et que cela n'est qu'une question de temps.

Nous avons posé à l'agent municipal en charge du projet la question de savoir s'ils ne pouvaient pas faire de la part de contrats à durée indéterminée au sein des entreprises répondant à l'appel d'offre un critère de sélection ? La réponse donnée est probablement révélatrice d'un comportement assez généralisé au sein des différentes autorités locales : ils n'y avaient simplement pas pensé. L'agent municipal a paru surpris de la question. L'emploi à durée déterminée est devenu une telle habitude que personne ne semble le remettre en question ou en assumer la responsabilité. Nous avons également demandé si les syndicats de la ville étaient actifs sur cette question, mais d'après l'agent – et ce sans surprise, ces derniers ne se sentent concernés que pour le personnel directement employé par la municipalité mais ne prêtent pas attention aux membres du personnel employés par et pour des services sous-traités.

Dans le secteur du *loisir éducatif*, le nombre de cas étudiés est plus limité mais, d'après nos entretiens au niveau sectoriel, on peut sans mal affirmer que la majeure partie du personnel est encore recrutée sur des contrats à durée déterminée (contrats pour travaux et services), quel que soit le cadre de financement (appels d'offre, programmes subventionnés, ou fourniture stricte par le marché). Le gros de l'activité est financé par des forfaits dont s'acquittent les parents (pour le repas du midi et les activités périscolaires), sur un marché régulé plus que sur un quasi-marché de financement public. Cependant, le modèle est souvent similaire : du soutien éducatif aux heures du midi, avant et après la classe, est organisé pendant les mois d'école : quand l'école s'arrête, le contrat de travail prend fin.

L'importance des contrats de travail à durée déterminée et à temps partiel est partiellement due à la tendance qu'avaient autrefois les prestataires à considérer ces emplois comme bénévoles, et à celle plus actuelle qu'ils ont à considérer ces derniers comme des « opportunités » afin « d'améliorer son employabilité », comme des « petits boulots » d'étudiant ou comme un complément de revenus pour des femmes recommençant à travailler mais dont le mari subvient déjà aux besoins du ménage. La convention collective catalane a tenté de traiter le problème, à travers la promotion de « contrats de travail permanents (à durée indéterminée) discontinus », autrefois traditionnellement réservés aux travailleurs saisonniers (voir ci-dessous).

Dans les secteurs ou les marchés dans lesquels le service consiste essentiellement en la fourniture de la main d'œuvre, et où les coûts du travail sont les principaux coûts, une telle forme d'organisation permet une flexibilité maximale du travail, et par conséquent, des gains économiques certains. En particulier, la coïncidence stricte entre les heures de travail et les heures auxquelles le service est fourni rend ces marchés attrayants et peu risqués pour les prestataires, au coût, il est vrai, d'une plus grande mobilité et d'un turnover élevé du personnel. Mais les prestataires peuvent devenir experts dans la gestion de tels problèmes, par exemple en gérant des « bourses d'emplois » ou « d'échanges » (programmes de substitution ou de remplacement, via l'édition de listes sur lesquelles s'inscrivent les demandeurs d'emploi). C'est le cas dans le secteur du loisir éducatif en Catalogne, où de nombreux jeunes ayant travaillé comme bénévole dans le secteur postulent ensuite à de tels « échanges » dans l'espoir d'obtenir un remplacement et ensuite un poste plus stable. En effet, dans le cas ESCS 6, qui fournit un exemple en Catalogne d'un grand groupe issu du tiers secteur, la « Fondation-mère » offre des formations financées par le Fonds Social Européen menant au diplôme de « moniteur », et la plupart des participants, en quittant le programme de formation postulent à ce programme d'échange. Dans le cas ESCS6, les heures de travail suivent de manière très proche celles de l'activité – par exemple, un « moniteur » employé dans une école donnée peut avoir une heure le matin avant la classe, et trois heures le midi. Les heures dédiées aux réunions de coordination sont limitées au strict minimum et généralement obtenue en soustrayant un quart d'heure par jour aux tâches habituelles de contact avec les enfants.

Le cas ESCS 14 (celui de la Fédération Provinciale d'associations de parents dans des centres d'école publique), est aussi une illustration de la manière dont l'activité se construit dans le secteur du loisir, avec un modèle qui prend traditionnellement la forme d'une combinaison de contrats de travail à temps (très) partiels et d'emplois à durée déterminée afin d'aboutir à des niveaux d'activité et de revenu acceptable. La mosaïque des contrats de travail est bien personnifiée par le portrait de A., une des animatrices du centre:

La mosaïque des contrats précaires. Le cas de « A. », animatrice au ESCS 14

A., 28 ans, qui a un diplôme d'éducation physique, a débuté sa « carrière » en 1998 en étant « animatrice de groupe » au forum métropolitain de la municipalité (elle commença avec un contrat de 4 mois, renouvelé périodiquement). Elle a donc travaillé avec les agents municipaux qui ont conçu le programme *Luditarde* : il était donc assez logique que l'un d'eux la contacte lorsque le programme a dû recruter. Elle a donc été impliquée dans le programme dès le départ et est aujourd'hui coordinatrice scolaire. Mis à part cela, elle a conservé ses activités d'animatrice d'atelier dans le forum métropolitain, mais ces activités sont gérées par une autre entreprise, qui a également un accord de partenariat avec la municipalité. Elle est également employée par la société de restauration en tant qu'éducatrice aux heures du midi dans l'école où elle est coordinatrice du programme de loisir éducatif. La Fédération des Associations de Parents a obtenu un autre contrat avec la municipalité qui prévoit qu'elle organise des ateliers

pour les enfants le samedi matin, programme dans lequel A. est également impliquée. La Fédération, comme nous l'avons déjà indiqué, a également obtenu l'appel d'offre afin d'organiser les camps d'été, et A. y prend part en tant qu'éducatrice.

Elle a donc plusieurs contrats de travail avec la Fédération, qui couvrent trois types d'activité ; un contrat avec une entreprise de loisir sous-traitée par la municipalité; et un contrat avec la société de restauration. Toutes ces activités ne se déroulent pas sur toute l'année. Elle vit donc des pics d'activité et des périodes creuses (par exemple en septembre, avec seulement les heures de déjeuner, et ce pendant seulement deux semaines). En moyenne cependant, elle réussit à être payée l'équivalent de trente heures par semaine, sauf les mois d'été, quand les camps d'été ne l'emploient 51 heures par semaine. En fait, le nombre d'heures est bien plus important. Son salaire varie entre 720 et 900 €.

Au-delà de ce portrait, et de ce qui a été écrit ci-dessus, il convient d'insister sur le fait que la précarité des situations d'emploi générée par le recours systématique aux contrats à durée déterminée est aggravée par le fait que les éducateurs ne sont informés de la reconduction du programme ou d'autres opportunités professionnelles qu'avec des délais très courts (bien que le coordinateur du programme essaye de les prévenir aussi tôt que possible). La durée des contrats, pour l'administrateur et les auxiliaires, est de 10 mois et demi. Leurs contrats sont renouvelés de manière annuelle, mais la Fédération ne les avait pas encore transformés en CDI à l'époque des entretiens, bien que l'administrateur travaille sur cette base depuis 1998. Pour les éducateurs, la durée du contrat correspondant aux programmes de loisir est de 8 mois. Deux mois supplémentaires sont prévus pour ceux impliqués dans les camps d'été, mais ceci correspond à un autre contrat.

Les employeurs et/ou les organisations clientes peuvent essayer de « compenser » un peu cette insécurité qu'ils transfèrent eux-mêmes sur les membres du personnel, en leur « offrant » différentes opportunités professionnelles, simultanément ou à d'autres périodes de l'année. Cela est surtout vrai dans le secteur de loisir éducatif, qui est caractérisé par une forte saisonnalité, les activités se tenant traditionnellement lors de l'année scolaire et les autres se tenant pendant la période estivale. Pour le personnel, ceci peut se traduire par une activité et un revenu plus ou moins réguliers, mais aussi par :

- une multiplication des contrats de travail, et parfois des employeurs ;
- l'application de différentes conventions collectives ;
- l'absence d'ancienneté et des périodes ponctuelles d'inactivité ;
- des opportunités professionnelles souvent connues au dernier moment.

Les employeurs et/ou les organisations clientes en position d'offrir différentes opportunités professionnelles au personnel bénéficient donc de leur connaissance pratique du personnel (compétences, façons de travailler, etc.). Les opportunités d'emploi initiales jouent le rôle de *mécanisme de sélection*. Du même coup, elles permettent aux employeurs en question de fournir davantage d'opportunités de travail au personnel évalué comme étant le plus performant, et ainsi de s'appuyer sur l'expérience et améliorer le savoir-faire du personnel en question sans assumer la charge d'une équipe permanente.

2.1.2. Cahiers des charges des appels d'offre et conditions de travail

Toujours en **Espagne**, conformément à la logique de coûts bas, les cahiers des charges d'appels d'offre ne tiennent traditionnellement pas compte des conditions d'emploi, même de la manière minimale qui consisterait à préciser quelle convention collective devrait être mise en œuvre et à mentionner que le respect du droit du travail et/ou des dispositions des conventions collectives est un critère de performance/sélection : c'est l'idée qui est défendue, par exemple, par les syndicats et les fédérations issues du tiers secteur au niveau européen dans la campagne qu'ils mènent pour la mise en œuvre nationale de la directive révisée sur les appels d'offre publics⁴⁴.

ESCS 7 fournit un bon exemple d'un cas où de la manière dont ont été réglés des problèmes de *turnover* excessif du personnel auxiliaire dans un service municipal de crèche. Dans ce cas, le poste d'employé auxiliaire a été créé à la suite d'une réorganisation d'équipe, et la nomination de ce personnel a été effectuée en passant par des contrats conclus avec des prestataires externes. Après deux années de ce nouveau régime, il est apparu qu'il y avait un réel manque de continuité de ce personnel au cours de l'année, bien que ce fût plus particulièrement vrai pour certains prestataires. Suite à des plaintes émanant de professionnels et de parents, et suite à un rapport de la cour des comptes, la municipalité, aidée par les syndicats, a changé les cahiers des charges des appels d'offre pour ce contrat précis. Il est donc intéressant de comparer les critères de sélection de 2004 avec ceux de 2005 (voir le tableau ci-dessous).

⁴⁴ Voir le *Practical guide on implementing and contracting under the new revised EU public procurement Directives*. Disponible à partir de www.epsu.org.

Tableau 4.1. – Critères de sélection pour l'appel d'offre public concernant une prestation de personnel auxiliaire pour un service municipal de crèche

	2004	2005
Critères économiques (jusqu'à 30 points)	2 points pour chaque diminution de 1% du prix, diminution maximale de 15%	2 points pour chaque diminution de 1% du prix, diminution maximale de 15%
Critères qualitatifs et techniques (jusqu'à 30 points)	<p>Qualité des <i>mécanismes de coordination</i> mis en place (7 points)</p> <p>Qualité des <i>aspects pédagogiques</i> (activités proposées, évaluation, etc.) (8 points)</p> <p>Capacité de répondre aux <i>caractéristiques spécifiques de l'école</i> (12 points)</p> <p><i>Formation du personnel assigné à l'école</i> (1 pt), <i>Processus de recrutement</i> du personnel (1 pt)</p> <p><i>Autres améliorations de la qualité réalisées par rapport au minimum requis dans les spécifications de l'appel d'offre</i> (1 pt)</p>	<p><i>Amélioration de la rapidité des remplacements par rapport à ce qui est demandé dans le cahier des charges</i> (jusqu'à 10 points)</p> <p><i>Augmentation du nombre global d'heures devant être offertes en personnel selon le cahier des charges sans coût additionnel</i> (jusqu'à 5 points)</p> <p><i>Présentation d'un plan de sélection du personnel</i> (jusqu'à 5 points) :</p> <p>Explications concernant l'évaluation de la formation du personnel (2 pts)</p> <p>Explications concernant l'évaluation de l'attitude et des caractéristiques du personnel (2 pts)</p> <p>Cohérence du plan avec les objectifs de la sélection (1 pt)</p> <p><i>Présentation d'un plan de formation continue pour le personnel</i> (jusqu'à 5 pts) :</p> <p>Explication des actions de formation qui seront entreprises (2 pts)</p> <p>Explication de leurs objectifs (2 points)</p> <p>Cohérence du plan par rapport aux objectifs de formation (1 pt)</p> <p><i>Présentation d'une proposition d'indicateurs de qualité de service</i> (jusqu'à 5 pts):</p> <p>Explication de chaque indicateur (2 points)</p> <p>Explication des méthodes de contrôle pour chaque indicateur (2 points)</p> <p>Cohérence avec le besoin de contrôle et d'ajustement du service (1 pt)</p>

Qu'apprend-on de cette comparaison, mis à part le fait que la pondération assignée aux critères économiques et techniques est la même (ce qui est une pratique répandue) ?

- En 2004 (et avant), les prestataires étaient perçus comme des entreprises produisant des services d'éducation : ils devaient présenter un projet pédagogique, assurer les mécanismes adéquats de coordination, et adapter leur service à la réalité de chaque école. Les obligations concernant la formation et la sélection du personnel étant présentes mais « comptaient un peu pour du beurre », probablement parce que la municipalité pensait que des prestataires si spécialisés étaient supposés disposer des ressources humaines adéquates. En 2005, la perspective changea complètement: les critères qualitatifs et techniques sont plus précis, répondent aux inquiétudes immédiates de la municipalité, et, par-dessus tout, semble traiter les prestataires surtout comme des fournisseurs de main d'œuvre (ce qui correspond en effet à ce qu'ils sont) plutôt que comme des spécialistes de l'éducation. Plus de demandes concernant d'éventuels projets éducatifs : ce qui compte est l'offre de travail. C'est encore un autre exemple de la diversification des formes d'intermédiation sur le marché du travail à laquelle nous assistons en Espagne (et dans d'autres pays européens) à travers la généralisation des appels d'offre publics et une régulation plus poussée des agences d'intérim. La seule obligation qui pourrait en principe s'écarter de cette logique est la conception d'indicateurs de qualité. Cependant, comme le service rendu consiste surtout en l'offre d'un travail, les indicateurs retenus concerneront probablement la performance de cette offre (par exemple, rapidité des remplacements, ponctualité et absentéisme du personnel, etc.);

- Comme déjà dit, les critères techniques d'attribution introduits en 2005 reflètent assez clairement et directement les préoccupations de la municipalité, suite aux plaintes du personnel et des parents. Le problème est identifié et transféré directement aux

prestataires, et finalement au personnel qu'ils emploient. Par conséquent, la rotation intense du personnel est réglée en exigeant des prestataires qu'ils proposent un plan de remplacement rapide. Quand les causes sont identifiées, elles sont liées aux caractéristiques individuelles du personnel : d'où la demande d'un plan de sélection du personnel dont les critères renvoient à l'attitude et les caractéristiques personnelles de même que la formation.

- Par contre, aucune mention n'est faite des conditions d'emploi, même par la voie détournée qu'aurait pu être, par exemple, la mention d'une obligation liée à la qualification. L'un des critères de sélection (le fait de suggérer d'augmenter le volume global d'heures fournies sans coût supplémentaire) est même une incitation perverse à maintenir de faibles coûts de travail, alors même que les syndicats savent bien, chose confirmée par l'autorité locale, que l'une des causes du *turnover* du personnel, en plus de la répartition des heures de travail et de leur faible nombre, est le bas niveau de salaire.

Cependant, il existe de (rares) exceptions intéressantes à ce manque d'intérêt vis-à-vis des conditions d'emploi dans les cahiers des charges des appels d'offre, en particulier en celles qui concernent la promotion de la mobilité du personnel (voir ci-dessous).

2.2. France

En France, les principaux problèmes concernant l'aide à domicile aux personnes âgées – également récemment soulignés dans le Plan de développement des services relationnels – concernent :

- la faiblesse des salaires ;
- l'importance du travail à durée déterminée et le morcellement des horaires de travail (ces problèmes étant bien entendu liés) ;
- les demandes de déplacement d'un lieu de travail à l'autre (et donc la nécessité de posséder une voiture, ce qui exclut de fait de nombreuses personnes) ;
- la faiblesse de la formation interne et des possibilités de promotion.

Mais, comme cela a été noté pour le cas espagnol, les employés sont souvent satisfaits et émettent un jugement positif de leur travail. C'est un paradoxe que nous traiterons ultérieurement.

Dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, presque 90% des emplois sont des contrats à durée indéterminée, mais le temps de travail hebdomadaire moyen n'est que de dix heures. **En réalité, la stabilité de l'emploi n'évacue pas les risques de pauvreté et de précarité. Un emploi permanent, à durée indéterminée, ne permet pas d'accéder à l'autonomie financière, puisqu'il est souvent à temps partiel.**

Notre panel français a exclu le marché au noir, de même que les *marchés de gré à gré*, c'est-à-dire les accords inter-mutuels ne passant pas par une organisation. On remarque que presque tous les salariés de notre échantillon disposent d'un contrat à durée indéterminée. La généralisation de ce type de contrat dans le cas français s'explique peut-être par la volonté de ces organisations prestataires de rendre les emplois plus attractifs pour les demandeurs d'emploi, et d'améliorer le maintien en place des salariés (c'est-à-dire d'éviter le *turnover*). De plus, il est prévu que la croissance actuelle des services relationnels se poursuive encore dans les prochaines années, ce qui incite les employeurs à améliorer la stabilité de l'emploi. Dernière remarque, et non des moindres, ce type de contrat offre une série de déductions fiscales pour les employeurs, ce qui constitue une autre incitation forte.

Néanmoins, la qualité de travail ne se réduit pas au seul indicateur du caractère permanent du contrat de travail. On peut émettre des doutes quant à la pertinence d'un tel indicateur afin de cerner la qualité, ou, *a contrario*, la précarité de l'emploi. Le temps partiel est dans les faits le principal facteur de précarité, et non la durée déterminée des contrats.

Le temps partiel est surtout la conséquence des particularités du service, et non celle d'un type spécifique de gestion de projet. Le service à domicile nécessite de travailler à certaines heures précises, et n'est pas facilement compatible avec des arrangements temps plein, surtout à cause du transport. Cette situation de marché social d'aide à domicile est bien différente du cas espagnol, où les études de cas portaient sur des institutions des secteurs de garde d'enfants et de loisir éducatif. Le temps partiel est également très souvent une demande exprimée par les travailleurs.

Comme l'a exprimé Annie Dussuet, pour les travailleurs français du secteur de l'aide à domicile, « *la précarité ne prend pas ici les formes habituelles du marché du travail masculin : pas de travail intérimaire, et très peu de CDD* » (Dussuet, 2005 : 47). **La généralisation des contrats à durée indéterminée est une pratique intéressante et louable, bien qu'un tel contrat se conjugue souvent à du temps partiel, et donc à des salaires partiels. Dans une situation où les salariés ont un faible pouvoir de négociation, surtout à cause de l'absence de représentation collective de leurs intérêts, l'amélioration de leur qualité de travail, en dépit de cette tendance remarquable à la pérennisation des emplois, a encore du chemin à faire.** Les principaux cas d'innovation concernent donc les heures de travail (avec des structures ayant essayé de les étendre) et les salaires (par exemple, à travers la garantie d'un montant régulier de salaire mensuel, indépendant des fluctuations de l'activité), pour ne pas évoquer la professionnalisation et la qualification, que nous traiterons dans le chapitre suivant.

Un autre problème est qu'en **France** plusieurs conventions collectives s'appliquent à l'aide aux personnes âgées, ce qui génère des situations floues, conflictuelles et paradoxales.

Le système française d'aide à domicile des personnes âgées est caractérisé par l'existence de trois modes de fourniture du service : le système du *prestataire*, dans lequel une organisation ou une entreprise est l'employeur du salarié, qui travaille à différents endroits (l'organisation « loue » les services de l'aidant) ; le système *mandataire*, dans lequel l'organisation offre un cadre à l'aidant, en termes d'organisation administrative et de gestion du travail, mais où c'est le bénéficiaire du service (la personne âgée chez elle) qui est l'employeur direct du salarié ; le système « d'emploi direct », enfin, dans lequel aucune organisation n'intervient, et qui consiste en une modèle binaire direct d'emploi et de service.

Mis à part ce dernier modèle, il y a donc deux modèles à relations « triangulaires », où les organisations jouent un rôle majeur, et sont les acteurs innovants au niveau local (voir Partie 2 sur la gouvernance et la fourniture). Cependant, l'existence de ces deux modes de fourniture a accru la concurrence entre les organisations « prestataires » et les organisations « mandataires », et même entre les services de prestataire et mandataire au sein d'une même organisation, puisque la bi-activité est une alternative répandue. **En termes de qualité de travail et d'emploi, cette coexistence de différents modèles de relations contractuelles a des effets ambigus.** Pour les clients, il est de plus en plus difficile de cerner les différences entre les organisations et entre les tarifs qu'elles pratiquent. De plus, pour les salariés mêmes, qui sont parfois employés à la fois par le biais du système « prestataire » et par celui du système mandataire, la relation de travail et la définition des salaires sont de plus en plus inintelligibles (Gadrey N. et al, 2003 : 170).

Dans cette situation plus que confuse, si quelqu'un travaille pour deux organisations, « *il n'est pas rare qu'une même salariée occupe successivement dans une même journée les deux statuts et navigue ainsi d'une convention collective à une autre !* » (Dussuet, 2005 : 43). Nous avons rencontré ce genre de problèmes dans les structures étudiées. Certaines salariées passent d'une convention collective à une autre selon l'activité principale de l'association, dans le cas d'une activité prestataire (en général, il s'agira de la convention des organismes d'aide à domicile) ; elles adhèrent à la convention des employés de maison quand il s'agit d'une activité en mandataire. On imagine la complexité de la gestion pour les associations bi-actives, et l'invraisemblable opacité pour les salariées elles-mêmes. A chaque fois, ce sont les principes conventionnels fixant les niveaux de salaires, les règles en matière de congés payés, l'ancienneté, les horaires, etc., qui changent !

2.3. Allemagne

Le rapport allemand fournit également un bon aperçu des conditions de travail dans les secteurs étudiés. Les travailleurs du secteur des services à la petite enfance sont caractérisés en Allemagne par au moins trois éléments importants :

- Premièrement, moins de la moitié d'entre eux (44%) travaille à temps plein, le chiffre tombant même à un cinquième dans les nouveaux Länder (de l'est), où la réduction des heures de travail fut introduite après l'unification afin de limiter les pertes complètes d'emploi. Ceci signifie que la plupart des travailleurs dans le domaine de l'éducation des jeunes enfants ne peuvent se reposer uniquement sur leur propre emploi pour subvenir à leurs besoins.
- Deuxièmement, 14% ont des contrats à durée déterminée et leur proportion croît. Ici encore, les anciens Länder avec 17% de contrats à durée déterminée fait moins bien que les nouveaux Länder qui sont à 7%.
- Troisièmement, et ce n'est pas spécifique à l'Allemagne, la vaste majorité des travailleurs sont des femmes – environ 95% en 1998. Egalement, comme c'est le cas ailleurs, plus les enfants sont jeunes, moins les travailleurs sont des hommes, tandis que plus l'emploi requiert de l'ancienneté ou procure du prestige, plus la proportion d'hommes est élevée. Le ratio hommes/femmes reste bien en deçà du but assigné en 1996 par le réseau d'experts sur les services à l'enfance de l'UE, d'après lequel 20% du personnel dans les structures d'accueil dans le domaine de l'éducation des jeunes enfants devait être masculin. D'un autre côté, le taux atteint un niveau dix fois plus élevé dans les anciens Länder que celui qui prévalait à la fin des années 1970.

Concernant les salaires, les éducatrices de crèche (*Erzieherinnen*) gagnent à peu près le salaire moyen, qui est relativement conforme à celui d'autres activités nécessitant le même niveau de qualification. La plupart des prestataires à but non lucratif s'alignent sur l'échelle de salaire fédérale (BAT) au sein du service public et sur la convention collective qui la complète au sujet des échelles de salaire des fonctionnaires sans poste permanent dans les services. Les petites différences qui subsistent ne seront pas mentionnées ici, y compris le fait qu'une variante de ce système s'applique dans les nouveaux Länder. D'après les règles du BAT, le travail réellement fourni détermine la rémunération. Les éducatrices qui assument des fonctions de gestion sont payées comme les éducateurs sociaux ou spécialisés dans la même situation. Inversement, le personnel spécialisé possédant un diplôme universitaire n'est pas mieux payé que celui qui est diplômé de collèges techniques.

Dans la hiérarchie des professions éducatives, les éducatrices de crèche sont aussi au bas de l'échelle des salaires en ce qui concerne la rémunération. Les experts sont d'avis que le rôle de cette activité de service à la petite enfance dans le

développement de l'enfant, de même que l'importance sociale de cette tâche, ne sont pas assez considérés.

Un autre problème naît de la forte proportion de travail à temps partiel. La tendance au développement de l'emploi à temps partiel dans les centres d'accueil des enfants est plus soutenue ces dernières années. En outre, il y a de plus en plus d'emplois à durée déterminée, et ce davantage à l'Ouest qu'à l'Est. Ceci signifie que le travail dans ce type d'établissements n'offre pas de moyens de subsistance suffisants pour une partie du personnel. De plus, la continuité des relations entre les enfants et des personnes de référence et la continuité du travail éducatif est menacée dès lors que le travail à temps partiel constitue la règle, et ce même si les structures sont ouvertes toute la journée. D'un autre côté, le travail à temps partiel fournit de l'emploi au personnel de crèche et leur permet d'éviter le chômage. **Après tout, le travail à temps partiel est souvent ce que les employés veulent car il convient à leur carrière individuelle et à leur plan de vie.** La loi allemande prévoit un droit au temps partiel. Les rémunérations du personnel de crèche sont composées d'un salaire de base, auquel s'ajoutent une allocation locale, une allocation générale et une allocation liée au niveau de rémunération.

Nous nous sommes jusqu'ici centrés sur la main d'œuvre dans les centres de crèche, mais la main d'œuvre de garde d'enfants inclut également les nourrices – *Tagesmütter*, dont la situation est assez précaire.

Ce groupe de travailleurs à domicile recevait traditionnellement peu de formation. On assiste à certains changements cependant, étant donné que davantage d'organisations de nourrices se sont créées, fournissant une certaine forme de formation initiale, avec des possibilités de cumuler la formation avec certaines compensations financières. La rémunération et les conditions de travail pour cette partie de la main d'œuvre n'ont pas été autant améliorées, bien que les organisations essaient d'imposer des niveaux de tarif uniformes dans leur localité. Selon la région, la paie est comprise entre 150€ et 435€ par mois, en fonction du nombre d'heures de garde fournies. De plus, le gros de cet argent est supposé couvrir les frais, plutôt que constituer un salaire, au sens habituel du terme, pour le travail réalisé. Ceci implique que l'on ne s'attend pas à ce que le tarif standard permette de fournir un salaire suffisant pour vivre. La précarité de cet emploi est davantage accrue par le fait qu'il n'y a aucune garantie que le nombre de places offertes soit toujours remplies à long terme, et que ces nourrices ne bénéficient pas de l'assurance chômage puisque la loi stipule qu'elles sont considérées comme étant en profession libérale.

Il n'existe pas de chiffres fiables concernant le nombre d'enfants gardés. Des estimations récentes avancent le chiffre approximatif de 45 500 gardes d'enfants travaillant actuellement en Allemagne.⁴⁵

2.4. Royaume-Uni

Dans cette section, nous étudions les implications de la sous-traitance du travail pour les personnes travaillant dans le domaine de l'aide et du soin au Royaume-Uni, ce qui permet d'approfondir les analyses précédentes fondées sur le cas espagnol. Étant donné le faible nombre d'études de cas s'intéressant au sujet en détail, il convient d'être prudent quant à la généralisation des résultats, bien que nous essayons de replacer nos résultats dans le contexte d'autres recherches. Les autorités locales individuelles négocient leurs propres contrats avec le secteur indépendant et bien qu'il existe des

⁴⁵ Deutsches Jugendinstitut 2002: Zahlenspiegel Kitas 2002, S. 153

orientations et des normes générales, les relations entre le principal et le prestataire tendront à changer en fonction des juridictions locales.

Concernant tout d'abord la question des **différences de taux de salaires entre le secteur public et le secteur indépendant**, le tableau ci-dessous montre bien que, bien qu'il existe de petites différences entre les montants payés au sein du secteur indépendant, la différence la plus nette est celle qui existe entre les travailleurs employés par les autorités locales et ceux employés par le secteur indépendant. Il n'existe pas de chiffres nationaux exactement équivalents auxquels comparer ces taux. L'enquête sur les temps de travail et les revenus de l'Office des statistiques nationales (ONS) fournit des données sur les travailleurs de l'aide et du soin, mais ne fait pas de distinction entre les salariés d'établissements spécialisés et les salariés à domicile. S'intéressant aux deux ensembles de salariés, Eborall (2005) (en utilisant les données de l'ONS et en se focalisant sur le salaire hebdomadaire brut) agrège les données concernant les travailleurs des secteurs public et indépendant et démontre que le salaire hebdomadaire de ce groupe composite de travailleurs est 22 % plus élevé que celui des salariés du secteur privé. Malheureusement, les statistiques fournies ne font pas de distinction entre travailleurs du secteur public et travailleurs du secteur indépendant. **Nos études de cas suggèrent que non seulement les salaires de base du secteur public sont plus élevés dans le secteur public (quoique encore assez faibles), mais suggèrent également que les primes reçues rendent le travail le week-end plus intéressant sur le plan financier pour les travailleurs du secteur public. Elles suggèrent également que les structures, qu'elles soient dans les secteurs privés marchand ou non-marchand, n'ont qu'une faible marge de manœuvre concernant l'intéressement des travailleurs, puisqu'elles doivent fixer les salaires à des niveaux correspondant aux taux horaires accordés dans le cadre des contrats passés avec l'autorité locale.**

Table 4.2. – Comparaison des taux horaires pour les travailleurs d'aide à domicile par type d'employeur

		<i>Taux horaires pour les travailleurs à domicile, en livres sterling (période d'essai exclue), printemps 2005</i>				
<i>Type d'organisation</i>		<i>Lun-Ven Journée</i>	<i>Lun-Ven Soirée</i>	<i>Sam</i>	<i>Dim</i>	<i>Temps de transport</i>
<i>Autorité locale</i>		6.06	7.27 (= x1.2 bonus après 20.30 : s'applique aussi aux personnes travaillant plus de 37 h semaine)	9.09	12.12	payé au taux horaire
<i>Structures caritatives</i>		5.20 (+ 0.10 pour NVQ2)	5.20 (plus 0.10 for NVQ2)	6.00	6.00	0.30
<i>Secteur privé</i>		5.00	5.20 (after 19.00 hrs) 5.50 (after 21.00 hrs)	6.00	6.00	-
<i>Entreprise Sociale:</i>	<i>Par demi-heure de temps de contact</i>	2.93	2.93	3.23	3.23	0.30
	<i>Par heure de temps de contact »</i>	5.15	5.15	5.75	5.75	0.30

Il est clair que les employés d'aide et de soin du secteur public sont « protégés » par des conventions collectives bien que leur rémunération reste moins élevée que la moyenne qui prévaut dans l'ensemble de l'économie. Il convient de noter, cependant, que les changements en cours au sein des autorités locales (*Single Status Agreement-SSA*) et au sein du NHS (*Agenda for Change*) sont susceptibles d'améliorer le salaire et les conditions des travailleurs de l'aide et du soin ces prochaines années, bien que la situation diffère selon les localités puisque les négociations se déroulent à ces niveaux. Les preuves, cependant, suggèrent que le SSA améliorera la situation des travailleurs de l'aide et du soin des autorités locales. Le SSA met en avant un Programme d'Évaluation

qui vise à introduire des facteurs « objectifs » pour s'assurer que les travailleurs effectuant les mêmes tâches soient promus au même point de l'échelle. Chaque autorité locale est tenue d'effectuer une analyse détaillée des tâches du métier avant de mettre en œuvre le SSA. Ce processus doit prendre en compte les facteurs de compétences et de connaissances, les efforts demandés, les responsabilités et certaines exigences environnementales.⁴⁶ L'un des principaux résultats de cette approche plus « transparente » des grades et de fixation des salaires est l'augmentation de la rémunération relative des femmes. L'accord du NJC et les orientations qui l'accompagnent affirment clairement que « la paye et les grades correspondant aux emplois doivent être justes et non-discriminatoires, conformément à la loi sur l'égalité des salaires et le code des pratiques qui lui est associé »⁴⁷. Un certain nombre d'autorités locales font l'objet de demandes ou poursuites émanant de femmes qui ont réussi à prouver qu'elles ont été payées à des taux moindres que les hommes pour un travail équivalent. Par exemple, les activités des ouvriers, dominées par le travail masculin, qui sont perçues comme ayant le même statut que les métiers de l'aide et du soin donnent souvent lieu à des primes là où les salariés de l'aide et du soin n'en reçoivent pas. Les autorités locales semblent bouger afin d'éviter des poursuites supplémentaires dans ce domaine, et cela sera probablement reflété dans les dispositions futures. L'autorité locale, dans le cas UKCS4, a récemment trouvé un accord à l'amiable avec les salariés d'un montant de 15 millions d'euros environ suite à une plainte liée au non respect du principe d'égalité des salaires. Chaque travailleur va obtenir des indemnités pouvant atteindre jusqu'à £ 9000 (13 500 €). Les principaux bénéficiaires seront les travailleuses manuelles, y compris les travailleuses de l'aide et du soin, qui n'ont pas bénéficié dans le passé de bonus, contrairement leurs homologues ouvriers/techniciens masculins. Etant donné qu'aucun budget supplémentaire n'a été débloqué par le gouvernement pour mettre en œuvre le SSA, les augmentations pour certains salariés se feront aux dépens d'autres.

Le secteur indépendant offre également moins d'avantages au personnel que ne le fait le secteur public. Pour résumer brièvement :

- *Pris en charge des arrêts-maladie* : le NJC prévoit un programme maladie en complément de la prise en charge statutaire des arrêts-maladie. Les droits varient, dans ce programme, en fonction de nombre d'années travaillées, de un mois de salaire à temps complet (ou deux mois à temps partiel) pour ceux ayant déjà effectué quatre mois de service, à six mois de salaire complets (ou six mois de demi-salaire?) après cinq années de service. Les organisations du secteur indépendant, *a contrario*, n'offraient que les prises en charge statutaires d'arrêt maladie. Ceci correspond assez bien aux conclusions d'autres recherches relatives aux établissements d'aide et de soin (opposés à l'aide à domicile) : « Presque tous les opérateurs privés d'établissements spécialisés ne paient pas davantage que la prise en charge statutaire des arrêts-maladie (*Statutory Sick Pay - SSP*) aux infirmiers payés à l'heure, aux auxiliaires d'aide et de soin et aux travailleurs à domicile... »⁴⁸.

- *Retraite* : Bien que les retraites ne soient pas couvertes par l'accord du NJC, les travailleurs se voient offrir la possibilité de s'inscrire dans le programme de retraite de l'autorité locale (*Local Authority Pension Scheme -LGPS*) qui est un programme statutaire, de service public, financé par les cotisations salariales et patronales. Malheureusement, nous n'avons pas pu trouver d'estimations du nombre de salariés de l'aide et du soin qui ont pu tirer avantage du programme. Certains indices avancés par d'autres études suggèrent que 34% du personnel féminin travaillant à temps partiel pour

⁴⁶ NJC (non daté) NJC Guidance on Equal Pay and Grading.

⁴⁷ NJC (non daté) NJC Guidance on Equal Pay and Grading.

⁴⁸ <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialcare/634.asp>

l'autorité locale ne participait pas au programme.⁴⁹ Ceci inclut probablement une bonne part des salariés de l'aide et du soin les moins bien payés.

Récemment, le gouvernement a introduit des types de dispositifs de retraite (*Stakeholder Pensions*) qui visaient à inciter les travailleurs les moins bien payés à investir dans leur retraite. Ces retraites sont gérées par des entreprises financières du secteur privé dont les services facturés sont plafonnés afin de minimiser les coûts administratifs. Les employeurs qui ont plus de cinq employés et qui n'offrent pas déjà une retraite professionnelle doivent offrir l'accès à ce dispositif à leur personnel et doivent offrir la possibilité de déduire les contributions à travers leur système de paye. Les employeurs ne versent pas de contributions à ce dispositif. Les travailleurs couverts sont ceux qui ont travaillé plus de trois mois de manière continue pour l'employeur et ont gagné davantage que la limite de rémunération minimale de l'assurance sociale pour cette période. Aucune des trois organisations du secteur indépendant ne procurait de retraite professionnelle. Aucune n'a jamais eu aucun intérêt à ce que le personnel ait accès au dispositif en question à travers le système de paye de l'entreprise. Les dispositifs de retraite visés ici ont été très souvent critiqués pour leur démarrage lent, parce qu'elles bénéficient surtout aux classe moyennes⁵⁰ et parce qu'elles sont peu susceptibles de constituer une réelle solution pour les travailleurs très peu payés du secteur de l'aide et du soin.

- *Dialogue Social* : Les cas UKCS12 et 13 suggèrent une pénétration de plus en plus grande du principal syndicat des services publics dans le secteur indépendant particulièrement dans les cliniques et agences de santé. Les représentants syndicaux dans le nord-est ont également suggéré certains progrès, bien qu'il a été plus difficile de s'organiser dans l'aide à domicile que dans les établissements de soin. Sur nos trois études de cas portant sur l'aide aux personnes âgées dans le secteur indépendant dans le nord-est, seule l'entreprise sociale (UKCS1) disposait de représentants syndicaux.

- *Heures de travail* : Il est bien connu que les travailleurs de l'aide, du soin et du secteur social, surtout ceux qui traitent avec des personnes malades ou âgées, travaillent durant des heures que beaucoup considèrent comme incompatibles avec une vie sociale. Les entretiens réalisés dans le cadre de ces études de cas avec la direction, avec le personnel et les syndicats suggèrent que cet état de fait est perçu comme étant inévitable par l'industrie dans son ensemble et qu'il est donc par conséquent accepté par ceux qui y entrent. Dans le domaine de l'aide à domicile, l'une des principales préoccupations à la fois des salariés et des employeurs est le manque d'heures garanties pour le personnel. Les membres des directions étaient soucieux de l'impact de ce phénomène, tant du point de vue du recrutement et de l'attractivité du métier que de celui relevant de préoccupations « paternalistes » vis-à-vis du personnel. L'absence d'heures garanties crée des sentiments d'incertitude (précarité), surtout pour les travailleurs récemment embauchés, et met de la pression sur les travailleurs afin qu'ils acceptent plus de travail que ce qui serait nécessaire afin de s'assurer un revenu suffisant.

Tandis que l'autorité locale avait récemment introduit un nombre d'heures garanties pour leur personnel, aucune des organisations du secteur indépendant (UKCS1, UKCS2 et UKCS3) n'assurait un nombre minimal d'heures garanties, même si l'entreprise sociale (UKCS1) avait mis en place un groupe de travail pour régler le problème.

La position du syndicat était que les termes et conditions étaient généralement moins favorables et que, comme l'a suggéré l'un de nos répondants, « *le secteur indépendant essaierait de s'en tirer avec le moins d'obligations possibles et c'est pareil dans tout le pays* ». Un certain optimisme prévalait toujours, pourtant, avec l'impression que les règles et cahiers des charges des appels d'offre récents, en même temps que

⁴⁹ Local Government Pension Scheme: Retirement Benefits Package Options. ODPM, Septembre 2003.

⁵⁰ Voir par exemple, publié par le TUC 'Stakeholder pensions have failed to plug pensions gap' <http://www.tuc.org.uk/pensions/tuc-8058-f0.cfm>

l'avènement du salaire minimum, allaient vers une amélioration des conditions. Les législations européenne et du Royaume-Uni ont renforcé la position des syndicats quant à leur capacité de recours juridique, ce qui pourrait résulter en des déboursements conséquents au profit des employés, bien que cela soit un processus lent.

2.5. Italie

L'**Italie** se caractérise par le fait que le service public est majoritairement sous-traité à des coopératives sociales de sorte qu'à la fin le régime contractuel s'appliquant aux institutions publiques locales constitue l'exception, et que le régime contractuel s'appliquant aux coopératives sociales est la règle.

"S." (ITCS 3) est un service public, mis en place en Mars 2004 par la ville de Rome qui en est le principal promoteur. Ce service est financé par des fonds publics provenant du département des politiques à visée sociale de la municipalité. Il offre un soutien concret aux personnes âgées, aux enfants mineurs en difficulté, aux personnes handicapées, aux immigrés, aux sans-abris, etc. Le soutien prend la forme d'une aide psychologique directe, de plans de réinsertion dans la vie sociale, d'aide sanitaire directe, de plans d'accompagnement visant au retour à l'emploi, etc.

"S." emploie 96 professionnels, dont 20% sont employés par la municipalité de Rome et le reste (80%) est employé par diverses coopératives sociales engagées par appel d'offre pour mettre en œuvre le service. Nous avons donc deux régimes contractuels différents pour les deux groupes de salariés : le premier relève de la convention collective des institutions publiques locales (CCNL *Pubblico Impiego*) ; le second de la convention collective des coopératives sociales.

C'est ainsi principalement par ce second biais que les emplois sont créés. Ceci nécessite des procédures d'appels d'offre adressées aux coopératives sociales qui auront la charge de la mise en œuvre et du fonctionnement du service public. Peu d'employés sont recrutés par la municipalité à travers des concours publics ou des contrats professionnels.

Les appels d'offre publics sont publiés par la municipalité tous les 4 ans. D'après les règles de ces appels d'offre, les coopératives sociales doivent garantir le respect de certaines conditions importantes : respect de la convention collective nationale, égalité hommes-femmes, protection sociale, sauvegarde des conditions de santé pour les employés, etc. Comme rapporté par les opérateurs interrogés, ces conditions ne sont pas toujours remplies. Certaines coopératives sociales portent une attention particulière au respect du contrat national, et aux garanties sociales et de santé, d'autres ignorent ces problèmes et appliquent les règles de manière discrétionnaire. Par conséquent, les conditions de travail (horaires, salaire, évolution de carrière, charge de travail, etc.) et l'étendue du système de protection sociale peuvent différer grandement d'un opérateur à l'autre.

Le recrutement de nouveaux professionnels est strictement lié aux ressources financières disponibles et, comme le rapporte l'un des directeurs interrogés, « *chaque année, nous courons le risque de recevoir un montant toujours plus limité de ressources parce que la loi de finances du gouvernement central accorde de moins en moins d'argent chaque année aux municipalités italiennes. Il appartient aux municipalités de décider à quels secteurs d'activité doivent être destinées leurs ressources financières.* » Pour l'année 2005, la municipalité de Rome a confirmé que les ressources accordées au département des politiques sociales et à l'unité d'urgence sociale, de même que le nombre d'employés, ne varieraient pas par rapport à 2004.

Chaque année, les opérateurs craignent que leur contrat ne soit pas confirmé à cause de cette situation économique très incertaine. Comme l'a rapporté l'un des opérateurs

interrogés, « nous avons une vision à un an, nous ne pouvons faire aucun plan ou projet personnel même si nous sommes conscient que ce service est maintenant essentiel pour une grande ville comme Rome et qu'il ne peut être fermé... du moins, nous l'espérons... »

3. Conclusion

Notre étude suggère que la sous-traitance a souvent pour conséquence des termes et conditions moins favorables pour le personnel, avec des conventions collectives moins bénéfiques, voire inexistantes (Italie, Espagne, RU). L'entrée du secteur privé dans les marchés de l'aide et du soin aggrave également les termes et conditions offerts par les prestataires traditionnels du tiers secteur (Allemagne, Italie) avec des conventions collectives remplacées par des accords d'entreprise. **De plus, l'achat direct induit souvent que l'acheteur choisit l'option la moins chère et la moins régulée.** Cela bénéficie aux salariés nouveaux aux dépens des salariés déjà en place (sauf quand un nouveau marché est créé). Les contrats à durée déterminée sont la règle en Espagne, tandis que dans des pays comme la France, la plupart des contrats sont à durée indéterminée. Mais dans tous les pays, le travail à temps partiel est la norme. Le faible niveau des salaires est partout un sujet de préoccupation majeure.

En Espagne, où nous avons vu que les appels d'offre mettaient l'accent sur le prix et la flexibilité, les contrats de travail se caractérisent par une grande précarité. Il est encore trop tôt pour évaluer en Catalogne l'impact de la convention collective de 2005. On a pu relever le cas d'une employée du secteur de l'animation socio culturelle pour enfants en Galice, titulaire d'un diplôme d'éducation physique, cumule-t-elle trois emplois, pour un total de 30 heures hebdomadaires pendant l'année scolaire. Pendant les vacances, elle anime des parcs de jeux 15 heures par semaine. Son salaire varie de 720 à 900 €. Cet exemple, sans être forcément totalement représentatif, illustre bien les conditions de travail du secteur.

En France, où il est nécessaire d'attirer plus de main d'œuvre et où les prestataires bénéficient en général de contrats de plus longue durée avec les financeurs, les contrats à durée indéterminée représentent le cas le plus répandu. Par contre, le temps partiel constitue le lot commun de l'immense majorité des travailleuses à domicile. Les appels d'offre prennent aussi plus en compte les conditions d'emploi.

La situation britannique reflète à la fois le rapide développement du secteur et son basculement du service public vers le secteur privé. Actuellement, les salariés du secteur public sont significativement mieux payés que ceux du secteur privé dont les salaires sont proches du minimum légal. De plus, seule une minorité d'entreprises est syndiquée. Or, dans le système britannique, seules les entreprises ayant une représentation syndicale sont couvertes par une convention collective.

Des exemples qualitatifs ont été fournis pour chaque pays. Ils ont en particulier mis en évidence les principales conséquences de la sous-traitance pour les travailleurs, sous la pression de recours croissant à la gestion de projet et le report sur eux de l'incertitude. **Les marchés sociaux et la sous-traitance impliquent selon nous une pression à la baisse sur les coûts et donc sur les coûts en ressources humaines.** Mais la nature du service importe également : il existe des différences entre l'aide et le soin à domicile et ceux effectués dans des institutions. La situation pourrait être plus alarmante dans le premier cas, car c'est une situation très particulière du droit social. Quand l'acheteur est aussi l'employeur, aucun garde-fous protecteur collectif n'est prévu ; cela constitue un défi majeur quant à l'avenir des droits sociaux. Dans l'autre cas, quand le travail se déroule sur un seul lieu de travail, nous avons également pu constater l'existence de situations à employeurs multiples (voir le cas espagnol, mais aussi les cas

italien et français), qui impliquent que le travailleur peut être emprisonné dans des situations spécifiques dérogeant au droit du travail classique.

Ces premiers éléments mettent en lumière la situation des travailleurs du secteur des services relationnels dans différents pays. Il est certain que cette vision est basée sur nos études de cas et ne doit pas être généralisée trop rapidement. Cependant, de nombreux autres éléments, provenant d'autres études nationales et de la littérature sur le sujet, confirment cette trajectoire inquiétante des conditions de travail dans le secteur en pleine croissance des services relationnels. **On constate ici à la fois un paradoxe et une tension.**

Le paradoxe est que jamais dans le passé il n'a été assigné aux services relationnels un rôle aussi central pour le futur de nos sociétés. Cependant, cela n'a pas été jusqu'à présent accompagné par une grande estime des travailleurs de ce secteur des services. On a parfois l'impression que ce secteur économique est instrumentalisé, au service de la logique de création d'emplois ou de gisement d'emplois. L'activité même des travailleurs de l'aide et du soin et leurs conditions de travail ne sont jamais considérées comme elles devraient l'être. Sans ces travailleurs, le secteur ne remplirait pas son rôle et ne procurerait pas l'utilité sociale que l'on attend de lui.

La tension, quant à elle, se situe à la croisée des différentes attentes vis-à-vis de ce secteur. D'un côté, les autorités publiques et les consommateurs demandent des normes de qualité élevées. D'un autre côté cependant, la logique de marché – la gouvernance orientée de manière concurrentielle qui sous-tend le développement des marchés sociaux et la sous-traitance – implique que les acheteurs (utilisateurs directs, ou autorités locales ou étatiques qui délèguent le service) demandent des coûts toujours plus bas.

Le lien entre, d'un côté, les choix publics – souvent non explicités – quant aux modes de gouvernance et, de l'autre, les conditions de travail, est rarement fait. Cependant, comme l'indique cette tension, il existe un lien direct. **La tendance actuelle est renforcée par une logique de réduction des coûts, dans un contexte de fortes pressions sur les dépenses sociales. Dans nos cinq pays, cette logique vient toujours en premier. Il est néanmoins possible de développer d'autres manières de penser le développement économique des services relationnels, qui encouragent un développement social et durable, et plus seulement une approche économiste et minimaliste.** Il semble que les pays scandinaves aient choisi un autre mode de développement.

Ce bref aperçu (nos études de cas contiennent de nombreux exemples en plus) confirme l'impact de la gouvernance sur les situations individuelles. **De meilleures conditions de travail ne peuvent être générées que par une approche complexe impliquant les représentants du personnel/syndicaux, les employeurs des secteurs marchand et non-marchand, les autorités publiques locales et l'Etat. La nécessité d'aboutir à des compromis explicites est également très visible. Etant donné qu'il y a une convergence considérable concernant ces changements au niveau européen, il existe clairement matière sinon à légiférer, au moins à mettre en œuvre une méthode ouverte de coordination. Les Etats Membres pourraient, par le biais de lignes directrices pour l'emploi, encourager tous les partenaires à se rallier à un compromis de cette sorte.**

Dans l'un des chapitres suivants (Chapitre 6), nous essaierons de comprendre quels genres d'innovations ont été mises en œuvre jusqu'à maintenant afin d'améliorer les conditions de travail dans les différents pays. Certaines initiatives collectives ou provenant de prestataires individuels ont permis d'améliorer la qualité et les conditions de travail. Ces efforts sont remarquables,

bien qu'ils soient peut-être trop localisés et singuliers pour modifier le tableau général qui a été dressé jusqu'à présent. Ce sont des mesures encourageantes qui pourraient être prises à un niveau plus large, sous réserve que la société reconnaisse qu'il est plus que temps de se tourner vers un autre mode de développement, et qu'il reste assez de temps pour le faire.

CHAPITRE 5 ASPECTS QUANTITATIFS DE LA CREATION D'EMPLOIS

Avant-propos – Des difficultés méthodologiques

Comparer le développement quantitatif des emplois de services relationnels requiert de disposer d'un étalon de comparaison commun. Deux difficultés limitent la comparaison européenne. D'abord, on parle de services relationnels (SR par la suite) au pluriel. Il existe plusieurs types de services délivrés par des fournisseurs appartenant à des branches d'activités différentes. Le contenu du service est loin de constituer une unité institutionnelle repérable par les nomenclatures statistiques. Un travail de repérage des SR dans les nomenclatures statistiques nationales est alors indispensable. Ce travail consiste à repérer les branches d'activités pour lesquels l'emploi de SR est majoritaire. Mais cela ne lève pas toute la difficulté puisque les nomenclatures d'activités nationales ne sont pas harmonisées. C'est la seconde limite à laquelle est confrontée l'analyse comparative européenne. Tout cela souligne la difficulté de quantifier avec exactitude l'emploi.

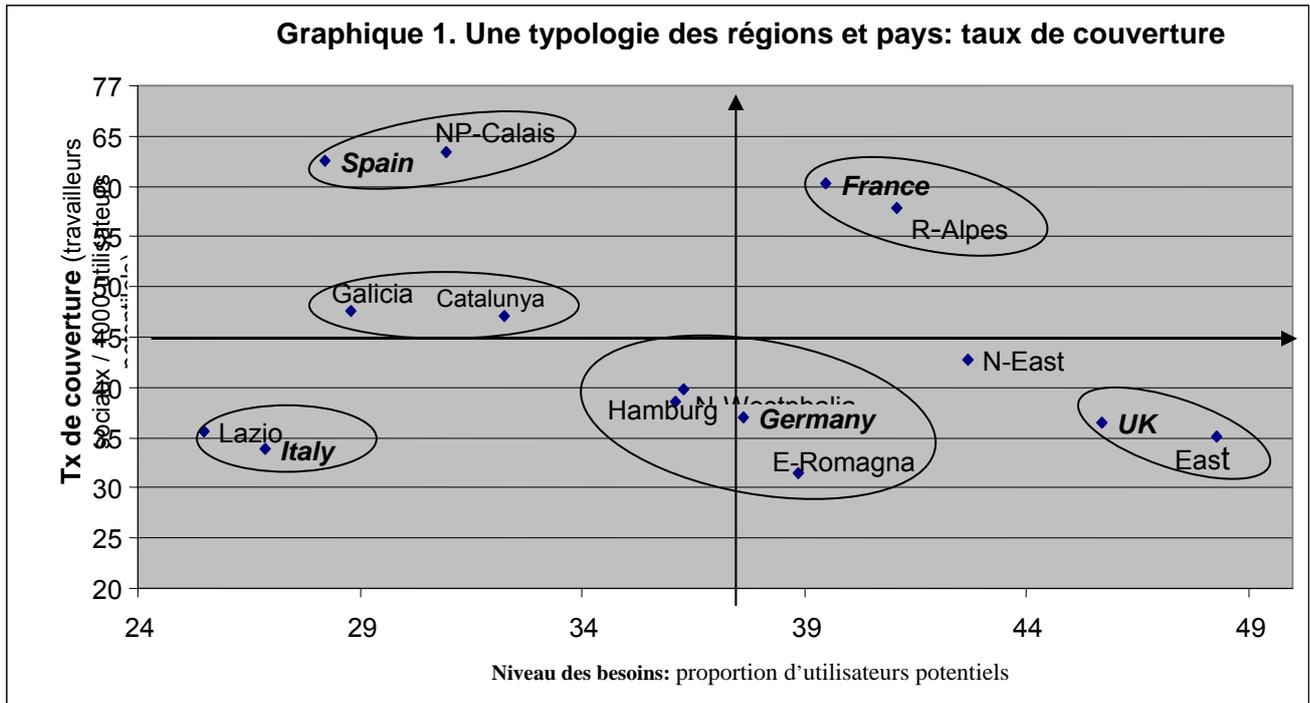
En effet, pour pouvoir repérer statistiquement les services relationnels il faut aller dans le plus bas niveau de détail de la nomenclature (NACE 700 pour la nomenclature européenne). Or, plus les nomenclatures nationales sont détaillées, plus elles perdent leur harmonie. Le contenu en emploi d'une activité au niveau le plus fin des nomenclatures nationales n'est pas identique. Les activités ne sont donc pas comparables. Dans d'autres cas, il est difficile de trouver des équivalences entre deux nomenclatures nationales. Un service peut être classé dans deux branches différentes selon les nomenclatures. Il faut souligner le fait que la nomenclature européenne (NACE) pourrait être un bon outil de comparaison mais plusieurs informations, surtout au niveau le plus fin, manque dans la base de données. Nous avons donc utilisé à la fois les nomenclatures nationales quand les activités sont comparables et la NACE quand les données pertinentes sont disponibles. Ces difficultés de mesure suggèrent en passant la nécessité de disposer à l'échelle européenne de bases de données fiables ; la réflexion sur le développement des services à la personne en Europe passe aussi par l'existence d'outils cognitifs et de mesure utilisables.

1. L'emploi dans les services relationnels et la couverture des besoins sociaux

Le graphique ci-dessous propose une typologie simple. Il montre le rapport entre le « ratio de couverture » des besoins et le niveau des besoins. Le ratio de couverture exprime le nombre d'employés⁵¹ dans les services relationnels pour 1000 habitants potentiellement demandeurs de ces services (personnes âgées et enfants en bas âge – 0-3 ans), pondéré par le taux d'emploi féminin. Cet indicateur du niveau des besoins a été construit pour les besoins de la recherche.

⁵¹ Par souci de comparaison, nous avons retenu seulement les emplois dans les branches Action sociale et Activités des ménages en tant qu'employeurs, respectivement N 853 et P 95 de la nomenclature européenne NACE.

Graphique 1. Une typologie des régions et pays: taux de couverture



Certains pays d'Europe du nord, notamment le Royaume-Uni et la France, affichent un niveau de besoins en SR assez élevé par rapport aux pays méditerranéens. Au sein de ce groupe, le taux de prise en charge de ces besoins varie. La France se distingue par un niveau de besoins et un ratio de couverture assez élevé. Par contre, au Royaume-Uni, le niveau des besoins est le plus élevé alors que son ratio de couverture est l'un des plus faibles. Ce pays a un manque manifeste d'emplois de services à la personne.

L'Italie et l'Espagne ont un plus faible niveau apparent de besoins, lié au faible taux d'emploi féminin et au faible taux de natalité. Pourtant le taux de croissance de l'emploi de ces services est assez élevé dans ces deux pays (supérieur à 3 % pendant la dernière décennie). L'Espagne, compte tenu du niveau des besoins très bas et de son taux de croissance très élevé (3,6 % par an), affiche le taux de couverture le plus important parmi les 5 pays étudiés. L'Italie avec un même niveau de besoins que celui de l'Espagne, a un déficit important en emplois de SR, même si leur croissance est élevée (3,2 %).

L'Allemagne représente un modèle médian. Ses besoins en services sont à un niveau moyen entre la France et le Royaume-Uni, d'une part et l'Italie et l'Espagne, d'autre part. En revanche, son ratio de couverture est assez faible. Il est beaucoup plus proche de celui du Royaume-Uni et de l'Italie que de celui de la France et de l'Espagne.

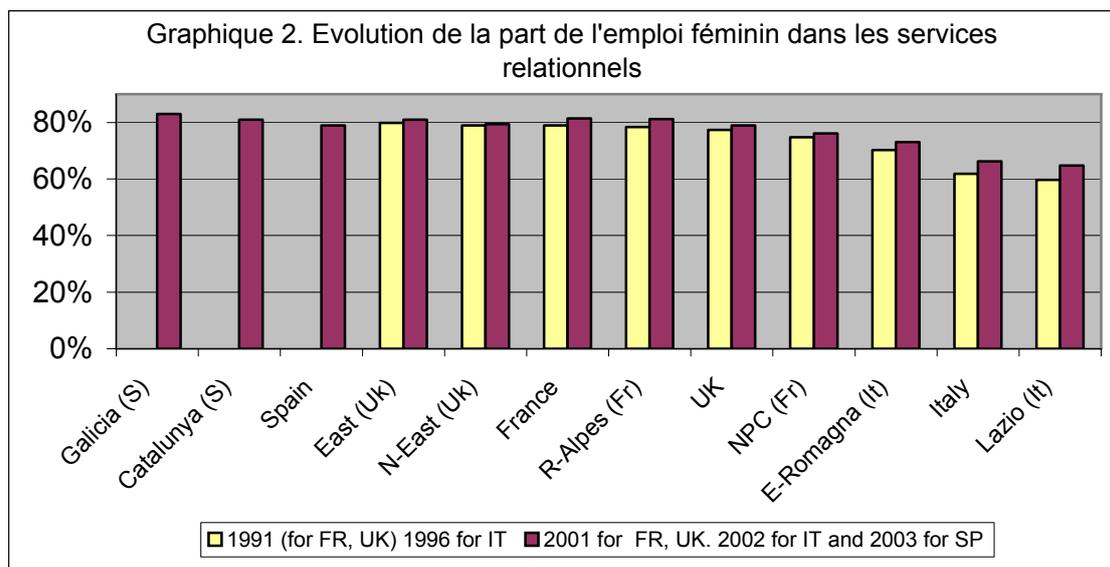
Dans tous les pays et toutes les régions, le taux de croissance des emplois de service (selon notre méthodologie ; cf. note de bas de page précédente) est significativement supérieur au taux de l'emploi de l'ensemble de l'économie (hormis au Royaume-Uni). Parallèlement, les besoins sont en hausse rapide dans tous les pays et toutes les régions. Tout porte à croire qu'ils continueront à augmenter dans les prochaines années. Il est donc nécessaire et souhaitable que l'action publique soutienne la croissance de l'emploi des SR notamment dans les pays où ces emplois peinent à se développer.

Le modèle sur lequel est fondée cette analyse ne prend pas en compte des facteurs importants tel que l'entraide (bénévole ou familiale), la qualité et l'espérance de vie des personnes âgées, le taux de prévalence de la dépendance, etc. Ce sont des facteurs qui influent, positivement ou négativement, l'expansion du salariat dans les services à la personne.

2. Caractéristiques de l'emploi dans les services à la personne

2.1. Des emplois en majorité féminins

Les services relationnels se caractérisent par la féminisation des emplois. La part de l'emploi féminin dans ces services croît sans cesse durant la dernière décennie⁵² (graphique ci-dessous). Quand on parle de croissance des emplois dans les services relationnels, il faut parler de croissance au féminin. Environ 80 % des emplois des services relationnels sont occupés par des femmes en France, Royaume-Uni et en Espagne. Ce ratio est relativement plus bas en Italie (66 %), mais c'est dans ce pays où la part des femmes dans les services progresse le plus vite.



52 Les données restent ici celles des deux branches mentionnées plus haut. Nous n'avons pas de données pour l'Allemagne. En ce qui concerne l'Espagne, nous n'avons de données de long terme, nationales et régionales. Mais, sachant que le taux d'emploi féminin augmente dans ces pays, il n'y a pas de raison de penser que la tendance dans les SR soit différente par rapport aux autres pays.

2.2. Une grande proportion d'emplois à temps partiel

Note : par manque de données comparables nationales sur le temps de travail dans les SR, nous utilisons par la suite une définition des services relationnels plus large qui regroupe tous les services sociaux et sanitaires⁵³. La base de données utilisée est celle de la NACE qui définit ces services par les branches nommées de M à Q.

Le travail à temps partiel est beaucoup plus important dans les services sociaux (M-Q dont les SR) que dans les autres activités de l'économie. Ce constat est général sur l'ensemble des pays étudiés (tableau 5.1.) mais avec des différences nationales non négligeables. La part de l'emploi à temps partiel varie de 15 % (Italie) à 43 % (R-U). En prenant uniquement en compte les SR, ces proportions semblent être beaucoup plus élevées. Dans certains services comme l'aide à domicile par exemple, les emplois sont en écrasante majorité à temps partiel.

Tableau 5.1. Part des emplois à temps partiel dans les « services M-Q » (2002)

Caractéristiques de l'emploi	All	Fra	It	Esp	RU	UE 15
Emploi à temps partiel (ensemble de l'économie) (%)	23%	18%	12%	10%	28%	21%
Emploi à temps partiel (services M-Q*) (%)	37%	31%	15%	20%	43%	34%
Part des femmes dans l'emploi à temps partiel (ensemble de l'économie) (%)	85%	83%	73%	80%	79%	79%
Part des femmes dans l'emploi à temps partiel (services M-Q*) (%)	87%	88%	80%	85%	88%	86%

Source : LFS, Eurostat, 2002.

* « Services M-Q » : Education + Santé et travail social + Autres services communautaires, sociaux et personnels + activité des ménages + organisations et corps extra-territoriaux.

2.3. Les contrats de travail de courte durée assez répandus

Le tableau 5.2 montre que selon la méthodologie employée (c'est-à-dire dans les services « M-Q »), la part des employés embauchés avec des contrats à durée déterminée est beaucoup plus élevée par rapport à la moyenne pour l'ensemble de l'économie dans trois pays : Allemagne, France et Royaume-Uni. La flexibilité de l'emploi dans ces services est plus grande par rapport aux autres secteurs.

⁵³ Regroupant les branches d'activités suivantes : Education + Santé et travail social + Autres services communautaires, sociaux et personnels + Activité des ménages + Organisations et corps extra-territoriaux. Nous avons été dans l'impossibilité de séparer ces différentes branches d'activité, ce qui nous conduit à une approche très large, au final, de l'emploi de service relationnel.

Tableau 5.2. La part des emplois à durée indéterminée dans les « services M-Q » (2002)

Caractéristiques de l'emploi	All	Fra	It	Esp	RU	UE 15
Part des CDD dans l'ensemble de l'économie (%)	12%	14%	10%	31%	6%	13%
Part des CDD dans les services M-Q* (%)	16%	18%	11%	31%	10%	16%
Part des CDD féminins dans l'ensemble de l'économie (%)	47%	53%	50%	43%	53%	49%
Part des CDD féminins dans les services M-Q* (%)	68%	72%	74%	76%	70%	72%

Source : Eurostat, LFS, 2002.

* « Services M-Q » : Education + Santé et travail social + Autres services communautaires, sociaux et personnels + activité des ménages + organisations et corps extra-territoriaux.

Par rapport à la moyenne européenne, l'Espagne se distingue par une proportion très élevée de CDD dans les services sociaux (31% contre 16% en moyenne pour l'UE). À l'opposé, l'Italie et le Royaume-Uni se situent nettement en-deçà de la moyenne. La France et l'Allemagne se situent dans la moyenne européenne.

Pour conclure, les emplois de services relationnels semblent présenter des caractéristiques communes dans tous les pays. Ce sont des emplois majoritairement féminins, les rémunérations sont proches du minimum conventionnel, le temps partiel et le contrat de travail de courte durée sont plus répandus dans ces services que dans le reste de l'économie.

2.4. Taille des organisations

Les services relationnels sont fournis en France et en Espagne plutôt par des entreprises petites et très petites et en Allemagne et au Royaume-Uni par des entreprises moyennes.

Nous avons pu observer des phénomènes de concentration dans l'ensemble des pays. En France, les associations ont eu tendance à se regrouper dans la dernière décennie.

Le mouvement de professionnalisation décrit ci-dessus pousse à la constitution de relativement grandes structures. Certaines mesures des politiques publiques comme la création de plateformes vont dans la même direction. De plus, les mécanismes de marché impliquent aussi des mécanismes de concentration.

Tous les ingrédients semblent donc réunis pour que nous observions dans l'ensemble de l'Europe un phénomène de croissance de la taille moyenne des fournisseurs. Il s'agit plutôt d'une bonne nouvelle dans la mesure où des prestataires de plus grande taille ont un pouvoir de marché plus important vis-à-vis des régulateurs publics et où le dialogue social se développera plus facilement au sein d'entreprises moyennes et grandes.

CHAPITRE 6 ASPECTS QUALITATIFS DE LA CREATION D'EMPLOIS

Comment améliorer la qualité de travail et les conditions d'emploi dans le secteur des services relationnels ? Le choix a été fait, dans ce qui suit, de partir des expériences observées sur le terrain, dans nos études de cas. **Nous faisons une distinction assez générale entre les innovations relatives aux contrats offerts, aux heures de travail, aux salaires et aux droits sociaux.** Parfois, ces différents types d'innovation sont combinés.

Ces innovations proviennent soit d'organisations prises individuellement, soit d'initiatives collectives. L'analyse critique de ces initiatives aura pour objectif d'évaluer leurs effets réels sur les travailleurs.

Avant d'aller plus en avant dans le détail, il convient de préciser ce que nous entendons par qualité de travail.

1. Qu'entend-on par qualité de l'emploi ?

La qualité de l'emploi peut être analysée sous plusieurs angles. Amparo Serrano (2003) distingue trois notions derrière l'idée de qualité de travail :

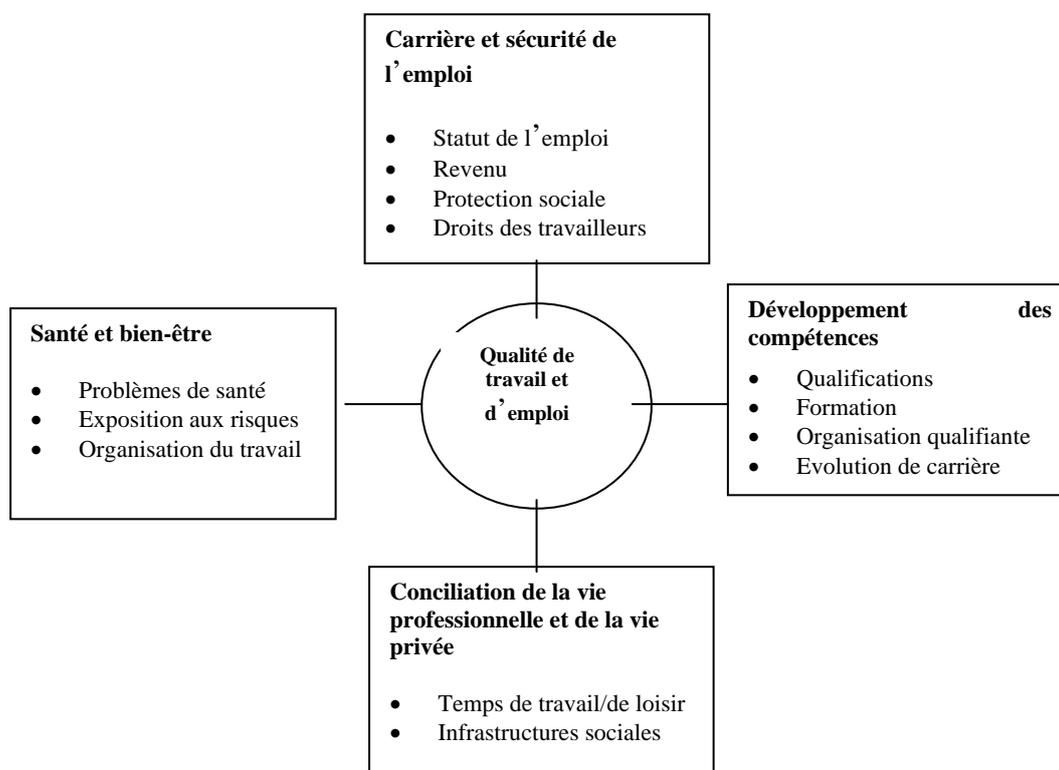
- « *la qualité de travail comme moyen* », qui se réfère aux salaires et à l'accès aux droits sociaux et à la protection sociale liés aux statuts des travailleurs. Cela fait également référence à la stabilité des relations, puisque la précarité engendre certains dommages sur le plan extra-professionnel ;
- « *la qualité de travail comme fin* », qui se réfère à l'autonomie du travail, à la variété du travail, à l'accomplissement de soi, à la créativité, aux évolutions de carrière, aux possibilités d'apprentissage, etc. ;
- « *équité* », qui a trait aux inégalités et aux injustices structurelles dans le domaine du travail, telles que les inégalités hommes-femmes et les autres formes de discrimination.

Une telle approche nous amène à nous intéresser non seulement aux dimensions de qualité d'emploi et de travail, mais aussi aux inégalités entre différents segments de la main d'œuvre, ce qui semble nous écarter un peu de notre cœur d'analyse. Cela est cependant justifié par le fait que de nombreuses initiatives provenant des politiques actuelles se concentrent plutôt sur la lutte contre les différences entre les divers segments que sur l'amélioration de la qualité des emplois dans leur ensemble.

La première approche doit être complétée par des catégories d'analyse plus pratiques. Ils'est révélé utile, dans le cadre de notre recherche, de reprendre les dimensions mises en avant par la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail (ou Fondation de Dublin)⁵⁴. La Fondation distingue quatre dimensions, elles-mêmes divisées en différentes sous-catégories, comme le montre le graphique suivant.

⁵⁴ Voir leur document fondateur sur ces problèmes: 'Quality of work and employment in Europe. Issues and challenges'. *Foundation paper* (1). Février 2002.

Graphique 6.1. – Promotion de la qualité de travail et de l'emploi : 4 dimensions.



Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail, 2002

Certaines de ces dimensions n'ont pas trait aux caractéristiques des emplois eux-mêmes, mais plutôt aux trajectoires des titulaires des emplois ou au contexte de travail, qui relèvent de niveaux d'analyse différents. Bien entendu, la politique des entreprises ou les conditions du secteur, tout comme la législation nationale ou d'autres facteurs contextuels ont tous un impact sur ces dimensions, de sorte que l'on peut affirmer que ces différents niveaux ne peuvent être appréhendés isolément. D'un autre côté, certaines de ces dimensions ne sont clairement pas propres à des emplois particuliers et doivent être cernées de manière plus globale. Il s'agit en particulier :

- des droits des travailleurs, au sens où l'entend la Fondation, c'est-à-dire la discrimination liée au sexe dans l'accès à certains emplois, et les droits à l'information et à la consultation ;
- de l'organisation qualifiante, qui se réfère clairement aux politiques organisationnelles ;
- de « l'évolution de carrière » qui a trait aux politiques de l'entreprise, bien que certains emplois soient peut-être considérés comme des emplois de transition par l'employeur, et d'autres comme des « pièges » ;
- des « infrastructures sociales » permettant aux gens de bénéficier d'un meilleur équilibre entre le temps de travail et temps extra-professionnel, qui sont davantage fournies dans le contexte local de l'entreprise ou de l'organisation, que spécifiquement liées à l'emploi.

Ainsi, nous n'avons pas respecté strictement les différentes sous-catégories mentionnées dans le graphique. La recherche a d'abord été de nature qualitative, ce qui ne réduit en

rien la nécessité d'obtenir des éléments plus quantitatifs et généraux. De plus, nous n'avons pas tenu à classer les pays par rapport à un ensemble d'indicateurs, ce qui aurait pu se révéler être très pertinent, mais qui serait le thème d'une autre recherche⁵⁵.

Les précédentes sections se sont déjà concentrées sur une série d'éléments fondamentaux, comme les contrats de travail, les heures de travail et les salaires. Nous nous intéressons maintenant à l'analyse des initiatives particulières qui ont tenté d'augmenter la qualité de l'emploi dans les différents domaines et dans les différents pays.

2. Qualité du travail et nature des contrats de travail

Nous analysons d'abord certaines sources d'inégalité entre les travailleurs des services relationnels, et voyons ensuite quelles innovations ont été mises en place.

2.1. Conventions collectives et type d'employeur

Un premier aspect concerne les relations contractuelles entre le salarié et le ou les employeur(s), de même que les protections et accords collectifs relatifs aux contrats de travail. Le degré de segmentation est fortement lié à la nature de ces relations contractuelles, tant au niveau de l'organisation qu'au niveau collectif.

Un second aspect qu'il convient de prendre en compte est le type ou la nature de l'employeur.

2.1.1. Les conventions collectives

Les employés ayant des emplois et des niveaux de qualification similaires peuvent avoir des conditions de travail et d'emploi très différentes selon *qu'il y a ou non une convention collective.*

Au Royaume-Uni, la plupart des travailleurs du secteur des services relationnels du secteur public sont couverts d'une manière ou d'une autre par une convention collective, tant du point de vue de la négociation salariale que de celui du respect des termes et conditions du contrat. Ces conventions tendent à être le produit d'une combinaison d'accords nationaux et d'accords plus précis conclus au niveau local. Vu que la plupart des personnes travaillant dans les services relationnels pour le compte du secteur public appartiennent aux autorités locales, le lieu naturel de la négociation collective est le *National Joint Council for Local Government Services* (NJC) (depuis 1997). Les entretiens avec les représentants syndicaux suggèrent qu'il existe des accords-cadres nationaux entre les syndicats et les grandes organisations du secteur bénévole dans le cadre desquels se tiennent les négociations au niveau local. Pour les prestataires du secteur privé, lorsqu'il existe une représentation syndicale, les négociations locales (c'est-à-dire au niveau de l'entreprise) sont le résultat le plus courant. Cette différence de couverture

⁵⁵ Voir par exemple Lucie Davoine, "Are quantity and quality of jobs correlated?", Centre d'études de l'emploi, Working paper n° 59, Avril 2006, disponible à l'adresse suivante:

http://www.cee-recherche.fr/fr/doctrav/jobs_quantity_quality_laeken_indicators_59.pdf

a des conséquences sur : les niveaux des salaires de base (les employés non ou sous qualifiés du secteur public restent encore mieux payés que leurs homologues du secteur privé) ; les heures supplémentaires (probablement mieux payées dans le secteur public, bien qu'il semble qu'il y ait également des abus dans ce domaine) ; le travail à durée déterminée et occasionnel (rare dans le secteur public, tandis qu'il semble être la forme dominante d'emploi dans certains services relationnels, par exemple, l'aide à domicile, à travers le recours aux « contrats à zéro heure » – Baldauf 2003) ; et les retraites (les retraites ne sont pas couvertes par l'accord du NJC, mais le programme de retraite (LGPS) est un programme statutaire et public financé par les contributions patronales et salariales. Le programme de retraite vient en supplément de la retraite d'Etat. La retraite est perçue comme étant assez bonne en comparaison au secteur privé, bien que tous les employés ne soient pas couverts (Richardson et al 2004).

En France, les trois principales conventions collectives (*conventions collectives nationales*) couvrant une grande part des services relationnels sont les conventions collectives de l'*Aide à domicile*, celle des *Organismes des travailleuses familiales* et celle des *Salariés des particuliers employeurs*. Les deux premiers accords s'appliquent aux organisations patronales, le dernier s'appliquant aux utilisateurs individuels et aux ménages qui emploient du personnel. Il existe des différences majeures entre ces trois conventions collectives, en termes de progression de salaires (plus élevée pour les travailleuses familiales), de temps de travail (la disposition légale des 35 heures par semaine s'applique aux deux premières conventions), de remboursement des frais de transport (non pris en compte par la convention collective des salariés des particuliers employeurs) et de garantie d'accès à la formation.

En Espagne, il existe une myriade de conventions collectives (*convenios colectivos*) couvrant les travailleurs du secteur des services relationnels, du fait de la décentralisation (voir ci-dessous) et du type d'employeur. Néanmoins, il semble que les employés du secteur public soient généralement mieux lotis que leurs homologues du secteur privé, surtout en ce qui concerne les salaires. Par exemple, en Catalogne, le salaire de base pour les enseignants en écoles maternelles dans le secteur privé se montait à 660 euros par mois à la fin de l'année 2004, comparé à 1 300 euros dans le secteur public ! Cependant, la situation n'est pas aussi claire en ce qui concerne les contrats, puisque le travail à durée déterminée est également très développé – et en pleine croissance – dans le secteur public (Aiguabella et al 2004). En outre, pour de nouvelles activités dans des services relationnels n'ayant émergé que récemment, comme le service aux immigrants, les employeurs ne savent souvent pas trop à quelle convention collective adhérer. La solution est souvent d'appliquer la convention collective des « travailleurs à col blanc » (*Convenio de Oficinas y Despachos*). Cet accord, qui correspond à un large spectre de professions et d'activités, sans échelle claire de promotion professionnelle, offre des conditions minimales. Malheureusement, vu que de nombreuses activités liées aux services relationnels innovants ne sont pas régulées et ne constituent pas une « profession », on a souvent recours à cette convention collective – bien qu'il nous faudra le vérifier dans nos études de cas (Aiguabella et al 2004).

En Italie, dans le secteur de la garde d'enfants par exemple, il existe trois conventions collectives (*Contratto collettivo nazionale di lavoro*) : une s'applique aux autorités locales (*Enti locali*), une autre s'applique aux écoles catholiques (FINSI), et la dernière s'applique aux coopératives sociales (*cooperative sociali*). La première convention et la dernière convention s'appliquent également à d'autres services relationnels comme l'aide aux personnes âgées. Il y a des différences importantes entre les conventions en termes de temps de travail (par exemple, 30 heures par semaine pour les autorités locales, + 180 heures dédiées à la formation et à la planification, contre 38 heures dans les coopératives sociales) et de salaires (20% de différence entre le personnel des autorités locales et celui des coopératives sociales pour un même travail) (Resca et Sbordone 2004).

Cependant, il est peut-être nécessaire d'évaluer le caractère plus ou moins protecteur des conventions collectives, et par conséquent leur influence réelle sur la qualité de

l'emploi et sur les inégalités entre les travailleurs couverts par une convention collective et ceux qui ne le sont pas. Donc, il peut s'avérer important de s'intéresser aux clauses d'exclusion, de même qu'à la surveillance et au contrôle des conventions.

Pour résumer, au Royaume-Uni, la ligne de démarcation la plus prégnante semble être celle qui sépare le secteur privé du secteur public. Cela provient du fait que la protection statutaire de l'emploi est maintenue à un niveau minimal, et que le niveau de confort provenant du statut d'une personne donnée dépend énormément de la protection supplémentaire accordée par les conventions collectives. Les syndicats ont un rôle bien plus important en ce qui concerne les travailleurs des autorités locales que dans la plupart des autres domaines de l'économie et n'ont pas réussi jusqu'à présent à organiser le secteur privé d'aide et de soin (et la législation récente sur la reconnaissance des syndicats ne s'applique qu'aux organisations avec plus de 21 employés).

En France, les plus grosses différences sont entre les organisations d'employeurs (système « prestataire ») et les particuliers employeurs (emploi direct).

En Espagne et en Italie, nous retrouvons les deux distinctions. En outre, il semble qu'une certaine confusion prévale concernant la convention collective qu'il conviendrait d'appliquer en ce qui concerne certains services relationnels qui ne sont apparus que très récemment en Espagne.

2.1.2. Le type d'employeur

La segmentation du marché du travail peut également provenir du *type d'employeur*.

Les travailleurs employés directement par les utilisateurs sont les plus mal lotis. Cela est surtout dû au fait que les employeurs individuels (utilisateurs) sont les moins conscients du droit du travail et des conventions collectives, et que leur non-respect, de nature souvent involontaire, pourrait paraître commun : par exemple, les augmentations de salaires, déjà très limitées dans la convention collective française, sont considérées comme étant difficiles à mettre en œuvre ; c'est également le cas de l'accès à la formation. En outre, les utilisateurs peuvent demander à leurs employés d'effectuer des tâches non prévues dans le contrat (il n'y a parfois même pas de contrat). Le personnel des employeurs individuels sont très rarement syndiqués et donc particulièrement vulnérables (Yonnet et al 2004). Au Royaume-Uni, où les personnes gardant les enfants ne sont pas salariées par des utilisateurs (elles sont en profession libérale), elles sont également désavantagées en tant que profession libérale, puisque les dispositions statutaires comme le salaire minimum ne s'appliquent pas dans leur cas (Richardson et al 2004).

Les salariés employés des secteurs privés marchand et non-marchand semblent généralement se trouver dans une situation intermédiaire. Dans ces secteurs, il peut exister des différences importantes d'une organisation à l'autre, puisqu'il se peut qu'il n'y ait pas de conventions collectives, ou que ces dernières ne revêtent pas de caractère obligatoire. Finalement, il faut insister sur le fait que certains petits employeurs du tiers secteur sont eux-mêmes dans une situation très précaire (notamment du fait des procédures d'appel d'offre) qu'ils tendent ensuite à répercuter sur les travailleurs (Resca et Sbordone 2004).

Les salariés du secteur public restent, même si cela est en train de changer, dans une situation relativement moins précaire. Cela s'explique tout d'abord par la couverture (ou non) par des conventions collectives. Une seconde source d'explication est liée aux caractéristiques de l'employeur et à son positionnement sur le marché. Cependant, la situation est probablement très différente selon les différentes catégories de salariés du public et, bien que les conditions d'emploi puissent être meilleures pour

certaines d'entre eux (notamment les moins qualifiés) que dans le secteur privé, cela n'est pas forcément le cas en ce qui concerne les conditions de travail. En Italie, les employés des gouvernements locaux dans les services de crèche subissent des conditions plus précaires que les employés des coopératives sociales à cause du développement des contrats à durée déterminée.

2.2. Quelles innovations ?

Il existe différentes initiatives qui visent à procurer au personnel une plus grande stabilité, dans la perspective d'amélioration de leurs conditions générales de travail. Ces stratégies sont souvent liées à la nécessité de s'attaquer à des problèmes plus spécifiques de rotation excessive (*turnover*), qui seront traités plus loin. Ces initiatives vont d'initiatives singulières de certains prestataires à des initiatives sectorielles.

2.2.1. Stratégies individuelles de certains prestataires

Les stratégies individuelles de certains prestataires sont des stratégies très localisées, qui offrent un certain cadre de stabilité au sein de l'organisation, non transférable à d'autres prestataires. Ces stratégies proviennent généralement d'une stratégie de « qualité totale », à l'instar de cette entreprise marchande privée dans le secteur espagnol de l'éducation infantile, qui a adopté une approche en termes de « capital humain », concevant la stabilité du personnel comme un atout dans un secteur concurrentiel. Le recrutement, dès le départ, du personnel sur des contrats à durée indéterminée fait partie de l'image de marque de l'entreprise et de son engagement envers une politique de « qualité totale ». C'est un cas extrêmement rare, qui n'a jusqu'à présent été possible que parce que les actionnaires de l'entreprise ont accepté d'en supporter le risque.

La stabilité du personnel, ingrédient d'une démarche de « qualité totale » (ESCS 1)

Cette entreprise privée marchande, qui opère partiellement sur le marché (à travers un centre purement privé), et partiellement dans un cadre d'attribution d'appel d'offre, a opté pour une stratégie de « qualité totale ». L'entreprise a obtenu la norme ISO 9001 pour le secteur éducatif. La direction de l'entreprise considère que cette stratégie de qualité doit incorporer la qualité de l'emploi, ce par quoi elle entend principalement le recrutement de personnel sur des contrats à durée indéterminée. Bien que les salaires soient conformes à la convention collective pour la garde privée d'enfants (c'est-à-dire très bas), ceci constitue une différence substantielle avec la moyenne des prestataires privés. L'entreprise a complètement intégré le discours autour de la valeur du capital humain et conçoit la stabilité du personnel comme un atout décisif dans ce secteur. D'un autre côté, la direction de l'entreprise n'hésite pas à licencier le personnel qui ne se conforme pas à la culture d'entreprise ou celui pour qui il y a eu une « erreur patente de recrutement ».

Comme la firme privée marchande, l'association à but non-lucratif ACNM (ITCS1), en Italie, a opté pour des contrats permanents, qui respectent la convention collective. Mais plus généralement, elle a également choisi de promouvoir des normes élevées de conditions de travail (salaires, contrats, temps de travail, possibilités de formation),

malgré le niveau élevé de concurrence sur le marché. Cela est le fruit d'un douloureux compromis : de meilleures conditions contractuelles, mais des salaires plus bas, vu que la crèche a dû changer de convention collective.

Le compromis adopté par ITCS 1 : de meilleures conditions de travail mais des salaires plus bas

Les employés, une fois reconnus par l'ACNM et initiés à une carrière professionnelle dans l'une des structures directement gérées par l'Association, ont un contrat permanent en conformité avec l'Accord Collectif National de l'ANINSEI (Association Nationale des Instituts Privés d'Éducation). La durée du contrat est strictement liée à la durée de l'obligation entre l'ACNM et ses clients. Il y a quelques années, l'ACNM est passée d'une convention collective plus favorable à celle de l'ANINSEI afin d'être capable de proposer des coûts de personnel plus *appropriés* par rapport aux autres organismes en concurrence dans les appels d'offre.

Le contrat de l'ANINSEI comprend 7 grades, plus deux grades concernant les activités de direction :

<i>Grade</i>	<i>Rôle</i>	<i>Salaires nets en €</i>
I	Nettoyage, maintenance	861,09
II	Nettoyage, assistant, technicien	881,97
III	Cuisinier, éducateur	924,56
IV	Éducateur qualifié	971,40
V	Enseignant possédant un diplôme du secondaire	1035,41
VI	Enseignant possédant un diplôme universitaire	1035,41
VII	Enseignant possédant un diplôme universitaire supérieur	1051,27
VIIIA	Directeur d'écoles élémentaires	1101,95
VIIIB	Directeur d'écoles secondaires (1 ^{er} et 2 nd niveau)	1162,02

Comme cela a été rapporté dans les entretiens, les employés ont été poussés à changer de travail, exclusivement pour des raisons économiques. Les éducateurs, en particulier, participent régulièrement à des concours publics afin d'accéder à un poste dans une crèche publique, leur permettant de bénéficier de meilleures horaires de travail et de meilleurs salaires. En réalité, les crèches publiques utilisent une convention collective offrant des salaires plus élevés (les employés estiment que la différence s'élève à 300/400 € à niveau équivalent de qualification) et des services de 6 heures, au lieu de 7,20.

Mis à part le mécontentement relatif à la faible rémunération, les employés ne manifestent pas d'autres plaintes ou revendications. Les éducateurs ont confirmé que les *conditions et l'environnement de travail sur leur lieu de travail sont excellents et qu'il est difficile de trouver des conditions aussi favorables et stimulantes dans d'autres contextes de travail*. D'un autre côté, ils déclarent néanmoins qu'il est difficile d'avoir une vie décente avec un tel salaire. Habituellement, les éducateurs comptent sur l'aide extérieure de leurs parents, ou de leur mari, et elles ont souvent un second emploi.

L'ACNM prend davantage en considération cet aspect et essaye de le compenser en proposant des initiatives par rapport à la formation et en offrant un travail intéressant sur un lieu de travail idéal. D'après les entretiens, les éducateurs participent aux

initiatives de formation professionnelle organisées de manière permanente, reçoivent un soutien pédagogique durant les activités d'enseignement et tirent bénéfice de l'environnement riche et participatif qu'est leur lieu de travail. Pour le coordinateur de la crèche exclusivement, qui a un profil de directeur, l'ACNM fournit une augmentation du salaire net de 40%. En aucun cas, l'aspiration des éducateurs est de trouver un travail mieux payé.

Il faut noter qu'en général, les expériences professionnelles préalables des éducateurs sont marquées par la prévalence d'emplois instables et précaires. Comme le remarque l'éducateur interrogé, *l'ACNM offre un emploi stable et motivant, même si cela se limite à la durée du contrat (d'habitude 3-4 ans). La formation est bien assurée de sorte que les éducateurs grandissent d'un point de vue professionnel.* Donc, même si l'aspect financier reste insatisfaisant, l'opportunité d'emploi qu'offre l'ACNM aux jeunes éducateurs est appréciée.

De manière plus générale, en ce qui concerne les relations contractuelles, la réalité du tiers secteur est celle d'un secteur qui éprouve de grandes difficultés à offrir des contrats permanents. Cela est dû à la volatilité des financements et à l'incertitude quant à l'activité future. La logique immédiate à court terme est de recruter sur des contrats à durée déterminée, bien qu'il soit coûteux de former de nouveaux travailleurs pour des courtes périodes. De plus, ces pratiques enfreignent souvent les règles légales portant sur ce type de contrats.

Le cas de l'ESCS 5, une coopérative espagnole qui doit recruter son personnel sur des contrats à durée déterminée à cause de son statut légal, mais peut offrir, de temps en temps, à certains des employés de devenir membres de la coopérative, illustre à quel point les associations à but non lucratif sont confrontées à des difficultés économiques si sévères qu'elles ne peuvent offrir de bonnes conditions contractuelles.

Les difficultés liées à l'amélioration des conditions contractuelles : le cas ESCS 5

En tant que coopérative, ESCS 5 a un problème, qui est que pour cinq membres de la coopérative sous le statut de la profession libérale, seul un travailleur salarié permanent peut être employé. Jusqu'à présent, la coopérative n'a pas encore créé un seul emploi, mais les membres de la coopérative envisagent d'employer la dame chargée du nettoyage sur un contrat permanent. D'après eux, il est difficile de trouver du personnel de qualité sur de tels postes, et le fait que l'hygiène soit aussi importante dans les crèches sont les raisons de leur choix. Cependant, on peut également penser que cette option d'embaucher une femme de ménage sur un poste permanent permet à la fois de garder les coûts salariaux au minimum, tout en évitant de créer de la discrimination entre les éducateurs.

Les éducateurs sont donc recrutés uniquement sur des contrats à durée déterminée de six mois (renouvelable une fois), et ensuite sur des contrats d'un an (pour une durée de quatre ans). Les membres du personnel sont informés dès le départ du fait qu'ils ne peuvent obtenir de poste permanent au sein de la coopérative. **Cela peut être perçu comme un gâchis important, puisque les membres de la coopérative doivent régulièrement former de nouveaux employés.** Cependant, la logique de maîtrise des coûts et les contraintes induites par le statut de coopérative semblent avoir davantage d'importance. La seule solution pour avoir du personnel permanent serait de leur offrir de devenir membre de la coopérative, ce qu'ils ne peuvent se permettre financièrement. Cependant, cette année, une jeune femme qui travaillait pour le compte de la coopérative depuis 4 ans est devenue membre à part entière de la coopérative : cela n'a été rendu possible que grâce au fait qu'un autre des membres de la coopérative est parti. La municipalité a une part non négligeable de responsabilité quant à cet état de fait, puisque comme nous l'avons déjà noté, elle a exigé que l'association soit une

coopérative, et puisque dans le même temps le caractère annuel des subventions accordées est probablement la cause expliquant le choix de l'entreprise de recruter le personnel sur la base de contrats à durée déterminée d'un an.

D'après la convention collective qui s'applique à ce cas précis (convention collective des crèches privées, voir ESCS 12), les contrats à durée déterminée ne sont autorisés que dans deux cas (mis à part les contrats d'intérim) :

« *contratos eventuales* » (littéralement : contrats ponctuels), afin de faire face aux augmentations *temporaires* de l'activité (durée maximale de 12 mois par période de 16 mois) ;

« *contratos de prácticas* » (littéralement : contrats d'expérience professionnelle), prévu pour les jeunes gens diplômés depuis peu (moins de quatre ans), et qui peut courir sur six mois renouvelable jusqu'à deux ans, avec un salaire équivalent à 80% du salaire de la catégorie correspondante la 1^{ère} année et 90% la seconde.

Néanmoins, en pratique, il existe une grande tolérance vis-à-vis des contrats à durée déterminée concernant les travaux et les services dans le cas des organisations financées à travers des subventions annuelles.

De nombreux autres exemples peuvent être cités, mais le message qu'ils véhiculent reste plus ou moins identique. L'idée est qu'il est difficile, pour les organisations du tiers secteur, d'offrir des contrats permanents dans certains pays, ou que cela n'est possible qu'à la condition d'effectuer certains compromis quant à d'autres dimensions de la qualité de travail.

Cependant, dans des pays comme la France, il semble que les contrats à durée déterminée ne soient pas très nombreux, du fait des difficultés rencontrées pour recruter du personnel

Plus généralement, ces exemples nous apprennent que des efforts sont possibles au niveau de l'acheteur, mais que les contraintes financières et institutionnelles dues aux modèles de gouvernance – en particulier le haut niveau d'incertitude qui touche les contrats – constituent des barrières importantes à l'amélioration des conditions inscrites dans les contrats de travail.

2.2.2. Stratégies sectorielles

Dans tous les pays, on attend énormément du dialogue et des négociations au niveau sectoriel. Ce dialogue sectoriel contribue tout d'abord à institutionnaliser les nouveaux services, comme l'aide à domicile aux personnes âgées en France, ou le loisir éducatif en Espagne. Il constitue des étapes nécessaires dans le processus de légitimation de ces nouveaux métiers et activités. Deuxièmement, ces initiatives collectives ont un impact direct sur la situation et la trajectoire des travailleurs. Ces efforts, souvent impulsés par les partenaires sociaux, sont des voies de réforme qu'il convient d'analyser.

Quelles sont les stratégies au niveau du secteur ? Quelles sont les possibilités d'améliorer les relations contractuelles au niveau collectif ?

Les champs d'activités considérés ici évoluent rapidement, ce qui rend plus pressant le besoin d'engager des discussions et de conclure des accords collectifs. Ces secteurs ont besoin de cadres collectifs, visant à contribuer à l'amélioration des conditions de travail et de l'attractivité des emplois.

Nous devons déterminer ici à quel point ces conventions collectives ont réglé le problème de la précarité des contrats de travail. **Il y a en fait ici un réel champ d'innovation,**

puisqu'il n'est pas rare de voir différents régimes s'appliquer dans un seul secteur, voire dans une seule organisation (comme vu précédemment, Ch. 4 § 1).

En **Espagne**, une étude de cas s'est intéressée à l'élaboration et à la mise en œuvre encore en cours d'une nouvelle convention collective concernant le loisir éducatif en Catalogne (ESCS 3). Concernant ce problème des contrats de travail et de la lutte contre la précarité, **cette nouvelle convention collective catalane constitue (potentiellement) un grand pas vers une plus grande stabilité du personnel dans le secteur en encourageant le recours à une forme spécifique de contrats de travail, initialement réservés aux travailleurs saisonniers, celui des contrats de travail « permanents discontinus »**. En particulier, le fait que ce type de contrat soit permanent (CDI) signifie qu'ils sont éligibles au transfert de salariés (type L 122-12), ce qui est une vraie garantie de stabilité : dans le cas où le fournisseur perd un contrat de prestation de services, par exemple, dans une école, son personnel permanent doit être embauché par le nouveau prestataire à qui le contrat a été accordé. Cette initiative est certainement l'une des caractéristiques essentielles de la convention collective catalane. Cette forme contractuelle prendra sans doute du temps à être mise en œuvre dans le secteur, puisque l'un des principaux prestataires non-marchand de Catalogne (ESCS 6), dont la Fondation (actionnaire principal) était l'une des parties de la convention, continue à recruter du personnel sur des contrats à durée déterminée (dits « pour travaux et services »). Cependant, certains des jeunes salariés interrogés, qui étaient auparavant sous des contrats de ce type depuis des années, renouvelés d'un projet à l'autre, viennent juste de se voir offrir le statut du contrat permanent discontinu : comme la convention collective n'a été signée qu'au début de 2005, elle ne portera complètement ses fruits que lors des prochaines années. Ce changement est loin d'être insignifiant.

L'analyse de la convention collective montre que les conditions d'emploi pour certaines catégories de travailleurs temporaires connaissent une légère amélioration par rapport aux dispositions légales basiques, mais le secteur restera caractérisé par un recours massif aux contrats à durée déterminée, étant donné que toutes les justifications possibles pour de tels contrats sont disponibles et précisées dans la convention. Contrairement à certaines conventions collectives, celle-ci ne détermine aucun taux maximal de contrats à durée déterminée, ni aucun progrès vers un moindre recours à ce type de contrat. L'une des personnes interrogées venant du monde syndical était parfaitement consciente que les progrès réalisés sur ce problème des contrats avaient été insuffisants, mais affirme qu'il était difficile d'aller plus loin à cette phase. Leur priorité était d'organiser les travailleurs et de créer ensuite une pression sociale afin de renégocier la convention à une phase ultérieure (sans nécessairement attendre que la convention actuelle arrive à son terme).

Ce dernier exemple montre bien qu'à mesure que le secteur évoluera et grossira, il en ira de même pour la convention collective et le dialogue social.

3. La question des heures de travail

3.1. Heures de travail et emplois de qualité

Comme déjà noté, **le facteur de précarité qui prévaut probablement le plus, dans tous les pays et les secteurs, est l'emploi à temps partiel combiné à un faible salaire**, les salaires étant déjà assez proches du salaire minimum, n'en recevoir qu'une fraction est susceptible de mettre l'employé dans une situation économique très difficile.

L'emploi à temps partiel a également des répercussions sur l'accès à la protection sociale, dans les pays disposant d'un système de protection sociale contributif. Certaines activités du champ des services relationnels sont en effet marquées par des niveaux extrêmement bas d'heures travaillées par semaine.

Au **Royaume-Uni**, les salariés du secteur de la garde d'enfants sont ceux qui sont les moins susceptibles de travailler à temps plein, à un niveau inférieur de 20 points de pourcentage à celui de l'ensemble des femmes actives travaillant. D'après l'enquête sur les forces de travail (1997-1999), le nombre moyen d'heures travaillées par semaine s'élevait à 23. Tandis que l'introduction d'un salaire minimum peut être perçu comme un système de protection sociale pour les salariés mal-payés comme ceux du secteur de la garde d'enfants, Cameron, Mooney et Moss (2002, p. 586) notent que de nombreux travailleurs du secteur gagnent davantage que le salaire minimum « sans pour autant acquérir l'indépendance financière » (cité par Richardson et al., 2004). Une étude précédente avait déjà montré la prévalence de phénomènes identiques pour les salariés de l'aide à domicile des personnes âgées (Baldauf 2003).

Globalement, le travail à temps partiel dans les autorités locales se confine surtout au travail manuel, tel que pour le personnel auxiliaire des écoles, les aidants à domicile et le personnel de nettoyage. Les employés à temps partiel sont surreprésentés aux grades inférieurs et sont surtout des femmes. Les femmes travaillant à temps partiel représentent 50% de la main d'œuvre totale du NJC, les hommes ne représentant que 5.1 % du total (Local Government Pay Commission, 2003, cité par Richardson et al 2004).

En **France**, le faible nombre d'heures de travail semble être la règle, surtout pour le personnel travaillant pour le compte d'organisations du tiers secteur fournissant de l'aide à domicile aux personnes âgées, avec des semaines s'élevant en moyenne à 16 heures de travail (Dutheil, 2000). Cependant, ce montant ne prend en compte que les heures de travail effectuées pour une organisation, ce qui néglige le fait que les salariés du secteur travaillent parfois pour différentes organisations ou pour des particuliers. Reste que, avec des salaires horaires fixés au niveau du salaire minimum, ces travailleurs se trouvent dans une situation précaire et éprouvent des difficultés à avoir le droit au système de protection sociale. Apparemment, le recours à la *Couverture Maladie Universelle (CMU)*, programme créé par le dernier gouvernement socialiste en place afin de couvrir ceux qui sortent du système de contribution, est fréquent. Dans le secteur de la garde d'enfants, les choses semblent quelque peu différentes, au moins pour les *assistantes maternelles agréées* dont les deux-tiers travaillent à temps plein, et parfois même des heures supplémentaires (Algava et Ruault 2003).

En **Espagne**, l'information est assez limitée. Dans le domaine des services à visée sociale, 14.5% des personnes travaillaient à temps partiel en 2000, mais le chiffre s'élevait à 55.4% dans les services à domicile (Gabaldón et al. 2002). Cependant, l'expérience des contrats à temps partiel est probablement très différente pour les professions traditionnelles du travail social dans l'administration publique et pour les nouvelles activités du secteur privé. Une étude de l'Observatoire des Qualifications en Galice a montré que, sur ceux recrutés dans la région sur des activités nouvelles de garde d'enfants (principalement des moniteurs et des travailleurs de crèche), 62.7% étaient sur des contrats temporaires à temps partiel. Les services aux immigrés semblent offrir des conditions d'emploi très variables. Cependant, pour les nouvelles activités telles que celles d'interprètes et de médiateurs, le nombre d'heures hebdomadaires semblait être très bas (Aiguabella et al. 2004).

En **Italie**, nous n'avons que des données relatives aux catégories macroéconomiques déjà mentionnées dans le premier chapitre du rapport. Dans l'éducation, les contrats à

temps partiel augmentèrent de 5% en 1996 à 8% en 2002. Dans le domaine de la santé, ils passèrent de 7% à 11%. Dans les associations de 11% à 16%. Dans les autres types de services sociaux de 11% à 13%. Dans le travail à domicile de 43% à 47%. Le ratio entre contrats à temps plein et contrats à temps partiel est similaire dans tous les territoires étudiés. Cela est vrai tant en 1996 qu'en 2002, bien que les contrats à temps partiel aient augmenté d'une moyenne de 6% dans la région d'Emilie-Romagne, 8% dans la région du Lazio et 9% en Italie en 1996 à une moyenne de 12% en Emilie Romagne, 11% dans le Lazio et 12% en Italie en 2002.

En **Allemagne**, le travail à temps partiel est devenu de plus en plus développé en particulier dans le secteur des services. Approximativement 50% de tous les employés du secteur de l'aide et du soin à domicile travaillent sur une base à temps partiel. Les contrats d'intérim et autres « petits boulots » se sont de plus en plus développés ces dernières années, affectant principalement la main d'œuvre féminine. Dans le domaine du soin ambulatoire, à peu près 20% de tous les employés travaillent sur la base d'un contrat propre aux « petits boulots », avec une protection socialement limitée et incertaine (Voss et Spitzner 2004).

L'emploi à temps partiel semble ainsi constituer la première source de flexibilité pour les employeurs du secteur relationnel. Il n'existe traditionnellement pas de régulation du nombre minimum d'heures, à l'exception de la *Convention collective nationale « Aide à domicile / maintien à domicile »* française qui interdit les contrats de moins de 70 heures par mois. Cependant, ce seuil reste très bas, et n'interdit pas réellement le recours à ce type de flexibilité, d'autant qu'il existe une clause d'exclusion pour les organisations traversant des difficultés économiques sévères (Yonnet et al 2004).

Au Royaume-Uni, et surtout en Espagne, les contrats à durée déterminée sont très largement utilisés. La part des travailleurs dans le domaine de la garde d'enfants sur des contrats à durée déterminée s'élevait à 20% en 1999 LFS, un taux bien plus élevé que le pourcentage moyen de CDD sur l'ensemble des secteurs (entre 6 et 7% de tous les emplois). Cela reflète la grande proportion d'assistants éducatifs incluse dans la catégorie de la garde d'enfants (Richardson et al 2004). De plus, il y a une très grande proportion de « contrats à zéro heure » (un type de contrats sur demande – *on-call contracts* – dans le secteur de l'aide et du soin). Comme cela est bien connu, l'emploi temporaire est une caractéristique structurelle du marché de l'emploi espagnol (et affectant actuellement 31% de la force de travail), mais cela semble être encore plus le cas dans le secteur de l'aide et du soin⁵⁶.

Dans les services destinés aux immigrés, la situation semblait différer grandement d'un prestataire à l'autre, selon le type de service fourni (par exemple, les interprètes peuvent ne travailler que quelques heures par semaine et sont payés à l'heure), le cadre de financement (contrats de travail annuels à durée déterminée dans le cas des subventions annuelles par l'autorité locale), la position dans l'organisation, etc. L'une des conséquences peut être la coexistence de conditions d'emploi hétérogènes dans les agences à employeur multiple, comme celle mise en place par la municipalité de Barcelone (Aiguabella et al 2004).

De plus, **les dispositifs non standards en termes d'heures de travail (spécialement le travail de nuit et le week-end, les changements de créneaux à court terme, etc.)** semblent être assez fréquents dans certaines activités des services relationnels. Cela provient souvent des spécificités du travail dans ce secteur des services

⁵⁶ Comme semble le confirmer par exemple l'objectif de 33% de contrats permanents d'ici 2002, inscrit dans la convention collective pour l'aide aux personnes âgées en établissement et à domicile.

relationnels: par exemple, ouverture le matin, toute la journée, et même la nuit pour la garde d'enfants, ou horaires fragmentées pour l'aide aux personnes âgées, etc. Ces problèmes ont été analysés ci-dessus. L'extension des heures d'ouverture constitue la preuve d'une tendance accrue à l'adoption de nouveaux modèles de gestion et d'une focalisation sur le client. Ces formes de flexibilité, dont bénéficient les parents, ont un impact sur les conditions de travail, puisqu'elles peuvent augmenter le risque d'explosion du travail à temps partiel.

De plus, la grande incidence du travail à temps partiel peut également, dans les pays ayant un système contributif (tous les pays étudiés sauf le Royaume-Uni), empêcher l'accès à la protection sociale.

Au Royaume-Uni, l'accès à la protection sociale varie selon le type d'employeur. Même dans le secteur public (services à visée sociale des autorités locales), il existe des inégalités dues au fait que tous les travailleurs de l'autorité locale ne peuvent pas forcément bénéficier des *Local Authority Pension Scheme* (LGPC). Les rapports LGPC indiquent que 50% des travailleurs à temps partiel masculins et 34 % des travailleurs à temps partiel féminins ne participaient pas au programme. *L'Office of Deputy Prime Minister* (ODPM) suggère que le programme est conçu pour les employés qui ne peuvent attendre de progression de salaires et ne bénéficie pas nécessairement aux travailleurs à temps partiel et aux travailleurs moins payés (Richardson et al 2004).

En Allemagne, le syndicat du secteur des services, *ver.di*, dénonce fréquemment les mauvaises conditions de travail dans le secteur de l'aide à domicile et dans celui de la garde d'enfants. Dans les deux secteurs, les PME privées deviennent de plus en plus importantes. Dans ce contexte, le nombre d'emplois non protégés et précaires non couverts par des conventions collectives ou la régulation publique a considérablement augmenté ces dernières années (Voss et Spitzner 2004).

En Espagne et en Italie, les travailleurs à domicile sont clairement dans une situation précaire par rapport à l'accès à la protection sociale. En Espagne, comme nous l'avons déjà indiqué, les travailleurs à domicile enregistrés sous le régime spécifique bénéficient d'une protection sociale moins étendue concernant les incapacités temporaires ou les retraites et n'ont pas d'accès à l'assurance chômage. En Italie, il semble que la convention collective récente couvrant les travailleurs à domicile fournisse également une protection sociale moins importante que les autres conventions collectives dans le secteur de l'aide et du soin. Cela mis à part, il faut garder à l'esprit que la grande majorité des travailleurs du secteur en Espagne ne sont pas déclarés. Le même constat s'applique à l'Italie.

Les exemples ne manquent pas. Tous montrent que les *heures de travail sont un domaine clé d'innovations à la fois de la part d'organisations individuelles et de la part d'initiatives sectorielles, ce qui semble rendre une intervention publique opportune. Quelles sont les innovations observées dans notre travail de terrain ?*

3.2. Quelles innovations ?

S'il est compliqué d'augmenter les heures de travail pour les organisations, offrir des emplois du temps fixes ou stables aux travailleurs serait un bon début pour la qualité de travail.

En **Italie** (ITCS1), les **plannings de travail** sont déterminés entre les éducateurs au début de l'année et sont maintenus sur une base annuelle. De cette manière, les éducateurs peuvent bénéficier d'emplois du temps fixes. Comme l'a noté l'un des

coordinateurs pédagogiques de cette association, *la qualité de travail dans notre crèche est très élevée comparée aux autres lieux de travail*, et parmi les principaux éléments augmentant la qualité de travail dans cette association figure *la possibilité de s'accorder au sujet de l'emploi du temps, et des horaires de travail*. Cependant, *la rémunération est le principal aspect d'insatisfaction pour les éducateurs et les opérateurs*. Une fois encore, on constate un hiatus entre les innovations relatives aux emplois du temps et la politique salariale.

Nous avons déjà mentionné cette étude de cas dans le paragraphe précédent relatif aux innovations liées au contrat de travail, en insistant sur l'existence de tels compromis entre les conditions de travail et les salaires (voir encadré ci-dessus).

En **Espagne**, ESCS 8 est une école maternelle municipale sous-traitée, pour qui les spécifications d'appel d'offre sont relativement bonnes comparées à d'autres (par exemple, ESCS 12). Des décisions originales ont été prises ici : le cahier des charges fixe les niveaux de salaire, bien supérieurs aux niveaux convenus dans la convention collective (mais pas aussi élevés que dans l'administration publique). Concernant les conditions de travail, il est remarquable que tout le personnel de service travaille à temps plein et que les salaires soient meilleurs que ceux prévus dans la convention collective des services privés à l'enfance. Globalement, le centre est dans une situation bien moins précaire que celle étudiée dans le cas ESCS 12 (très comparable), grâce à une attitude plus généreuse de la municipalité, qui, par exemple, fournit également le bâtiment et les pièces sans demander aucun loyer (sauf les charges d'électricité, de gaz, d'eau, etc.). Cependant, dans le cas ESCS 12 également, presque tout le personnel de service travaille à temps plein à quelques rares exceptions près. La principale différence entre les deux organisations concerne les contrats de travail, comme expliqué précédemment.

Ces études de cas espagnoles illustrent encore une fois l'importance du cahier des charges. Nous constatons que, dans les cas où l'appel d'offre n'insiste que sur le prix, les contrats sont flexibles, à temps partiel, et la direction demande fréquemment à ses employés d'accepter d'effectuer des heures supplémentaires pour rien. Dans le second cas, l'autorité municipale a introduit une clause sociale, ce qui fait que les salariés qui le veulent peuvent travailler à temps plein.

Au **Royaume-Uni**, une crèche privée essaye d'offrir des emplois à temps plein aux salariés qui le demandent. Cette approche est facilitée par le fait que les crèches privées ont des heures d'ouverture étendues et que l'entreprise a réussi, dans certaines villes, à concentrer plusieurs crèches dans une zone géographiquement restreinte. Ainsi, les employés peuvent se déplacer d'un lieu de travail à l'autre, si les besoins en personnel fluctuent. Dans une zone urbaine particulière, l'entreprise leur fournit des bicyclettes et le temps de transport d'un point à l'autre est comptabilisé dans les heures de travail⁵⁷.

En **France**, dans plusieurs de nos études de cas concernant l'aide à domicile aux personnes âgées, les employés se voient offrir de travailler le nombre exact d'heures qu'ils désirent. Le système est conçu pour développer la loyauté des employés en combinant un contrat à temps partiel et un contrat à durée déterminée. Une initiative intéressante est de garantir les heures de travail aux employés. Dans ce contexte, les contrats peuvent stipuler des heures de travail variables en fonction du nombre de personnes âgées pour qui l'entreprise travaille. Dans notre exemple, les heures de travail, et donc les salaires, sont garantis si les personnes âgées sont hospitalisées de manière temporaire.

⁵⁷ Le personnel n'avait pas besoin de se déplacer entre les crèches pour se construire un temps plein – la société emploie désormais son personnel avec des contrats de type « cluster », qui stipulent qu'ils peuvent être amenés à travailler dans n'importe quelle crèche dans une zone donnée – si une crèche est calme (certains jours de la semaine) le personnel va dans une autre crèche plus occupée – mais il ne s'agit pas de mettre les heures et les jours bout à bout pour constituer (difficilement) un temps plein.

Jusqu'à présent, seules les initiatives provenant d'organisations individuelles ont été évoquées. Les choses sont moins évidentes du point de vue des initiatives collectives.

Nous avons déjà noté le rôle important des autorités locales dans le cahier des charges des appels d'offre publics, qui peut permettre d'améliorer les conditions de travail (comme dans le cas ESCS 8), mais cela n'est pas une initiative collective.

Nous avons également noté que dans des pays comme la France, quand le sujet des heures de travail est évoqué, il n'est fait mention que d'un minimum très bas (70 heures par mois), ce qui est mieux que rien, mais ne peut pour autant constituer pour les salariés une garantie forte contre la précarité ou la pauvreté.

3.3. Conclusion

La typologie de la Fondation de Dublin considère avant tout les heures de travail du point de vue de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. On retrouve cette dimension dans les services à la personne, mais les heures de travail doivent également être envisagées du point de vue des heures de travail permettant d'acquérir un niveau de revenu adéquat. Nous avons vu ci-dessus que le travail à temps partiel a un impact sur la protection sociale des employés. Plus généralement, c'est un facteur de précarité.

De nombreux salariés travaillant dans le service à la personne désirent des heures de travail qui ne soient pas à temps plein. Cela s'explique par deux raisons principales :

- un nombre important de ces salariés sont des femmes âgées de plus de 40 ans qui essayent de réintégrer le marché du travail. Ayant souvent des familles assez jeunes, elles ne veulent pas d'emploi à temps complet ;
- d'autres sont des personnes qui étaient exclues dans le passé du marché du travail et ne peuvent en général prendre d'emploi à temps plein.

Cette demande pour des emplois à temps non complet provient cependant également d'autres besoins émanant des prestataires. Tandis que les services de crèche et de garde d'enfants peuvent en général offrir du travail à temps complet, les services d'aide à domicile nécessitent énormément de flexibilité et conviennent davantage à un nombre élevé de travailleurs à temps partiel.

Cependant, quand il y a des pénuries d'emploi, il devient nécessaire d'offrir du travail à temps complet pour attirer des jeunes et des hommes et lutter contre la concurrence imposée par d'autres secteurs d'activités du point de vue de l'attractivité et du recrutement.

Nous avons également pu observer plusieurs cas qui innovent afin d'améliorer les heures de travail. Un enseignement général peut être mis en évidence : l'organisation du travail ne doit pas simplement être « orientée vers le client » mais également être « orientée vers l'employé » afin de maintenir la loyauté du personnel et d'améliorer la qualité. Les exemples cités montrent que les deux ne sont pas incompatibles.

4. Les salaires

4.1. Le problème des bas salaires

Le problème général des bas salaires, qui provient des faibles taux de salaire et de l'étendue du temps partiel, a déjà été soulevé. L'idée est ici d'insister sur les initiatives locales ou les initiatives collectives visant à augmenter les salaires dans l'économie des services relationnels.

Les salaires des emplois les moins qualifiés dépassent rarement le salaire minimum. Malgré tout, les conventions collectives, lorsqu'elles existent, essaient de relever ce niveau pour pouvoir attirer des personnes vers ces métiers.

L'existence de conventions collectives ne garantit pas de bonnes conditions de travail. Parfois les syndicats sont trop faibles pour négocier un revenu supérieur aux minima légaux. Ainsi, en Catalogne, le salaire d'un instituteur de classe maternelle du privé, régie par une convention collective, est-il deux fois inférieur à celui d'un instituteur du public. De plus, du fait de la nouveauté de certains métiers, la convention collective applicable est une convention quelque peu fourre-tout et très peu protectrice.

En Italie, on trouve le même type de différence, par exemple entre le statut des fonctionnaires et la convention collective des coopératives sociales. Le résultat est que les employés du privé cherchent à passer dans le secteur public.

Dans tous les pays de notre recherche, les personnes employées directement par les particuliers jouissent des conditions les plus mauvaises. Toutefois, notamment en France, certains salariés font ce choix car, à court terme, ils obtiennent parfois d'un particulier un salaire légèrement supérieur qu'ils ne l'obtiendraient d'une entreprise : l'entreprise a des frais de gestion qu'elle répercute nécessairement sur le client.

Nous sommes ainsi dans une situation assez paradoxale où le secteur public offre dans tous les pays de notre échantillon les meilleures conditions salariales. Même si le secteur public représente désormais une part minoritaire de l'emploi, il reste en concurrence, tant dans le domaine des crèches que dans celui de l'aide à domicile par exemple. Au Royaume-Uni, le NHS continue d'assurer une partie des services aux personnes âgées. En France, dans les Centres Communaux d'Aide Sociale (CCAS), on peut voir cohabiter des personnels sous statut de fonctionnaire communal et des personnels sous statut privé. Or, dans tous les exemples rencontrés, le statut de fonctionnaire offre de meilleures conditions salariales.

Les partenaires sociaux sont donc ici face à un défi supplémentaire : non seulement les pouvoirs publics jouent un rôle important dans la définition des conditions de travail et des salaires par le biais des cahiers des charges qu'ils imposent aux prestataires de services, mais ils présentent une norme salariale supérieure, qui d'une part attire les salariés et d'autre part constitue une référence que les organisations syndicales ne peuvent considérer que comme légitime.

Les pouvoirs publics, dans la mesure où ils ont fait le choix des marchés sociaux, ne peuvent ignorer cette contradiction qu'ils ont eux-mêmes générée.

4.2. Bas salaires et conditions salariales injustes

La question des salaires n'est pas seule en jeu. Au-delà du problème des bas salaires, les conditions salariales injustes sont également assez typiques des services relationnels. Nous faisons ici référence à la fois aux abus liés au salaire (par exemple, heures supplémentaires non payées), souvent impunis, et aux conditions

salariales restrictives (par exemple, frais de transport non payés dans le cas des employés de l'aide à domicile; non prise en compte de l'ancienneté).

Au **Royaume-Uni**, bien que le principe s'appliquant aux employés à temps partiel soit qu'ils « doivent bénéficier de la paye et des conditions de service au prorata de celles dont bénéficient les employés à temps plein dans la même autorité » (Green Book, Part 2: section 8.1), comme prévu par la directive européenne sur le travail à temps partiel, les travailleurs à temps partiel ne touchent que le « taux de salaire horaire normal » pour les heures supplémentaires qu'ils effectuent, plutôt qu'un taux bonifié. Parmi les travailleurs en temps partiel, trois des six activités avec le plus d'heures supplémentaires non valorisées (payées à un taux normal) peuvent être rangées dans la catégorie des services relationnels : c'est-à-dire, le personnel des établissements résidentiels (19%), les assistants d'aide et de soin (plus de 15%) et les aides ménagères (13.8%) (Local Government Pay Commission, 2003, cité dans Richardson et al 2004).

En **France**, les aides à domicile couverts par la convention collective des employés de maison ne sont pas payés pour leur frais de transport (Yonnet et al., 2004). De plus, il est très difficile pour eux d'obtenir la reconnaissance de leur ancienneté dans leur emploi, du fait que les utilisateurs-employeurs sont peu susceptibles d'être au fait de leurs obligations en la matière. Les dispositions relatives à l'ancienneté dans les deux conventions collectives s'appliquant aux aidants à domicile sont de toutes manières très limitées (*ibid.*).

En **Espagne** (Catalogne), il nous a été rapporté que le personnel employé dans le tiers secteur et les syndicats (par exemple, dans le domaine des services aux immigrants) effectuent des heures supplémentaires impayées, car le fait de travailler dans de telles organisations est encore considéré comme étant une « vocation ». La convention collective pour les « travailleurs en col blanc », qui s'appliquait souvent aux nouveaux services comme les services aux immigrants faute de mieux, ne prend pas en compte l'ancienneté.

4.3. L'incertitude liée à la gouvernance

Pour le secteur privé, tant marchand que non-marchand, la dépendance vis-à-vis des instances de financement et l'incertitude ont un impact direct sur les salaires. **Un problème général dû aux conditions de gouvernance provient de l'incertitude et de la peur quant aux coupes budgétaires. Ce n'est en fait pas tant l'incertitude économique (qui est tout à fait normale) que « l'incertitude de gouvernance » qui a des conséquences sur la main d'œuvre et sur les conditions de travail.** Parmi les conditions de travail, quand il est possible d'améliorer la relation contractuelle ou même les horaires/heures de travail comme nous l'avons vu ci-dessus, il est souvent plus difficile d'augmenter les salaires. Ceci est évidemment un motif d'insatisfaction et de plainte pour les travailleurs.

Par exemple, en **Italie**, les opérateurs du service public sous-traité de médiation sociale « S. » (ITCS3) sont très satisfaits de leur emploi (contenu, qualité et environnement) mais ne le sont pas de leur salaire. En particulier, le salaire est incertain et dépend de facteurs extérieurs, comme la durée du contrat qu'a la coopérative avec la municipalité, les ressources financières allouées par la municipalité aux services à visée sociale, et, ce qui est lié, la priorité politique des différents administrateurs politiques. Les deux dernières majorités municipales à Rome ont donné une réelle importance aux services sociaux et à visée sociale mais cela semble très lié à la gestion et aux priorités politiques.

Déjà en Italie, nous avons cité plus haut l'exemple de cette école (ITCS 1) qui a quitté il y a quelques années une convention collective plus favorable pour celle de l'ANINSEI afin d'être capable de proposer des coûts salariaux plus *compétitifs* que ceux d'autres

organismes en concurrence dans les réponses à appel d'offre. Néanmoins, comme indiqué par son président, « *il existe d'autres conventions collectives utilisées dans le même secteur qui offrent des conditions salariales encore moins avantageuses, comme celle des Coopératives Sociales; c'est également le cas de certains types de contrat, comme les contrats temporaires, qui offrent des niveaux de garantie et de stabilité plus bas. Nous sommes conscients que certains appels d'offre sont gagnés parce que l'ACNM offre un projet pédagogique valide et bien fondé, mais de nos jours, les coûts de personnel jouent globalement un rôle très important* ». Le changement des conditions contractuelles a naturellement déplu aux salariés mais cela, comme l'indiquent les entretiens, a été compris et accepté. Il n'y a pas eu de protestation ou de licenciement particulier suite à ce changement, mais il n'en reste pas moins que les travailleurs se plaignent plus souvent maintenant de leur salaire et rémunération qu'avant.

Le cas est très intéressant : afin de rester compétitive, cette organisation a compensé la perte d'un élément composant la qualité de travail (réduction des salaires) par une amélioration d'autres éléments (les qualifications et la participation des travailleurs aux décisions). Cela pourrait ressembler à un nouveau modèle, paradoxal, associant bas salaires mais qualifications élevées, dans une organisation où les relations sociales sont bonnes (comme le suggère le niveau élevé de participation des travailleurs et une philosophie communément partagée faite de principes sociaux). Le risque est que les pratiques convergent vers un tel « modèle ».

4.4. Salaires et ressources humaines

Le fait est en effet que le problème des coûts est crucial, le premier poste de dépense étant les ressources humaines. Les organisations du secteur des services relationnels sont intensives en travail, et les salaires sont un élément important de leur compétitivité. Mais dans un contexte d'activité croissante avec des goulets d'étranglement sur le marché du travail dans certains pays, les salaires sont également le principal élément d'attraction des travailleurs. Des salaires plus élevés, par rapport aux prix du marché, sont évidemment un élément d'amélioration de la qualité de travail, mais le constat est relatif et non absolu. On peut augmenter les salaires, tout en étant à un niveau encore très bas en termes absolus, ou en comparaison d'autres métiers.

Plus relativement, une bonne question est de savoir pourquoi un travailleur préférerait travailler dans les services relationnels plutôt que dans d'autres emplois où il/elle aurait une chance d'être recruté et ce dans des meilleures conditions d'emploi. La réponse est claire. Comme le déclare l'un des directeurs expérimentés de l'une des structures britanniques étudiées dans nos études de cas :

« ... les gens gagnent parfois plus (d'argent) chez Asda [une chaîne nationale de supermarché possédée par WalMart] qu'en travaillant dans l'aide à domicile et je pense que les opportunités qu'il y a maintenant et qu'il n'y avait pas avant à Sunderland sont un facteur clé, l'autre est que c'est un métier exigeant, et les gens y entrent souvent et pensent, oh, c'est très exigeant, très stressant, et cela nécessite d'être très responsable (...). »

Nonobstant les initiatives mises en place pour améliorer l'image du secteur des services relationnels et toutes les initiatives visant à améliorer les conditions de travail, le problème du salaire reste entier.

Dans un pays comme l'Espagne, où le recrutement n'est pas un problème puisque les hauts taux de chômage créent une vraie pression sur les travailleurs inexpérimentés, les jeunes travailleurs intègrent souvent le secteur de la garde

d'enfants avec de bas salaires, en espérant une progression de salaire qui ne se concrétise jamais dans les faits. Ils finissent par travailler pour de bas salaires, ce qui induit de mauvaises conditions de vie, et souvent l'impossibilité de quitter le foyer parental.

Les salaires sont aussi un moyen *d'améliorer la productivité et la motivation au travail*. C'est ce que la théorie économique appelle les « salaires d'efficience », en insistant sur la nature double des salaires : ils sont la contrepartie qu'un travailleur reçoit de son travail, mais ils sont également un moyen d'incitation pour stimuler les travailleurs, ou pour augmenter l'équité entre eux, ce qui peut avoir pour résultat qu'ils ont le sentiment d'être considérés à leur juste valeur⁵⁸. En **Allemagne** par exemple, dans l'aide aux personnes âgées, DECE7 semble avoir développé l'usage de tels salaires d'efficience.

Les salaires peuvent être bas parce que le nombre d'heures de travail est également réduit. Cela crée de fortes pressions sur les salariés, qui sont contraints d'accepter n'importe laquelle des missions qu'on leur propose. Cela est bien exprimé par le commentaire d'un travailleur de l'aide et du soin au Royaume-Uni: « *Vous augmentez vos heures très graduellement à partir de rien au départ. Vous devez travailler, vous prendriez n'importe quoi et tout ce qui vous passe sous le nez en termes d'heures – 'peux-tu répondre à cette demande, peux-tu répondre à cette demande?' – 'oui, oui, oui!' Vous en avez pour créer votre clientèle.* »⁵⁹

Même quand un nombre suffisant d'heures est obtenu, elles peuvent vite être reperdues : « *Ce n'est pas un métier où l'on peut dire : je travaille tant d'heures aujourd'hui, tant d'heures demain, parce que cela change tous les jours. Du jour au lendemain, je viens de perdre deux clients qui représentaient pas mal d'heures, et bien entendu, je n'ai pas à ma disposition suffisamment de cas disponibles au jour le jour pour les remplacer et donc une fois encore je prends tout ce qui passe* ».⁶⁰

La situation n'est pas la même pour tous les travailleurs de l'aide aux personnes âgées. Ceux du domaine de l'aide à domicile rencontrent des difficultés différentes de ceux qui travaillent dans des établissements de soin ou des maisons de retraite. Comme le note un travailleur: « *...dans un établissement résidentiel, vous touchez automatiquement un salaire donné à la fin du mois, quoi qu'il arrive. Vous avez 'x' nombre d'heures et vous savez à la fin du mois que vous aurez tel montant de salaire. Avec ce travail [dans l'aide à domicile] beaucoup de choses peuvent se produire – les clients peuvent partir dans d'autres établissements, ils peuvent mourir, aller vivre avec leur famille, leur famille venir vivre avec eux. Donc vos heures peuvent fluctuer.* »

La situation dans l'aide à domicile est exacerbée par la physionomie des heures de travail. La demande se concentre en effet sur les débuts de matinée, les soirées, et les week-ends. Cela réduit de fait le volume de travail disponible.

Pour les travailleurs à domicile, l'extrême volatilité de leur activité nécessite des réponses des organisations, afin de leur garantir un **salaire minimum**. En France, de nombreuses organisations proposent des **salaires mensuels fixes** pour les travailleurs de l'aide à domicile.

⁵⁸ Voir G. A. Akerlof, "Labor Contracts as Partial Gift Exchange," *Quarterly Journal of Economics*, 97, 1982, p543-69; Akerlof and Yellen, "The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment," *Quarterly Journal of Economics*, 105 (2), (May 1990), pp 255-283.

⁵⁹ Entretien avec un travailleur de l'aide et du soin du cas UKCS1

⁶⁰ Travailleur de l'aide et du soin, cas UKCS4

4.5. Quelles négociations et conventions collectives ?

Comme déjà noté, deux conventions collectives ont été mises en œuvre dans le secteur du loisir éducatif en Catalogne et dans l'aide aux personnes âgées en France, afin d'améliorer les conditions de travail. Bien sûr, les salaires occupent une place centrale dans ces conventions. Dans les deux cas, une augmentation des salaires a été obtenue.

Comment juger ces conventions de ce point de vue, en tenant compte du fait que leur mise en œuvre n'est pas achevée ?

Les salaires dans la convention collective catalane : un succès ?

Pour le personnel en première ligne, les salaires annuels seront compris entre 10 000 € et 14 400 € en 2005 – et entre 13 300 € et 18 000 € en 2007. La majeure partie du personnel sera probablement comptabilisée comme éducateur, à la plus basse échelle de salaires.

L'augmentation sur trois ans est très substantielle (pour les éducateurs, de 33 %). Néanmoins, les salaires de départ sont très bas – le salaire moyen des éducateurs en 2005 n'étant par exemple que de 833 €.

Pour l'un des syndicats, c'est l'une des principales avancées permises par la convention. Lors d'une conférence de presse au début des négociations, ce syndicat a déclaré vouloir demander au moins 600 € pour les éducateurs, c'est-à-dire leur revendication de salaire minimum. Ceci est assez surprenant au regard du fait qu'ils demandaient d'autre part la reconnaissance du « professionnalisme » des travailleurs. Cette revendication initiale a heureusement été revue à la hausse. D'après un autre représentant syndical, la base de la négociation était fondée sur une comparaison entre le secteur de l'hôtellerie-restauration, la convention des cols blancs, et la situation prévalant dans les entreprises représentées⁶¹.

Ces niveaux de salaires peuvent donc être comparés avec les salaires payés au niveau des techniciens dans la convention collective des cols blancs (puisque ils sont compris entre 11 800 € et 12 800 €), d'autant plus que cette convention collective était appliquée dans certaines structures. Les salaires payés aux éducateurs en 2005 sont plus bas mais finiront par être supérieurs à ceux des techniciens dans la convention en question.

Les éducateurs n'ont pas d'obligation, en principe du moins, d'être très qualifié. En Catalogne, ils sont tenus par la loi de posséder le diplôme de « moniteur » que l'on obtient après une formation de 275 heures (100 théoriques, 175 pratiques). Cependant, il semble que les jeunes travaillant dans ce secteur aient un niveau formel de qualification bien supérieur (c'est-à-dire diplômes universitaires).

L'autre point de comparaison est la convention collective du secteur de l'hôtellerie-restauration, étant donné qu'une catégorie professionnelle vient d'être ajoutée pour les éducateurs (aux heures du midi), afin de permettre aux entreprises de restauration de faire acte de candidature pour les contrats dans les écoles. Dans la convention 2004-2007 pour la Catalogne⁶², les salaires pour cette nouvelle catégorie professionnelle variaient selon les provinces, mais s'élevaient à peu près à 850 € sur 14 mois, c'est-à-

⁶¹ D'après un autre répondant, les conventions collectives de l'aide à domicile et en établissement ont également été examinées, mais nous ne les évoquons pas ici car elles sont trop nombreuses (au niveau national et régional).

⁶² CCOO Comerç, Hostaleria i Turisme. *Convenio colectivo para la industria de hostelería y turismo de Catalunya 2004-2007*.

dire 11 900 €. Cependant, l'augmentation prévue pour les prochaines années se limite à celle de l'augmentation du coût de la vie + 1%.

L'idée initiale des syndicats était d'intégrer les éducateurs dans la convention collective (nationale) de l'éducation privée. Cela était également demandé par le *Conseil de la Jeunesse de Barcelone*. Comparer les salaires fixés dans les deux conventions collectives fait donc sens. En 2004, le salaire pour un enseignant assistant était fixé à environ 15 581€, et celui d'un « instructeur » s'élevait à 14 329 €. Ce dernier serait le poste le plus comparable, puisque cela définit le personnel qui aide les instituteurs dans les disciplines qui ne sont pas incluses dans les programmes officiels. Comme nous pouvons donc le voir, même après la substantielle augmentation prévue pour 2007, les salaires des éducateurs sont en-dessous de ce niveau.

5. La protection sociale

Tous les pays étudiés offrent un filet de sécurité en matière de protection sociale. La précarité des situations provient d'une part du temps partiel, d'autre part de la quasi-absence d'avantages sociaux de branche ou d'entreprise.

Ainsi, au Royaume-Uni, même les employés à temps partiel du service public sont peu couverts par le système de pensions complémentaires (Local Authority Pension Scheme).

En Allemagne, les soins à domicile sont peu couverts par des conventions collectives et en particulier les salariés de PME ne bénéficient que des dispositions légales minimales. Or, en Allemagne, l'essentiel du droit du travail et de la protection sociale est le fruit d'accords collectifs.

En Espagne et en Italie, les travailleurs à domicile bénéficient d'une protection sociale à minima ; en Espagne, ils sont exclus du droit à l'indemnisation du chômage. En France, le faible temps de travail de beaucoup de salariés les conduit à bénéficier de la Couverture Maladie Universelle (CMU), qui est le filet de sécurité du système français.

6. Les droits à convention collective

Les salariés de ces secteurs ne sont pas discriminés en droit dans les pays étudiés. La difficulté provient :

- du fait que beaucoup de salariés sont employés directement par le client ou par des PME. Nous sommes alors dans le cas général, que le mouvement syndical n'a réussi à résoudre dans aucun des cinq pays considérés : comment représenter les salariés des PME et surtout des TPE ?
- de la forte représentation du secteur non marchand dans les services à la personne. En effet les dirigeants des entreprises du secteur non marchand sont des bénévoles et des cadres salariés. Même s'ils ont adopté des pratiques managériales voisines de celles du secteur marchand (cf. supra), ils n'ont pas d'intérêt financier personnel à la bonne marche de l'entreprise et ils considèrent leur rôle comme essentiellement social. Habités au travail bénévole, ils ont parfois tendance à penser que les salariés peuvent aussi consacrer une partie de leur temps libre à du volontariat. Enfin, ils ont parfaitement conscience du fait que la marge de manœuvre est étroite sur les marchés sociaux.

Nos études de cas confirment cette situation. Au Royaume-Uni, peu d'entreprises sont « syndiquées ». En Allemagne, en France, seules les grandes entreprises du secteur ont un comité d'entreprise. L'observation du terrain montre que les relations industrielles n'y sont pas conflictuelles. Employeurs et syndicats ont une conscience forte du rôle social de l'entreprise. En Allemagne, plusieurs études de cas sont caractérisées comme étant de « bons employeurs », soucieux de l'amélioration des conditions de travail.

Le dialogue social pose donc moins un problème légal qu'un problème sociétal. Sauf exception, les mauvaises conditions de travail ne proviennent pas de la volonté de dégager une marge bénéficiaire élevée. Elles sont le fruit des conditions du marché.

Notre recherche renvoie ainsi deux interrogations aux organisations syndicales :

- L'une est ancienne, mais elle prend une importance croissante : comment structurer des syndicats dans le secteur non marchand ?
- L'autre est liée aux évolutions récentes : comment négocier de meilleures conditions de travail quand le cadre de la négociation collective est limité aux partenaires sociaux, mais que les règles du jeu sont en grande partie déterminées par un troisième acteur, les pouvoirs publics ? Un cadre de négociation tripartite au niveau local ne serait-il pas mieux adapté que le cadre bipartite national ou régional ? Il faudrait en outre définir le niveau local, en fonction de l'organisation administrative de chaque pays.

Toutefois, il ne faut pas oublier que le secteur privé marchand intervient de plus en plus dans les services à la personne. A moyen terme il peut constituer un acteur important. Dans ce cas, plusieurs logiques peuvent se conjuguer coté employeur, ce qui amènerait à tenir compte de quatre types d'intérêts différents (marchand, non marchand, salariés, pouvoirs publics). En l'absence d'un pouvoir syndical fort, le seul élément susceptible de plaider en faveur des salariés serait alors l'éventuelle difficulté à recruter du personnel.

7. Conclusion : efforts et tentatives d'amélioration de la situation

Cette section a effectué un survol des différents efforts engagés pendant la période de notre recherche dans les différents pays et régions. Cela exclut de fait les efforts réalisés avant et après notre recherche. De plus, pour certains pays, certains secteurs relevant du domaine de l'aide et du soin n'ont pas été analysés alors que les salariés de ce secteur ont bénéficié d'améliorations notables dans leurs conditions de travail. C'est par exemple le cas des salariés du secteur de la garde d'enfants en France, secteur qui n'a pas fait l'objet de recherches spécifiques.

L'impression est finalement très mitigée. De nombreux efforts sont entrepris et l'on ne peut pas dire que le sujet des conditions de travail soit absent des débats. Il n'en reste pas moins que l'on n'accorde pas à ce problème la place qu'il mérite.

Dans une perspective d'analyse comparative, les efforts nationaux, émanant tant d'organisations individuelles que d'un niveau plus collectif, sont porteurs d'un certain nombre de leçons pour l'avenir. Les leçons sont de deux ordres :

- ce sont les salariés qui supportent les conséquences de ces nouvelles approches de gouvernance ;
- de nombreux efforts non coordonnés sont mis en place pour surmonter cette situation, mais ils pourraient entrer en conflit avec la logique sous-jacente clé de la réforme des services qui sont du ressort de l'Etat providence : la maîtrise des coûts.

La comparaison fréquente avec le modèle américain laisse penser que l'un des objectifs sous-tendant le développement des services à la personne est de créer un secteur à bas salaires qui pourrait absorber le travail non-qualifié.

Cette hypothèse n'est pas confirmée par notre recherche.

Les autorités, qui subventionnent une grande part de ces services, essaient en fait d'atténuer cette contrainte budgétaire. Nous avons vu que le fait de rendre les pratiques de gestion plus professionnelles (managérialisme) était l'une des réponses à cette contrainte. La principale contrainte, bien entendu, concerne les salaires. Nous avons constaté en Espagne (ESCS 12) que les appels d'offre insistent sur le fait que le prix est le critère essentiel d'attribution des marchés. Dans cette étude de cas, le prix compte pour autant de points que les critères éducatifs quand il s'agit d'accorder le contrat. Cela n'a pas eu pour seuls effets de maintenir des salaires à un bas niveau et des contrats précaires, puisque les gestionnaires des structures de garde d'enfants, eux-mêmes, ont fini par « s'auto-exploiter » en plafonnant leur propre salaire à des niveaux faibles. En Allemagne et en Espagne, il a été décidé de diminuer les standards d'emploi en recrutant des « assistants enseignants » dotés de qualifications, et donc de salaires, plus bas que ceux qui prévalaient auparavant.

A long terme cependant, la création d'une classe de salariés à domicile peu formés et peu payés ne semble pas être en phase avec les attentes du marché. Premièrement, il existe un consensus tacite en faveur de la professionnalisation, et deuxièmement, les salariés ont plus de choix qu'il n'y paraît.

Etant donné le niveau de compétences requis, d'autres secteurs sont sans aucun doute en concurrence avec ces métiers des services. En France et au Royaume-Uni, par exemple, les employeurs observent que lorsqu'un supermarché ou un centre d'appel ouvre dans leur bassin d'emploi, il devient très difficile de recruter des gens dans le secteur de l'aide à domicile. Les employés semblent préférer un travail en caisse, qui n'est pas plus exigeant en termes d'emplois du temps et offre des niveaux de salaires similaires, mais qui oblige à moins de déplacement et bénéficie de meilleures conditions d'hygiène. La question du genre est essentielle ici. Ces emplois sont, dans leur grande majorité, occupés par des femmes entrant ou réintégrant le marché du travail. Les difficultés rencontrées pour s'assurer de leur fidélité sur de tels postes illustre le fait que les conditions de travail sont en bas de l'échelle professionnelle.

Le travail au noir est également une alternative. Pour ceux qui sont à des niveaux minimaux de salaire (légal ou contractuel, selon le pays), le travail non déclaré peut constituer une source plus confortable de revenus que le travail déclaré, surtout s'il se trouve combiné à la protection sociale. Il semble que seules des mesures de déductions fiscales draconiennes du type de celles en vigueur en France puissent combattre ce type de pratiques.

Le marché officiel doit donc offrir des meilleures conditions de travail que l'économie sous-terrainne si il veut conserver les travailleurs.

Le problème de savoir comment attirer et fidéliser les travailleurs dans le domaine des services relationnels est le thème central du prochain chapitre.

CHAPITRE 7 RECRUTEMENT, ATTRACTION ET FIDELISATION DE LA MAIN D'ŒUVRE

Un des principaux thèmes sur lesquels cette recherche a insisté ont été les innovations relatives à l'expansion de la main d'œuvre déclarée et rémunérée, et aux moyens de la conserver. Cette section présente les principales observations dans une perspective comparative. Les principales directions suivies par les pays pour parvenir à attirer la main d'œuvre – un des principaux problèmes à l'heure actuelle – seront mises en évidence.

Quelle est la situation générale ? Pour le Royaume-Uni et la France, la recherche montre que les employeurs dans le secteur de l'aide et du soin rencontrent des problèmes importants afin de recruter et de conserver une main d'œuvre de qualité. Cela contraste avec la situation dans les secteurs de la petite enfance et des services éducatifs parascolaires en Espagne : en l'absence de meilleures perspectives d'emploi et de salaires correspondant aux qualifications élevées qu'ils ont obtenues, de nombreux employés acceptent ces emplois de service pour lesquels ils sont surqualifiés. Toutefois, ces choix répondent également à une certaine vocation pour ces métiers, comme on le verra plus loin. En Espagne toujours, les études de cas ont souvent mis en évidence le fait que des taux de chômage élevés ont longtemps évité que se pose le problème de l'attraction et de la rétention de la main d'œuvre. On remarque également que si les employeurs français et allemands reçoivent de nombreuses candidatures, toutes n'ont pas les compétences requises. Il s'avère souvent difficile de garder le personnel en place.

Il apparaîtrait donc que les secteurs étudiés ont des difficultés importantes de recrutement excepté en cas de chômage élevé. Dès que la situation de l'emploi s'améliore, ce sont les premiers secteurs à subir des pénuries de main d'œuvre.

Toutes les prévisions économiques anticipent que la création d'emploi dans les services relationnels va continuer de croître à un rythme soutenu. Pour le cas français par exemple, une récente étude conduite par le Ministère de l'emploi prévoit que les plus fortes croissances en termes de création d'emplois entre 2005 et 2015 concerneront les aides à domicile et les assistantes maternelles. La croissance annuelle moyenne de ces professions devrait approcher les 5 % environ (Chardon et al., 2005). Selon les auteurs de l'étude, ces emplois ont la caractéristique de permettre un retour sur le marché du travail pour les femmes peu qualifiées ou qui ont cessé leur activité professionnelle pour une longue durée. Cependant, écrivent-ils, « *la situation professionnelle de ces personnes est souvent fragile. Aujourd'hui, les horaires de ces métiers sont fragmentées, décalées et surtout réduites, entraînant, de fait, des rémunérations souvent très faibles. De plus, les perspectives d'évolution professionnelle vers d'autres emplois sont rares* » (p. 3).

En termes quantitatifs, les prévisions et les comparaisons pour les régions espagnoles telles que la Galice et la Catalogne mettent aussi en évidence le fait que de nombreux emplois vont être créés dans le futur. On peut sans conteste continuer de décrire les secteurs des services relationnels comme des gisements d'emplois⁶³. Cependant, et il s'agit d'un des principaux messages du rapport espagnol, la qualité de ces emplois reste un problème fondamental, malgré des initiatives collectives et au niveau d'organisations particulières. La tendance est ainsi à d'importantes créations d'emploi dans le secteur de

⁶³ Toutefois, les contraintes restent considérables : la campagne de création de 30 000 places d'accueil d'enfants en Catalogne rencontre déjà des problèmes de recrutement en l'absence de suffisamment de personnel qualifié.

l'éducation infantile, mais des signes sont également visibles indiquant que ces emplois sont plus fréquemment créés sous des formes de contrats d'intérim ou de temps partiel. C'est en effet à travers ces formes d'emploi atypique que les employeurs répondent au fait que de plus en plus d'enfants vont en temps habituel à l'école le matin.

Cette tension entre un optimisme quantitatif et un pessimisme en ce qui concerne la qualité des emplois est tout à fait cruciale et devrait figurer au centre des préoccupations des différents acteurs et des autorités publiques. Le but de ce chapitre est ainsi de présenter les efforts actuels et les innovations présentes en vue d'attirer, d'accroître et de retenir la main d'œuvre. Cette question est directement liée à cette *tension apparente entre quantité des emplois et qualité des emplois*.

Dans des pays comme le Royaume-Uni, les interlocuteurs ont affirmé qu'il existait bien des emplois disponibles et rémunérés dans le secteur formel, mais qu'il n'y avait simplement pas assez de personnes souhaitant les occuper. Ce problème est confirmé par un manager anglais dans le secteur des soins à la personne : « *Cela a toujours été la question. Depuis dix ans que nous sommes dans l'aide à domicile, ça a toujours été un problème d'avoir assez de personnel et de le garder* »⁶⁴. Comment résoudre ces difficultés ?

Comme le dit ce responsable, le problème n'est pas seulement d'attirer des travailleurs mais aussi et surtout de les conserver ou « fidéliser ». La section qui suit reviendra ainsi sur les différentes stratégies observées pour attirer de nouveaux salariés depuis l'extérieur (des « *outsiders* »), c'est-à-dire des individus au chômage, inactifs ou employés dans des autres secteurs que les services relationnels. Ces stratégies sont nécessaires mais insuffisantes si l'objectif est de promouvoir un développement durable de la main d'œuvre dans les services relationnels. D'où la nécessité de mettre en œuvre des stratégies en vue de parvenir à retenir les salariés déjà en place (ou encore les « *insiders* »). On peut alors distinguer les stratégies ou innovations en vue d'accroître la force de travail (les moyens en vue d'attirer des nouveaux salariés) et les stratégies ou innovations appliquées en vue de maintenir en poste les salariés en place. En ce qui concerne ce dernier point, plusieurs questions peuvent être posées :

- comment est-il possible de résoudre les problèmes de turnover ?
- comment assurer une certaine fidélité des salariés pour leur emploi, en particulier via des augmentations de salaires ou une amélioration des conditions d'emploi et des qualifications ?
- est-il possible de concevoir les emplois en question autrement que comme des emplois « tremplins » ou des opportunités passagères, c'est-à-dire qu'ils ne seraient que la première étape dans une carrière professionnelle, ou alors dans le cas d'un retour sur le marché du travail après une période d'inactivité ?

Au total, quels sont les principaux obstacles et quelles solutions ont été apportées par les organisations sur le terrain et par les pouvoirs publics ?

⁶⁴ Responsable UKCS2.

1. Les obstacles

De nombreux obstacles ont déjà été mentionnés, qui renvoient à certains aspects peu attractifs des emplois dans les services relationnels.

Salaires et contrats de travail

La précédente partie sur les salaires, les contrats de travail et le temps de travail a mis en évidence certaines caractéristiques économiques des emplois dans le secteur qui peuvent freiner l'offre de travail. Les salaires sont bas, de nombreux employés dans les organisations observées ont démarré au salaire horaire minimal et dans certains cas même des salariés expérimentés reçoivent un salaire juste au-dessus de ce niveau minimal. Les bonus salariaux, quand ils existent, sont faibles. Les bas salaires sont très clairement un obstacle au recrutement et au maintien en place des salariés, comme le disent par exemple des salariées rencontrées au Royaume-Uni :

« Je pense que tout le monde a des difficultés à recruter en ce moment. Trouver la personne adéquate pour travailler est très difficile à l'heure actuelle, mais c'est à cause de combien on les paye »⁶⁵

« Les heures à effectuer, les cours auxquels il faut aller, le salaire – je trouve qu'il devrait être plus élevé – il y a des femmes de ménage qui sont mieux payées que moi... il y avait quelqu'un qui on parlait et elle vient juste de trouver un emploi dans le nettoyage, elle gagne 6,20 livres (9.3 euros) ou quelque chose comme ça, moi je viens d'arriver... je suis seulement à 5,24 livres (7.86 euros)... »⁶⁶

Il est ainsi souvent relativement plus intéressant de travailler dans un autre secteur, comme le commerce ou les centres d'appel par exemple (cf. plus haut par exemple l'extrait d'entretien où un responsable soulignait que les salariés gagneraient plus à travailler dans un supermarché que dans l'aide à domicile). Les goulets d'étranglement et les difficultés importantes de recrutement pour les emplois vacants sont directement dus, ici, au dynamisme du marché local du travail. Ce cas apparaît notamment dans de nombreuses régions britanniques. Comme l'expliquait un inspecteur en chef des services sociaux cité dans une autre étude, *« les maisons de retraite perdent du personnel quand un nouveau supermarché s'ouvre dans le coin »⁶⁷*. On retrouve exactement le même phénomène dans notre recherche.

D'un point de vue général, les salariés sont proches du niveau de salaire minimal légal ou contractuel. En raison des pressions sur les prix sur les marchés sociaux (voir *infra*), les employeurs n'ont qu'une marge de manœuvre limitée avec leurs salariés. Aussi, seul l'établissement d'un compromis qui impliquerait les autorités publiques serait capable d'améliorer les salaires, et partant le sort des salariés, dans un contexte de marché social. Une amélioration dans ce secteur produirait par ailleurs des effets « domino » sur d'autres secteurs.

⁶⁵ Entretien avec un coordinateur de soins.

⁶⁶ Educateur enfance, en cours d'évolution sur un niveau III de qualification.

⁶⁷ H. Van Ewijk et al, *Mapping of care services and the care workforce*, Consolidated report, Care work in Europe, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, 2002. Cité dans le rapport de la Fondation de Dublin, 2006, p. 15.

Nature du travail

A côté de ces aspects sociaux pouvant réduire l'attractivité du secteur, il faut également prendre en compte le travail même qu'effectuent les salariés. L'image négative d'un métier tel que celui des médiateurs sociaux est également problématique. L'aspect « reconnaissance sociale » est sans aucun doute un aspect crucial dans cette problématique générale.

La nature du travail dans les services d'aide et de soin est un obstacle au recrutement et pour certains salariés, un obstacle à leur maintien en place. Il ne faut pour autant pas noircir le tableau : un grand nombre de salariés que nous avons rencontrés lors des études de cas confiaient apprécier leur travail. Les employés dans le secteur de la garde d'enfants aiment leur travail en raison de la relation avec les enfants, et de même dans le secteur de l'aide aux personnes âgées. **Ainsi, la satisfaction au travail, qui résulte des interactions avec les usagers (enfants ou adultes) et du sentiment de faire un travail utile, semble être le principal facteur expliquant pourquoi les personnes continuaient de travailler dans un secteur où, pourtant, les conditions objectives d'emploi ne sont pas bonnes.** Ceci va dans le même sens que les résultats d'autres études sur le travail dans le secteur de l'aide et du soin. Par exemple, Cameron et Moss⁶⁸ (2001), citant Abel et Nelson (1990), suggèrent que pour beaucoup d'employés le « **travail émotionnel** » qu'implique le travail d'aide aux personnes est la principale source de satisfaction. Les mêmes auteurs suggèrent (p. 8) que les personnes employées dans ces professions d'aide et de soin se représentent leur travail comme une vocation et ont une tendance forte à « transcender leurs conditions de travail ». Dans l'aide à domicile, les salariées apprécient le fait de travailler de manière autonome ; sous certaines conditions, elles peuvent organiser par elles-mêmes leur charge de travail et prendre les décisions seules ; le fait est qu'elles n'ont pas un superviseur qui garde en continu l'œil sur elles, comme cela est souvent le cas dans l'industrie ou le commerce.

En raison de la méthodologie adoptée pour cette recherche, il est toutefois évident que nous n'avons pas pu parler aux personnes qui auraient cessé de travailler dans ces secteurs.

Un certain nombre de problèmes ont été identifiés en ce qui concerne la nature même du travail. Ils renvoyaient au stress professionnel, au manque de camaraderie avec les collègues (employées de l'aide à domicile), ou encore au caractère solitaire du travail, particulièrement quand les salariés ne peuvent véritablement s'impliquer avec les bénéficiaires, par exemple quand ceux-ci souffrent de pathologies telles que la démence (toujours pour les employées de l'aide à domicile).

Un problème commun est que les nouvelles salariées n'apprécient guère la nature du travail à leurs débuts, quand elles commencent. Cela est vrai à la fois dans le secteur de la garde d'enfants et dans celui de l'aide aux personnes âgées. Un des principaux problèmes était lié à des **perceptions erronées** quant au travail avec des enfants, et cela malgré des mesures prises par diverses organisations (comme dans les cas UKCS8 ou UKCS14), visant à bien s'assurer que les nouvelles recrues avaient pleinement conscience de ce en quoi consistait leur emploi et des attentes – liées au fait de travailler avec des enfants – qui étaient placées sur elles.

En résumé, les difficultés de ces métiers se situent à au moins deux niveaux :

- des difficultés physiques : position debout, charges à soulever, manipulation de produits corrosifs, problèmes d'hygiène et de sécurité, en particulier au domicile des personnes âgées ; pour ce qui est des médiateurs sociaux, d'autres dangers physiques existent, etc. ;

⁶⁸ Cameron et Moss (2001) Care Work: Current Understandings and Future Directions in Europe, UK National Report, WP3 Mapping of Care Services and the Care Workforce.

- des difficultés psycho-sociales : dans les relations avec les usagers ou clients, questions de responsabilité pénale, stress relatif aux déplacements, etc.

Des employeurs français et britanniques ont notamment fait état de cas de surmenage et d'épuisement. La directrice d'une association lilloise pensait par exemple que « *cette profession ne peut pas durer trop longtemps pour une personne. Après dix ans, les personnes sont cuites. Notre boulot, c'est aussi de faire en sorte qu'elles s'en aillent à temps* ».

Un véritable problème est celui des **absences pour maladie**. Dans une école maternelle espagnole étudiée (ESCS11), le premier problème ne concernait pas l'attraction ou la fidélisation de la main d'œuvre, mais plutôt le taux élevé de congés pour cause de maladie chaque année. Ce problème apparaît dans le cas précis de cette école car, à la différence de la plupart des autres cas étudiés, cette école publique est un établissement ancien, créé au début des années 1980, et où en conséquence le personnel est plus âgé. Six éducateurs sur les onze que compte cette école ont plus de 40 ans et sont dans le centre depuis sa création. Comme le dit le Directeur, « *ce travail vous crève. Les congés maladie sont très fréquents. Certains ne travaillent plus ici que trois mois sur une année...* » Les problèmes physiques sont une réalité, à cause de l'âge des salariés. Les problèmes de dos, notamment, sont assez fréquents.

Cette situation particulière n'a pourtant pas été rencontrée dans les autres études de cas pour l'Espagne, soit parce que les structures de garde d'enfants sont très récentes, soit parce qu'elles contractent avec du personnel intérimaire et changent régulièrement l'ensemble de leur équipe (un autre problème étant, dans ce cas, que certains employés ont enchaîné les contrats temporaires depuis le départ, sans que cela ne soit perçu comme un problème par l'administration régionale !). Le directeur du centre mentionné ci-dessus doit régulièrement faire appel à du personnel de remplacement, parfois pour plusieurs mois. La façon dont le gouvernement régional traite ce genre de dossier est extrêmement bureaucratique : une liste de 2000 personnes qualifiées « intéressées » par des remplacements (souvent par manque d'opportunités alternatives) y est dressée, et ces personnes sont appelées sur la base d'un nombre de « points » – ces points étant obtenus grâce à des formations complémentaires ou l'expérience accumulée. Mais aucune attention n'est donnée au fait qu'une personne peut avoir été « appelée » auparavant dans tel ou tel centre et que cela fait davantage sens d'y envoyer la même personne de nouveau. La situation de ces « remplaçantes » est particulièrement précaire. Bien qu'elles soient payées autant que leurs collègues, il peut se passer plusieurs mois avant qu'elles ne soient appelées pour un remplacement. Si elles reçoivent un appel et qu'elles n'acceptent pas le remplacement, elles sont rayées de la liste pour un an – ce qui au final rend très difficile le fait de refuser une proposition d'emploi temporaire.

Des horaires de travail qui ne correspondent pas aux besoins des salariés

- La plupart de ces emplois sont à temps partiel. Cela n'est pas toujours un obstacle puisque de nombreux employés ne désirent pas un emploi à temps plein. Cependant, le volume de travail est en général imposé par l'employeur, quand les employés aimeraient avoir la capacité de choisir leur temps de travail.
- Les horaires sont souvent fragmentés, notamment dans le secteur de l'aide à domicile.
- Etant donné la prédominance du travail à temps partiel et des bas niveaux de salaire, le secteur des services aux particuliers génère un nombre élevé de « travailleurs pauvres », en particulier parmi les parents isolés et les plus jeunes. Les femmes constituent l'essentiel de ces deux catégories. Cela renforce à la fois le caractère sexué de la construction de ces emplois et de la pauvreté laborieuse.

Facteurs macroéconomiques

D'autres facteurs de nature macroéconomique engendrant des difficultés de recrutement et de maintien en place des salariés existants. Ils affectent les différents secteurs.

Un obstacle supplémentaire est en effet la santé générale de l'économie du pays. Quand l'économie est en croissance, les emplois alternatifs sont plus nombreux et la capacité de recrutement dans les services à la personne souffre directement de cette concurrence.

Même dans les territoires les plus pauvres du Royaume-Uni (par exemple le Nord-Est), alors dans une période de relatif dynamisme économique, la croissance de la demande pour les services de garde d'enfants ou d'aide à domicile combinée avec une croissance des emplois peu qualifiés dans le secteur des services, ont suffi à contraindre le recrutement. C'est par exemple le cas de Sunderland, où les difficultés de recrutement ont été exacerbées par l'arrivée de nouveaux employés dans la ville au cours des dernières années, notamment dans les supermarchés et les centres d'appel. Ces entreprises ont offert des alternatives en termes d'emploi aux femmes surtout, qui étaient jusqu'alors le vivier dans lequel la main d'œuvre était traditionnellement recrutée. La pression est la plus forte pour les services de garde d'enfants, car le secteur reçoit actuellement des aides financières importantes pour se développer en vue de pouvoir répondre rapidement à des besoins en forte progression. L'unité gouvernementale chargée du programme *Sure Start* avait estimé les besoins de recrutement entre 2003 et 2006 à entre 175 000 et 180 000 salariés afin de répondre à la demande anticipée et remplacer les personnels sur le départ⁶⁹. Cela met la pression sur le recrutement, et engendre des difficultés supplémentaires sur la fidélisation ou rétention des salariés dans les organisations, puisque les salariés peuvent avoir tendance à changer d'employeurs plus facilement : pour une organisation particulière, cela se traduit par des coûts supplémentaires de remplacement et de formation. Ce processus n'implique pas qu'il y ait perte de travail dans l'ensemble, plutôt des déplacements de l'offre de travail.

Dans d'autres pays, comme l'Espagne où pendant longtemps les taux de chômage ont été élevés, c'est le contraire qui s'est produit : c'est-à-dire bien plutôt l'absence de problèmes de recrutement et de conservation de la main d'œuvre. Les choses changent cependant à mesure que le chômage se résorbe, mais aussi en raison des importantes expansions planifiées en Catalogne – et probablement à un niveau plus général – qui créent des tensions dans les secteurs étudiés.

En France, le taux de chômage au moment de la recherche était compris entre 9 % et 10 %, le chômage des jeunes étant deux fois plus élevé. La situation diffère donc de la situation espagnole, dans la mesure où des difficultés de recrutement ont été confirmées par les études de cas. Un des principaux problèmes, selon les personnes rencontrées, était l'image du métier, associé à des tâches très dures, ce qui est après tout la réalité.

La question de l'attraction et de la rétention de la main d'œuvre recouvre donc des réalités diverses. La plupart des économies nationales connaissent des difficultés de recrutement. Le cas espagnol, au moment de l'enquête, était particulier. Les nouveaux services représentaient pour cette économie des opportunités nombreuses pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. Toutefois, notre approche n'est pas située au niveau macro mais à un niveau micro. De ce fait ce sont des situations locales, contextualisées que nous observons. Cela explique pourquoi des situations apparaissent qui diffèrent de la réalité d'un pays pris dans son ensemble. Il en résulte donc que plusieurs études de cas portent sur des entreprises ou des associations qui n'ont en fait aucune difficulté de recrutement ou pour conserver le personnel – bien au contraire. Un contre-exemple nous vient d'Italie. ITCS1 reçoit ainsi un grand nombre de curriculum vitae et de candidatures pour des emplois. Le pouvoir d'attraction de cette école est très important. Il s'agit d'une école développant un modèle pédagogique qui bénéficie d'une grande

⁶⁹ Sure Start Guidance 2004-2006 Section II Delivery Guidance

réputation (école « Montessori ») et qui attire beaucoup de jeunes candidats à l'embauche.

Cependant, malgré l'existence de ces contre-exemples, la réalité est clairement celle d'un marché du travail contraint non pas tant par des facteurs quantitatifs (la demande et l'offre potentielles de travail sont en effet élevées) que par des facteurs qualitatifs relatifs à la qualité des emplois.

Exigences en matière de qualification

Un autre élément pesant sur les difficultés de recrutement renvoie aux nouvelles formes de régulation publique. Celles-ci obligent les employeurs, dans les deux secteurs de la garde d'enfants et de l'aide aux personnes âgées, à employer une main d'œuvre *qualifiée* (voir plus loin).

Au Royaume-Uni, un grand nombre de nos interlocuteurs, y compris du côté des syndicats, estiment que ces nouvelles exigences auront un impact positif à terme sur l'emploi, via une amélioration progressive de l'image du secteur. Cependant, dans le court terme, recruter des salariés qualifiés dans le secteur de la garde d'enfants ou des salariés non qualifiés mais désirant entreprendre les formations exigées va conduire, selon les interlocuteurs, à une exacerbation des problèmes actuels, plutôt qu'à leur diminution. Les exigences en matière de formation semblent être plus facilement acceptées dans le secteur de la garde d'enfants. Mais dans aucun des deux secteurs étudiés toutefois il n'existe de récompenses pécuniaires immédiates ou d'incitations financières en vue d'augmenter son niveau de qualification.

Dans l'organisation UKCS2 les employés qui disposent d'un niveau II de qualification reçoivent 10 pennies (0,15 €) supplémentaires par heure. Chez UKCS5 en revanche, une employée qui a récemment reçu un niveau III de qualification n'a reçu aucune rétribution salariale en plus. L'argument était qu'elle recevait déjà le taux qualifié de 5,24 livres (7,86 €) par heure qui est applicable aux employés de niveau II, et que la seule façon pour qu'elle puisse augmenter son salaire était de candidater à un poste supérieur (lequel n'était pourtant pas disponible). L'évolution de carrière et l'acquisition de compétences transférables peuvent bien sûr donner lieu à d'autres modes de compensation financière, mais cela peut ne pas être incitatif étant donné le coût relativement onéreux de la formation dans le secteur, comparé à d'autres emplois payés à un niveau similaire et pour lesquels aucune formation n'est requise.

Au Royaume-Uni, bien qu'il y ait des différences spécifiques aux deux secteurs étudiés, les difficultés (voire incapacité) de recrutement ont un impact direct sur la capacité des structures à grossir suffisamment pour répondre aux besoins du marché. Tout cela a au final un impact sur la délivrance du service. Comme le dit un responsable d'une structure de garde d'enfants :

« en ce qui concerne le développement de la main d'œuvre, nous avons un énorme problème de recrutement, un problème massif. On ne peut véritablement pas se développer plus, bien que les possibilités et la demande soient là, le financement est là, mais les personnes qui sont qualifiées ne sont pas là pour qu'on puisse vraiment se développer. »⁷⁰

Un tableau identique apparaît pour l'aide aux personnes âgées. Toujours au Royaume-Uni, une collectivité locale a eu des difficultés à sous-traiter des packages de soins aux

⁷⁰ Manager UKCS5

personnes âgées auprès des organisations du secteur indépendant, ces dernières n'ayant pas la capacité effective de rendre le service, en raison principalement d'un manque d'effectif. Les soins à la personne sont un service qui doit être rendu 365 jours par an. Cela signifie que l'organisation ne peut se contenter d'avoir un membre de l'effectif désigné pour faire le travail auprès d'une personne, il faut également que du personnel soit disponible pour le ou la remplacer en cas d'absence, que ce soit en cas de vacances, de congés maladie ou de participation à des formations professionnelles. Chaque fois qu'elle accepte de prendre à son compte un package de services, l'agence doit nécessairement avoir la capacité de complètement mettre en œuvre ce panier de soins : à cause des difficultés de recrutement, il est alors très fréquent que l'agence abandonne la mission. En fait, la situation est devenue tellement sensible que les autorités locales, en relation avec les agences gouvernementales nationales, subventionnent des opérations de recrutement pour les entreprises de services d'aide à la personne du secteur indépendant.

2. Quelles innovations pour surmonter ces obstacles ?

Nous allons successivement nous concentrer sur **six types** de pratiques et d'innovations :

- Le premier est le plus important à nos yeux : il consiste dans **l'amélioration de la qualité intrinsèque des emplois**, dans le but d'attirer de nouveaux travailleurs dans le secteur. Il s'agit d'initiatives prises au niveau des organisations ou à un niveau collectif.
- Non moins important, le second type de pratiques et d'innovations consiste à initier des procédures sur le marché du travail visant à **améliorer la rencontre entre l'offre et la demande**. Ces innovations ne concernent pas le travail en tant que tel, mais les processus de rencontre entre les employeurs et les travailleurs. Nous pouvons également analyser les stratégies de communication et de promotion des métiers à ce niveau.
- Dans la même perspective que ces processus d'intermédiation, le rôle des **politiques d'insertion et d'emploi** pour les individus avec des difficultés sociales peut être étudié comme un mécanisme de création d'emplois.
- **Encourager les transitions entre emplois** est une perspective que l'on peut également qualifier d'innovante.
- Une autre pratique innovante est **d'attirer – et de garder – des hommes dans le secteur**, ce qui n'est pas souvent aisé.
- Au final, une dimension cruciale pour les politiques publiques est de **combattre le travail informel et non-déclaré**, ce qui constitue bien sûr une façon d'étendre la main d'œuvre régulière.

2.1. Rendre les emplois plus attractifs

2.1.1. Initiatives prises par des organisations

Au Royaume-Uni, pouvoir trouver une réponse aux problèmes de recrutement et de rétention de la main d'œuvre est une question qui a préoccupé bon nombre de nos interlocuteurs. **Dans la plupart des cas, ces problèmes et difficultés étaient perçus comme résidant à un niveau plus systémique. Les organisations individuelles**

n'ont apparemment qu'une marge de manœuvre limitée pour répondre à ces problèmes. Ces organisations dans le secteur indépendant avaient l'impression d'être limitées dans les améliorations qu'elles peuvent apporter, en particulier sur la question des salaires, du temps de travail et de l'organisation temporelle du travail. En ce qui concerne les salaires, les organisations du secteur indépendant sont contraintes par les restrictions touchant aux sommes d'argent transférées par les autorités locales. Les salaires horaires reflètent les taux horaires dans le cadre des contrats négociés. Suffisamment de preuves empiriques ont été réunies pour dire que ces taux horaires pourraient être améliorés afin de répondre aux problèmes de recrutement. Mais l'option préférée des collectivités locales reste, selon nos observations et en premier choix du moins, d'augmenter le nombre d'entreprises avec qui elles contractent, dans l'espoir que cela pourrait peut-être augmenter le nombre de personnes désirant travailler dans le secteur de l'aide aux personnes. Cela s'apparente surtout à un vœu pieux étant donné la nature localisée des marchés du travail ; au final, cela pourrait simplement déboucher sur des mouvements de main d'œuvre entre les structures. **La solution pourrait être, pour les autorités locales, de payer un prix plus élevé et d'inclure des clauses sur les niveaux de salaire (c'est-à-dire de fixer pour les entreprises une proportion du salaire horaire qui devrait être versé aux salariés).** Cela a peu de chances de se produire pour deux raisons : (a) la raison d'être première des mécanismes de contractualisation est de réduire les coûts, or le coût principal dans les emplois rémunérés d'aide et de soin est le coût salarial ; (b) les autorités locales seraient par ailleurs perçues comme interférant dans les opérations internes des organisations indépendantes.

Certaines organisations particulières dans le secteur indépendant ont quand même essayé de trouver des moyens pour augmenter les rémunérations, mais étant donné les contraintes contractuelles qui s'imposent à ces structures, l'impact risque d'être marginal. L'initiative la plus remarquable a été prise par UKCS1 qui a développé un **mécanisme de distribution d'actions** (*share allocation scheme*, voir l'encadré ci-dessous). Cette approche a été présentée comme un moyen de pérenniser des salariés et d'améliorer leur engagement auprès de la structure.

En raison des pics de demandes à certaines heures qui caractérisent les secteurs de la garde d'enfants et de l'aide aux personnes âgées surtout à domicile, la place pour ajuster les horaires de travail était extrêmement limitée. Pour les aides à domicile, la question des **heures garanties** était particulièrement pressante. Plusieurs structures ont entrepris des initiatives dans ce sens. UKCS1 a évolué vers un mécanisme de garantie des heures, mais il est probable que cela reste exceptionnel. D'autres reconnaissent que l'absence d'heures garanties pose un problème pour les employés, mais ne savent absolument pas comment résoudre la question. Pour qu'une solution soit apportée de façon systématique, cela passe encore une fois par la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires.

La même entreprise a également testé un **mode de paiement fixe du temps de transport pour les travailleurs à domicile**, ce qui représente une amélioration innovante de leurs conditions d'emploi.

Le cas des « Home Care Associates » dans une ville du nord de l'Angleterre

L'organisation qui est au cœur de UKCS1 (que nous nommerons « S. ») a été établie en 1993 avec comme but social la fourniture de services d'aide et de soins aux personnes âgées et dépendantes. « S. » diffère des autres organisations étudiées lors des études de cas pour le Royaume-Uni car il s'agit d'une forme juridique proche de la coopérative sociale. L'entreprise est membre du partenariat des entreprises sociales du Nord Est du pays (NESEP) et se considère comme telle. Dans la même veine qu'un ensemble de théories modernes, l'entreprise argumente l'idée selon laquelle ce n'est qu'en opérant comme une entreprise commerciale et professionnelle qu'une entreprise sociale peut

réussir dans son projet. A part un petit capital de départ, « S. » a prospéré en remportant des contrats avec l'autorité locale au moment où celle-ci a commencé à soustraire la délivrance des services d'aide à domicile. L'entreprise a démarré en juillet 1994 avec un effectif de 18 employés. Dix ans plus tard, la compagnie emploie plus de 160 salariés. Le résultat de l'entreprise était d'environ 2,5 millions d'euros en 2003-2004 pour un profit de presque 90 000 euros. En 2005, en lien avec le NESEP, l'entreprise a commencé à exporter son modèle vers d'autres territoires et a mis en place une organisation cousine dans une municipalité voisine. La collectivité locale reste le principal client de S., et le marché principal reste celui de l'aide à domicile. L'entreprise s'est toutefois diversifiée et a conquis de nouveaux clients dans les domaines tels que l'aide aux étudiants handicapés ou aux enfants avec des problèmes physiques.

En tant que coopérative sociale, la représentation des salariés diffère de celle qui est généralement pratiquée par la plupart des organisations. Une structure managériale assez classique est en place afin de gérer les affaires courantes ; les directeurs de la structure sont également des acteurs clés en matière de définition de la stratégie. Mais le véritable endroit où sont prises les décisions reste le Conseil Général où les salariés-actionnaires peuvent voter sur une grande variété de points, de la couleur des uniformes à la structure des augmentations de salaire. Sur ce point qui reste le thème le plus important pour lequel les salariés peuvent exercer leur droit de vote, le fonctionnement est le suivant. Une analyse des recettes et dépenses anticipées est entreprise et une série d'options développée afin de répartir les augmentations de salaires – par exemple, soit une augmentation salariale pour les jours travaillés le week-end soit une augmentation uniforme quelles que soient les journées précises de travail. L'intention qui préside à ce Conseil Général est de réunir le plus grand nombre de voix possibles, la compagnie s'arrangeant pour que ces réunions se tiennent à des moments et des endroits qui conviennent au plus grand nombre, même si en raison des plannings de travail (et des contraintes familiales) tout le monde ne peut y participer.

Un autre aspect de cette volonté d'inclure le plus grand nombre dans la prise de décision est la pratique qui consiste à établir des groupes de travail avec des bénévoles de la coopérative en vue d'étudier les questions émanant de la Direction ou des discussions lors des réunions. Par exemple, un groupe de travail a été établi afin d'explorer les modes souhaitables de distribution des dividendes dans l'entreprise (voir la section sur les rémunérations ci-dessous). Début 2005, un groupe de travail étudiait les possibilités de mise en œuvre d'un programme d'heures garanties.

S. reconnaît que les conditions d'emploi pour les salariés du secteur sont mauvaises et a ainsi essayé de les améliorer à travers une série d'initiatives. Tous les salariés qui sont dans l'entreprise depuis au moins six mois bénéficient de dividendes en fonction des heures travaillées. Un plafond limite le nombre d'actions que quelqu'un peut posséder, afin d'éviter des inégalités trop fortes dans la répartition des titres de propriété. Avec les mesures prises par le gouvernement britannique pour promouvoir l'actionnariat salarial, si les salariés conservent leurs actions pendant cinq ans, ils n'auront pas à verser d'impôts au moment où ils souhaiteront les échanger contre des liquidités.

L'entreprise cherche également à développer des moyens innovants pour maximiser le revenu des salariés tout en restant à l'intérieur des contraintes du revenu horaire fixé que les organisations clientes sont préparées à payer. Par exemple, jusqu'à récemment les salariés étaient payés pour chaque demi-heure passée avec un usager, mais ils n'étaient pas rémunérés pour le temps de déplacement nécessaire pour changer de domicile. Ils étaient en revanche défrayés sur une base kilométrique. Après différentes études, il est apparu qu'il était plus intéressant pour les employés de supprimer ce forfait kilométrique et de le remplacer par une compensation financière fixe relative aux trajets. Cette décision de passer d'un défraiement sur base kilométrique à une compensation pour le temps de trajet a une nouvelle fois été prise par les salariés-actionnaires lors d'un Conseil Général.

Une autorité locale a récemment introduit un système dit de rétention, au moyen duquel si un usager habituel de services à domicile doit partir à l'hôpital, ou pour toute autre raison n'a plus besoin d'un service à son domicile pendant un certain temps, le prestataire de services a la possibilité de continuer de tarifier la même somme au taux plein pendant deux semaines. Cela permet plus de flexibilité de la part des prestataires de services et *pourrait* rendre le travail d'aide et de soin moins précaire. L'entreprise pourrait en effet utiliser l'argent pour continuer de payer les salariés individuels et dans le même temps chercher de nouveaux clients pour eux. Dans une des études de cas (UKCS2) l'agence a reversé la moitié de la somme reçue à une salariée.

Le rapport **allemand** met surtout en avant les études de cas DECC4 et DECC5 (qui concernent le secteur de la garde d'enfants). Ces structures ont développé une **approche proactive en ce qui concerne la création d'emplois**. DECC3 est une étude de cas qui montre combien il est difficile pour une organisation de transformer des projets temporaires en emplois permanents. Le rapport écrit même en conclusion qu'il serait peut-être plus approprié, dans le cas allemand, de parler de « création de travail » plutôt que de « création d'emploi » au sens d'emploi rémunéré. Au-delà de l'aspect ironique avec lequel il est posé, ce constat s'impose comme une des observations les plus marquantes de notre enquête de terrain.

En **France**, pour ce qui est des activités de *médiation sociale*, le principal problème est celui de la pérennisation des emplois créés dans le cadre du programme Emplois Jeunes, entre 1998 et 2002. Ces emplois duraient cinq ans, si bien qu'à la date de l'enquête certains jeunes salariés étaient encore sous ce type de contrat. Il y a donc eu une création massive d'emplois financés par des politiques publiques : que faire quand ces financements arrivent à terme ?

Comme nous l'avons vu plus haut, ces activités ont été inventées récemment et portées par des associations parfois expressément constituées de toutes pièces par des organes publics. Que s'est-il passé depuis ? Nous avons par exemple observé que l'association FRCS16 est parvenue à stabiliser pratiquement tous ses salariés sur des contrats à durée indéterminée. Aucun employé n'y travaille à temps partiel (il s'agit d'un accord adopté par l'organisation, mais cela ne figure dans aucun accord collectif). Les emplois sont en revanche principalement des emplois aidés (c'est-à-dire financés par la puissance publique), dans le cadre de nouveaux dispositifs de la politique de l'emploi. Afin d'assurer une pérennisation des emplois créés dans le cadre du programme Emplois Jeunes, l'organisation a dû accroître ses prix (que payent les entreprises de transport où travaillent effectivement les médiateurs sociaux), ce qui a été rendu possible grâce à une modification du contrat local de sécurité signé entre l'organisation, l'entreprise de transport et la communauté urbaine. D'autres initiatives ont été prises en vue d'étendre les activités de l'organisation au-delà des seules activités dans les transports en commun.

Cet exemple montre que les fonctions de « médiateur » dans les zones urbaines ont été appréciées par le public, et qu'elles correspondent à de nouveaux besoins. Cependant, de telles activités nouvelles restent sous le patronage financier de l'Etat. Le marché n'est pas capable de se substituer au secteur public. Cette dépendance très forte vis-à-vis de l'Etat se reporte au final sur les épaules des salariés. **Le terme de « pérennisation » des emplois pointe bien le véritable problème, qui est généralement celui du tiers secteur dans ses relations de dépendance aux ressources publiques.**

2.1.2. Des initiatives collectives

A côté des initiatives individuelles évoquées jusqu'ici, un certain nombre d'initiatives collectives ont été mises en place pour tenter d'apporter des solutions au moins partielles aux problèmes de recrutement et de maintien en place de la main d'œuvre.

Au **Royaume-Uni**, des stratégies de main d'œuvre nationales, régionales ou infrarégionales ont été élaborées dans le cadre du système national de santé (NHS) et dans les secteurs de la garde d'enfants et de l'aide sociale, toutes portant directement sur les difficultés de recrutement. Ces stratégies sont soutenues en amont par des études nombreuses et des données relativement détaillées sur la main d'œuvre sont en train d'être collectées en vue de fonder les politiques en question. Des collaborations plus proches entre les organisations, dans les régions de notre échantillon, pour informer et aider à l'élaboration de ces politiques ont également vu le jour. Ces stratégies couvrent en fait une large gamme de salariés, allant bien au-delà de ceux étudiés dans le travail de terrain. Dans la mesure où ces stratégies concernent les travailleurs dans le domaine des soins aux personnes, l'approche principale semble être d'améliorer l'accès à la formation et clarifier les possibilités de carrière.

Les employeurs et les syndicats se rejoignent dans une étonnante uniformité de points de vue pour dire que cette approche devrait pouvoir améliorer le maintien des salariés actuels, et dans le long terme améliorer le recrutement. L'hypothèse principale est que comme la formation et la certification des compétences deviennent de plus en plus répandues, l'image du secteur du *care* va s'améliorer (il sera vu comme un secteur plus professionnel) et, si cela est lié à de meilleures perspectives de carrière, alors plus de personnes seront attirées par ces métiers. Quelques études de terrain montrent, de façon limitée toutefois, que les organisations impliquées dans une démarche formation semblent avoir de meilleurs taux de fidélisation du personnel en place.

Des niveaux de qualification plus élevés ne conduisent pas systématiquement, cependant, à des trajectoires professionnelles croissantes. Cela est particulièrement le cas dans les petites structures, qui sont typiquement majoritaires dans ces secteurs : les opportunités de promotion interne sont très limitées. Cela peut être illustré par le cas d'une puéricultrice qui vient d'obtenir un niveau III de qualification. En l'absence de poste supérieur dans sa structure, cette employée a dû rester sur son poste et a continué de toucher son taux de salaire antérieur, qui correspond à une qualification inférieure. Ce cas est celui de nombreux salariés dans le domaine de la garde d'enfants. UKCS6 a de nombreux salariés qui sont également étudiants à l'université, et qui travaillent en dehors des cours. Tous reconnaissent le manque d'opportunités de carrière dans cette structure et annoncent qu'une fois leur diplôme obtenu, ils iront chercher du travail ailleurs, toujours dans le secteur de la garde d'enfants, mais dans un emploi plus qualifié que le travail directement en « face-client » comme elles le font actuellement.

La situation dans les plus grandes structures est potentiellement différente. UKCS16 est une grande structure de garde d'enfants qui propose de véritables possibilités de carrière ; comme ses crèches sont situées dans des groupements d'entreprises, les salariées peuvent plus facilement passer d'une crèche à une autre.

Notre étude suggère l'idée que la formation et la validation des compétences sont des domaines centraux d'innovation pour les services relationnels. Cela sera développé plus en détail dans le dernier chapitre. **Alors que les ressources financières disponibles pour augmenter les salaires semblent être limitées, celles concernant la formation professionnelle semblent être plus faciles à obtenir. Ainsi, une organisation a évoqué le fait que la formation devenait un moyen de compenser la faiblesse des salaires.**

« Les salaires sont très mauvais et de par mes conversations avec le Directeur je sais qu'il voit bien que les salaires sont très mauvais, et je pense que ça le

réconforte un peu de savoir qu'on développe autant qu'on peut la formation ce qui pourrait, on l'espère, être un plus, mais oui les salaires sont affreux. »⁷¹

Dans leur ensemble les salariés que nous avons pu interroger étaient largement positifs en ce qui concerne la formation, mais savoir s'ils la conçoivent ou non comme une compensation de leur faible salaire reste incertain.

En **Espagne**, l'accord collectif **catalan** pour les loisirs éducatifs, actuellement mis en œuvre, est le premier accord pour ce secteur. Il possède un potentiel important pour augmenter la force de travail à travers différents canaux : d'abord, par une augmentation des salaires, comme déjà mentionné ci-dessus ; ensuite, par une amélioration de la sécurité de l'emploi et de la nature des contrats de travail ; enfin, au moyen d'une possible régularisation des travailleurs non déclarés (ESCS3). Ce nouveau cadre réglementaire pour l'emploi et les conditions de travail pour ce secteur (qui n'existait donc pas auparavant et surtout n'existe dans aucune autre Communauté autonome espagnole) peut en effet contribuer à une augmentation de la main d'œuvre formelle dans la mesure où une proportion importante des travailleurs du secteur n'ont pas de contrat de travail ou des contrats ne couvrant qu'une partie de leur activité. Au final, ce nouvel accord collectif a probablement la capacité de contribuer à la régularisation d'emplois qui étaient auparavant dans l'économie informelle.

Sa mise en œuvre dans une organisation du tiers secteur telle que ESCS6 (qui fournit des services de loisirs éducatifs, en particulier à l'heure du midi pour les enfants) met en lumière les effets possibles sur la sécurité professionnelle et les salaires de cet accord. Dans cette structure, il s'est traduit par une hausse des salaires pour quelques membres du personnels, et commence à avoir une influence sur les types de contrat de travail offerts (des CDI discontinus – ou « permanents discontinus », cf. *supra* –, ce qui est particulièrement important pour assurer la stabilité de l'emploi en cas de transfert forcé du personnel suite à une perte d'appel d'offre). Cependant ces contrats ne sont proposés qu'après une année passée dans la structure, et ne résolvent pas les problèmes liés au fractionnement des activités et des revenus. Le principal défi à résoudre pour retenir la main d'œuvre porte sur le faible nombre d'heures proposées aux salariés. La main d'œuvre la plus stable est celle qui parvient à avoir plus d'heures de travail ; ce sont les salariés qui sont dans ce cas qui peuvent penser à « faire une carrière » dans la structure, par exemple en évoluant sur un poste de coordinateur, d'abord au niveau d'une école et ensuite au niveau du territoire.

Cependant, cet accord reste situé dans le **paradigme de l'employabilité**, c'est-à-dire une vision du secteur qui consiste à considérer les emplois disponibles d'abord comme **des opportunités passagères plutôt que comme des emplois stables ou durables**. La mobilisation de ce paradigme, dans les faits, conduit à justifier de nombreuses dérogations par rapport à la norme de standard de ce qui fait la qualité d'un emploi. Cette évolution porte une atteinte sérieuse au processus de développement d'emplois de qualité dans le secteur, et est à même de créer des effets pervers en termes de recrutement et de maintien du personnel.

L'attitude des prestataires situés dans le tiers secteur face à cet accord collectif est en pratique conditionnée par leur vision du marché du travail. Un des principaux acteurs du tiers secteur étudié en Espagne, une fondation qui chapeaute de nombreux centres de jeunesse ainsi qu'une entreprise de loisirs éducatifs, considère ainsi que les emplois qu'elle est en mesure de créer doivent d'abord être pris comme des « opportunités » plutôt que comme de véritables emplois. Un de ses responsables explique : « *Moniteur, c'est un emploi de complément, mais ça n'est pas suffisant pour faire vivre quelqu'un ou sa famille. C'est un boulot qui est utile pour les étudiants et pour les femmes de plus de*

⁷¹ Chargé de formation et de développement, UKCS6.

40 ans, avec des enfants qui sont déjà grands, et qui voient ça comme une activité en plus et comme un moyen d'acquérir des compétences, avec des horaires qui leur conviennent... Si quelqu'un essaye d'être financièrement autonome avec de tels salaires et veut fonder une famille, à l'évidence ça ne va pas marcher, et ça ne marchera jamais ». Dans le même temps, les mêmes prestataires insistent sur la professionnalisation croissante de l'activité, qui les détache d'un modèle fondé sur le seul altruisme. Mais, comme le dit le même interlocuteur, « être un professionnel ne signifie pas forcément être rémunéré ».

Ce type de discours semble typique d'une fraction des organisations du tiers secteur en Espagne qui se sont départies de leurs activités bénévoles, au moins en partie, et qui se positionnent maintenant comme des prestataires « professionnels » avec des employés qualifiés délivrant des « services professionnels ». Ces structures peuvent se le permettre en laissant derrière eux leur stratégie visant à attirer des bénévoles sur la base de la « vocation » ou de la « solidarité », et en reformulant leurs offres d'emplois en tant qu' « opportunités » permettant une « amélioration des compétences » (*capacitación*) et l'« acquisition d'expériences ». Le paternalisme n'a pas disparu mais s'est fondu dans le discours contemporain de l'employabilité.

Dans ce sens, il est possible *qu'un virage soit pris dans le discours des prestataires du tiers secteur*, qui mériterait plus amples analyses. Un récent article sur le volontariat comme stratégie d'intégration sur le marché du travail met en lumière un tel virage et défend l'idée que le volontariat est l'apanage de jeunes animés par une « **vocation sociale** » dans le contexte des marchés du travail tels qu'ils sont aujourd'hui⁷². Selon cet auteur, **choisir un emploi précaire dans le tiers secteur s'apparenterait à une nouvelle version de cette « vocation sociale »**. Nous n'avons pas directement rencontré ce discours, bien qu'il soit probable qu'il soit assez répandu en pratique. Ce que nous avons en revanche observé dans le cas espagnol, c'est cet argument selon lequel le discours centré sur les « opportunités » d'emploi et d'acquisition de compétences tendrait à substituer, dans l'objectif des structures du tiers secteur, le fait de permettre aux individus d'exprimer leur « vocation sociale » par le fait de contribuer à l'amélioration de l'employabilité individuelle des jeunes dans le contexte d'un marché du travail très concurrentiel.

2.2. Les stratégies d'intermédiation sur le marché du travail : améliorer la rencontre entre l'offre et la demande

L'intermédiation entre la demande et l'offre peut se développer grâce à des partenariats avec le service public de l'emploi (SPE) ou des centres de formation. De la sorte, les candidats peuvent plus facilement se rapprocher des structures qui recrutent, tandis que ces dernières peuvent trouver les candidats adéquats pour les postes vacants. Cette approche repose sur quatre éléments centraux :

- Des recrutements en coopération avec le SPE.

Dans les activités de médiation sociale, en France, les difficultés et l'incertitude inhérentes aux processus de recrutement ont pu être réduites grâce à un partenariat engagé entre FRCS18 et une agence locale spécialisée dans l'insertion des chômeurs. Cette agence a présélectionné 150 candidats qui avaient le profil attendu. Cette

⁷². Zurdo Alaguero, A. 'El voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el tercer sector español'. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 2004, 22, no 2, 11-33.

intermédiation était nécessaire en raison de l'urgence avec laquelle cette structure s'est construite. Sur les 150 candidats à un emploi de médiateur social, 22 ont finalement été recrutés sur des CDI à temps plein. Le ratio entre les 150 présélectionnés et les 22 recrutés montre toutefois les limites de l'exercice.

Ce cas est un très bon contre-exemple pour remettre en cause l'idée très répandue, dans l'analyse économique du marché du travail, que les emplois peu qualifiés dans les services seraient destinés à des individus peu qualifiés et finalement « substituables ». Il apparaît très clairement ici que les candidats n'étaient pas substituables les uns aux autres, et que n'importe qui ne pouvait pas être retenu. Ce point pourrait être illustré par d'autres exemples empiriques.

Dans une autre étude de cas française, le service public de l'emploi a utilisé des questionnaires élaborés par une plateforme d'aide à domicile en vue de présélectionner les demandeurs d'emploi qui avaient un profil idoine.

- L'organisation de sessions de formation par des groupements d'employeurs ou par le SPE

Au Royaume-Uni, dans le contexte du programme pour un « véritable départ » (*Sure Start*), une association de prestataires de garde d'enfants a organisé une formation sur les métiers dans ce secteur. Un des aspects originaux de ce programme était qu'il était destiné à des groupes cibles avec des difficultés. Il combinait ainsi un processus de recrutement avec un objectif d'insertion et de médiation sociale. Le principal public visé était les familles où les deux parents sont sans emploi.

En Espagne, le dispositif d'« échanges pour l'emploi » (bourse d'échange ou de remplacement, dispositif déjà évoqué) organisé par les collectivités locales sont une autre stratégie de recrutement. La Fondation catalane pour les loisirs éducatifs (ESCS6), qui est une organisation du tiers secteur, a organisé des sessions de formation qui s'avèrent également être un canal de recrutement. Par exemple, à l'automne 2005, un programme destiné à former gratuitement les chômeurs au niveau de qualification de « moniteur de loisirs éducatifs », un niveau reconnu par l'administration catalane, a été créé. Il s'agit d'un cours subventionné par le Fonds Social Européen. Les stagiaires de cette formation peuvent ensuite se joindre au programme d'échange pour l'emploi de la fondation et être contacté dès qu'un poste se libère.

- Promotion du secteur et organisation de forums locaux

Les stratégies d'intermédiation peuvent coïncider avec des campagnes de communication visant à promouvoir un secteur comme celui de l'aide aux personnes âgées en France. Comme ce dernier secteur ne jouit pas d'une bonne réputation en ce qui concerne les conditions de travail, des réseaux associatifs (comme FRCS6) ont organisé des forums pour les chômeurs, en lien avec l'ANPE, les Plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE), des centres de formation et les institutions déconcentrées du Ministère de l'Emploi. Au cours de ces forums, qui peuvent éventuellement se dérouler à un niveau très local (on parle parfois de « mini-forums ») ou à un niveau plus large, les structures et institutions cherchent à changer l'image dévalorisée du secteur de l'aide aux personnes âgées en mettant l'accent sur les aspects positifs qu'offre un tel travail relationnel. Les chômeurs peuvent directement offrir leur candidature à un emploi ou à une formation. Dans certains cas, ces chômeurs ont été accompagnés et conseillés en amont par leur conseiller personnel de l'ANPE. L'Agence effectue un travail de présélection au moyen du questionnaire élaboré par FRCS6 (déjà mentionné ci-dessus), qui permet d'évaluer les compétences individuelles. Si le candidat a besoin d'une session de formation, il existe des partenariats avec des centres de formation bénéficiant de financements publics pour des sessions de 150 heures en moyenne. Le candidat reçoit alors une promesse d'embauche. La centralisation du recrutement dans ce genre de partenariats, et surtout l'implication des centres publics de formation, qui peuvent

participer à l'évaluation individualisée des compétences des candidats et en aval fournir la formation nécessaire, constituent des pratiques innovantes pour combattre les difficultés de recrutement.

Ceci pourrait être comparé aux « foires pour l'emploi » et aux tournées promotionnelles observées au Royaume-Uni. Cette méthode a été adoptée par un certain nombre de collectivités locales et de partenariats locaux pour l'insertion et l'éducation (EYDCP) pour promouvoir le secteur de la garde d'enfants. Le coût de ces foires ou tournées promotionnelles, incluant notamment le déplacement, les dépliants, les « packs » de recrutement, etc., a été pris en charge par les collectivités. Cela n'a pas coûté beaucoup d'argent aux organisations du secteur. Les résultats de l'enquête suggèrent que ces tournées promotionnelles n'ont eu qu'un succès limité pour attirer des salariés.

Pour être efficaces, ces rassemblements doivent en tout cas se situer au niveau le plus proche possible des employés potentiels.

- Un pré-recrutement grâce aux cours d'été pour les étudiants ou lors des remplacements

En France, certaines structures ont tissé des liens avec des centres de formation et le SPE en vue de recruter des jeunes en formation initiale sur des périodes d'essai. Cela leur permet d'acquérir une première expérience dans le secteur et de voir s'il correspond bien à leurs motivations. Pour les structures, c'est une bonne façon de repérer une main d'œuvre potentielle immédiatement opérationnelle dans le cas de problèmes internes, ce qui est le cas en raison de forts taux de turnover (comme nous le confirment les personnes interrogées de FRCS8). Chaque année pendant la période estivale, FRCS3 recrute une dizaine de stagiaires qui remplacent le personnel parti en vacances. Très souvent ces stagiaires obtiennent un emploi dans l'aide à domicile au terme de cette période d'essai (huit d'entre elles en 2004 par exemple).

Cela est proche de ce qui se passe dans la crèche ITCS5, en Italie. Cette crèche a passé un accord avec l'université et recrute également des stagiaires qui peuvent rester ensuite en emploi permanent.

Dans la même perspective, nous avons observé en France certaines structures qui prennent directement part à la formation délivrée dans les centres de formation, ou encore aux jurys de diplôme, ce qui leur permet de repérer plus facilement des candidats qualifiés.

2.3. L'insertion dans l'emploi des publics avec des difficultés – l'insertion comme mode d'expansion de la main d'œuvre

Les politiques d'insertion sont aussi un moyen pour développer l'emploi dans le secteur de l'aide à la personne et pour diminuer les obstacles au recrutement.

Le but est ici d'augmenter les capacités professionnelles des individus avec des difficultés d'insertion voire même de certains publics exclus du marché du travail. Les politiques détaillées ici ciblent ces personnes avec un **double avantage attendu** au niveau global : d'un côté, **l'amélioration de leurs chances et capacité d'insertion dans l'emploi**, ce qui réduira les coûts économiques et sociaux liés à leur exclusion du marché du travail ; de l'autre, l'amélioration du taux d'emploi dans les services à la personne en particulier. Cette stratégie politique doit être comprise dans le cadre de la Stratégie européenne de l'emploi qui a enjoint les Etats membres à rendre leurs politiques d'emploi plus « actives », dans l'attente même de ce double bénéfice.

Toutefois, les politiques d'insertion par l'activité économique avaient déjà auparavant bien investi le secteur des services relationnels, à la fois pour améliorer l'insertion sociale

et la participation économique des publics en difficulté mais aussi pour soutenir le développement de ces services.

En effet, un des premiers problèmes qui se pose quand il s'agit du recrutement dans les services relationnels est l'étroitesse de la base possible pour ce recrutement. Cela explique pourquoi des stratégies cherchant à accroître le nombre d'employés potentiels ont été mises en œuvre. Un objectif supplémentaire est parfois adjoint : l'entrée des hommes dans ces métiers d'aide à la personne. Les jeunes hommes qui ont du mal à trouver un emploi dans d'autres secteurs sont particulièrement concernés.

Comme l'explique le rapport de la Fondation de Dublin (2006) sur l'emploi dans le soin à la personne en Europe, « une solution possible au problème de pénurie d'emplois dans le secteur de l'aide à la personne est l'emploi des personnes actuellement au chômage ou inactives. Mais il se produit cependant en continu une 'déconnexion' entre ceux qui font ces propositions d'emploi et ceux qui recherchent un emploi : le secteur n'attire pas ceux qui n'ont jamais travaillé dans le secteur de l'aide aux personnes, et ceux qui n'ont pas d'expérience dans ce domaine ne considèrent pas que cela puisse être une alternative d'embauche viable » (p. 22).

Que nous enseignent ces études de cas quant à ces stratégies ? **Dans quelle mesure est-il possible de coupler deux objectifs ambitieux, c'est-à-dire à la fois l'intégration des personnes avec des difficultés d'insertion dans l'emploi, et l'élargissement de la base de recrutement dans les services relationnels ? Est-ce que ces deux objectifs sont tout simplement compatibles ?**

2.3.1. Royaume-Uni : « Formation préalable à l'emploi » et « Marchés intermédiaires du travail »

a) Présentation

Au Royaume-Uni, quatre études de cas parmi celles réalisées se sont intéressées à des initiatives conduites en vue d'augmenter la taille de la main d'œuvre dans les métiers de l'aide et du soin. Trois d'entre elles (UKCS8, UKCS10 et UKCS14) ont porté sur des tentatives visant à inclure les personnes considérées comme « éloignées du marché du travail » dans ces métiers au moyen de deux dispositifs spécifiquement adaptés, la « formation préalable à l'emploi » (*'pre-employment training'*, FPE par la suite) et les « marchés intermédiaires du travail » (*'intermediate labour markets'* ou MIT). La quatrième étude de cas (UKCS9) renvoyait à une série d'efforts visant à attirer les hommes dans les métiers de l'aide et du soin. La section présente s'intéresse aux premières initiatives, cette dernière étude de cas sera considérée plus loin avec d'autres initiatives destinées aux hommes. Les dispositifs FPE et MIT les plus développés – reflétant peut-être en cela les priorités gouvernementales et les financements effectifs – ont été observés pour les services *aux enfants*. Nous les avons analysés de plus près dans le cadre de cette recherche.

Au cours des cinq dernières années environ, de nombreuses initiatives ont été prises qui ont permis une croissance du nombre de personnes intégrant le domaine des services à l'enfance. Au niveau national, le gouvernement travailliste a insisté sur l'importance de ces services, principalement parce qu'ils sont « bons pour l'économie »⁷³, mais aussi comme un moyen d'éviter la pauvreté infantile. Cette insistance politique sur ce secteur des services aux enfants a été accompagnée de financements complémentaires et par une augmentation du nombre de places dans les dispositifs de garde. Par exemple, des crédits d'impôts pour les familles actives et des crédits d'impôts pour la garde d'enfants

⁷³ Voir The National Childcare Strategy (1998)

ont été introduits afin d'augmenter la demande de la part des salariés les moins bien payés. De même, de l'argent a été versé du côté de l'offre avec les programmes pour un véritable départ (*Sure start*). Les territoires en difficulté ont constitué une priorité majeure de ces programmes. Ces territoires ont généralement souffert d'une offre insuffisante de services de garde d'enfants et, malgré des initiatives gouvernementales, 20 % des territoires les plus en difficulté en Angleterre continuent de subir une offre pour les enfants en bas âge significativement plus faible que les autres territoires (NAO, 2004)⁷⁴.

Sur la même période, les politiques du marché du travail, élaborées au Royaume-Uni par le gouvernement et mises en œuvre par des agences gouvernementales nationales, en particulier les *Job Centre Plus* et un ensemble de structures au niveau local, sont passées de simples mesures « d'activation », visant à accroître les niveaux d'emploi au sein des chômeurs, à des politiques plus centrées sur la demande, cherchant ainsi à coordonner les mesures de retour à l'emploi avec les besoins perçus sur les marchés du travail locaux ou à une échelle plus large⁷⁵.

La hausse de la demande pour les services de garde d'enfants et le manque évident d'une offre adéquate ont conduit les responsables en charge du développement économique local et de la revitalisation des territoires à envisager des initiatives pour adapter les populations locales au travail dans ces métiers. **Le problème est que les territoires souffrant d'un fort chômage ne génèrent pas nécessairement un surplus de personnes compétentes et désireuses de s'engager dans des emplois rémunérés de garde d'enfants.** Les trois études de cas considérées ici sont toutes situées dans des zones subissant un fort chômage (éventuellement un chômage masqué) et toutes cherchent à répondre à la demande de services de garde d'enfants. Ce manque d'offre dresse en retour des obstacles aux parents entrant sur le marché du travail et crée un cercle vicieux. La logique sous-jacente aux interventions menées par les acteurs du développement économique local a été décrite de la façon suivante par un de nos interlocuteurs :

« L'investissement dans les projets de services de garde d'enfants fait partie d'une approche qui lie ensemble revitalisation économique et sociale. Il crée des emplois au niveau du territoire, donne aux personnes avec des enfants l'opportunité d'accéder à un marché du travail élargi, et améliore le niveau de fourniture de services aux enfants dans des territoires en difficulté, avec des bénéfices à long terme possibles pour la réussite éducative des enfants »⁷⁶.

Un certain nombre de programmes MIT et FPE ont émergé spécifiquement pour aider au recrutement de groupes de personnes très éloignées du marché du travail dans les métiers d'aide. Les chances de réussite de ces programmes étaient grandes puisqu'il y avait une forte demande exprimée.

Les trois initiatives (UKCS8, UKCS10 et UKCS14) ont été mises en œuvre dans des territoires figurant parmi les plus pauvres dans le pays, et ont toutes ciblé les chômeurs de longue durée et les personnes inactives. Chaque initiative a produit des résultats au-delà de la seule augmentation de l'offre de services via l'attraction de groupes de

⁷⁴ National Audit Office (2004) *Early Years: progress in developing high quality childcare and early education accessible to all*. London: TSO.

⁷⁵ Gore, T. (2005) *Extending Employability or Solving Employers' Recruitment Problems? Demand-led Approaches as an Instrument of Labour Market Policy*. *Urban Studies*, 42, 2, 341-353, Février 2005.

⁷⁶ Scott, G, Campbell, J. and U. Brown (2001) 'The Contribution of Childcare to Local Employment: Poor Work or Work for the Poor?' *Local Economy*, 16.3., pp 187-197.

personnes éloignées du marché de l'emploi dans la force du travail. Le résultat de ces mesures a aussi été, en effet, d'améliorer les compétences parentales de ces personnes, de leur redonner confiance en eux et d'augmenter leur capital social et leur capacité à avoir des relations interpersonnelles.

Dans les localités concernées par les trois études de cas, un réel manque de main d'œuvre a été identifié et celle-ci devait absolument s'accroître. Pour les études de cas UKCS10 et UKCS14, cette pénurie de main d'œuvre était particulièrement flagrante concernant les salariées qualifiées dans les crèches. UKCS8 recouvre un ensemble d'initiatives locales mises en réseau, chacune mettant l'accent sur des emplois relatifs à la garde d'enfants en fonction des pénuries locales d'emplois. Ainsi, on le voit, **l'angle d'attaque est très local**. Cette approche locale est nécessaire car, de façon générale, les chômeurs de long terme n'ont pas tendance à rechercher du travail au-delà de leur environnement immédiat. Les coûts de déplacement peuvent aussi être un facteur désincitatif pour accepter un emploi à bas salaire ou une formation peu rémunérée. Il est également nécessaire de gagner confiance en soi et de se construire une réputation professionnelle, ce qui est plus facile à faire à un niveau local. Une telle approche locale est aussi favorable au travail d'accompagnement destiné aux personnes éloignées du marché du travail. Par exemple, UKCS8 a développé un dispositif « pré-MIT » pour toucher les plus éloignées d'entre elles. Dans cette démarche, des animateurs locaux ont été dans les quartiers et ont même fait du porte à porte pour chercher des recrues potentielles.

Les initiatives diffèrent toutes quand on regarde dans le détail. UKCS10 et UKCS14 fournissent des formations à côté des stages afin que les recrues puissent obtenir des qualifications et une expérience pratique. Ces séquences pratiques d'emploi sont cependant non payées, et les stagiaires restent soit bénéficiaires des aides sociales ou du revenu du conjoint. UKCS8, en revanche, offre un stage rémunéré au taux de salaire minimum national qui dure jusqu'à 52 semaines, le travailleur stagiaire étant employé par le centre de formation et non par la crèche où il/elle effectue le travail. Les trois structures offrent une formation de niveau II, mais seule UKCS8 va jusqu'à l'obtention/attribution d'une formation professionnelle certifiée par les partenaires sociaux. Tout cela montre bien que les stagiaires sont « prêts à l'emploi » pour l'établissement de services de garde d'enfants une fois qu'ils finissent leur formation, même si des formations complémentaires pourront être requises une fois qu'ils commencent à travailler.

b) Un certain degré de réussite

Bien que tous les cas étudiés soient différents, chacun semble avoir un certain degré de réussite au regard de l'objectif fixé : augmenter la main d'œuvre locale disponible pour les métiers relatifs à la garde d'enfants, en améliorant l'employabilité individuelle et dans de nombreux cas en plaçant directement des stagiaires en emploi. Les paragraphes qui suivent reviennent sur différents points communs aux différents projets.

Les initiatives cherchent à attirer des personnes éloignées du marché du travail, qui sont au chômage depuis un certain temps et qui peut-être n'ont même jamais travaillé. **Un résultat est que ceux qui s'engagent dans de telles formations vont devoir franchir plus d'obstacles que la moyenne**. Peu de stagiaires de ces formations sont qualifiés, nombre d'entre eux n'ont même pas de compétences de base, et beaucoup manquent de compétences sociales et interpersonnelles. **Presque tous manquent de confiance en eux**. Un répondant exprimait cette situation de la façon suivante :

« Les clients des formations n'ont pas pu entrer dans le domaine de la garde d'enfants à cause d'un manque de confiance – ils n'avaient pas les moyens de le faire. Pourtant il avait parfois déjà eu des enfants eux-mêmes et pouvaient penser qu'ils étaient capables d'en garder. Mais ils ne pouvaient pas prétendre à un

emploi. Premièrement, il leur manquait des qualifications et des compétences en matière de garde d'enfants, et vous en avez besoin pour faire ce métier maintenant. Deuxièmement, il leur manquait de la confiance mais aussi des compétences pour entrer sur le marché du travail – beaucoup avaient complètement échoué à l'école – ce n'était pas un parcours très heureux pour eux »⁷⁷.

L'élaboration de ces projets se fait ainsi avec ces éléments à l'esprit. Restaurer la confiance et l'estime de soi était un des objectifs clés de tous les projets, car cela est essentiel pour retrouver un emploi et se construire une carrière.

Toutefois, bien que tous les stagiaires avaient ces caractéristiques en commun, les interlocuteurs ont insisté pour que l'on considère bien ces stagiaires comme des individus et que leur individualité soit pleinement prise en compte dans le déroulement de la formation. La formation s'adapte ainsi souvent à l'individu. Chez UKCS10, les sessions de formation duraient plus longtemps si n'importe quel membre du groupe connaissait des difficultés. L'accent était mis sur la qualité du stage et non pas sur le fait de réussir à dispenser les cours le plus rapidement possible. Dans les deux autres programmes, l'accent était plutôt placé sur l'accès à une qualification et à l'emploi, et donc ralentir la formation n'était pas possible. Mais les programmes réagissaient aux besoins d'autres manières. Par exemple, UKCS8 a mis en place un **tutorat complémentaire**, dispensé de façon individuelle. Tous les stagiaires rencontrent l'équipe de projet une fois par semaine et cette équipe se rend également disponible à d'autres moments. Quand des lacunes particulières sont repérées, l'équipe recherche les ressources adaptées pour les combler. Une stagiaire a ainsi quitté la formation pour être placée dans une autre formation de remise à niveau en anglais, ce qui lui a permis de retrouver la formation initiale plus tard. Le soutien se prolonge après le terme des cours initiaux. L'équipe aide les personnes nouvellement diplômées à se préparer pour obtenir une qualification reconnue de niveau III, c'est-à-dire un niveau qui permet de travailler dans les services aux enfants sans être supervisé par un supérieur, ce qui augmente immédiatement la valeur de la personne concernée sur le marché du travail. Chez UKCS14, les apprentis doivent remplir un passeport comportant toutes leurs expériences professionnelles et leur formation, et du temps est laissé à l'équipe pour les aider à cela ; étant donné que le besoin s'en était fait sentir chez certains participants, un cours portant sur les connaissances de base a également été introduit à côté des sessions plus spécifiques sur le travail en crèche.

Ces différents niveaux de soutien sont bien entendu coûteux et ils dépendent, dans de nombreux cas, du bon vouloir et de l'implication de l'équipe encadrante ; quand des stages sont réalisés *in situ*, cela dépend aussi du bon vouloir des salariés présents. Souvent, les salariés qui s'impliquent sont ceux qui ont bénéficié eux-mêmes de tels cours ou de cours similaires, qui ont suivi des parcours semblables et qui peuvent donc comprendre les stagiaires.

Les initiatives cherchent également à supprimer d'autres barrières à l'emploi ou à la formation. Ainsi tous les programmes permettaient aux stagiaires de placer leurs enfants en crèche ou fournissaient une contribution financière pour faciliter le paiement d'une nourrice. Autre exemple, dans un des programmes, où un salaire hebdomadaire a été introduit pour remplacer les revenus d'assistance, une évaluation détaillée a été entreprise en vue de : (a) s'assurer que les recrues n'allaient pas y perdre financièrement et (b) les accompagner dans leur passage du chômage ou de l'inactivité à une situation d'activité professionnelle.

⁷⁷ Manager UKCS8

Le cas de « C. », un programme de « marché intermédiaire du travail » (MIT) dans le domaine de la garde d'enfants

Le projet « C. » (désigné par UKCS8 jusqu'ici) a trois objectifs en matière d'emploi : (a) augmenter la quantité de main d'œuvre disponible dans un secteur connaissant des pénuries, en formant une main d'œuvre formée et qualifiée ; (b) faciliter l'entrée sur un marché du travail protégé pour les personnes qui connaîtraient autrement des difficultés à trouver un emploi ; (c) contribuer à la croissance de l'offre de garde d'enfants, de façon à donner des opportunités nouvelles pour les personnes pour qui il est actuellement impossible de retourner sur le marché du travail parce qu'elles doivent s'occuper de leurs enfants. Comme la grande majorité des personnes qui bénéficient du programme sont des femmes, le projet a également comme but d'augmenter l'activité féminine.

Notre étude de cas souligne la réussite du projet en termes de formation et d'emploi. Par exemple, entre 2003 et 2004, le programme (qui couvre en fait sept projets différents) est parvenu à accompagner 303 anciens chômeurs de longue durée dans un emploi dans les services aux enfants. Ce succès peut s'expliquer par les spécificités propres des projets mais est aussi dû à un contexte de forte croissance dans ce secteur – un contexte bénéficiant notamment des politiques gouvernementales (en particulier les crédits d'impôts). Au-delà de la seule remise à l'emploi des chômeurs de longue durée, le programme essaie également d'informer sur les possibilités de carrières dans les services aux enfants, qui ne se réduisent pas aux tâches de garde de base, et sur les différents parcours imaginables dans le métier.

Le projet « C. » diffère de nombreux autres MIT, en revanche, en ce qu'il cible un seul secteur en particulier, ici les soins à la petite enfance.

Pour une durée pouvant aller jusqu'à un an, le projet fournit une expérience professionnelle *et* une formation à des niveaux reconnus nationalement, dans les centres de municipalité de Glasgow.

Le programme offre :

- un emploi pouvant durer jusque 52 semaines ;
- une formation à un niveau II de qualification dans les soins éducatifs ou de loisirs à la petite enfance ;
- des opportunités pour obtenir des qualifications associées ;
- des opportunités de développement personnel ;
- un accompagnement professionnel et un soutien dans tout emploi qui suit ;
- un soutien dans la conciliation entre vie professionnelle et vie privée pouvant durer six mois après le programme.

Les personnes qui intègrent le programme sont formées et ensuite placées dans une des crèches partenaires des sept projets locaux. « C. » paye les salaires des employées. La garderie échange ainsi une expérience en situation de travail contre un travail gratuit pour elle.

L'employé-stagiaire est donc employé par « C. » et non par la garderie où ils passent la plupart de leur temps. Afin de souligner le fait que le MIT représente une entrée dans l'emploi et non un placement de stagiaire en formation, un contrat formel de travail est conclu entre les représentants du projet local et l'employé. Le contrat dure au maximum 52 semaines (et dépend de la disponibilité des financements). L'insistance sur le fait que la relation est une relation d'emploi et non une relation de formation est centrale à l'éthos du programme « C. » ; c'est ce qui le différencie de nombreux autres projets ILM antérieurs à lui et toujours en activité.

Au moment où nous avons réalisé les études de terrain, les employés-stagiaires recevaient un salaire hebdomadaire de £ 169.75, soit environ € 259, ce qui équivaut au salaire minimum du pays. Le salaire est versé deux fois par mois directement par virement ; les employées doivent donc s'assurer d'avoir un compte bancaire. Les coûts de déplacement (en transports publics) sont également payés. Une aide en matière de garde d'enfants est également disponible. Souvent, les recrues doivent être accompagnées dans leurs dépenses et plus généralement leur économie familiale ; il faut ainsi vérifier par exemple que le loyer est bien versé au propriétaire ; il faut également s'assurer que personne n'est lésé financièrement parce qu'il ou elle participe au projet.

Plus récemment, en vue d'augmenter la main d'œuvre potentielle pour les recrutements, « C. » a introduit un « pré-MIT » pour se rapprocher des individus les plus éloignés du marché du travail. Les personnes qui participent au pré-MIT construisent leur projet en retravaillant leur confiance en soi au moyen de divers dispositifs plus ou moins rapprochés de l'emploi ; ils peuvent par exemple travailler comme bénévoles dans une garderie ou dans des structures « après l'école » pour mieux observer les possibilités offertes dans le métier et définir leur parcours. Les participants sont suivis par un conseiller professionnel qui évalue leur capacité à travailler dans ces emplois. Les habitants des quartiers ou des zones à difficulté sont particulièrement visés par les pré-MIT. Dans le cas présent le pré-MIT se base sur le travail effectué à travers une autre initiative connue sous le nom d' « Initiative pour le plein emploi dans les territoires », un programme national (écossais). Cette initiative se caractérise par son usage des techniques de développement social urbain pour impliquer les recrues potentielles. Les animateurs de quartier ont dans cette perspective un rôle important à jouer.

Comme pour tout projet innovant, on peut s'interroger quant au caractère durable de ces projets. De nombreux obstacles existent. Tous les projets décrits ci-dessus sont **intensifs en travail et coûteux**, bien que là où ils connaissent un certain succès ils peuvent conduire à une diminution des dépenses sociales dans le plus long terme, qui viendrait compenser les dépenses de formation. Le premier problème que rencontrent tous les projets concerne la **continuité des financements**. Dans les différents cas, un financement public est vital pour que le projet puisse durer. Les structures ont toutes dû s'engager dans des montages de projet pour s'assurer un financement continu. Ces procédures peuvent renvoyer à différents programmes nationaux qui à chaque fois ont des objectifs et des cibles chiffrées qui diffèrent, des critères d'éligibilité variables, avec par exemple certains projets qui n'autorisent que les individus habitant dans les territoires avec tel ou tel code postal à participer. Ces mécanismes sont créateurs d'incertitude et demandent beaucoup de temps de préparation, autant de temps perdu pour le cœur de métier. Etant donné, dans le cas du Royaume-Uni, l'importance donnée par le gouvernement aux services destinés à la petite enfance et à la question des personnes sans emploi, une étude plus détaillée sur les bonnes pratiques dans les projets et initiatives étudiés dans cette section serait utile. Une question à traiter serait de chiffrer de façon *réaliste* les besoins en termes de financement pour que de tels projets réussissent et les indicateurs et objectifs qui sont appropriés (et qui ne soient pas forcément prescriptifs). Une fois que ceci serait réalisé, le financement pourrait être garanti pour une période et être durant ce temps l'objet d'un suivi périodique, par exemple sur une durée de cinq ans.

2.3.2. France : les entreprises d'insertion (EI), associations intermédiaires (AI) et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

En France, une approche spécifique d'insertion dans l'emploi s'est développée depuis une vingtaine d'années dans le tiers secteur, principalement par des petites associations locales. Ce secteur de « l'insertion par l'économique » a dès le départ vu dans les services relationnels un moyen ou un outil pouvant aider les personnes en difficulté à retrouver un emploi dans le secteur formel. Le fait de bénéficier d'un emploi de service permet également à ces personnes de recouvrer confiance en soi et de rehausser leur estime personnelle. Les principes d'action de ce secteur sont au cœur de l'approche en termes d'*économie solidaire* développée par des sociologues français comme Jean-Louis Laville (1994), entre autres.

Ce secteur est parfois défini comme un secteur « parapublic ». L'idée est de mettre l'accent sur son origine dans le tiers secteur, mais aussi ses relations très proches avec les autorités locales. La plupart du temps, ce secteur est constitué d'associations œuvrant dans le domaine de l'insertion économique et sociale, et présidées par un élu. De plus, ces associations bénéficient souvent d'un soutien des pouvoirs publics locaux lors de leur naissance, et sont de toute façon financées par eux. C'est le cas des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), qui sont destinés aux chômeurs.

Au sein de ce secteur de l'insertion par l'économique, certaines structures travaillent surtout sur l'accompagnement social et le conseil, tandis que d'autres agissent plus directement sur la création d'emploi dans des domaines spécifiques. C'est ainsi le cas des services relationnels. Ces derniers ont été considérés comme des gisements d'emplois peu qualifiés qui peuvent bénéficier aux personnes avec des difficultés d'insertion. Les emplois d'aide à domicile ou de médiation sociale sont concernés.

La médiation sociale est en effet un secteur qui a été développé par les autorités locales grâce aux financements fournis par le programme Emplois Jeunes. Cette politique d'emploi donnait priorité aux jeunes avec peu ou pas de qualifications et/ou des difficultés d'insertion. Ces individus étaient directement recrutés par les associations pour une durée de cinq ans.

Les choses sont plus complexes pour l'aide à domicile. Quelques organisations que l'on peut qualifier d'« hybrides » couplaient une activité d'insertion par l'économique, basée sur l'accompagnement, l'orientation, etc. (ce qui n'est pas nécessairement le cas des associations de médiation sociale, qui ne s'engagent pas dans un tel travail social) avec une activité spécifique d'offre de services d'aide à domicile. Le fait de mener de telles activités en même temps peut s'avérer difficile à gérer. Le principal intérêt de ces structures est qu'elles agissent à deux niveaux à la fois : du côté de l'offre de travail (en ciblant les personnes en insertion) et du côté de la demande de travail (en encourageant les individus à consommer des services d'aide à domicile).

Deux structures spécifiques existent en droit français : les associations intermédiaires (AI) et les entreprises d'insertion (EI). Leur statut légal a été créé à la fin des années 1980 et au début des années 1990 dans le cadre de politiques d'emploi. Ces structures ont été relancées en 1998 par la loi de lutte contre les exclusions. Ces associations doivent signer un accord avec les représentants de l'Etat au niveau local ; elles doivent recevoir un agrément de la part de l'ANPE. Elles sont pilotées à un niveau départemental.

L'objectif des structures du champ de l'insertion par l'économique est d'œuvrer à l'insertion sociale et professionnelle de publics prioritaires en **priviliégiant des mises en situation de travail effectif. L'objectif est que les salariés puissent recouvrer des compétences professionnelles et bénéficier d'un nouveau départ dans l'emploi dans un cadre protégé.**

Ce principe fondamental de mise en situation de travail est associé avec un autre principe qui n'est pas moins important : celui d'une dérogation permanente des conditions contractuelles par rapport au droit du travail. Dans notre échantillon, FRCS5 est une EI et FRCS10 une AI qui fournissent des services aux personnes âgées et une série d'autres services à domicile. Les salariés de FRCS10 travaillent à temps partiel, en moyenne 10 heures par semaine. En 2004, 145 individus travaillaient dans cette association en vue de se réinsérer dans le monde du travail. Les temps partiels sont souvent demandés de la part des salariés eux-mêmes, le plus souvent par des personnes travaillant moins de 10 heures par semaine, parce que leur retour dans une activité de travail est difficile pour eux. Afin d'aider ces personnes à retrouver leur capacité à travailler pleinement et de s'insérer socialement, l'association fournit en complément des services comme le transport au domicile des personnes âgées ou un accompagnement psychologique en partenariat avec les services publics de l'emploi. Des problèmes peuvent se poser quand ces salariés sortent du dispositif d'insertion, qui ne peut s'éterniser. Bien qu'ils aient pu accroître leur employabilité durant cette période pouvant durer relativement longtemps, il n'est pas toujours sûr qu'ils puissent être considérés comme pleinement employables sur le marché du travail traditionnel.

Une autre structure que l'on peut dire hybride est FRCS5, qui associe également fourniture de services aux personnes et objectif d'aide au retour à l'emploi pour les individus exclus du marché du travail. Comme le dit la directrice, « *L'utilité de notre association est à la fois d'aider les personnes âgées et d'aider les personnes en difficulté à retrouver un emploi dans ce métier (...) Il ne faut pas croire que les personnes âgées refusent d'être aidées par des personnes en insertion, quand nous leur expliquons que nous faisons de l'insertion qualitative, cela passe bien* » (directrice de FRCS 5). L'innovation dans l'insertion vient des pratiques mises en œuvre de qualification des personnes insérées, pratiques qui s'appuient sur un partenariat avec le PLIE et la DDTEFP. Dans le cadre de l'insertion, FRCS 5 reçoit les candidatures de la part du PLIE et œuvre avec ce dernier à former les personnes sélectionnées. Un programme de formation qualifiante est mis en place durant toute leur période d'insertion. Ce programme se décline en deux dimensions : une formation classique (théorique et pratique) en collaboration avec les organismes de formation et un système de formation par tutorat mis en place par FRCS 5. En outre, chaque personne insérée a un référent au niveau du PLIE qui l'aide à résoudre les problèmes sociaux en dehors de l'entreprise (problème de logement, soutien moral, etc.).

La formation par tutorat est exercée par des salariés qualifiés de FRCS 5. Il s'agit d'accompagner ces personnes dans leur travail à domicile auprès des personnes âgées. « *Certaines de ces personnes n'ont jamais travaillé dans leur vie, et ne connaissent pas réellement ce que c'est l'aide à domicile. Même si on les forme à l'école sur les pratiques et les règles à suivre, il leur manque de la pratique, de l'expérience... Chaque personne âgée a ses habitudes, sa façon de faire les choses, des situations singulières à traiter chez chaque personne, alors on doit apprendre à ces salariés comment agir face à ces singularités. On leur explique qu'il faut respecter le mode de vie des personnes aidées mais parfois il faut établir le contact avec cette personne et lui suggérer une autre façon de faire le travail, etc. C'est notre mission d'aider ces salariés par notre expérience et de les encadrer* » (Salariée FRCS 5, délégué de personnel).

Au sein de cette dernière, la personne insérée travaille 26 heures par semaine dans l'aide domicile et le reste du temps fait de la formation. Elle est embauchée sous un contrat à durée indéterminée de deux ans. À la fin de son contrat, elle sort avec une qualification reconnue et une expérience professionnelle de 2 ans qui lui permet de postuler à un emploi de l'aide à domicile. Le partenariat « actif » avec le SPE joue un rôle majeur dans cette réussite. En effet, le travail de sélection en amont est effectué par le PLIE qui participe également au financement avec le concours de la DDTEFP à la formation des personnes à insérer.

En 2004, FRCS 5 emploie 43 personnes en insertion. La même année, 21 personnes sont sorties avec une qualification reconnue dans l'aide à domicile dont 13 personnes ont

trouvé un emploi dans ce secteur. Parmi ces personnes, 11 personnes ont été recrutées immédiatement par FRCS5.

2.3.3. Conclusion

Ces deux types de programmes, en France et au Royaume-Uni, sont proches dans l'esprit et dans leur approche. La différence entre les deux concerne la situation de l'emploi. En France, l'objectif est de trouver du travail pour les personnes en difficulté dans des secteurs en pleine croissance. L'accent est mis sur la personne du demandeur d'emploi. Au Royaume-Uni, l'idée est plutôt, par opposition, d'augmenter la main d'œuvre disponible dans un secteur qui peine à trouver des travailleurs. L'accent est alors mis sur l'offre de travail.

D'autres exemples nationaux auraient pu être ajoutés. En Allemagne, les emplois dits « à un euro » ont été récemment introduits et ont investi la sphère des services aux particuliers. En Espagne (en Galice plus précisément), une initiative municipale a été étudiée, dont l'objectif est à la fois de créer des emplois pour les jeunes avec une qualification dans les services aux jeunes enfants, et de répondre à un besoin social croissant (les activités périscolaires l'après-midi).

Dans les différents cas, le but est d'accroître l'employabilité des personnes au moyen d'expériences concrètes de travail ; la mise en œuvre de cet objectif passe par des programmes dérogeant au droit du travail. Le risque est que cette approche dérogatoire se répande et contamine les pratiques des autres acteurs, au nom du même objectif d'augmentation des employabilités individuelles. Le cas espagnol met bien en lumière les dangers liés à cette approche « transitionnelle », quand les emplois transitoires créés en vue de donner des opportunités temporaires aux individus deviennent au final permanents. De tels états « transitoires durables » avaient déjà été analysés de façon critique par le sociologue Robert Castel dans son étude sur les dispositifs d'insertion (concluant son ouvrage *Les métamorphoses de la question sociale*).

Certaines de ces approches sont cependant pertinentes en ce qu'elles accroissent les capacités individuelles de retour à l'emploi dans un secteur où les opportunités d'emploi sont nombreuses. Mais de telles approches sont coûteuses, à la fois en temps et en argent, et reposent sur l'implication des institutions publiques. Cela nécessite aussi d'agir au niveau des esprits des consommateurs, qui peuvent être réticents à être servis par des personnes avec des difficultés d'insertion⁷⁸.

Alors qu'un marché du travail à bas salaires peut émerger directement en autorisant une fluctuation à la baisse des salaires (modèle américain), il peut aussi émerger indirectement par le biais des dispositifs destinés aux chômeurs : comme les emplois abrités en France ou les emplois à « un euro » en Allemagne.

Les services aux particuliers sont souvent considérés comme un de ces secteurs propices à l'utilisation de ces « emplois d'insertion ».

Nos études de cas mettent en évidence la difficulté inhérente de cette approche d'insertion au moyen de ces emplois. Les bénéficiaires des politiques d'insertion sont généralement des personnes souffrant de difficultés sociales (chômage de long terme, exclusion). Le défi est d'aider des personnes fragiles (les personnes âgées par exemple) par d'autres personnes elles aussi fragiles. Le défi n'est toutefois pas impossible à relever.

⁷⁸ Dans le cas espagnol, il faut bien voir que l'approche transitoire ou « passerelle » s'applique à des jeunes très qualifiés, qui ne peuvent pas être considérés comme des personnes « avec des difficultés ».

Dans la médiation sociale et dans les services d'insertion sociale, le recours à des personnes qui ont elles-mêmes déjà connu des périodes d'exclusion peut se révéler être positif, puisque celles-ci peuvent être dans une meilleure position pour comprendre les problèmes des personnes aidées.

Toutefois, seules les tâches les plus simples (principalement le ménage) correspondent véritablement à un bas niveau de qualification. De plus, comme on l'a vu plus haut, les conditions de travail sont difficiles : travail pénible (postures, effort physique), problèmes d'organisation (besoin de se déplacer d'un domicile à un autre) et difficultés relationnelles (travail au domicile de quelqu'un).

Le marché n'offre pas spontanément des opportunités d'emploi dans les services aux particuliers aux personnes exclues du marché du travail. Ce n'est qu'à la fin d'une période relativement longue d'insertion que ces personnes peuvent être réinsérées dans le marché du travail. Le secteur des services aux particuliers, comme de nombreux autres secteurs (bâtiment, aménagement, etc.), offre de réelles opportunités d'insertion. Mais la logique de ce secteur est à l'exact opposé d'un secteur qui serait réduit à des emplois de domestiques à bas salaire. Une approche d'insertion implique un prix élevé pour la communauté. Ces emplois d'insertion coûtent paradoxalement beaucoup alors que les salaires restent peu élevés.

En résumé, ces différents éléments rendent nécessaire de s'interroger sur les marchés transitoires du travail :

- de tels marchés transitoires (c'est-à-dire basés sur des opportunités d'emplois censées être temporaires) semblent être indispensables pour permettre aux individus exclus du marché du travail d'accéder à des emplois
- mais :
 - o ils sont vains s'ils ne constituent pas un tremplin vers un emploi décent et de qualité ;
 - o ils ne doivent pas être vus comme un élément de pression qui exercerait une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail des emplois existants.

2.4. Favoriser les transitions entre emplois

Notre recherche fait apparaître trois types de transitions :

- L'émergence de « plans de transition » au sein même des entreprises. Ces dispositifs viennent compléter les mécanismes d'insertion. L'insertion vise à assurer le passage du non-emploi vers l'emploi. Le plan de transition va permettre le passage d'un emploi faiblement qualifié à des emplois de meilleure qualité. Ainsi, en Italie, la crèche « *primo nido* » fait partie d'une coopérative sociale active dans tous les domaines de l'aide à la personne. Ceci permet de faire évoluer les salariés et d'éviter les phénomènes d'épuisement. En fait, ces pratiques relèvent de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mise ici au service d'un parcours de qualification.
- Les transitions entre entreprises, à l'occasion de transfert de marché. Ici, la directive européenne sur les transferts d'activité permet de garantir la continuité des emplois. Toutefois, lorsque les contrats avec les autorités publiques sont courts, les employés peuvent se trouver en position de changer très souvent d'employeur, avec des conséquences inévitablement négatives sur les carrières.

Ainsi, dans le cas de l'école Bogatell en Espagne, les salariés ont changé d'employeur 4 fois en 5 ans. En l'absence de convention collective, ils se sont vus à chaque fois appliquer le minimum légal. La directive européenne garantit certes l'emploi, mais les ruptures dans la gestion et la direction nuisent à la qualité de l'emploi. Seule une amélioration du cahier des charges imposé par les autorités publiques peut améliorer cette situation.

- Le bénévolat apparaît parfois comme une transition vers l'emploi. En conséquence des pratiques plus professionnelles de management, le secteur associatif tend à utiliser moins de bénévoles. Parallèlement, le bénévolat peut apparaître comme une façon de tester de futurs employés. En Allemagne, le bénévolat est organisé par les agences pour l'emploi afin de réinsérer des personnes éloignées du marché du travail, selon un principe de rotation : un stage en tant que volontaire est suivi d'une période de formation.

La logique à l'œuvre dans ces dispositifs de transitions peut être discutée dans le cas espagnol. A-t-elle permis d'atteindre ses objectifs ? L'idée initiale des programmes portés par cette logique (comme le programme *Luditarde* déjà mentionné), dans l'esprit de l'employé municipal qui en est responsable, est que les emplois créés seraient des passerelles pour les jeunes avec des qualifications. L'engagement (implicite) des autorités municipales était de rendre ces transitions aussi bonnes que possible, par exemple en mettant en place des programmes de formation qui représentent un véritable plus pour ces jeunes individus – par exemple pour les « éducateurs urbains », déjà vus plus haut. De plus, au moins en théorie, le nombre d'heures (rémunérées comme nous l'avons vu à un taux plus élevé que celui prévalant habituellement) doit permettre de se préparer à des concours (par exemple de la fonction publique). Un certain nombre de jeunes ont en effet saisi cette opportunité et ont candidaté à des postes d'enseignant ou ont poursuivi leurs études.

Cette logique de « passerelle » a au final fonctionné pour certains des jeunes. Sur les 18 recrutés pendant la première année du programme, six sont devenus enseignants (selon les informations transmises par le responsable municipal). Cependant, elle n'a pas fonctionné pour la grande majorité. Certains jeunes dans le dispositif se considèrent avant tout comme des éducateurs de loisirs éducatifs, mais pas comme des enseignants. Ils ont acquis une méthode qui est très différente de celle des apprentissages formels, même pour les enfants en bas âge, et tendent à rejeter les principes de l'éducation formelle. Pour eux, il est difficile d'envisager une transition vers le système éducatif formel (« *je préférerais aller dans un village et y devenir animateur !* »), bien que le secteur des loisirs éducatifs ne soit pas organisé et soit précaire, et qu'il n'y ait pas énormément d'emplois à moins d'être prêt à travailler au noir et de continuer à vivre chez ses parents. Un autre facteur déjà mentionné est l'engagement exigé en termes de temps de travail – et donc les difficultés réelles que cela pose pour préparer un concours. « *Si vous voulez candidater à un emploi public par concours, vous devez arrêter certaines de ces activités. Vous devez y renoncer. Je le sais, j'ai dû le faire. Mais ce travail ça vous prend, c'est très enrichissant* ».

Malgré un certain degré de reconnaissance, de la part des autorités municipales et de la Fédération, des pièges créés pour les jeunes engagés dans le programme, les responsables du programme rencontrés ont également tendance à pointer la responsabilité individuelle et ses limites. « *Il y a des façons de sortir du programme. Certains éducateurs qui n'ont pas réussi à trouver un emploi d'enseignant dans le public sont devenus enseignants dans le privé. D'autres ont créé leur propre entreprise de loisirs éducatifs. Il y en a qui ne cherchent vraiment pas à trouver des solutions* ».

2.5. Attirer les hommes vers ces métiers

Au Royaume-Uni où le problème de rareté de la main d'œuvre se pose de la manière la plus pressante, des politiques complémentaires sont menées afin d'attirer les hommes dans les métiers de l'aide aux personnes âgées et à l'enfance. La question est multiforme :

- Un préjugé communément répandu veut que ces métiers correspondent aux « qualités naturelles » des femmes.
- Le faible niveau des salaires et le temps partiel font que ces métiers sont souvent considérés comme ne pouvant apporter qu'un salaire d'appoint.

Nos entretiens avec les employeurs n'ont pas validé l'idée que ceux-ci discriminent les hommes à l'embauche. Dixit un employeur britannique : « *Nous cherchons toujours à attirer des hommes dans les services à l'enfance. Ceux qui y sont font un excellent travail et les enfants les aiment beaucoup.* »

Les témoignages recueillis dans les études de cas britanniques révèlent une image dégradée de ces métiers auprès des hommes : crainte d'être considérés comme des homosexuels (machisme et homophobie) ou des pervers, faible niveau des salaires et absence de débouchés de carrière. Dans ce pays, les hommes qui travaillent dans le secteur de l'aide aux personnes âgées sont le plus souvent des personnes en fin de carrière, ayant subi un licenciement économique dans l'industrie.

Au Royaume-Uni, les démarches pour recruter des hommes sont axées sur les aspects sportifs du métier : initiation au sport des jeunes enfants par exemple. Le recrutement d'hommes paraît avoir été davantage couronné de succès quand les initiatives étaient centrées sur les hommes : campagnes de recrutement ciblées, formation réalisée dans un environnement essentiellement masculin.

Cependant, le gouvernement britannique s'était fixé un objectif de 6 % d'hommes dans les services à l'enfance. Cet objectif n'est pas atteint.

2.6. Régularisation du travail non déclaré et professionnalisation des bénévoles

Un dernier problème est celui de la régularisation du travail non déclaré et de la professionnalisation des bénévoles.

Le travail non déclaré constitue un des obstacles au développement des emplois de services à la personne. Le travail au noir ne pose pas de problème majeur quand il s'agit de services pris en charge au moins partiellement par l'Etat social. Dans ce cas, la prestation n'est versée que si le service a été rendu par un professionnel déclaré. Il n'en va pas de même lorsque la prestation est entièrement à la charge du client. Trois moyens principaux paraissent montrer leur efficacité face à ce phénomène :

- Professionnaliser l'offre déclarée de façon à rendre plus évident l'intérêt du recours à un fournisseur légal. Nous avons vu plus haut que les clients sont en effet très sensibles à la qualité du service rendu ;
- Rendre le travail déclaré plus attractif pour les clients en abaissant le coût du travail. Ceci peut passer par des allègements de charges et/ou des avantages fiscaux ;
- Régulariser les travailleurs illégaux de façon à faire apparaître leurs emplois.

Notre recherche apporte ici surtout des confirmations. La France apparaît comme le meilleur exemple de bonnes pratiques du strict point de vue de l'efficacité. Ce pays allie un triple système :

- d'allocations sous conditions de ressources qui incitent les usagers aux revenus modestes à s'adresser aux professionnels ;
- de déductibilité fiscale des services consommés hors prestations. La moitié du prix payé pouvant être déduit des impôts sur le revenu, ce mécanisme revient à diviser par deux le prix de la prestation ;
- de contrôle des prestataires de façon à ce qu'eux-mêmes ne puissent pas utiliser une main d'œuvre partiellement déclarée comme c'est en général le cas dans l'hôtellerie-restauration.

Le coût fiscal de cette politique est évident : les budgets publics subventionnent le secteur à un taux pouvant atteindre 50 %. Cependant le résultat est là. Le secteur des services à la personne a été en grande partie intégré dans l'économie formelle.

L'exemple inverse vient d'Espagne et d'Italie. En Espagne, la différence entre les travailleurs enregistrés dans le régime d'emploi spécifique aux « travailleurs domestiques » (bien souvent un « sous-statut ») et ceux comptabilisés comme tels dans l'enquête sur les forces de travail n'a cessé de s'élargir lors des dernières années. On estime qu'au moins 150 000 travailleurs domestiques sur les 422 600 réalisent en fait des tâches de soins à domicile (au lieu des seules tâches ménagères), en particulier pour les personnes âgées (Laparra et Gonzalez, 2002). Ces travailleurs représentent environ 80 % de la main d'œuvre totale employée dans les services d'aide à domicile pour les personnes âgées. Le nouveau projet de loi en cours de discussion pourrait fournir une issue si la subvention prévue de la demande va de pair avec un contrôle des conditions d'emploi des travailleurs domestiques.

Il faut insister sur le fait que le travail informel ne touche pas seulement les immigrants. Par exemple, les modèles familiaristes prévalant, dans lesquels les femmes bénéficient de la protection sociale de leur mari, les conduisent à retourner sur le marché du travail et à accepter des emplois à temps partiel et non déclarés.

Comme déjà noté dans le premier rapport IRS (Darmon et Yonnet, 2003), l'existence d'une quantité très vaste d'offre de travail par les femmes étrangères qui ont récemment migré en Italie ou en Espagne, ainsi que le manque considérable de financements publics pour les services d'aide et de soin, ont tendu à maintenir une proportion importante des services aux enfants ou aux personnes âgées dans la sphère informelle (emplois domestiques non déclarés). Dans un tel contexte, les initiatives de régularisation vont être à même de révéler l'étendue de la main d'œuvre employée dans des emplois domestiques, qui se chevauchent souvent avec des emplois d'aide et de soins aux personnes.

Ainsi, en **Italie**, la campagne de régularisation du gouvernement en 2002 a révélé une ampleur inattendue du travail domestique (Resca et Sbordone, 2004). Dans la région Emilie-Romagne, cette campagne a abouti à 26 000 demandes de régularisation dans le seul secteur des emplois domestiques. 22 000 ont finalement été régularisés.

L'Allemagne paraît aussi massivement touchée par le travail au noir dans les services. Bien que l'on ne dispose pas de données statistiques fiables, celui-ci représenterait aujourd'hui 17% du PIB selon le gouvernement fédéral. Une série de mesures a été prise par ce dernier pour combattre le travail non déclaré, comme la nouvelle réglementation sur les « emplois mineurs », le dispositif « Me Inc. » ou la législation sur le travail temporaire.⁷⁹

⁷⁹ "Thematic Feature: Industrial Relations and undeclared work in Germany", EIRO, 13 August 2004

Nous sommes très prudents sur les évaluations du travail non déclaré. Celles-ci reposent plus sur des déductions que sur des faits établis. Toutefois la convergence des données paraît confirmer que le phénomène est plutôt en croissance. Le travail non déclaré joue ainsi un double rôle :

- D'une part, dans le cas de l'Espagne, il pousse à la baisse des salaires et à la dégradation des conditions de travail dans un pays où l'offre de main d'œuvre est surabondante ;
- D'autre part, dans le cas de l'Allemagne, il compense une offre manifestement insuffisante.

Dans les deux cas, il joue un rôle déstructurant sur le marché des services et plus particulièrement sur le marché du travail.

Plus généralement, on peut attendre que les restrictions en matière d'accès au financement des soins à domicile auront systématiquement des répercussions sur le travail non déclaré, même dans des systèmes relativement généreux. En France par exemple, on a pu noter que les personnes âgées les plus dépendantes ont tendance à être plus nombreuses à recruter un employé de façon directe (il peut s'agir notamment d'un membre de la famille), plutôt que de recourir à une structure intermédiaire, et ce pour un volume horaire plus important que celui qui est prévu – et financé à ce titre – dans les plans d'aide validés par les autorités locales (Mette, 2004).

De récentes initiatives ont également été observées visant à transformer les bénévoles en travailleurs rémunérés, ceci dans un contexte de professionnalisation de certaines activités du secteur volontaire.

En particulier, nous avons pu observer des développements intéressants dans le domaine des activités périscolaires en Espagne, où le travail bénévole semble être progressivement remplacé par des emplois rémunérés et conçus comme des « opportunités » pour les jeunes et les femmes désireuses de retourner sur le marché du travail. Comme les entreprises privées commencent à explorer ces niches et que la pression monte de la part des parents (pour faire face à des horaires de travail de plus en plus « flexibles » mais aussi pour offrir des activités éducatives plus stables à leurs enfants), les activités périscolaires croissent et deviennent plus professionnelles. Le fait est que les entreprises à but lucratif et les structures du tiers secteur sont en concurrence pour fournir ces services et employer (parfois former) du personnel qualifié (Aiguabella et al., 2004).

Ces dernières années, les organisations de jeunesse catalanes ont évolué vers plus de professionnalisation. En fait, il semble ne pas être rare de trouver, au sein du même réseau, des associations de bénévoles et des prestataires de services totalement professionnalisés, qui offrent tous des activités périscolaires et du soutien éducatif durant les pauses du midi. Les services offerts par ces structures sont soutenus par le discours des associations de jeunesse et bénéficient d'une réputation issue de leur longue tradition éducative. Cependant, autant que l'on peut en juger de nos entretiens, il y a de grandes similitudes, dans leur organisation et dans les services offerts, avec les entreprises à but lucratif.

D'un autre côté, en Allemagne, la relation entre le travail bénévole et le travail rémunéré prend une tournure différente, avec les dispositifs innovants de réinsertion des chômeurs. Le gouvernement a essayé d'instaurer un principe de rotation : les individus qui ont travaillé comme bénévole pendant longtemps doivent être formés et obtenir des qualifications plus élevées dans le domaine des soins aux personnes. Les « emplois » précédemment occupés par les bénévoles vont être occupés par des personnes sans qualification qui auront elles l'opportunité d'accéder à des formations complémentaires. Un projet pilote a déjà démarré dans la ville de Brême, dans le nord de l'Allemagne. Le

gouvernement espère que plus de personnes sans emploi pourront entrer dans le marché du travail grâce à ce mécanisme. Les coûts de l'éducation continue sont couverts par l'Office fédéral du travail, et ceux des formations complémentaires par l'Etat (Voss et Spitzner, 2004).

On peut noter en passant, au final, qu'à côté de ces initiatives toutes mises en œuvres (et probablement surtout aussi dans les pays du sud de l'Europe) pour intégrer les bénévoles dans le marché du travail, les pénuries d'emploi au Royaume-Uni conduisent certains acteurs à promouvoir le travail bénévole dans les domaines du soin et de l'aide aux personnes.

3. Conclusion

Ce chapitre est revenu sur les principales barrières relatives au développement de l'emploi formel dans les services relationnels (aux enfants, aux personnes âgées, médiation sociale), puis sur quelques innovations observées au niveau des structures ou à un niveau plus collectif. Ces innovations sont liées au besoin d'améliorer les conditions de travail dans le secteur. Ce besoin est indiscutable, dans une situation où les économies nationales, malgré des taux de chômage élevés rencontrent pourtant des difficultés pour attirer de la main d'œuvre sur les emplois vacants. Les études de cas ont montré, dans le cas britannique par exemple, que les difficultés de recrutement empêchent certaines structures de pouvoir s'accroître. Il en résulte des besoins non satisfaits. Concrètement, des familles ne parviennent pas à trouver des lieux d'accueil pour leurs enfants ou les personnes dépendantes de leur famille, ce qui est au final un problème crucial en termes de cohésion sociale, et pas seulement en termes de taux d'emploi. L'amélioration des conditions d'emploi – salaires, statuts, ambiances de travail, etc. – ira de pair avec une réduction des difficultés de recrutement et de maintien en place des salariés.

Un point commun aux différents pays est que le secteur du *care* souffre d'une image très négative. Des campagnes de communication pourraient contribuer à diffuser des informations sur le secteur et à promouvoir une image plus positive, mais ils ne sauraient remplacer de véritables améliorations « matérielles » pour ainsi dire dans la qualité des emplois.

Les emplois qui sont passés ici en revue exigent des compétences et des qualités relationnelles, techniques et psychologiques élevées. **L'importance des pratiques mises en œuvre pour recruter et fidéliser la main d'œuvre suffit à convaincre du fait que les services à la personne ne constituent pas spontanément un gisement d'emplois dans lequel pourraient se déverser tous les exclus du marché du travail. Il s'agit au contraire d'un secteur aux conditions de travail difficiles, requérant des compétences et des qualifications.**

Comme nous l'avons noté dans les paragraphes précédents, **il ne faut pas penser qu'il existerait une main d'œuvre inemployée mais prête, à l'état latent, pour travailler dans ces métiers.** Des territoires avec des forts taux de chômage ne génèrent pas forcément un surplus d'individus compétents et désireux de s'engager dans un travail rémunéré d'aide et de soin aux personnes. Il ne s'agit pas d'un secteur dans lequel pourrait se déverser mécaniquement une main d'œuvre importante en quantité. Il n'en reste pas moins que l'image d'un secteur considéré comme un « gisement d'emplois » continue implicitement de se répandre. Il faudrait noter que les exigences en matière de compétences sont peut-être ici plus importantes – vitales, dans le sens premier du terme – que dans de nombreux autres secteurs de services aux particuliers (jardinage, repassage, etc.). Nous n'avons pas étudié ces types particuliers de services

qui ne sont pas des emplois de *care*, et nos conclusions sont nécessairement reliées au terrain de recherche.

Un paradoxe demeure néanmoins : les économies avec un chômage élevé parviennent à tolérer qu'un tel secteur pourtant crucial se développe sur la base d'un sous-emploi. De plus, la supposition générale que ce segment du marché du travail est peu qualifié ne résiste pas à l'épreuve des faits, qui est que de très fortes exigences en termes de compétences interpersonnelles sont demandées aux candidats. Le véritable problème serait alors que ces compétences ne sont pas (encore) formalisées sous forme de qualifications et reconnues en tant que telles dans les négociations collectives.

Dans des pays comme l'Espagne, où les problèmes de recrutement sont moins sensibles, le fait est que le personnel recruté est généralement surqualifié, ce qui soulève d'autres types de problèmes pour le développement des secteurs concernés. Ceux-ci pourraient subir des taux de turnover importants si d'autres opportunités d'emploi sont offertes à ces souvent jeunes salariés, même si pour le moment le rapport de force penche toujours en la faveur des employeurs.

Plus généralement, la question du turnover est une indication claire de la pénibilité de ces emplois. Ceci a été observé dans de nombreuses études de cas. Une responsable d'un réseau d'associations dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, qui emploie des personnes avec des difficultés d'insertion professionnelle, nous a même dit qu'elle conseillait à ses salariés de ne pas rester trop longtemps dans le secteur : « *Il ne faut pas exercer ce métier trop longtemps. Au-delà de 10 ans, les gens sont usés. C'est à nous de les aider à se reconvertir à temps* » (responsable de FRCS 5).

Vus comme un marche-pied pour des personnes éloignées du monde du travail, ces emplois peuvent avoir de réels effets positifs – pourvu qu'ils soient accompagnés de conseils, aide, soutien, tutorat, etc. Ils peuvent contribuer à améliorer l'estime de soi et la confiance en soi de ces personnes, ainsi que leurs compétences et capacités professionnelles, mais ces effets positifs risquent au final de se transformer en effets négatifs en raison des conditions de travail difficiles.

Les différents exemples pris à partir des expériences de politiques d'insertion montrent toutefois qu'il est possible d'offrir aux travailleurs en difficulté une attention soutenue, et que ceux-ci peuvent devenir des employés tout à fait efficaces. Le secteur de l'aide aux personnes est un secteur qui leur est accessible mais cela exige un investissement public lourd, continu et coûteux. Mais cela a de nombreuses retombées positives, au niveau des personnes comme à un niveau collectif. D'un côté en effet, les personnes exclues sont orientées vers des secteurs porteurs en termes d'emploi, et un accompagnement individualisé est à même de les aider à retrouver certaines capacités d'insertion. D'un autre côté, au niveau collectif, un tel investissement public contribue à réduire les coûts sociaux liés à leur inactivité, et augmente au final les taux d'emploi. On ne peut à l'évidence nier que des objectifs instrumentaux ou opportunistes soient présents dans une telle vision des politiques de développement des services relationnels où les chômeurs seraient obligés d'accepter de tels emplois⁸⁰. D'un point de vue théorique, on peut, quand il s'agit de dispositifs d'insertion ou d'emploi individualisés, établir une distinction entre des dispositifs améliorant la capacité de choix des individus et motivés par l'amélioration véritable de leur sort, et d'autres dispositifs plus opportunistes de remise à l'emploi, principalement mus par l'objectif d'amélioration des indicateurs, faisant

⁸⁰ Voir, pour le cas belge, les articles de B. Conter et M.-D. Zachary, « Services de proximité: activer les chômeurs ou soutenir la demande ? », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, No 4, Bruxelles, 2002 ; B. Conter, « Agences locales pour l'emploi et Titres-services : entre développement de services et activation », in P. Vielle, P. Pochet et I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2005.

de « l’affichage de bons résultats une fin en soi »⁸¹. Les expériences analysées en France et au Royaume-Uni, visant l’inclusion sociale et l’élargissement de la main d’œuvre, semblent aller dans la première direction, ce qui ne veut pas dire que ce constat vaut pour toutes les politiques de ces deux pays non traitées dans notre analyse.

Un dernier point d’importance concerne la régularisation du travail non déclaré. Il s’agit d’une méthode qui a prouvé son efficacité dans les différents pays pour augmenter la main d’œuvre formelle et le nombre d’emplois, mais aussi pour améliorer les conditions d’emploi. Bien souvent, les employés en viennent toutefois à comparer les gains monétaires à travailler dans l’économie informelle à ceux liés à un emploi déclaré et régulier. Le processus de régularisation est certainement lié à la prévalence d’une approche en termes de « marché social », dans laquelle il convient de permettre aux usagers d’opter pour un travail de soins déclaré, éventuellement au moyen d’incitations financières bien calibrées.

De plus, la faiblesse des salaires rend le recours au travail au noir très tentant. Dans ces conditions, la professionnalisation du secteur apparaît encore comme la principale réponse aux difficultés de recrutement de la main d’œuvre.

Le prochain chapitre s’intéresse ainsi aux innovations dans le domaine de la formation et de la qualification des salariés, et aux innovations concernant cette problématique de la professionnalisation de la main d’œuvre.

⁸¹ La citation est de P. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago University Press, 1963. Sur cette distinction théorique concernant les politiques de remise à l’emploi (ou workfare), voir entre autres H. Dean, J.-M. Bonvin, P. Vielle et N. Farvaque, “Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies”, *European Societies*, 7(1), 3-26, 2005; J.-M. Bonvin et N. Farvaque, “A capability approach to individualised and tailor-made activation”, in R. van Berkel, B. Valkenburg (eds.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Policy Press, 2007.

CHAPITRE 8 FORMATION, QUALIFICATION ET CREATION DE NOUVELLES ACTIVITES

Le problème de la formation et de la qualification dérive de la notion de création de nouveaux emplois ou métiers et de nouveaux types de professionnels.

1. Formation et qualification dans les services relationnels : une perspective théorique

Dans une perspective théorique, pour la sociologie du travail (Erbes-Seguin, 1999), la notion de qualification fait référence à de nombreuses choses, parmi lesquelles : la division sociale et technique du travail dans la société, les relations de pouvoir, l'évolution conjointe des techniques et du travail, etc. A un niveau micro, cette notion définit les relations entre un employé et son employeur. En fait, cette notion de qualification a été très utile pour analyser les relations de travail, dans une perspective historique, en insistant sur les processus de (re)qualification du travail, sous l'effet du progrès technique et de l'évolution de l'organisation du travail. Cependant, la notion est assez floue, vu qu'elle se réfère à la fois aux qualifications des personnes et aux qualifications des métiers ou des emplois. D'un côté, la qualification individuelle a trait à l'obtention, par les travailleurs, de formations certifiées ou non, d'expérience et d'expertise dans un domaine donné. De l'autre, la qualification de l'emploi ou des métiers fait référence à l'utilisation par les travailleurs de leur connaissance et de leur savoir-faire dans une situation de travail précise. Une troisième dimension de la qualification, qui est fonction des deux premières, se concrétise dans sa traduction en montant de salaire.

Un point de départ de notre recherche est **le fossé croissant qui se creuse entre ces trois dimensions : la qualification d'une personne, d'un emploi et le salaire qui découlent des relations de pouvoir et des négociations entre employeurs et employés**. On observe dans les faits certaines recompositions des emplois non ou peu qualifiés dans le secteur des services, avec un fossé croissant entre ce que les travailleurs sont capables de faire, ce que leur emploi exige d'eux effectivement, et leur niveau de salaire. Dans un contexte de chômage massif, les travailleurs qualifiés tendent de plus en plus à occuper des emplois qui devraient nécessiter des niveaux plus bas de qualification (pratique que l'on peut ranger sous le terme de déclassement des emplois). De plus, il est facile de constater que les qualités ou aptitudes polyvalentes des travailleurs ne sont généralement pas prises en compte ou considérées à leur juste valeur. Ces deux tendances expliquent ce fossé entre les qualités individuelles, les pré-requis de l'emploi en termes de qualification et les salaires (Gadrey N. et al., 2003: 7).

Comme l'a noté le rapport récent de la Fondation de Dublin pour l'Amélioration des Conditions de Travail sur le travail d'aide et de soin en Europe :

« il peut y avoir un décalage entre le type de compétences requises pour fournir un travail de *care* de bonne qualité et compatissant, et les qualifications formellement requises pour effectuer un tel travail. Les qualifications légalement spécifiées peuvent être d'un niveau élevé, alors que l'emploi peut s'avérer assez peu gratifiant. Une autre considération est que les salariés en place peuvent avoir besoin de formation sur le tas et de milieu de carrière afin de ne pas perdre pied au regard de circonstances culturelles et d'exigences sociétales qui changent rapidement – par exemple par rapport aux droits des utilisateurs du service de *care*. » (Fondation, 2006: 7)

Les auteurs d'un rapport français récent sur la question vont dans la même direction quand ils écrivent que :

« La dégradation des conditions d'emploi et de salaires, la non-reconnaissance des compétences, en particulier dans les emplois de service, la concentration de ces emplois dans des secteurs où les relations professionnelles sont défavorables aux salariés sont autant de facteurs qui contribuent au relâchement de la relation entre les compétences mises en oeuvre dans le travail, et la rémunération. »⁸²

D'après ces auteurs, l'idée très répandue selon laquelle la situation des travailleurs non-qualifiés pourrait être synthétisée par l'équation suivante est contestable :

- (1) non qualifié = bas salaire
- (2) non qualifié = non compétent

D'un côté, la première équation ci-dessus considère que, d'un point de vue relatif, les salariés qui auraient été définis comme non-qualifiés – quelle que soit l'origine de cette définition, soit parce que leur travail est peu complexe, ou parce qu'ils n'ont pas les diplômes ou la formation suffisante – doivent nécessairement être en bas de la hiérarchie salariale. D'un autre côté, la seconde équation insiste sur l'idée selon laquelle l'emploi d'une personne non-qualifiée pourrait potentiellement être occupé par n'importe quelle personne : c'est le **principe de « substituabilité »**, que l'on retrouve souvent en économie du travail. Cette hypothèse est étayée par l'idée complémentaire que les activités correspondantes sont simples et répétitives, ne nécessitent aucun sens de l'initiative, des responsabilités ou de l'autonomie, et qu'ils ne nécessitent pas non plus de formation ou d'expérience : c'est le **principe « d'absence de rareté »**⁸³.

Ces deux principes peuvent être analysés de manière critique et éclairés par nos observations :

- **D'un côté, il est faux d'affirmer que n'importe qui conviendrait dans un emploi de services relationnels ; les travailleurs ne sont pas substituables à cause de la nature même du service.**
- **D'un autre côté, il n'est pas vrai qu'il existe une force de travail potentielle importante qui aurait uniquement besoin d'être « activée » pour pouvoir travailler dans ces services ; au contraire, ce travail demande des compétences qui – et c'est important – ne sont reconnues à leur juste valeur à l'heure actuelle.** La négociation collective tournerait au bénéfice des travailleurs si leur représentation était plus forte qu'elle ne l'est actuellement.

⁸² Gadrey N., Jany-Catrice F et Pernod-Lemattre M., *Les enjeux de la qualification des employés. Conditions de travail et compétences des non qualifiés*, Rapport au Ministère Français de l'Emploi, 2003.

⁸³ *Ibid.*, p. 9.

2. Un consensus tacite en faveur de la professionnalisation ?

2.1. La notion de professionnalisation

Le secteur de l'aide et du soin se professionnalise de plus en plus. Cela a déjà été souligné ci-dessus, lorsque nous avons mis en évidence le développement de la main d'œuvre. Le terme de « professionnalisation » revêt plusieurs sens.

Une première approche de la notion de professionnalisation se réfère à la marchandisation et à la formalisation de l'emploi bénévole. Le travail informel est une source importante de travail dans le domaine de l'aide et du soin, qu'il s'agisse de travail domestique (assumé par des proches ou des travailleurs à domicile) ou du secteur bénévole. Quand ces travailleurs intègrent un emploi déclaré et formel, il est possible de parler de professionnalisation. Nous soutenons cependant que la notion comporte des éléments fondamentaux autres que ceux de marchandisation et de normalisation. Ce processus n'en reste pas moins un levier puissant pour développer les emplois dans ces secteurs. Il a un impact sur la définition des emplois et des tâches et sur la nature du service.

Prenons l'exemple du **loisir éducatif en Espagne**, que nous utiliserons plus tard pour illustrer un autre argument. Ce cas illustre la **professionnalisation radicale d'un travail de nature autrefois bénévole**, jusqu'alors organisé et fourni par des associations de parents de manière informelle. Ces activités pouvaient fonctionner grâce au recrutement et au paiement informel de jeunes – leur rémunération constituant une sorte d'argent de poche pour eux. Les choses évoluent quand la manière dont sont régies ces activités se modernise et que les organisations sont mises en concurrence comme prestataires. Le secteur doit maintenant passer par des procédures d'appel d'offre, et doit contractualiser ses activités avec les autorités locales; ce qui a impliqué de se reposer sur du travail déclaré, avec des contrats de travail formalisés.

Le problème de la « professionnalisation » est au cœur des évolutions du secteur de l'aide et du soin. Dans les différents pays, les travailleurs deviennent des « professionnels » sous différentes influences :

- Le cas précédent illustre bien la volonté publique d'organiser le secteur en utilisant des instruments orientés vers le marché (appels d'offre publics, etc.), ce qui avait forcément pour conséquence la marchandisation du travail bénévole. Cela peut se concrétiser par une augmentation de la main d'œuvre officielle et par l'émergence de nouvelles opportunités d'emploi pour les gens. Ceci est vraiment une des logiques prédominantes dans le secteur espagnol du loisir éducatif, bien qu'il soit possible de dénoncer les conditions de travail prévalant dans ce secteur récemment créé.
- D'autres cas auraient pu être choisis pour illustrer la « professionnalisation par la marchandisation » dans le secteur de l'aide et de la garde à domicile, tant pour les personnes âgées que pour les enfants. Certains instruments des politiques peuvent favoriser cette tendance, comme les bons ou chèques-services financés par l'Etat et destinés à l'emploi direct de travailleurs certifiés.

La professionnalisation est-elle uniquement synonyme de marchandisation du travail bénévole et domestique ? Nous pensons qu'elle comporte des **éléments supplémentaires** qui ont trait à la notion de « profession ». Il s'agit ici de prendre en compte la reconnaissance sociale du travail effectué. Il est courant, en sociologie du travail, de définir **plusieurs critères permettant de cerner les processus de professionnalisation en cours, qui dépassent la simple transformation du travail non déclaré en travail déclaré.**

Nous pouvons définir la professionnalisation au regard de trois critères importants :

- L'existence de **statuts et de diplômes garantis par l'Etat ou reconnus et définis par des conventions collectives nationales**. Ces statuts et diplômes définissent les conditions d'accès et les voies d'entrée de la profession ; ils régulent l'activité et impliquent des niveaux minimaux de qualification requis pour travailler dans le secteur professionnel considéré.
- L'existence **d'organes représentatifs professionnels**. Ces organes doivent avoir le pouvoir de négocier avec les partenaires sociaux et les autorités publiques pour le compte des professionnels du secteur.
- L'existence d'une **identité professionnelle spécifique**, basée sur un corpus de règles, de normes et de code de déontologie professionnel, tous propres à la profession. Cette identité résulte souvent d'oppositions avec d'autres professions: par exemple, les travailleurs de l'aide et du soin ont affirmé progressivement leur propre champ d'intervention et acquis une légitimité spécifique vis-à-vis d'autres professions, comme celle des infirmières. Ce dernier critère se rapporte finalement à l'existence d'une visibilité et légitimité sociale.

Dans tous les cas, ce sont des processus qui sont en jeu, ce qui signifie que les différents critères peuvent être remplis de manière graduelle. Cette approche théorique semble être pertinente pour analyser les processus et les revendications émanant d'acteurs évoluant dans des secteurs traversant des réformes profondes, comme le domaine de l'aide et du soin. Elle met en exergue le fait que la notion de professionnalisation est un problème complexe et un processus qui n'est pas arrivé à son terme dans toutes les activités des services relationnels. **Au-delà de l'idée de marchandisation d'un travail autrefois bénévole, la tendance à la professionnalisation soulève des questions par rapport aux négociations collectives et aux politiques publiques (comme les politiques d'éducation et de formation)**. Concernant les différentes activités nouvelles explorées dans ces paragraphes, à condition de s'accorder sur ces critères, il devient clair que toutes connaissent un certain degré de professionnalisation sans qu'aucune ne soit pour autant vraiment arrivée au terme du processus dans son ensemble.

2.2. Un consensus en faveur de la professionnalisation

Bien que le contenu exact de la professionnalisation n'ait pas été complètement défini et analysé par tous les acteurs de terrain ou publics, il semble qu'un certain consensus entoure le terme.

En effet, la professionnalisation est une conséquence presque mécanique de la marchandisation. La concurrence conduit les opérateurs à professionnaliser leurs services afin d'attirer des utilisateurs. Ce changement est perçu assez nettement par la grande majorité des opérateurs questionnés. En Allemagne par exemple, les relations publiques d'une fondation locale spécialisée dans la garde d'enfants sont clairement axées sur l'attraction de nouveaux clients en insistant sur la qualité et l'étendue de la gamme des services proposés.

Mais malgré cela, le service est rarement standardisé. Les acteurs du tiers secteur, par exemple, mettent en avant la notion d'éthique, qui joue un certain rôle dans la professionnalisation (le code de déontologie professionnel, étant, comme nous l'avons vu, l'un des éléments essentiels de la notion de profession). Mais ils s'écartent de l'éthique du dévouement et du travail bénévole, qui est assimilée à un certain amateurisme en termes de qualité, pour s'orienter vers un code de déontologie professionnelle plus traditionnel.

Les utilisateurs/clients poussent eux-mêmes cette tendance vers la professionnalisation. Nous n'avons pas interrogé beaucoup d'utilisateurs mais leur demande transparaît à travers le discours des prestataires de services. Les utilisateurs/clients ne sont prêts à confier leurs enfants ou leurs proches âgées qu'à des professionnels aux compétences reconnues. Ils demandent également un service qui réponde à leur besoins – en termes d'heures d'ouverture, de diversification, etc. La professionnalisation des prestataires de services doit par conséquent s'appliquer à divers aspects de leur professionnalisation : le contact client, la façon d'organiser, de concevoir et de fournir les services.

Les autorités publiques, qui financent une part importante du service, montrent graduellement un intérêt croissant pour la professionnalisation. L'exemple espagnol montre qu'à cause des mécanismes de sous-traitance, les autorités publiques sont avant tout soucieuses du prix. Cependant, les exemples français et allemands indiquent clairement qu'une fois que le service est bien établi, les autorités publiques sont, d'un côté, non préparées à tout payer sans se soucier de la qualité, et de l'autre, tendent à prendre de plus en plus en compte la demande de qualité. Mais, bien sûr, la tension qui existe entre la qualité et le prix du service reste la même.

La professionnalisation peut provenir d'autres sources, comme la régularisation des travailleurs immigrés. Dans le cas de l'Emilie-Romagne, la régularisation des immigrés travaillant comme travailleurs domestiques a été reliée à un programme de formation dans l'aide aux personnes.

Enfin, les salariés eux-mêmes et leurs représentants ont intérêt à cette professionnalisation. Seules la formation et l'acquisition de compétences certifiées peuvent permettre de reconnaître le métier et donc de négocier de meilleures conditions de travail et de salaire. Là aussi le mouvement n'est pas linéaire et exempt de contradictions. Certains salariés peuvent se montrer plus préoccupés de gain immédiat et ainsi préférer le travail non déclaré ou l'emploi de gré à gré. Ils auront ainsi l'impression d'économiser les charges ou les frais de gestion du fournisseur de service qui forme en quelque sorte écran entre l'utilisateur final et eux-mêmes. Mais seul un fournisseur de service est en mesure de leur procurer une formation et une certification qui, sur le moyen terme permettront d'augmenter leur niveau professionnel. L'exemple français de l'aide des personnes âgées à domicile est ici très illustratif. Les mécanismes d'aide personnalisée et de déduction fiscale ont réussi à diminuer très significativement l'offre de travail au noir : le client a, dans la plupart des cas, intérêt à payer un salarié déclaré. Mais la tension demeure entre l'emploi d'un salarié de gré à gré (l'utilisateur du service est alors l'employeur) et l'emploi d'une personne salariée d'un prestataire de service (l'utilisateur paie alors une prestation et le salarié dépend du prestataire de service). Le gré à gré est plutôt moins cher, mais seul le service rendu dans le cadre d'un prestataire de service est susceptible :

- d'augmenter la qualité ;
- de fournir des garanties à l'utilisateur et une protection au salarié ;
- d'offrir des perspectives de formation et d'évolution au salarié.

Les syndicats, qui représentent les intérêts collectifs des salariés, poussent aussi naturellement à la professionnalisation. Traditionnellement, les négociations collectives portent sur les qualifications et les conditions de travail. Les salaires sont négociés ensuite, en fonction des grilles de qualification établies. La professionnalisation est donc l'outil de la négociation collective. Le problème observé dans nos études de cas est que les syndicats sont très peu implantés dans les services à la personne. Seules les grandes entreprises sont syndiquées. De plus, le tiers secteur a une tradition syndicale assez particulière. Le but des entreprises n'étant pas lucratif, les syndicats se trouvent dans une position atypique où ils ont le sentiment de ne pas défendre d'intérêts différents de ceux des chefs d'entreprise. Les présidents d'association ont eux-mêmes un engagement social. Tout ceci peut concourir à maintenir en toute bonne foi des niveaux de

rémunération bas. Les mêmes difficultés se retrouvent au niveau de la négociation de branche.

Cette tendance ne va pas sans contradictions et difficultés. Les salariés sont parfois poussés à se professionnaliser sans que l'employeur ne leur en donne les moyens : formation en dehors du temps de travail en particulier, parfois aux frais du salarié ou entre deux périodes d'emploi. Dans certains cas, les employeurs recrutent des jeunes surdiplômés mais au chômage, ce qui permet d'offrir d'emblée un service de haute qualité sans avoir à en payer le salaire (ce cas apparaît fréquemment en Espagne). Parfois l'employé est mis en situation de "construire" lui-même son emploi. Ainsi, un jeune inexpérimenté peut-il se retrouver "chef de projet", chargé de construire un nouveau service dont il sera le principal ou l'unique salarié. Cet exemple, déjà pointé sur les Emplois Jeunes en France (ORSEU, 2001) se retrouve dans des études de cas en Allemagne, en France et en Espagne. Encore une fois, les moyens financiers de la professionnalisation sont en cause.

Malgré des tensions et des contradictions, la tendance de long terme semble donc pousser à la professionnalisation. Le consensus est large entre les acteurs. Un des enjeux du futur proche est alors de rendre explicite ce consensus tacite. A partir du moment où tous les acteurs seraient en état de se réunir pour définir les conditions de mise en oeuvre de la professionnalisation, les conditions à réunir et le coût à payer pour y parvenir, une véritable politique d'amélioration des services à la personne peut émerger au niveau européen. Il y a là clairement une recommandation politique de notre part. De plus, l'expérience montre que les consensus explicites sont plus solides sur le long terme que les consensus implicites, qui peuvent être remis en cause à tout moment par des acteurs qui pourront, textes à l'appui, affirmer qu'ils ne se sont jamais engagés.

Quelles sont, à l'heure de notre recherche, les innovations relatives au problème des qualifications ?

3. Le développement des compétences

Le développement des compétences est lié aux enjeux identifiés plus haut :

- Professionnaliser les services à la personne ;
- Retenir la main d'oeuvre ;
- Offrir des débouchés de carrière.

Nous avons observé deux tendances contradictoires :

- D'une part, une tendance à la baisse des qualifications dans les métiers les plus qualifiés : la massification des services à l'enfance entraîne par exemple le recrutement d'aides éducatrices en Italie ou en Allemagne, là où n'exerçaient il y a quelques années que des puéricultrices diplômées. Ces pays rejoignent ainsi les pays où la massification avait déjà eu lieu, comme la France où les assistantes maternelles possèdent un diplôme professionnel de niveau inférieur.
- D'autre part une élévation du niveau de qualification dans les professions considérées comme peu qualifiées comme l'aide à domicile. Parallèlement, nous avons observé l'émergence de nouvelles qualifications intermédiaires.

Pour des raisons de simplicité, nous conduirons une analyse comparative.

3.1. Innovations relatives aux qualifications et aux formations

Un certain nombre d'exemples nationaux illustrent les tendances générales mentionnées ci-dessus.

En **Espagne**, dans les secteurs étudiés, peu d'innovations ont été identifiées dans ce domaine : le secteur des crèches (0-3 ans) reste encore très régulé et les qualifications d'enseignant ou de techniciens supérieurs sont encore obligatoires, de sorte que les ratios minimums requis soient au moins atteints. **Cependant, la nouvelle réglementation en Galice autorise explicitement la nomination de personnel auxiliaire avec des qualifications inférieures.** Dans le secteur du loisir éducatif, les voies d'entrée restent peu exigeantes. La tendance à utiliser la formation comme une manière d'attirer les femmes d'un certain âge et de les faire revenir sur le marché du travail, semble se développer, étant donné que ce profil constitue la catégorie la plus stable de salariés dans ce type de services.

Une autre tendance, ou plutôt une question, qui a émergé de notre travail de terrain est la question de la professionnalisation de nouvelles activités – qui est encore plus cruciale dans le secteur du loisir éducatif, où, en Catalogne, la convention collective la plus récente déjà citée favorise la reconnaissance du métier d'éducateur en loisir éducatif. Cependant, comme nous l'avons déjà montré ci-dessus, il y a un décalage entre la « professionnalisation » des services de loisir éducatif, entendu comme la marchandisation et la standardisation croissante, et une définition confuse du poste d'éducateur, tous deux marqués par leurs origines bénévoles et par les nouveaux discours sur l'employabilité et les transitions. Ce discours présente souvent ces emplois comme des opportunités pour acquérir de l'expérience plutôt que comme de vrais emplois.

Dans le secteur de l'enfance, l'Espagne constitue à nouveau un exemple atypique. L'abondance de main d'œuvre surqualifiée fait que nous avons identifié peu d'efforts de formation professionnelle continue. On peut cependant imaginer que, par exemple, le programme de création massive de places en crèche en Catalogne peut bouleverser le paysage dans un proche avenir.

L'Allemagne illustre parfaitement les deux tendances décrites ci-dessus. D'une part, le secteur des services à l'enfance recrute des aides éducatrices et du personnel beaucoup plus diversifié que par le passé. D'autre part, le processus de formation tout au long de la vie est pris très au sérieux. Certaines entreprises ont obtenu des certifications ISO qui imposent, entre autre des processus de formation continue du personnel. A Hambourg, un réseau de 9 jardins d'enfants a mis au point un cycle complet de formation en 6 étapes, conduisant à une certification de l'entreprise et de son personnel. Une des originalités du processus est d'impliquer les responsables de manière croisée : chaque entreprise désigne un référent chargé d'être à la fois le relais formation dans sa propre entreprise et un référent externe dans une autre entreprise du réseau.

En **France**, des changements récents des règles relatives aux qualifications ont eu lieu, concernant le secteur de l'aide à domicile aux personnes âgées. En 2002, un accord sectoriel a défini une nouvelle classification des niveaux de qualification, distinguant sept types d'emploi et leur parcours de qualification respectif. Le point le plus important concerne le fait que **le premier échelon de la profession, celui d'aide ménagère, ne nécessite aucune qualification certifiée.** Cela peut être compris comme allant dans le sens de l'hypothèse selon laquelle n'importe qui serait capable d'effectuer le travail correctement. Ceci cependant est loin d'être acquis. D'autres critères, dont certains dépassent le cadre strict des qualifications, sont déterminants, en particulier les critères de genre (le fait d'être une femme) et l'expérience domestique passée.

Cette nouvelle classification définit plusieurs niveaux, de ce premier échelon aux niveaux plus élevés. L'augmentation des exigences relatives aux qualifications est inversement

proportionnelle à la capacité du bénéficiaire d'être indépendant ou autonome : moins la personne âgée est capable d'effectuer les tâches ordinaires du quotidien, plus elle sera considérée comme étant dépendante et plus l'aidant devra avoir de qualifications.

Cet accord récent a contribué à définir de nouvelles règles pour un secteur qui a déjà connu de nombreux changements, et a donc semblé très pertinent. Cependant, le fait déjà évoqué que la voie d'accès à la profession ne requiert toujours pas de qualification particulière semble perpétuer la vision fondée sur le « principe d'absence de rareté ». Ce n'est pas un signe positif dans la perspective de professionnaliser le secteur et d'élever les qualifications des travailleurs de l'aide et du soin.

Cependant, cela peut être mis en exergue en analysant les pratiques et les discours des acteurs sur le terrain, qui partage de manière ferme une vision commune du problème des qualifications. **Le sentiment selon lequel il est nécessaire d'avoir un personnel qualifié afin d'augmenter le niveau global de la qualité de services est très répandu.** Cela a un double coût : d'un côté, bien sûr, au niveau des salaires, puisqu'ils augmentent avec le niveau certifié de qualifications des travailleurs; de l'autre, au niveau des efforts de financement des formations entrepris par les organisations.

Le système français de qualification professionnelle a innové en élargissant l'accès à la **VAE** ("*validation des acquis de l'expérience*"). La VAE est un droit offert à tous les travailleurs ayant au moins trois ans d'expérience dans un secteur donné. Ces personnes peuvent demander que leur expérience professionnelle soit reconnue par une qualification certifiée, qui devrait ensuite lui permettre d'obtenir de l'avancement. C'est le salarié qui doit faire les premiers pas, mais cette procédure est parfois, voire souvent, accompagnée par une intervention de l'employeur.

Dans le cas du secteur de l'aide aux personnes âgées, de nombreuses organisations ont mis en place des procédures internes afin d'aider et d'encourager les travailleurs à entreprendre ce processus de qualification. Par exemple, dans notre panel, FRCS 9 a aidé en 2004 cent travailleurs à demander la certification de leur expérience professionnelle. Cela représente 14% de leur personnel. Les salariés ont été accompagnés par l'employeur pour mener à bien leur initiative ; la structure a bénéficié d'un programme public visant à augmenter les qualifications dans les secteurs où la formation n'était pas encore assez développée⁸⁴. Avec ce financement, les travailleurs ont suivi certaines formations professionnelles en formation continue dans un centre de formation, qui a finalement été certifié par un diplôme de niveau V d'auxiliaire de vie sociale spécialisé dans les personnes âgées dépendantes.

Le droit à la VAE ne profite qu'aux travailleurs ayant trois années d'expérience dans le secteur. Du fait de hauts taux de *turnover*, certains travailleurs n'ont pas accès à ce droit. De plus, les travailleurs plus âgés semblent plus rétifs que les jeunes à s'impliquer dans un tel processus – peut-être parce qu'ils courent le risque de voir leur pratique professionnelle, souvent acquise dans des contextes extra-professionnels (comme une mère de famille s'occupant de ses enfants), être contestée par des « experts ». Cette catégorie de travailleur devrait pourtant être une cible privilégiée des politiques de formation. Un dernier point important est que ce droit est plus facile à faire respecter dans les grandes organisations que dans les plus petites (à cause de la capacité de financement inférieure des secondes, et aussi parce que l'organisation interne du travail est moins perturbée en cas d'absence du travailleur dans les premières). Les salariés travaillant au régime direct n'ont pas autant accès à ce droit que les travailleurs employés par des prestataires de services. Ceci fait une grande différence.

En plus de cette formation reconnue et formelle, de nombreuses autres organisations ont développé d'autres formes de qualification. Il s'agit par exemple de sessions collectives où les salariés apprennent les uns des autres et de leurs expériences respectives à

⁸⁴ Le programme EDDF (Engagement De Développement de la Formation) est financé par l'Etat, le Fonds Social Européen, et dans certaines situations les autorités locales.

travers un discours libre et des *groupes de parole*. Ce processus d'échange d'expérience est souvent utile pour dédramatiser des problèmes et pour aider les travailleurs confrontés à des cas complexes. Ceci crée de plus une atmosphère collective souvent appréciée par des travailleurs qui sont habitués à travailler de manière isolée. Le problème avec cette tendance – qui n'est bien sûr pas propre à la France – est **le risque que ce type de « formations », aussi importantes soient elles, remplacent peu à peu la formation professionnelle et l'accès à des qualifications certifiées dans l'esprit tant des travailleurs que dans celle des employeurs**, risque qui existe vraiment. Les deux registres doivent être clairement distingués, bien qu'ils aient tous deux tendance à augmenter les compétences et le savoir-faire des travailleurs, et donc au final la qualité du service.

Au **Royaume-Uni**, les standards minimums nationaux quant à l'aide aux personnes âgées (aide à domicile et établissements spécialisés pour les personnes les plus âgées) précisent que « les travailleurs de care et le personnel auxiliaire qui prodiguent des services d'aide et de soin, nouvellement nommés et qui n'ont pas déjà une qualification appropriée doivent faire la preuve de leur compétence et s'inscrire dans le programme de certification pertinent (soit de niveau II ou de niveau III) dans les six premiers mois après leur recrutement et obtenir la certification complète dans les trois ans » (cité par Richardson et al 2004). La responsabilité quant au respect de cette obligation repose non pas sur les employés, mais sur les structures qui les emploient. C'est la structure qui est inspectée et doit prouver qu'elle respecte ces standards minimums nationaux. Les employés doivent suivre une formation, mais cette dernière est planifiée et payée par l'organisation, souvent grâce à des subventions.

Dans le cas de la garde d'enfants, les partenariats EYDCP (Early Years Development and Childcare Partnerships) gèrent des activités de réseaux de soutien pour les salariés du secteur et offre des cours de formation, parfois financés par le Fonds Social Européen, parfois par les autorités locales et régionales. Dans ce contexte, il serait utile d'en savoir plus sur le caractère adéquat de l'offre de formation et sur les conditions d'accès.

Toutes les agences ont un programme de développement du personnel et de formation en place. Les chiffres montrent que ces régulations et initiatives ont eu un impact positif **sur la tendance de développement des certifications et des niveaux**. La recherche indique que les choses évoluent : les travailleurs de l'aide à domicile et de la garde d'enfants reçoivent des formations quel que soit leur niveau initial en termes d'éducation et de compétences, comme en atteste le fait que les « savoirs de base » ou les « compétences de vie » faisaient partie des programmes des formations offertes (UKCS4, UKCS14 et UKCS16). Les employeurs ont paru désireux de rendre les formations accessibles pour les travailleurs relativement plus âgés comme pour les travailleurs plus jeunes, bien que certains salariés plus âgés fussent réticents. Ils ont également paru désireux de donner accès à des formations pour les employés à temps partiel.

Nos études de cas identifient une série de bonnes pratiques relative aux services de garde d'enfants et d'aide aux personnes âgées. L'entreprise privée de services à l'enfance "K.", déjà présentée ci-dessus, a développé un programme de formation continue pour son personnel (y compris des cours menant à des diplômes) afin, surtout, d'améliorer la qualité de ses services. Cette grande société (1200 travailleurs) a mis en place ses propres centres régionaux de formation. Chaque région a son centre de formation. Le choix des centres a été fait sur des critères de centralité, de taille et de qualité des équipements. Toutes les personnes formées viennent de toute la région pour s'y former, les frais de transport étant pris en charge par l'entreprise.

Dans le Northumberland, un réseau d'organisations caritatives a développé un programme de formation complet pour ses membres exerçant dans les métiers de la garde d'enfants. La caractéristique originale n'est pas tant le contenu des cours que sa conception. Sous forme de programme global et évolutif, elle est conçue pour gérer les cas délicats de personnes exclues du marché du travail.

3.2. Conclusion

De manière générale, les qualifications ne manquent pas : au contraire, les gens sont généralement qualifiés et les qualifications sont bien régulées par l'Etat et les autres institutions. Du fait du déclassement, il se peut que des gens possèdent des hauts niveaux de qualification, mais pas dans le domaine où ils sont recrutés.

Dans tous les pays, nous assistons à une certaine prise de conscience généralisée de l'importance des qualifications, de même qu'à une hausse générale des qualifications. Cela reste un domaine très régulé, où l'Etat garde un pouvoir de contrôle très fort, de même que les partenaires sociaux. Le lien entre le système éducatif et l'adéquation entre la formation professionnelle et les besoins de l'employeur doivent cependant être analysés de manière plus profonde que cela l'a été jusqu'à maintenant.

La formation continue et l'apprentissage tout au long de la vie se développent également dans les différentes organisations d'aide et de soin en Europe, qui perçoivent la mise à jour de leurs salariés comme une réelle nécessité afin de fournir un service de qualité.

Un problème d'une importance incontestable, déjà traité dans les rapports nationaux, est **l'accès à la formation**. Etant donné les nouvelles exigences en termes de qualification, y compris dans des activités qui étaient jusqu'alors assumées par des personnes non qualifiées, l'accès à la formation pourrait dissuader l'accès à l'emploi si la formation n'est pas facile, adaptée à la main d'œuvre actuelle, et/ou si elle est payante. De manière générale, pouvoir accéder à la formation peut s'avérer vital pour conserver son emploi. La nature égalitariste du droit à la formation doit être analysée davantage. De même, l'impact d'une formation individuelle sur la trajectoire de l'employé au sein des services relationnels est un sujet important pour de futures recherches. La formation continue peut-elle contribuer à lutter contre les problèmes rencontrés par les individus, comme le surmenage ou l'épuisement, ou contre les problèmes organisationnels, comme le turnover excessif ?

Ces questions mises à part, l'accès à la formation semble dépendre de facteurs variés qui doivent être analysés de manière plus approfondie :

- l'existence d'une offre suffisante et adéquate ;
- l'existence de financements pour les formations ;
- la capacité de l'employeur à faire face aux congés formation.

La professionnalisation des services relationnels, à travers une formation accrue, le développement des qualifications, et une formation plus poussée, peut avoir des avantages et des inconvénients (Cancedda, 2001). Comme l'exprime le rapport de la Fondation de Dublin (2006: 43) : « *Les avantages sont notamment une meilleure estime de soi et la reconnaissance du fait que l'aide et le soin est une vraie carrière ; un meilleur encouragement à travailler dans le secteur ; et de plus grandes garanties de qualité pour les utilisateurs des services. Les inconvénients sont notamment la possibilité que l'accès à ces postes soit limité, incitant les travailleurs moins qualifiés à travailler dans le secteur informel ; de même que des coûts du travail plus élevés qui pourraient constituer un frein à l'entrepreneuriat et affecter la demande* ».

Dans les domaines étudiés, la professionnalisation peut être définie comme un processus par lequel les acteurs essaient d'obtenir la reconnaissance de compétences spécifiques et de la nécessité des formations spécifiques correspondantes. **Le fait est, cependant, que ces services sont construits en référence au travail domestique traditionnellement assumé par les femmes à la maison.** « *La référence est donc ici le travail domestique tel qu'il est effectué gratuitement dans une relation intrafamiliale*

distincte de rapports marchands. La relation marchande qui s'instaure avec une intervenante extérieure reste un supplétif du domaine familial »⁸⁵. Comme l'expliquent bien les auteurs, il est dès lors aisé de comprendre pourquoi la plupart des emplois sont accessibles sans formation préalable, parce que les femmes effectuent plus ou moins les mêmes tâches à la maison. Cette conception peut également expliquer pourquoi il existe des politiques d'insertion dans ce secteur.

Dans le cas français, il existe des diplômes spécifiques dans le domaine de l'aide à domicile des personnes âgées. Cependant, d'après Clergeau et Dussuet, de nombreux responsables d'organisations ne sont pas disposés à recruter seulement sur la base de la possession d'un diplôme : cela concerne surtout les femmes plus jeunes qui postulent dans le secteur (pour ne pas parler des jeunes hommes). Cela peut être résumé par l'idée que la compétence provient avant tout de connaissances privées, acquises à travers l'expérience personnelle davantage que par une formation formelle. Ce fait saillant est partagé dans tous les pays, et représente l'un des principaux défis, pour ne pas dire le plus important, pour développer une offre de services relationnels professionnelle et de qualité en Europe. De plus, quand elles ne sont pas sanctionnées par une qualification reconnue, il semble impossible de transférer de telles compétences personnelles dans d'autres métiers du secteur des services. Cela pose des limites sérieuses à la qualité des emplois.

4. Innovations relatives aux métiers et aux activités

Le dernier sujet d'étude de notre recherche concerne les innovations relatives aux activités et à la création de nouveaux métiers. Le développement des services relationnels contribue soit à **la redéfinition de certaines activités**, soit à la **création ex-nihilo d'autres activités**. Dans les deux cas, cela revient à développer de nouvelles activités, par exemple **des activités « hybrides » ou multi-compétentielles** en vue de changer la structure et l'échelle occupationnelles dans un secteur donné ou en vue d'intégrer différents secteurs; ou de refondre les activités de *front-office* correspondant à un changement de conception du service et des relations-client et/ou une division des tâches afin de limiter le besoin de recourir à du personnel hautement qualifié et donc assez cher.

C'est un domaine pour lequel nous avons déjà mis en évidence l'influence, parfois prééminente, du managérialisme, au sens où la création de nouvelles activités déclassées peut contribuer à diminuer le pouvoir et le statut des professionnels. Cependant, cette section montre également que les logiques sous-tendant l'introduction de telles activités, le contenu de ces activités et les conditions d'emploi peuvent varier de manière assez significative.

Comme point de départ, il est important de rappeler certaines réformes dans les différents pays qui ont eu un impact sur la structuration des services relationnels. Traditionnellement, les services à visée sociale – en particulier le travail d'aide et de soin – étaient fournis par trois sphères : la sphère professionnelle, la sphère domestique, et la sphère bénévole. Ces services ont connu de nombreux bouleversements, impliquant une nouvelle structuration de leur fourniture. De manière générale, le changement le plus notable a été la **massification des services**, dans un contexte de besoins sociaux croissants. Le marché a absorbé la sphère domestique (externalisation) et la sphère professionnelle publique (sous-traitance de secteur indépendant dans un contexte de dépenses publiques contraintes). Plusieurs réformes peuvent être identifiées, qui ont

⁸⁵ C. Clergeau and A. Dussuet, « La professionnalisation dans les services à domicile aux personnes : l'enjeu du diplôme », *Formation Emploi*, n° 90, 2005, p. 72.

toutes eu un impact sur la structuration du secteur et, finalement, sur la manière dont les métiers, les emplois et les activités sont conçus.

Premièrement, comme dit précédemment, une professionnalisation générale des services relationnels a eu lieu, y compris la marchandisation et la formalisation du travail bénévole.

Deuxièmement, les politiques de l'emploi et d'intégration, ont eu un impact considérable sur une « relative instrumentalisation » des services relationnels au nom de la création d'emplois pour les moins qualifiés.

Enfin, nous avons observé lors de notre travail de terrain, différents modes de réorganisation interne résultant du développement local des services relationnels et des stratégies managériales. On peut inclure dans cette catégorie différents exemples d'innovations des emplois, qui répondent à différentes logiques parfois contradictoires :

- améliorer la qualité et baisser les coûts ;
- transformer certaines tâches en tâches davantage spécialisées afin d'augmenter la productivité et enrichir le travail afin d'accroître la professionnalisation et l'intérêt du travail.

Le développement des services relationnels a conduit à de **nouvelles stratégies de ressources humaines** et à **une nouvelle conception de l'organisation du travail**. Il n'y a rien de plus normal pour un secteur en pleine expansion, où l'emploi augmente et les structures augmentent en taille et en volume d'affaires, que de traverser des changements organisationnels. Cela a conduit à une refonte des anciennes activités et à la création de nouvelles.

4.1. Un morcellement des activités existantes

Tout d'abord, les anciennes activités – c'est-à-dire, les activités traditionnelles du secteur de l'aide et du soin – ont été redéfinies afin de fournir un service plus efficace. La recherche d'efficacité ici s'explique par deux raisons : elle est sous-tendue par **une logique de maîtrise des coûts** et par une **logique de qualité**. Dans un secteur en croissance, le facteur travail peut être sujet à des économies d'échelle et à des gains de productivité. Certaines redéfinitions des postes peuvent permettre de réaliser des économies supplémentaires, comme nous l'illustrerons plus bas. Mais il y a une vraie justification relative à la qualité de service et à la « visibilité » vis-à-vis des consommateurs. **Deux logiques différentes** peuvent sous-tendre cette justification : **d'un côté, la division du travail en des tâches bien distinctes, afin de définir des domaines d'expertise pour les travailleurs ; de l'autre, un certain degré de polyvalence est attendu des autres travailleurs**. Ces deux logiques ne sont pas incompatibles, et fonctionnent conjointement en réalité à différents niveaux de l'organisation du travail. Un besoin tant pour l'expertise que pour la polyvalence se fait jour.

Il est possible d'illustrer la première logique, c'est-à-dire le morcellement des métiers traditionnels de l'aide et du soin en différentes tâches, dans le secteur de l'éducation infantile en Espagne ou dans celui de l'aide aux personnes âgées au Royaume-Uni.

En Espagne en effet, le métier d'éducateur spécialisé dans la petite enfance semble avoir été divisé en deux tâches principales, l'une appartenant à la sphère éducative, l'autre à la sphère de la garde et du soin. Cet ancien métier a été divisé en **deux métiers distincts** : d'un côté, c'est-à-dire dans la sphère éducative, on trouve désormais les enseignants/éducateurs; de l'autre, dans la sphère de la garde et du soin, on retrouve le personnel auxiliaire. Ces derniers constituent une nouvelle catégorie professionnelle.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le processus est sous-tendu par la volonté de réorganiser la division interne du travail, mais les justifications liées aux coûts sont l'une des principales, sinon la principale, motivations pour une telle recombinaison.

Cette nouvelle activité de personnel auxiliaire, étant bien séparée de celle nécessitant des compétences éducatives (qui sont coûteuses et demandent des qualifications spécifiques), est moins onéreuse pour les structures. De plus, ce type de personnel contribue à l'amélioration générale de la qualité de service, du fait que le personnel auxiliaire soulage les éducateurs (qui peuvent se consacrer exclusivement à des tâches éducatives). Ce dernier point peut constituer un argument commercial.

Pour résumer, le but est de décomposer/morceler d'anciennes tâches complexes en plusieurs métiers. Ainsi en Espagne et en Allemagne, on observe dans le secteur des services à l'enfance une décomposition de l'ancien métier de puéricultrice en un métier purement éducatif et un métier limité au *care*, et donc moins qualifié. On observe le même phénomène au Royaume-Uni et en France dans les services aux personnes âgées (séparation des tâches infirmières et de soin). Dans d'autres exemples, ce sont les tâches administratives qui seront séparées. Le but de tels changements consiste à réduire les coûts sans réduire la qualité. Les emplois de qualification plus simple étant généralement rémunéré à des niveaux de 20 à 40 % inférieurs à celui des professionnels hautement qualifiés, on voit que le coût de fonctionnement d'une structure peut ainsi baisser de plus de 10 %.

4.2. Enrichir les tâches simples

A l'inverse, les tâches trop simples ont le défaut d'être peu attractives et de n'offrir aucune perspective de carrière (difficulté à attirer et fidéliser la main d'œuvre). L'exemple le plus remarquable d'enrichissement des tâches est celui des « travailleurs génériques » (*generic workers*) au Royaume-Uni. Le concept consiste à requalifier les personnes dont le travail de base consiste à faire le ménage, la toilette, à préparer le repas chez les personnes âgées. Tout en continuant à effectuer ces tâches de base, le travailleur générique ou « travailleur-clé » (*key worker*) reçoit une qualification élémentaire dans une série d'autres domaines.

Un responsable d'entreprise de services aux personnes âgées au Royaume-Uni décrit ainsi celui que nous pourrions appeler en français un **référent** : « *le référent connaît très bien la personne âgée et il remarquera tous les changements de son état, mais il ne posera pas de diagnostic. Son rôle sera le suivi de la personne. Si le référent connaît bien les personnes il pourra les persuader de consulter les professionnels compétents* ».

Le référent va ainsi apprendre à repérer les dysfonctionnements qui justifieront d'appeler le kinésithérapeute, le médecin... ou le plombier.

En France, une voie similaire est suivie avec le diplôme d'état d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS). Pour obtenir ce diplôme, les stagiaires doivent suivre environ 900 heures de formation, dont 500 h de cours et 400 h de stage. Le DEAVS comporte des formations à l'hygiène, aux pathologies etc., qui correspondent sensiblement à la qualification du « travailleur générique » britannique. Dans la pratique, de nombreux titulaires du DEAVS fonctionnent comme ces travailleurs. Cependant la fonction paraît moins professionnalisée (au sens de l'institutionnalisation d'une profession) en France qu'au Royaume-Uni.

Un point nous paraît particulièrement important : le rôle des travailleurs génériques contribue au bien-être des personnes âgées, mais permet aussi d'éviter leur hospitalisation. Au Royaume-Uni, ces employés, de même que l'hospitalisation, sont payés sur le budget du National Health Service. En France, l'aide à domicile relève d'un budget départemental et l'hospitalisation du budget de l'assurance maladie. On peut dès lors comprendre l'importance accordée au Royaume-Uni à cette fonction : l'investissement réalisé par le NHS se traduit presque immédiatement en gains de qualité et en diminution de coût. En France, l'investissement est payé par les autorités locales

(départements) et se traduit en gains de qualité, mais aussi en économies qui profitent au budget national de l'hospitalisation.

Il y a donc lieu d'avoir une approche globale de la qualité et des coûts et de concevoir des bonnes pratiques qui soient gagnant/gagnant pour l'ensemble des acteurs. Là aussi, les compromis ont intérêt à être explicites, même entre les acteurs de la sphère publique.

4.3. Les nouvelles fonctions « intermédiaires »

Une autre évolution intéressante est la **création de nouvelles activités** non pas issues du morcellement d'anciens métiers, mais **provenant de nouveaux besoins organisationnels et rendues nécessaires par le développement local des services relationnels**. L'importance du territoire a déjà été rappelée plusieurs fois. Nous avons vu dans la section sur les tendances innovantes relatives à la fourniture de services que la majorité des entreprises a choisi un réseau et une organisation territoriale, avec plusieurs entités situées sur les territoires pertinents. Cette organisation est conçue comme une manière d'être présent partout où existe un besoin et comme une manière pour l'utilisateur de trouver une réponse rapide à ses besoins.

En France, le secteur associatif comptait peu de cadres. Souvent, les associations fonctionnaient avec une équipe de dirigeants bénévoles, une poignée de cadres administratifs et beaucoup de personnels d'exécution. Une partie des tâches d'exécution était aussi accomplie par des bénévoles.

La professionnalisation de services à la personne entraîne la régression du rôle des bénévoles et la création d'une série de fonctions intermédiaires entre la direction et le niveau d'exécution.

- Coordination du personnel et responsables de secteur

En France la fonction de **coordination du personnel** s'est rapidement et massivement développée, sous l'appellation de « *responsable de secteur* », le secteur étant une unité territoriale de référence. Dans la convention collective de 2002, cette fonction plus administrative fut pour la première fois classée comme telle, avec la nécessité de la classer en niveau III. Cette fonction de coordination est cruciale pour la prestation au niveau local ; de plus, cela montre également que ce métier recèle des possibilités de promotion pour les travailleurs du secteur de l'aide et du soin. Pour illustrer ceci, prenons l'exemple du cas FRCS 2, une association gérant 900 salariés sur l'agglomération lilloise. Elle a divisé le territoire en 10 secteurs. Dans chaque secteur, un chef de secteur :

- o gère les contacts avec la personne âgée (ou ses enfants), propose un plan d'aide, fait remonter les informations aux médecins, assistante sociale, etc.
- o gère le planning des employés et coordonne leur activité.

Ce responsable de secteur a ainsi un double rôle de relation avec les usagers/clients et d'encadrement du personnel de l'association. Comme ces responsables sont souvent d'anciennes travailleuses à domicile, il y a là une possibilité d'évolution de carrière pour les salariés du secteur.

- Les responsables qualité

Les procédures de certification ISO obligent les prestataires à créer des emplois directement liés à la qualité. Mais des prestataires qui ne recherchent pas cette certification ont aussi développé une telle démarche. En Allemagne, un réseau de prestataires de services pour l'enfance a développé un concept labellisé (*Blauer Elefant*)

de services intégrés pour l'enfance et les familles. Ce label est interne au réseau, mais il semble témoigner d'un niveau de qualité très élevé.

- Les responsables formation

Ceux-ci apparaissent à deux niveaux :

- o Au sein des entreprises prestataires. Il s'agit dans ce cas d'un processus classique de professionnalisation dans lequel les entreprises grandissent et se professionnalisent. La création d'un service formation interne est une étape normale de cette professionnalisation.
- o Dans des structures ad hoc. Comme nous l'avons vu plus tôt, les entreprises prestataires construisent des structures de « services aux entreprises », l'un de ces services étant la formation.

Il importe à ce stade de noter que de nombreux métiers sont apparus dans la période récente. Il s'agit là d'un processus normal dans un secteur qui se professionnalise, cherche à augmenter sa qualité et sa productivité. Ces métiers intermédiaires constituent une opportunité de carrière pour certaines des personnes qui réalisent les prestations « face client ». Ils sont aussi le signe que les entreprises de services à la personne sortent d'un modèle fondé sur de bas niveaux de qualification.

4.4. L'impact des politiques d'emploi et d'insertion

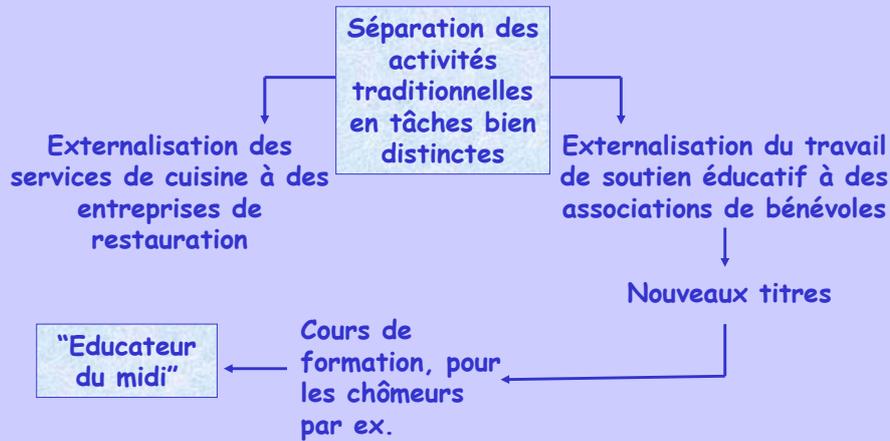
Dans les différents pays, comme déjà indiqué, les politiques de l'emploi et d'insertion ont eu des effets considérables sur le développement quantitatif des emplois. Elles ont aussi eu un effet énorme sur la création et l'institutionnalisation de nouvelles activités.

Ces emplois soutenus par les politiques d'insertion relèvent soit de tâches généralistes soit de tâches spécialisées.

D'un côté, les gens participant à un programme d'insertion peuvent être orientés vers des tâches spécialisées du fait des processus décrits précédemment que sont la division et la redéfinition d'activités traditionnelles, morcelées en plusieurs tâches. C'est par exemple le cas du service de restauration le midi dans les écoles en Espagne. Ce secteur a connu des changements similaires à ceux décrits plus haut, dans le sens d'une décomposition de l'activité traditionnelle de cuisinier et/ou d'auxiliaire de cuisine (directement employés par les écoles). Sous l'effet des réformes de gouvernance, les services du midi sont maintenant fournis par des entreprises de restauration et par des organisations de bénévoles. Les entreprises de restauration fournissent la nourriture, tandis que les associations bénévoles (comme les fédérations des parents) fournissent les services éducatifs. Ces derniers services ont été redéfinis et sont maintenant régulés par de nouvelles certifications. C'est à cet endroit qu'interviennent les politiques d'insertion, étant donné que ces postes « d'éducateurs du midi » sont principalement des emplois destinés aux bénéficiaires des politiques d'insertion. Ces emplois sont conçus comme des opportunités transitoires, ce qui signifie qu'ils sont présentés comme des premiers emplois offrant un bon départ aux nouveau-venus ou aux personnes qui retournent sur le marché du travail, bien qu'ils ne puissent être considérés comme de « bons » emplois en tant que tel. Les chômeurs, par exemple, peuvent obtenir de nouvelles opportunités grâce à cet emploi, après des cours de formation.

Impact des politiques d'insertion sur la recomposition des activités

Services de cantine dans les écoles Traditionnellement : cuisiniers et assistants



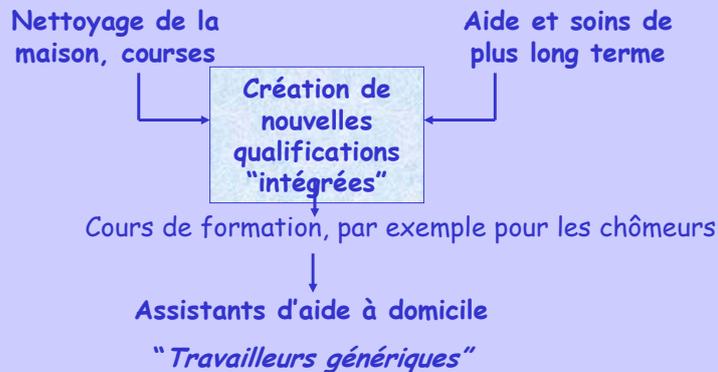
D'un autre côté, il existe une orientation diamétralement opposée consistant à créer de nouvelles activités et qualifications intégrées (contrairement à la logique précédente qui morcelait l'activité en tâches spécialisées et bien différenciées). Cela change du point de vue de la main d'œuvre, mais la logique consiste encore à offrir un nouveau départ à des gens rencontrant des difficultés liées à l'emploi.

La tendance ici ne va pas vers plus de spécialisation, mais plutôt vers davantage de polyvalence. Malgré ces compétences polyvalentes, cependant, on assiste à un certain paradoxe puisque ces emplois sont considérés comme peu qualifiés et réservés aux personnes en difficulté.

La création d'activités récemment « intégrées » sous l'effet de politiques de l'emploi et d'insertion ciblant des personnes difficiles à reclasser peut être synthétisée à l'aide du graphique suivant, qui prend l'exemple général de l'aide à domicile aux personnes âgées.

*Impact des politiques d'insertion sur la
recomposition des activités*

**Aide à domicile (pour les
personnes âgées)**



Un autre exemple, qui ne se situe pas dans le secteur de l'aide et du soin, est celui des **activités de médiation** en France (un cas très similaire à ce qui est advenu en Italie dans le même secteur). Cet emploi a été inventé très récemment, et est donc un cas très clair de « nouveau » métier. Nous avons pu constater des tendances innovantes dans ce métier, qui proviennent de la nécessité qu'il éprouve à trouver sa place au sein du travail social en général, et d'obtenir sa propre légitimité.

Les travailleurs sont des généralistes des problèmes « urbains » et « sociaux », mais ils ne sont ni éducateurs ni travailleurs sociaux ni policiers. Ils doivent inventer leur propre légitimité et territoire professionnel à l'intersection des autres métiers. Pour ces raisons, leurs compétences sont nécessairement polyvalentes et plurielles : ils doivent posséder des compétences relationnelles et socioéducatives quand ils traitent avec des enfants ; ils doivent être capables de travailler dans différents contextes (dans les transports publics, dans une école, dans la rue, etc.). Le programme public des « Emplois Jeunes » qui a donné naissance à ces nouveaux métiers a ciblé des jeunes en difficulté pour jouer ce rôle de médiateur. Au départ, le manque de préparation et de définition de leurs tâches mêmes était évident. Cependant, progressivement, les organisations locales ont contribué à perpétuer ces emplois et leur ont permis d'obtenir une légitimité et une reconnaissance sociale certaines. Aujourd'hui, ce sont encore des jeunes peu qualifiés qui occupent ces emplois de médiateur social, et le secteur de jouit pas d'une très bonne image de marque. Quand l'on observe la pratique concrète, il est néanmoins possible de trouver des innovations locales capables de professionnaliser ces travailleurs et de pérenniser cette nouvelle sphère du travail social.

Plutôt que d'être généralistes, les médiateurs sociaux se spécialisent parfois dans des projets spécifiques, qui peuvent leur donner accès à la formation continue et à des diplômes spécifiques. Certaines organisations ont par exemple développé des projets de spécialisation des médiateurs sur des problèmes et missions spécifiques. FRCS 16 a signé une convention avec la mairie de Lille afin d'être chargé de la médiation socioéducatrice dans les écoles situées en zone urbaine sensible. Les médiateurs sont formés spécifiquement pour cette mission et cela les positionne sur un diplôme de niveau IV. Leur statut précis est celui de *Correspondant de Réseaux Educatifs*, et leur mission est de promouvoir l'autonomie, la responsabilité et la citoyenneté des adolescents. Ils lancent

des projets individuels et collectifs relatifs à différents problèmes sociétaux, par exemple la création d'un journal satirique consacré aux difficultés sociales des jeunes dans ces zones en difficulté, la mise en place d'un projet visant à augmenter le sens des responsabilités des jeunes en apprenant le code de la route, ou encore d'autres projets socioculturels. Il est visible que ces médiateurs essayent de se situer à la frontière entre le personnel éducatif (enseignants) et les éducateurs sociaux hors du milieu scolaire. Pour le personnel habituel des écoles, ces médiateurs constituent une aide non-négligeable, jouant le rôle d'interface entre eux et les élèves et le personnel apprécie également le caractère flexible de leurs fonctions (non fixées une fois pour toutes) et leur capacité d'évolution en fonction des besoins. Pour les jeunes, les médiateurs ont une grande capacité d'écoute, ce qui est appréciable.

Une seconde innovation visant à développer la position et la légitimité de ces nouveaux métiers a pu être observée dans la même organisation. FRCS 16 a créé en 2002 un secteur d'activité consacré spécifiquement au transport des personnes handicapées entre leur maison et leur lieu de travail. Cela représente une vraie évolution du travail de médiateur, par rapport à sa conception habituelle. Dix médiateurs offrent ce service, qui concerne en moyenne presque 170 personnes chaque jour. Le transport peut être collectif ou individuel. Le service ne se limite bien sûr pas à cette activité fonctionnelle, mais inclut une part fondamentale d'écoute, d'aide et de soin. C'est ce qui fait la valeur ajoutée du service et le distingue des services de transport traditionnels.

Dans ces deux contextes précédents (éducateurs du midi en Espagne ; médiateurs sociaux en France) se dessine clairement une logique de « **nouveau départ** » donné aux gens rencontrant des difficultés d'insertion. Ces métiers du service sont explicitement ou implicitement perçus comme n'étant pas caractérisés par de bonnes conditions de travail (en particulier des bas salaires) et comme représentant une étape ou une « transition » dans la carrière professionnelle des personnes. La logique du nouveau départ considère – non sans bonnes raisons – que le fait d'avoir un emploi offre aux individus une plus grande possibilité d'avancement de carrière, de trouver un nouvel emploi s'ils le désirent, de créer un réseau professionnel, etc. Au-delà de cette logique probabiliste, le fait d'avoir un emploi est souvent perçu comme une possibilité pour les intéressés d'acquérir de nouvelles compétences, et cela permet surtout d'éviter les effets désastreux (sur les compétences, la confiance, la motivation, les contacts humains, etc. des personnes concernées) que provoque une situation de chômage prolongée⁸⁶.

Ce à quoi mènent nos observations n'est pas nouveau et a déjà été mis en exergue précédemment dans ce rapport : c'est l'idée selon laquelle ces emplois qui ont été spécifiquement créés pour les personnes en difficulté, plutôt que de leur donner de meilleures (et plus larges) opportunités professionnelles, peuvent avoir tendance à enfermer les travailleurs dans un secteur spécifique avec peu de possibilités d'évolution. Ils ont des effets positifs sur les compétences et la confiance en eux des personnes dans certains cas, comme le montre la littérature sur le sujet, mais ces effets sont souvent annihilés par la précarité, voire la peur (en particulier quand ces emplois sont conditionnés à des programmes de retour à l'emploi qui obligent les gens à accepter n'importe quelle proposition d'emploi, sans quoi ils perdent leurs droits au système de protection sociale)⁸⁷.

⁸⁶ Voir par exemple la revue de littérature effectuée par Amartya Sen qui insiste sur les dommages multiples causés par le chômage : A. K. Sen, 1997, "The Penalties of Unemployment", *Temi di Discussione del Servizio Studi*, n°307, June, Roma : Banca d'Italia.

⁸⁷ Voir Dean, H. 2003. "Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs", *Journal of Social Policy*, 32 (3), 441-459; Dean H., Bonvin, J.-M., Vielle, P. et N. Farvaque. 2005. "Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies", *European Societies*. 7(1), 3-26.

En France, pour les médiateurs sociaux, les voies hors du secteur de la médiation sont plus qu'incertaines. Les jeunes peuvent évoluer vers des fonctions dotées de plus grandes responsabilités dans la même structure, mais travailler dans un autre secteur paraît être un projet délicat. Certains médiateurs sociaux bénéficient vraiment des politiques internes mises en place dans certaines structures, comme celles que nous avons déjà citées auparavant : ils élèvent leurs compétences à travers la formation continue et une spécialisation progressive, mais il subsiste des barrières importantes à l'évolution professionnelle, par exemple vers les métiers de l'éducation. Les corporatismes collectifs existent encore, ce qui empêche souvent les médiateurs sociaux de devenir éducateurs ou enseignants par le biais de l'avancement de carrière, à moins qu'ils passent les mêmes examens que ceux passés par d'autres personnes sans la même expérience professionnelle.

5. Conclusion

Ce dernier chapitre a détaillé des innovations relatives à la formation, au développement des compétences et des qualifications, et à la création de nouvelles activités professionnelles dans le domaine des services relationnels.

Concernant la formation, les compétences et les qualifications, deux tendances contradictoires ont été dégagées :

- D'un côté, une tendance à la baisse des qualifications dans les métiers les plus qualifiés. Nous avons vu que l'émergence, à une grande échelle, des services de garde d'enfants a conduit au recrutement d'auxiliaires d'éducation en Italie et en Allemagne, là où il y en avait encore quelques années on ne trouvait que des travailleurs qualifiés. Ces pays ont donc rejoint les autres, où la croissance à grande échelle des services à la petite enfance avait déjà eu lieu, comme en France où les auxiliaires de crèche ont un niveau de diplôme inférieur.
- De l'autre, l'augmentation du niveau des qualifications dans les professions et emplois considérés comme non qualifiés, comme les services d'aide et de soin à domicile. En même temps, nous avons observé l'émergence de nouvelles qualifications intermédiaires.

Ces évolutions contradictoires ne sont pas faciles à analyser. Le secteur des services relationnels est pluriel et ne peut plus être considéré comme un secteur réservé aux travailleurs peu qualifiés, étant donné qu'il faut posséder de nombreuses compétences pour être au moins considéré comme un professionnel à part entière. Le fait est que la vision selon laquelle n'importe qui peut assumer n'importe quel emploi dans les services relationnels est encore assez répandue, et a inspiré de nombreuses politiques d'insertion ou autres approches transitionnelles vis-à-vis des jeunes. Les travailleurs sont difficilement substituables du fait de la nature même du service. La question importante est celle du décalage entre les compétences personnelles requises et la gamme de qualifications formelles existant. Tous ces problèmes et contradictions proviennent du fait que ces services se sont construits en référence au travail domestique traditionnellement assumé par les femmes dans leur foyer. Certains exemples montrent qu'on assiste à une certaine professionnalisation, si l'on considère que la notion de « professionnalisation » a trait au processus par lequel les acteurs essaient d'obtenir la reconnaissance de l'existence de compétences spécifiques et de la nécessité de mettre en place des formations spécifiques. La professionnalisation peut signifier délimiter un territoire professionnel propre, où le travailleur a une autorité légitime pour effectuer une tâche

donnée. Ce que fait le travailleur des services relationnels ne relève pas du même champ que ce que quelqu'un fait à la maison pour ses proches.

Une meilleure reconnaissance des compétences sociales, émotionnelles et techniques requises pour assumer des emplois dans le secteur des services relationnels est donc nécessaire pour améliorer les conditions de travail, en particulier les salaires, et l'attractivité du secteur. Comme nous l'avons écrit, il est faux de penser qu'il existe potentiellement une main d'œuvre abondante qu'il suffirait « d'activer » pour travailler dans ces services ; au contraire, ce travail demande des compétences personnelles qui – point crucial ici – ne sont certainement pas reconnues à leur juste valeur aujourd'hui. La négociation collective devrait tourner à l'avantage des travailleurs si leur représentation syndicale était plus forte qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

Le dernier sujet abordé dans ce chapitre traitait des innovations relatives aux activités et à la création de nouveaux emplois ou métiers. Le développement des services relationnels contribue soit à redéfinir certaines activités, soit à en créer à partir de rien. Dans les deux cas, cela implique la création de nouvelles activités, par exemple des activités multi-compétencielles ou « hybrides » dans l'optique de changer la structure et l'échelle occupationnelle dans un secteur précis ou dans l'optique d'intégrer plusieurs secteurs ; ou une refonte des activités de *front-office* correspondant à un changement de conception du service et des relations clients et/ou à une division du travail afin de réduire les besoins en personnel hautement qualifié, relativement plus cher. La création de ces nouvelles activités est souvent le fruit d'une réorganisation interne, résultant elle-même du développement local des services relationnels et des stratégies managériales. L'intérêt est de changer l'organisation afin d'améliorer la qualité, de diminuer les coûts, d'accroître la productivité, etc. Dans de nombreux cas, la volonté sous-jacente est également d'enrichir les tâches afin d'accroître l'intérêt du travail ou d'offrir de vraies opportunités de carrières. Il est cependant souvent possible d'émettre des réserves quant au caractère durable de ces nouvelles activités parfois expérimentales. De tels processus innovants de création d'activités nouvelles pourraient être satisfaisants, sous réserve que les salariés bénéficient d'une meilleure représentation collective et d'une voix plus audible.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

1. Les services relationnels sont en pleine croissance

Constat

Les services à la personne sont un secteur en développement rapide et leur expansion est structurelle. Notre recherche a plus particulièrement porté sur les services aux enfants, aux personnes âgées et sur la médiation sociale. Ces trois secteurs, qui relèvent plutôt des services à la personne à visée sociale, ont toutes les chances de croître à un rythme au moins aussi rapide que celui des autres services à la personne. En effet, les besoins sont loin d'être satisfaits et le développement de ces services :

- constitue une condition incontournable à l'égalité professionnelle Femmes/Hommes.
- participe à un nouveau paradigme de protection sociale et contribue donc à rénover les modèles d'Etat Social. On peut penser qu'ils constituent ainsi un facteur de convergence vers un modèle européen de protection sociale.

Le mécanisme du « marché social » est le principal moyen choisi par les pays étudiés pour assurer la fourniture de services à l'enfance et aux personnes âgées.

Comme l'a illustré notre étude, peut-être le principal défi commun est-il de surmonter la tension actuelle, entre une demande durable pour davantage et de meilleurs services d'aide et de soin et le fait que la société n'est pas disposée à payer de manière adéquate les services à visée sociale ? Les conséquences de ce décalage sont de plus en plus supportées par la main d'œuvre.

Recommandations politiques

Les Institutions européennes devraient analyser en profondeur le fonctionnement des marchés sociaux.

Les politiques de l'emploi et les politiques de sécurité sociale pourraient prendre en compte les conséquences du fonctionnement des marchés sociaux de services à la personne :

- sur l'égal accès des citoyens aux services sociaux d'intérêt général ;
- sur la qualité des emplois créés.

2. Des sources statistiques peu fiables

Constat

Les sources statistiques sont peu harmonisées et peu fiables. Or, une surveillance fine et continue des services à la personne exige d'abord d'avoir accès à des données précises et comparables.

Recommandations politiques

Elaborer au niveau européen un cadre statistique adapté et comparable

3. Dégager un consensus quant à la place des services à la personne

Constat

Le développement des services à la personne fait l'objet d'un consensus sociétal tacite. Cependant, ce développement se fait sans que l'ensemble des acteurs politiques et ceux de la société civile n'aient élaboré un compromis explicite sur la place de ces services dans les modèles de protection sociale, sur le rôle des emplois de service sur le marché de l'emploi, sur les arbitrages coût/qualité, etc.

Recommandations politiques

L'Union européenne devrait prendre des initiatives dans le cadre de la SEE afin d'impulser un débat impliquant les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs de la société civile organisée. Ce débat serait destiné à élaborer un compromis explicite en faveur du développement de services à la personne de qualité et garantissant aux salariés du secteur des emplois décents et de qualité. Le Comité Economique et Social Européen pourrait jouer un rôle déterminant dans ce domaine.

4. Négocier des compromis explicites concernant la professionnalisation et les conditions de travail

Constat

La professionnalisation des services à la personne est une conséquence directe de leur développement au sein de marchés sociaux. Cette professionnalisation paraît faire l'objet d'un consensus tacite entre les acteurs du secteur. Cependant elle se met en place sous la pression des forces du marché, sans que le contenu des professions, leur niveau de qualification leurs conditions de travail et de salaire, etc., n'aient été élaborés et négociés.

De plus, les services à la personne se définissent largement au niveau local, dans un fonctionnement de type subsidiaire : l'Union européenne peut définir un cadre général, les Etats membres fournissent en général le financement, les échelons locaux (de la Région à la Commune) mettent en œuvre les services en fonction des besoins locaux. Or, la qualité des services, comme la qualité de l'emploi, dépendent largement des conditions locales.

Recommandations politiques

L'Union européenne pourrait élaborer une ligne directrice pour l'emploi incitant les Etats membres à engager à tous les niveaux (depuis le niveau européen jusqu'au niveau local) un dialogue social tripartite (employeurs, salariés et pouvoirs publics) afin d'élaborer des accords collectifs et des codes de bonne conduite en matière d'appels d'offre.

L'Union européenne et surtout les Etats membres pourraient favoriser la structuration professionnelle du secteur en :

- incitant les employeurs à se regrouper en fédérations d'employeurs au niveau national et européen ;
- favorisant la syndicalisation au sein de ces professions.

5. Ecarter la perspective de créer un secteur à bas salaire

Constat

Les services à la personne sont souvent considérés comme un secteur très faiblement qualifié, susceptible d'accueillir les personnes sans emploi de manière massive. La baisse du coût du travail apparaît dès lors à certains comme la condition nécessaire à leur développement. Or, notre recherche confirme que ces emplois nécessitent le plus souvent une qualification moyenne ou élevée. L'amélioration des qualifications est en outre la condition de l'amélioration de leur qualité.

Recommandations politiques

Développer la communication au niveau européen et national pour valoriser l'image des services à la personne, mettre en lumière les bonnes pratiques afin de convaincre que ce secteur est créateur d'emplois de qualité.

L'Union européenne pourrait aussi favoriser les rapprochements entre les acteurs (prestataires, salariés et pouvoirs publics locaux) des services à la personne. Cette action est complémentaire de celle mentionnée en point III et pourrait aussi consister à favoriser la création de coopérations transfrontalières.

6. Attirer et fidéliser la main d'œuvre

Constat

Les acteurs du secteur des services à la personne font le constat qu'il est difficile d'attirer et de fidéliser la main d'œuvre dès que la situation de l'emploi s'améliore dans un pays. Ceci les amène à entreprendre de nombreuses actions afin de recruter et de fidéliser leurs salariés.

Recommandations politiques

L'Union européenne et les Etats membres devraient soutenir les initiatives prises par les acteurs du secteur en ce domaine. Par exemple :

- Soutenir les initiatives en matière de formation, y compris dans le cadre de projets européens ;
- Soutenir les activités visant à fournir des services aux prestataires de services à la personne (recrutement, aide à la gestion etc.) ;

Favoriser les innovations dans les emplois (enrichissement des tâches, création de nouvelles fonctions mieux qualifiées).

7. Un secteur en construction

A la fin du chapitre introductif nous nous posons la question suivante : « Le secteur des services relationnels à la personne ne reste-t-il pas un secteur à construire? »

Il ne s'agit pas d'offenser les nombreux acteurs publics, associatifs, privés, ainsi que tous les salariés qui s'efforcent de développer ce secteur. Cependant, il apparaît bien que ce

secteur est encore loin d'avoir la visibilité des autres secteurs économiques, alors que son rôle dans l'emploi et le bien-être est essentiel.

Ces services ne sont pas délocalisables, ils sont fournis à proximité immédiate du lieu de résidence des clients, ils font l'objet d'une régulation locale. Tout pousse donc à les considérer comme un enjeu local sans dimension européenne.

Or nous avons vu que ces services :

- participent à l'élaboration d'un nouveau modèle d'Etat social, largement commun aux cinq pays étudiés ;
- nécessitent l'élaboration de compromis explicites, depuis le niveau européen jusqu'au niveau le plus local.

Une action européenne en faveur des services à la personne paraît donc constituer une réelle valeur ajoutée.

Bibliographie

- Aiguabella, J., Fernández, N., Darmon, I., Huguet, A. 2004. *Quantitative and qualitative mapping of IRS. Contribution to Deliverable 3. Spain*. IRS project, FP5. Barcelona: GES.
- Alemany, C., Muntañola, E., Woder, A. 2003. *Noves formes d'organització del treball i les condicions de treball i salut en la prestació de serveis de proximitat*. Col·lecció Prevenció de riscos laborals, 22. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball i Indústria.
- Algava, E. et Ruault, M. (2003) 'Les assistantes maternelles: une profession en développement'. *Études et Résultats* (232). Paris: DREES.
- Assous, L., Ralle, P. 2000. 'La prise en charge de la dépendance des personnes âgées : une comparaison internationale', *DREES, Études et Résultats, No 74*, Paris : Ministère de l'Emploi.
- Baldauf, B. 2003. *The Domiciliary Care Sector in England*, ESOPE Project, FP 5, final draft IER, University of Warwick, Coventry.
- Barbier, J.-C. et B. Théret. 2004. *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris : La Découverte.
- Blair, T. et G. Schröder, "Europe: The Third Way/Die Neue Mitte", 1999.
- Bode, I. 2005. "Disorganised Mixed Economies of Welfare. Voluntary agencies and new "governance regimes" in Western Europe", Conférence ISTR-EMES "Concepts of the Third Sector: The European Debate. Civil Society, Voluntary and Community Organizations, Social Economy", Paris.
- Cameron, C., Mooney, A., Moss, P. et C. Owen. 2001. *Childcare Students and Nursery Workers: Follow-Up Surveys and In-Depth Interviews*, Research Report 322, London: DfES.
- Cancedda, A. 2001. *Employment in Household Services*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et d'emploi, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Cahuc P., Debonneuil M. 2004. *Productivité et emploi dans le tertiaire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, Paris : La Documentation Française.
- Chambaz, C. 2003. « L'accueil des jeunes enfants au Royaume-Uni ». *Premières Informations et Premières Synthèses*. DARES, n° 234.
- Chardon, O., M.-A. Estrade et F. Toutlemonde. 2005. « Les métiers en 2015. L'impact du départ des générations du baby-boom », *Premières Informations et Premières Synthèses*, DARES, n° 50.1.
- Clergeau C. et A. Dussuet. 2005. « La professionnalisation dans les services à domicile aux personnes : l'enjeu du diplôme », *Formation Emploi*, n° 90.
- Commission Européenne. 2002. *Social protection in Europe 2001*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Coomans, G. 2002. *Labour supply in a European context: Demographic determinants and competence issues*, Paper presented at the conference 'Care workers: Matching supply and demand – Employment issues in the care of children and older people living at home', Sheffield Hallam University, 20–21 June.
- D'Albergo, E. (ed.), 2003, *Oltre la frammentazione*. Roma: Officina Edizioni

- Darmon, I., Messaoudi D., Ferraton C., Yonnet J.-P. et R. Richardson (coord.). 2004. *Qualitative and quantitative mapping of the IRS sector*. Projet IRS, FP5. Villeneuve d'Ascq : ORSEU.
- Darmon, I. et Yonnet, J-P (coord.) 2003. *State of the art on IRS at the European and national level and initial comparative framework and typology*. Projet IRS, FP5. Villeneuve d'Ascq : ORSEU.
- Donzelot, J. et P. Estèbe. 1994. *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : éd. Esprit.
- Dussuet, A. 2005. *Travaux de femmes. Enquêtes sur les services à domicile*, Paris : L'Harmattan.
- Du Tertre, C. 1999. « Les services de proximité aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée ? », *L'Année de la régulation*, vol. 3.
- Dutheil, N. 2000. « Les services d'aide à domicile en 1998 et 1999 », *Études et Résultats*, DREES, 91.
- Earnshaw, J., Rubery, J., and Cooke, F. L. 2002. *Who is the employer?*, Londres : Institute of Employment Rights.
- Eborall, C. 2005. "The State of the Social Care Workforce 2004: The Second Skills Research & Intelligence Annual Report", Skills for Care. www.skillsforcare.org.uk
- Enjolras, B. 1995. *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emplois*, Bruxelles, Desclées de Brouwer.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et d'emploi. 2002. « La qualité du travail et de l'emploi en Europe. Enjeux et défis », *Cahier de la Fondation*, N° 1, février.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et d'emploi. 2006. *Employment in social care in Europe*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Frade, C. et Darmon, I. 2005. "New modes of business organisation and precarious employment: towards the re-commodification of labour?", *Journal of European Social Policy*, 15 (2): 107-121.
- Gabaldón, P., Iglesias, C. et E. Mañas 2002. *El empleo en los servicios sociales, culturales y comunitarios*. Documento de Trabajo no1/2002.
- Gadrey J. 1994. « Les relations de service dans le secteur marchand », in : J. De Bandt et J. Gadrey (eds.), *Relations de service, Marchés de services*, Paris : CNRS Editions.
- Gadrey N., Jany-Catrice F et Pernod-Lemattre M. 2003. *Les enjeux de la qualification des employés. Conditions de travail et compétences des non qualifiés*, Rapport pour le Ministre de l'Emploi.
- Geddes, M. et J. Benington (eds.). 2001. *Local partnerships and social exclusion in the EU. New forms of local social governance?* London: Routledge.
- Geddes, M. 2000. "Tackling Social Exclusion in the EU? The limits of the new orthodoxy of local partnerships", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 24, n°4, 782-800.
- Giddens A. 1998. *The Third Way. The renewal of social democracy*, Polity Press, London.
- Gilbert, N. 2002. *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Gore, T. 2005. "Extending Employability or Solving Employers' Recruitment Problems? Demand-led Approaches as an Instrument of Labour Market Policy". *Urban Studies*, 42, 2, 341-353, February.

- Jessop B. 1993. "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy". *Studies in Political Economy* (40), 7-40.
- Laparra, M., González, R. 2002. *Precarious Employment in Home Care Services in Spain: a General Approach*, ESOPE Project, FP 5, Second Working Draft. Pamplona: UPNA Department of Social Work. December.
- Laville J.-L. (dir.). 1994. *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Desclées de Brouwer.
- Laville, J.-L., et M. Nyssens, 2001, *Les services sociaux entre associations, Etat et marché, L'aide aux personnes âgées*, Paris : La Découverte, 2001.
- Le Bihan, B. et C. Martin. 2006. "A comparative case study of care systems for frail elderly people : Germany, Spain, France, Italy, United Kingdom and Sweden", *Social Policy and Administration*, 40(1), February, 26-46.
- Mead L. 1986. *Beyond entitlement: the social obligations of citizenship*, New York: Free Press.
- Mette, C. (2004), « Allocation Personnalisée d'Autonomie à domicile: une analyse des plans d'aide ». *Études et Résultats* (293). Paris: DREES.
- Morin, M.-L. (ed.) 1999. *Prestation de travail et activité de service*, Paris: La Documentation Française.
- Morin, M.-L. 2001. « Les frontières de l'entreprise et la responsabilité de l'emploi », *Droit Social*. (5): 478-486.
- ORSEU. 2001. *Les Emplois jeunes à l'épreuve du salariat*, rapport pour l'UNSA.
- Ranci, C. et E. Pavolini. 2004. "New trends of elderly care policy in Europe: towards a social market of care services", paper to the Espanet Conference, Oxford, September 2004
- Resca, A., et F. Sbordone. 2004. *Quantitative and qualitative mapping of the IRS sector. Contribution to Deliverable 3. Italy*. Projet IRS, FP5. Rome: IpL.
- Richardson, R., Rutherford, J., Baines, S., et P. Benneworth. 2004. *Quantitative and qualitative mapping of the IRS sector. Contribution to Deliverable 3. UK*. Projet IRS, FP5. Newcastle: CURDS.
- Scott, G, Campbell, J. et U. Brown. 2001. "The Contribution of Childcare to Local Employment: Poor Work or Work for the Poor?" *Local Economy*, 16.3., pp 187-197.
- Starke, P. 2006. "The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review," *Social Policy and Administration* 40(1), 104-120.
- Supiot, A. (dir.) 1999. *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport à la Commission Européenne, Bruxelles: Communautés Européennes.
- Vandenbroucke, F. 1999. « L'Etat social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, 13 décembre, Amsterdam.
- Voss, E., et G. Spitzner. 2004. *Quantitative and qualitative mapping of IRS. Contribution to Deliverable 3. Germany*. Projet IRS, FP5. Hamburg: Wilke, Maack and Partner and Essen: PCG.
- Yonnet, J-P., Sobel, R., Messaoudi, D. 2004. *Quantitative and qualitative mapping of IRS. Contribution to Deliverable 3. France*. IRS project, FP5. Villeneuve d'Ascq: ORSEU.