Bernard Gomel

L'EMPLOI SALARIÉ DANS LE TRAVAIL DES ASSOCIATIONS : UN DILEMME ENTRE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET LA RÉPONSE AUX BESOINS ?

Rapport de synthèse «Système d'emploi» réalisé dans le cadre d'une convention CEE-DIES pour le programme «L'économie sociale et solidaire en région» octobre 2003

CEE 04/01

janvier 2004

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr
http://www.cee-recherche.fr

L'emploi salarié dans le travail des associations : un dilemme entre la qualité de l'emploi et la réponse aux besoins ?

Les questions d'emploi dans l'économie sociale et solidaire (ESS) sont souvent présentées sous la forme d'un dilemme entre l'amélioration des conditions de vie de la population et l'amélioration des conditions de travail et d'emploi des salariés du secteur. Dans les services aux ménages par exemple, il faudrait choisir entre la professionnalisation et la création d'emplois à grande échelle, entre la qualité des services et l'insertion sociale des travailleurs sans qualification, entre le soutien de la demande et la promotion de l'offre[1]. A partir d'observations monographiques sur des territoires et des secteurs d'activités, les travaux des équipes permettent de contourner ces oppositions, d'analyser la diversité des situations et la pluralité des réalisations. Les rapports donnent aussi à voir l'impact des modifications parfois brutales de l'action publique et des politiques sociales et de l'emploi. Chaque rapport constitue une totalité qui peut être consultée directement sur le site de la DIES[2]. Le propos de cette synthèse est d'organiser autour de quelques thèmes la présentation de ce qui, dans les rapports, relève plus directement de l'emploi. Elle doit beaucoup aux discussions qui se sont déroulées lors des trois journées du séminaire « emploi » qui s'est tenu en cours de travail. Elles ont rassemblé Guy Neyret, Jean-Noël Chopart et Daniel Rault, du comité scientifique de l'appel d'offres, avec Brigitte Croff (Cabinet BCC), Judith Kaiser et Philippe Hirlet (IRST Lorraine) Hervé Jory, Serge Amadio et … (équipe Erase Université de Strasbourg), Jean-Marc Clerc (IEP Grenoble), Thierry Berthet (CNRS), Annie Dussuet (LESTAMP) et Nicolas Roinsard (…).

La référence aux seules associations dans le titre est trop restrictive. Les équipes n'ont pas écarté les deux autres grandes formes de l'économie sociale et solidaire (ESS par la suite), la coopérative et la mutuelle. Il reste que c'est sous la forme associative, qui rassemble neuf structures de l'ESS sur dix, la majorité des emplois salariés du secteur et l'essentiel des emplois bénévoles, que la diversité des situations d'emplois est la plus grande. Ainsi, la forme associative ne dit rien de la place des bénévoles et de leur position par rapport aux salariés ; ils peuvent être totalement absents, comme dans les collectifs de professionnels qui utilisent la forme associative ; ils sont souvent employeur, gardien de l'objet social, représentant des bénéficiaires usagers ou clients, voire de la société civile ; c'est le cas de la plupart des grandes associations professionnelles. Et ils peuvent aussi participer directement à la production, sous la responsabilité des professionnels salariés ou comme

[1] L'emploi dans les services aux ménages, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2003.
[2] Le site de la DIES est

tutelle de salariés en insertion. A ces emplois bénévoles s'ajoute le bénévolat des salariés des structures de l'ESS (militance, sur-travail, engagement extra-professionnel au sein de l'organisme) qui est également présenté comme une spécificité des emplois de l'ESS.

La deuxième spécificité des associations, c'est leur présence hégémonique dans certains secteurs d'activité comme les services aux personnes (à domicile, au domicile, de proximité). Ils ont été particulièrement étudiés dans les rapports. En effet, les tensions spécifiques à ce type d'activité sont relancées depuis l'ouverture récente (1996) du secteur aux entreprises privées lucratives. Bien qu'elles n'aient pas (encore ?) percé dans le secteur (en 2001, seules 238 entreprises privées lucratives oeuvrent dans les services aux personnes ; elles emploient 1 % des salariés pour un volume d'heures travaillées très faible – 0.5 % du total[3]), elles ont conduit les associations du secteur à réagir fortement, à s'interroger en particulier sur les conséquences de leur « plus » associatif sur leurs emplois salariés. Cette situation fait écho à la tradition de l'économie sociale ; c'est encore la professionnalisation contre la standardisation, tout comme, au XIXème, les coopératives ouvrières de production promouvaient les professionnels (les ouvriers de métier, « libres ») contre l'industrialisation et ses salariés non qualifiés, « attachés à leur machine ».

Enfin, la politique de l'emploi fait beaucoup appel aux associations, intégrées au début des années 80 dans un « secteur non-marchand » appelé à accueillir des emplois aidés dans des logiques d'action publique complexes. Malgré l'évidence de gisements d'emplois mal exploités (liés par exemple au vieillissement de la population ou encore à l'augmentation du temps libre) et bien que la puissance publique soit capable d'orienter fortement le tissu associatif vers ces fins, le fait est que le développement de ces emplois n'est pas à la hauteur des attentes et des besoins : les rapports éclairent ces difficultés.

La question de l'emploi dans l'ESS n'est donc pas seulement importante parce que ce champ représente un volume important d'emploi, dans des secteurs (en particulier les services à la personnes) en plein développement dans des conditions de financements défavorables ; il est également confronté aux défis de l'innovation pour répondre aux attentes nouvelles des population. Pour une partie importante, ce champ est également directement mobilisé dans la politique publique de l'emploi, par ces capacités d'accueil des demandeurs d'emploi pour sa politique contra cyclique, pour son expérience d'insertion et pour la modernisation des services aux populations qui peut bénéficier de sa diffusion aux niveaux les plus fins (infra-communaux) de l'ensemble du territoire. L'éclatement du champ en beaucoup de petites unités n'est pas seulement un problème, souvent relevé par les études dans la gestion de l'emploi, mais aussi un atout quand la proximité aux

[3] S. Adjerad, Les emplois familiaux et les organismes de servuices aux personnes en 2001, PIPS 2002 n° 43.2.

singularités et aux ressources locales est essentiel. Il reste qu'il s'agit d'un champ économique et que la logique économique se mêle étroitement à la logique sociale. Ce qui explique les déconvenues des pouvoirs publics lorsqu'ils tentent de contourner la sélectivité des contrats aidés en supprimant la possibilité par ces employeurs de choisir les personnes. Ces tentatives de placement se heurtent à de grandes difficultés et mettent à jour le fond paradoxal d'un tel usage : il n'est pas possible, sans mettre en cause l'économie des structures, que leur utilité sociale se résume à être des instruments flexibles pour des politiques conjoncturelles de l'emploi.

Dans un récent rapport, Alain Lipietz présente le Tiers secteur communautaire qu'il propose comme idéal-type à l'ESS : « C'est dans ce champ immense des services communautaires, partiellement à redécouvrir, partiellement à inventer, que le tiers secteur a vocation de se déployer. Il associera nécessairement des bénévoles-citoyens et des permanents-salariés. (…) Tout le pari du tiers secteur est de recréer, sur la base matérielle des services rendus (…), ces fameux liens sociaux directs, de type communautaire, que ne sauraient assurer ni les salariés à statut précaire et à tâches chronométrées du privé, ni les fonctionnaires territoriaux ».
Dans cette perspective communautaire, l'emploi salarié est très spécifique : « par la nature même de ses activités, le tiers secteur attendra toujours de ses salariés une éthique professionnelle particulière, un certain type de responsabilité et d'implication personnelle, au nom de sa vocation " communautaire " qui le rapproche du bénévolat et de la militance… tout en respectant le code du travail (salaires et horaires normaux). Cet engagement plus riche, cette charge (…) est la contrepartie de l'avantage d'un travail lui-même plus riche de sens ».

L'emploi salarié de l'ESS est-il un moyen, nécessaire pour cause de spécialisation et de permanence, pour conforter « l'exercice pratique d'une citoyenneté large, prenant en charge bénévolement, sur le temps libre, des activités communautaires[4] » ? C'est au fond à cette discussion que se consacrent nombre de rapports. Les réponses apportées permettent de mieux comprendre l'articulation entre l'emploi et les différentes situations de travail, quelles soient liées à l'activité ou au projet (parfois à l'instrumentalisation) de la structure.

[4] « En revanche, l'exercice pratique d'une *citoyenneté* large, prenant en charge bénévolement, " sur le temps libre ", des activités communautaires, est un objectif réel, aussi indispensable que crédible. Toutefois, la spécialisation et la permanence qu'appellent certaines de ces activités nécessiteront (et permettront) que des centaines de milliers de personnes s'y adonnent pour une large partie de leur temps, qu'elles en " vivent ", c'est-à-dire qu'elles y soient *normalement rémunérées,* selon les normes du salariat ordinaire[4]. Elles y trouveront en outre ce que chacun attend de l'activité au sein d'une société : la reconnaissance de soi, et la reconnaissance des autres. », rapport Lipietz, déjà cité, page 14

La place des salariés dans les associations

Le salariat n'est que l'une des formes d'engagement dans les OESS et particulièrement dans les associations où l'emploi salarié se concentre dans 16 % des structures[5]. Le militantisme, le bénévolat (absence de rémunération et de subordination juridique), le volontariat (chargé de mission et intégré dans la hiérarchie), l'adhésion (qu'elle ouvre des droits ou qu'elle manifeste une solidarité de groupe) représentent les formes majoritaires d'engagement[6]. Elles ne sont pas exclusives les unes des autres ; la militance des salariés peut même être une condition d'embauche, pour les fonction de direction en particulier. Si les militants sont en général bénévoles, les salariés ont souvent des engagements bénévoles dans leur structure.

C'est plutôt la présence exclusive de salariés qui constitue un type particulier de structure. Il s'agit souvent de collectifs de professionnels. C'est le cas, historique, des coopératives de production qui continuent, aujourd'hui, à se distinguer dans le champ de l'ESS dans la gestion de leurs emplois. On trouve également ces collectifs de professionnels sous forme associative : l'association n'est alors qu'un cadre juridique choisi pour son affichage de non lucrativité accordé aux attentes des financeurs, par dispense d'apport de capital, par familiarité avec ce cadre. Lorsqu'il s'agit surtout de bénéficier d'avantages fiscaux ou sociaux et d'aides publiques pour une activité qui n'est pas directement sociale, ces « associations » qui renversent l'idéal associatif (au lieu de reposer sur ses membres, ce type d'association utilise ses membres de l'association cautionnent l'activité des salariés qui sont les dirigeants de fait) sont parfois stigmatisées comme des « entreprises lucratives sans but ».
Il peut s'agir aussi d'associations « à but d'emplois » suscitée par la politique de l'emploi. Les auteurs du rapport sur le secteur de l'environnement à la Réunion[7] considèrent ainsi que beaucoup d'associations du secteur étudié ont été créées pour ouvrir des emplois aidés sur lesquels tournent des salariés afin de permettre une redistribution de revenus, sans que la contre partie d'activité soit utilisée comme levier d'insertion.

Les associations employeurs

En contraste, la grande majorité des associations sont des regroupements de volontaires, sans salariés, dans lesquels l'organisation repose sur le seul engagement volontaire de ses bénévoles ou sympathisants. Elle se trouve écartée dans notre approche, qui se concentre sur les associations employeurs ; c'est en leur sein que se jouent les rapports de

[5] Vivianne Tchernonog, Quels acteurs dans les différents types d'associations ?
[6] Rapport Lerfas – Université de Tours laboratoire VST, Positions et déplacements dans le champ de l'ESS
[7] Rochoux Jean-Yves (dir.), Les relations entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs de l'ESS à la Réunion.

concurrence et les conflits de légitimité entre les différentes formes d'engagement. En ce qui concerne les salariés, les tensions sont particulièrement vives dans le champ de l'action sociale où le modèle professionnel a largement contribué à en structurer les professions. Dans ce domaine, où une (nouvelle) action publique globale et pragmatique conduit à une forte évolution du sectoriel au transversal territorial, les salariés sont confrontés à d'autres professionnels, aux bénévoles et aux élus. Alors, « la seule logique d'action fondée sur une spécialisation et une professionnalisation croissante se voit reconsidérée (…). Un des effets est d'élargir le cercle des professionnels concernés (…), de faire une place aux bénévoles (militants, représentants d'habitants ou gestionnaires d'association, etc.) et, bien sûr, d'accorder une place aux élus »[8]. Les tensions proviennent du fait que la « figure idéale typique » du professionnel, particulièrement marquée dans le secteur social, va se heurter à celle du bénévole et de l'élu.

Les relations entre le salarié, le bénévole et l'élu

L'examen des relations entre les trois acteurs montre qu'il y a concurrence de territoire et de posture. La relation entre le professionnel et le bénévole se noue autour de la question de l'instrumentalisation et du contrôle des pratiques. Lorsque la relation se double d'une relation employé / employeur, les bénévoles s'attachent à contrôler l'activité des professionnels (voire à les cantonner dans des tâches techniques, le sale boulot, en se réservant les activités relationnelles). Les rapports peuvent s'inverser et les considérations professionnelles devenir les principes organisateurs de l'activité. Dans d'autres cas, les professionnels transforment un bénévolat de projet en un bénévolat d'exécution.

Mais souvent, [en particulier dans la conception communautaire du Tiers secteur du rapport Lipietz,] la proximité du salarié et du bénévole est assurée par une commune opposition à l'économie de marché mais aussi à la sphère politico-administrative de l'intérêt public (ou collectif) alors que l'association « repose sur le principe de liberté et d'obligation, étroitement mêlés à travers lesquels se réalisent des intérêts communs »[9]. La forme dominante de la solidarité est assurée par un système public de redistribution, mettant en œuvre un « don mécanique et impersonnel qu'on pourrait qualifier de don secondaire (…) Ce qui revient en propre [aux associations], c'est de proposer d'atteindre [leurs objectifs] en subordonnant l'exigence fonctionnelle à un principe de personnalisation, recourant à des modalités typiques de la socialité primaire ». De ce fait, « l'action des bénévoles se situe en dehors de l'opposition intérêt général / intérêt particulier, mais davantage dans la définition d'un 'intérêt commun' ».

[8] Rapport Lerfas – Université de Tours laboratoire VST, déjà cité. De même pour les citations suivantes, sauf indication contraire.
[9] Alain Caillé, Don, association et solidarité, in Produire les solidarités. La part des associations. MIRE Rencontres et recherches. Cité dans le rapport Lerfas – université de Tours laboratoire VST.

Dans la relation entre le professionnel et l'élu, la tension se cristallise sur la question de la reconnaissance d'une compétence professionnelle, en particulier lorsque l'élu n'est pas dénué d'une compétence pratique, sur le traitement des situations sociales par exemple. « La marque de la reconnaissance [du professionnel](…) est de ne plus avoir à justifier de sa pratique professionnelle. La position des professionnels est d'autant plus délicate que les relations avec les élus sont des relations sensibles et sont suivies et encadrées par les institutions employeurs ». De plus, « la concurrence est aussi frontale sur le terrain de la 'représentation' des usagers et de la satisfaction de l'intérêt général ». En se positionnant comme « intermédiaire », « interface », « médiateur », « porte-parole » voire « porte-voix », le professionnel se situe comme passage obligé, posture qui empiète directement sur le rôle de représentant qui appartient légitimement à l'élu. « La confrontation est directement politique ; elle oppose, pour reprendre la formule de J. Ion, les 'vertus de la démocratie participative' aux 'défauts du suffrage universel' ». Pour les auteurs, rares sont les professionnels qui parviennent à trouver cet équilibre entre deux mondes, en particulier en cas de forte municipalisation. « Certains y parviennent en se définissant par la mise en forme technique d'une décision politique. D'autres dans une logique militante s'affrontent directement sur le terrain politique. D'autres encore passent de l'autre côté et se mettent au service de l'homme politique ».

Dans le secteur culturel, on trouve[10] des complexes singuliers : entre salariat et entreprenariat, « l'intermittent permanent » entre le salariat (situation de subordination par rapport à l'organisation) et l'entrepreneuriat individuel ou collectif (relation retournée : l'organisation est le lieu de la réalisation du projet individuel ou collectif) ; entre le salariat et le chômage, « l'intermittent occasionnel ». Mais on trouve aussi des types plus classiques, proches de ce que nous avons détaillé plus haut : le salariat - fonction publique (stabilité du cadre de travail, déconnexion de la rémunération et de la productivité du travail, dans les organisations qui s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques comme les lieux de diffusion, les scènes de musiques actuelles) ; le salariat - engagement type éducation populaire (salariat affirmé mais gestion du travail en fonction de la mission générale de l'organisation et pas strictement de leur poste de travail) ; le salariat-bénévolat, etc.

Si les rapports analysés ici évoquent peu ces tensions, c'est qu'ils se sont intéressés à des secteurs où les salariés sont rarement en position de professionnels directement confrontés aux élus. En revanche, les associations locales doivent souvent se positionner dans le jeu institutionnel pour obtenir les moyens pour la réalisation de leurs objectifs.

[10] Rapport IEP Grenoble

Elles y perdent une part de liberté et peuvent servi de caution, « ne plus pouvoir disposer de la possibilité d'initiative, d'affichage et de revendication qui les caractérisent idéalement ».

La place des questions d'emploi

Dans l'économie sociale statutaire, la question de l'emploi est centrale. Dans la Charte française de l'économie sociale, les trois premiers articles (sur sept) sont consacrés à des principes qui touchent les questions d'emploi au sens large :
« Article 1 : les entreprises de l'économie sociale fonctionnent de manière démocratique, elles sont constituées de sociétaires solidaires et égaux en devoirs et en droits.
Article 2 : les sociétaires, consommateurs ou producteurs, membres des entreprises de l'Economie sociale, s'engagent librement, suivant les formes d'action choisies (coopératives, mutualistes ou associatives), à prendre les responsabilités qui leur incombent en tant que membres à part entière des dites entreprises.
Article 3 : tous les sociétaires étant au même titre propriétaires des moyens de production, les entreprises de l'Economie Sociale s'efforcent de créer, dans les relations sociales internes, des liens nouveaux par une action permanente de formation et d'information dans la confiance réciproque et la considération».[11]

Les contours de l'économie sociale évoluent « en fonction des besoins (de travail, de bien-être, de protection des risques) nés des mouvements de déstructuration - restructuration du système socio-économique et des aspirations de nature plus politique (indépendance-autonomie, solidarité, démocratie) »[12]. Aujourd'hui, outre l'économie sociale statutaire incluant les coopératives, les mutuelles et les associations gestionnaires d'équipements, la conception élargie de l'ESS enregistre l'émergence de services de proximité et de solidarité pour faire face à la « relégation » et à « l'exclusion » (structures d'insertion, associations de quartier, organisations de commerce équitable) voire accueille l'ensemble du secteur associatif régi par la loi de 1901 (autour des thèmes de l'indépendance et de la non lucrativité).
Les auteurs pointent un autre élargissement en cours, aux collectivités territoriales et aux entreprises lucratives territorialisées, autour de la notion du développement local et de la solidarisation d'acteurs divers pour dynamiser un territoire. Cette évolution de l'ESS à des entreprises du secteur lucratif, que le rapport de Alain Lipietz prend en compte

[11] La Charte européenne de l'Economie Sociale (élaboré par la Conférence Européenne des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations, CEP-CMAF) précise que l'Economie Sociale « est régénératrice d'emploi de qualité comme d'une meilleure qualité de vie et propose un cadre adapté aux nouvelles formes d'entreprise et de travail » et « qu'elle mène à bien ses activités « en faisant preuve de sa compétitivité … ».
[12] rapport de l'Institut d'Etudes politiques de Grenoble (Benoît Cassier, Jean-Marc Clerc, Danièle Demoustier, Damien Rousselière) ; cité par la suite comme « rapport IEP Grenoble ».

également, s'écarte encore davantage du regroupement des formes économiques « à but non lucratif » qui est la conception de l'économie sociale d'autres pays.

C'est néanmoins du secteur associatif dont il est question, pour l'essentiel, dans les rapports, sans qu'il s'agisse d'une prise de position dans les débats sur la définition du champ. Pas toutes les associations : Viviane Tchernonog[13] rappelle que l'emploi salarié est concentré dans deux types d'associations, les acteurs de la politique sociale et les employeurs animateurs d'équipements collectifs, qui ne représentent que 18 % de l'ensemble des structures associatives. Dans plus de quatre associations sur cinq (associations militantes, associations citoyennes et associations de pratiquants), l'objet social est réalisé presque totalement par des bénévoles.

Dans sa contribution, Vivianne Tchernonog indique sur les 880 000 associations en activité (une estimation), seules 16 % emploieraient des salariés de façon régulière ou intermittente. Dans sa typologie des associations, l'emploi salarié se concentrent dans les 7 % des associations « dont l'action est articulée aux politiques sociales » : « Et qu'il est présent également dans les 11 % « d'associations employeurs animatrices d'équipements collectifs ». Les enquêtes montrent cependant que l'on peut trouver quelques emplois aidés dans les autres types d'associations caractérisées dans ce rapport comme associations militantes (31 %), associations citoyennes de solidarité (24 %) et associations de pratiquants (27 %)
Vivianne Tchernonog, Quels acteurs dans les différents types d'associations ?

Le bénévolat

La présence du bénévolat marque l'importance, dans l'ESS, de l'articulation entre l'échange économique et la relation humaine. Comment cette articulation est-elle réalisée, au niveau individuel ou collectif ? Le bénévolat semble la forme obligée lorsque tout est relation humaine comme dans le cas de l'accompagnement de la fin de vie[14]. Mais il y a plusieurs formes d'articulation. Dans la tradition de l'économie sociale, la relation est fortement intégrée à l'emploi et l'engagement remplace la subordination. Que faut-il penser des entreprises associatives dans lesquelles il y a subordination et engagement ?
[
Dans le secteur associatif, on estime que le volume des heures de travail assuré par les bénévoles est pratiquement équivalent à celui des salariés. Et dans beaucoup de structures, par l'importance de leur engagement professionnel, sa permanence dans le temps, son

[13] V. Tchernonog, rapport déjà cité.
[14] Cf. la contribution de J. Gautrat.

intensité et sa contribution essentielle à l'organisation et à la production, il s'agit de véritables emplois. Ces éléments expliquent l'actualité de la question juridique de sa caractérisation, de son élargissement et de sa régulation. Il est en effet essentiel de bien distinguer là où le bénévolat prépare l'occupation d'un emploi salarié dès que les finances le permettront[15], là où il marque la coupure entre la responsabilité de l'objet social et la réalisation des activités, là où sa tâche ne peut être salariée[16].

Le continuum du bénévolat au salariat

Jusqu'aux années 1980, le continuum allant du bénévolat au salariat typique s'inscrivait dans un double processus de transformation du travail vers l'emploi :

- création progressive de postes de travail salariés (les associations émergent grâce au travail bénévole et financent progressivement quelques heures de travail puis des postes de travail complets au fur et à mesure de la progression de son activité et de la reconnaissance de son utilité sociale par les pouvoirs publics) ;
- qualification des salariés (parcours d'intégration à l'emploi au sein de l'association, dans le milieu associatif proche ou à l'extérieur). « La montée de puissance du salariat a ainsi largement débouché sur la définition de professions et de diplômes inscrits dans les conventions collectives » dans les structures d'hébergement, les services d'accueil puis dans les services à domicile (nouvelles professions du travail social, de l'animation socio-culturelle, travailleuses familiales, aides-ménagères).

« Depuis les années 80, la pression du chômage et des politiques publiques d'emploi, comme les transformations des financements publics, ont partiellement remis en cause ce continuum, en amont comme en aval » : création d'associations pour l'(auto-)emploi immédiat (sans la progression traditionnelle vers l'emploi) de personnes sur contrats aidés ; modification du financement des emplois (contrats aidés et rotation des personnes) et des activités (financement ponctuel).

D'après Danièle Demoustier et Marie-Laure Ramisse, 1999, Les notes de l'institut Karl Polanyi, Thierry Quinqueton éditeur

On distingue ainsi classiquement le bénévolat d'administrateur, le bénévolat organisé et le bénévolat périphérique. Le bénévolat organisé constitue un quasi contrat non pas de travail mais d'activité : le bénévole participe à l'activité de production du service et est donc lié aux contraintes de la production engagée.

Bénévolat et professionnalisation

[15] Trajectoire naguère classique de création de l'emploi salarié, cf. encadré Demoustier, Ramisse …

[16] Sans oublier qu'en volume, la part la plus importante est sans doute le sur-travail « militant » de certains salariés de ces structures, plus invisible mais peut-être aussi problématique ?

La distinction activité – travail remonte au début des années quatre-vingt lorsque l'Insee a voulu évaluer la production domestique. Le critère de distinction s'est alors établi sur le critère de substituabilité de l'activité d'une personne par une autre personne. De ce point de vue, l'activité bénévole a des points communs avec l'activité domestique. Mais on trouve aussi des formes de bénévolat (le bénévolat organisé) proche du salariat. Et on observe[17] un double mouvement du bénévolat vers le salariat et du salariat vers le bénévolat (un salariat militant rejoignant un bénévolat militant). La frontière est de moins en moins nette et le mouvement est bien l'œuvre des bénévoles et des salariés. Dans ces cas, les intervenants eux-mêmes ne se définissent ni comme salariés ni comme bénévoles mais comme membres de l'association ; le bénévole ne cherche plus tant l'emploi que faire ce qu'il fait « on est des pions dans une organisation mais pour y faire quelque chose qui nous motive ».

Ce rapprochement explique que le phénomène de professionnalisation touche aussi le bénévolat, qu'il y ait un développement de la rémunération des bénévoles (primes, revenu d'activité[18]), des contraintes d'organisation par rapport aux salariés imposées aux bénévoles (responsabilité de ceux-ci, présence sur le lieu de travail, respect d'horaires,…), un accroissement de la division du travail entre bénévoles (administration et encadrement / producteurs).

Dans ces cas, l'extension de la fonction d'employeur couvre une partie du champ du travail bénévole : période d'essai, formation des bénévoles responsables, développement de la scission entre qualifiés et non qualifiés, etc..

La figure du consommateur (le bénéficiaire, l'usager, le client).

En plus de l'élu et du bénévole, un nouvel acteur participe au renouvellement du travail du salarié, c'est le consommateur, nommé bénéficiaire, usager ou client selon les cas dans l'ESS. Ce mouvement n'est pas spécifique à l'ESS, ni même aux activités de service. Il touche également la production industrielle, par les conséquences organisationnelles du passage des « flux poussés » aux « flux tirés » : Le client est présent jusqu'à la chaîne de production et « Taylor va au marché »[19].

Ce mouvement est particulièrement fort dans l'ensemble des services, en particulier des services aux personnes. Il a donc particulièrement touché les activités de l'ESS : la « co-construction du service » est la réponse spécifique de l'ESS à cette nouvelle donne.

[17] Rapport Erase.

[18] Des juristes proposent un contrat de travail solidaire. Bénévole et activité solidaire : le contrat de travail solidaire, Michel Morand et Philippe Coursier, Droit social, février 2003.

[19] Michel Cézard, Françoise Dussert et Michel Gollac, Taylor va au marché ; organisation du travail et informatique, La Lettre du CEE n° 26, 1992.

On a pu trouver dans les conséquences de cette vague de fond le principe de la distinction entre l'économie sociale et l'économie solidaire. Dans cette dichotomie, l'économie sociale est perçue comme proche de l'univers public, pour avoir anticipé, créé, construit et fait reconnaître le besoin, avant de continuer à en assurer la réalisation dans le cadre d'une politique sociale. En complémentarité, l'économie solidaire est appréciée (positivement ou négativement) comme participant à la critique de l'Etat (de l'Etat social en particulier) et reprenant des modalités de fonctionnement du marché (dès le début des années 70) avant d'intéresser l'Etat par les économies qu'il pouvait ainsi réaliser (alternatives à l'hospitalisation par exemple) et les nouveaux problèmes auxquels il était confronté (la nouvelle pauvreté créée par le chômage de masse depuis la fin des années 70).
Ce partage n'est plus pertinent parce que la « marchandisation » touche aujourd'hui la plupart des activités. En revanche, les conséquences de ce mouvement sur l'emploi restent d'actualité. Dans l'économie sociale statutaire, la structuration de l'emploi (qu'elle soit originelle comme dans le mouvement coopératif ou négociée avec l'Etat dans les années 50 et 60) a placé les salariés dans une situation commune ou proche de celle de l'ensemble des salariés « à statut » du secteur privé.
En revanche, dans les initiatives associatives plus récentes, l'emploi a subi le mouvement de précarisation relevé par tous les observateurs[20]. Ces structures associatives ont néanmoins été traitées de façon spécifique par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique de l'emploi et l'emploi précaire est souvent un emploi aidé d'un format spécifique au non marchand.

Les services à la personne

L'exemple des services à la personnes, emblématique du renouveau de l'ESS et appelé structurellement à une forte croissance, va être particulièrement traité dans la suite de cette synthèse. Indiquons seulement le formidable impact, sur l'emploi, de la politique publique de solvabilisation de la demande. En favorisant l'emploi direct de l'intervenant par le bénéficiaire, elle a révélé et développé un salariat pauvre, précaire et féminin qui a directement concurrencé les prestations des OESS du domaine et affecté leurs propres recrutements. Une des réactions de OESS a été de développer une seconde activité, celle de mandataire (ie de service « emploi » aux employeurs directs, en gré à gré). La posture défensive adoptée n'a pas permis d'emblée d'augmenter la qualité de cet emploi direct. Si le passage du travail au noir au travail déclaré est à mettre au crédit de l'accompagnement des employeurs directs, les revenus des salariés restent bas par la faiblesse des tarifs horaires et du nombre d'heures effectuées.

[20] Robert Castel, Métamorphoses de la question sociale….

L'aide à domicile aux personnes âgées est un sous-secteur particulièrement intéressant pour traiter les questions d'emploi. Il se présente comme partagé entre plusieurs modalités d'intervention[21].

> Les trois grands types de définition du service à domicile correspondent à des systèmes d'emplois différents. Le **prescrit** relève de l'économie de la prise en charge. Les services y sont définis par des experts, rendus par des prestataires professionnels et financés par la redistribution. L'emploi correspondant est professionnel (même si la qualification n'est pas toujours reconnue dans le salaire) et les contraintes de la continuité du service, du respect des horaires quotidiens des « patients » et de la réglementation du travail sont tenues, plus ou moins bien, par le collectif de travail.
>
> A l'opposé, le service type **domestique** est la réponse « sur mesure » à la demande du client qui est souvent l'employeur direct (parfois avec l'aide d'une association mandataire) de la personne qu'il va donc choisir et à qui il va imposer ses horaires. Le modèle d'emploi associé est le gré à gré : le service est non professionnel, la qualification morale, les horaires et les rémunérations faibles. Aussi, malgré le soutien des pouvoirs publics (le mode est obligatoire pour toucher certaines aides qui solvabilisent la demande et il est facilité par le chèque emploi-service), ce mode d'emploi est souvent déséquilibré, associé à la flexibilité et à la précarité, et finalement peu attractif.
>
> C'est seulement dans le troisième type de définition du service que l'on peut parler véritablement de co-définition du service. Il se situe entre les deux premiers types, en position **intermédiaire**. Peut-on le définir positivement comme un modèle de l'intermédiaire ? La définition du service, dont l'incertitude et l'ajustement pose problème dans les deux autres modèles, va pouvoir être expérimentée, ajustée et régulée en permanence par une organisation locale qui va encadrer l'activité et co-construire le service dans la durée. L'existence d'un intermédiaire local qui vend le service et emploie le salarié va permettre de tirer parti de chaque expérience singulière pour équilibrer l'échange. La satisfaction du client et la qualité de l'emploi signalent le bon positionnement de l'intermédiaire. Lorsque la structure est à but non lucratif, qu'elle associe des bénévoles à la réalisation de la médiation, la confiance du client et du salarié est plus facilement acquise et le coût du service, paramètre essentiel pour développer ces activités, n'est pas sensiblement augmenté.

Ne s'agit-il que de difficultés passagères, d'une transition qui débouche (rapidement) sur une phase de structuration de l'activité qui bénéficiera aux salariés ? Dans cette logique qui a été celle des métiers du travail social dans les années 50 et 60, l'émergence de nouveaux métiers s'accompagne d'une précarité des statuts avec substitution du travail

[21] Rapport L'économie sociale et solidaire et les services à domicile aux personnes âgées, CRGNA, LEN-CEBS et LESTAMP. Annie Dussuet a représenté l'équipe au séminaire emploi et elle y a apporté des contributions personnelles. Dans la suite, nous regrouperons ces différents texte sous la référence de « Rapport Annie Dussuet ».

qualifié et stable par du non qualifié précaire ; puis, dans un deuxième temps, s'engage une réflexion sur la qualification de ces métiers avec une interrogation des pouvoirs publics sur le caractère transitoire ou non de ces métiers et sur l'opportunité de les stabiliser. C'est la discussion des conditions et des modalités d'atteinte de cet objectif de l'ESS qui est présentée plus loin. Elle est d'autant plus importante que l'amélioration des emplois se réalise dans des conditions sociales, économiques et financières difficiles dont témoignent les altermoiements des pouvoirs publics et de certains acteurs de l'ESS quant à l'extension de la convention collective de l'aide à domicile (cf. infra).

Les trois formes juridiques de l'ESS : coopérative, mutuelle et association

Au sein du champ de l'ESS, la première distinction est celle des trois formes juridiques de ses structures. Elle a beaucoup de mérites, en particulier de distinguer deux formes spécifiques, la coopérative et la mutuelle, d'une forme d'origine différente, l'association.

Données statistiques

Les connaissances fines concernant l'ESS définie comme l'ensemble des trois formes juridiques proviennent de l'exploitation des déclarations annuelles des données sociales (DADS) à partir des établissements connus du répertoire Sirene. Chaque direction régionale de l'Insee vient de réaliser, réalise ou va réaliser une exploitation régionale de ces données. Des différences sensibles entre les régions dans la définition du champ, dans les nomenclatures utilisées et dans l'exploitation des données ne permettent pas aujourd'hui de disposer d'un début de consolidation nationale des résultats. Les comparaisons entre régions sont même délicates. C'est pourquoi nous renvoyons aux publications régionales.

En région Ile-de-France, l'exploitation a été réalisée en 2003 pour les données de l'année 2000. Les publications sont en cours[22]. Nous retenons parmi les principaux résultats :
- les établissements de l'ESS représentent une moyenne nationale de 12 à 13 % de l'ensemble des établissements connus de Sirene. En Ile-de-France, ils ne représentent que 10,3 % des établissements, le niveau régional le plus bas avec l'Alsace.
- Dans le champ, neuf établissements sur dix sont des associations.
- en Ile-de-France, les deux tiers des établissements de l'ESS n'avaient pas de salariés en 2000, au sens des DADS. De plus, parmi les employeurs, 20 % n'ont pas de salariés en fin d'année, ce qui indique la fragilité, le caractère occasionnel de l'emploi salarié dans les petites structures, en particulier associatives.

[22] Bruno Baranger, 2003, L'économie sociale et solidaire en Ile-de-France, à paraître.

- Les établissements de l'ESS représentent 6,2 % des établissements employeurs de la région (privés et semi publics) [23] et emploient 7 % de ses salariés[24]. En volume d'heures travaillées (en équivalent temps plein), la part de l'ESS diminue à 6,2 %.
- La proportion des emplois féminins y est plus élevée : 58 % pour 44 % de l'ensemble des emplois de la région. Cette part est nettement plus faible dans les coopératives (49 %), moyenne dans les associations (58 %) et particulièrement forte dans les établissements mutualistes (66 %).
- Seulement un emploi sur deux (51 %) est à temps complet dans l'ESS, contre deux sur trois dans le reste de l'économie régionale. Dans les coopératives et les mutuelles, 81 % des emplois sont à temps complet. Il s'agit donc d'une caractéristique associative, où une minorité de salariés (46 %) travaille à temps plein. Ces parts sont identiques dans les associations pour les hommes et les femmes.
- Quelque soit l'âge, les salaires nets offerts dans l'ESS sont en moyenne sensiblement inférieurs à ceux offerts dans le reste de l'économie régionale : c'est particulièrement net dans les associations. Cet écart demeure en éliminant l'effet du nombre d'heures travaillées. Il concerne les hommes et les femmes cadres et ouvriers ; et hommes des professions intermédiaires. En revanche, le salaire des employés sont équivalents.
- Au sein de la forme associative, les différences sont considérables selon le secteur d'activité. Le secteurs culture – sports - loisirs et accueil – hébergement s'opposent aux secteurs de la santé et de l'action sociale quant à la part des emplois occasionnels (55 % et 52 % contre respectivement 14 %, 24 % et 33 %). Les écarts sont également considérables en ce qui concerne la part des emplois féminins (72 et 70 % dans les secteurs de la santé et de l'action sociale, 40 % dans le secteur culture – sports – loisirs). D'autres différences entre les secteurs associatifs concernent la part des emplois intermittents, la part des jeunes salariés, etc.
- Quant aux salaires, les différences sont également sensibles, dans les associations, pour les cadres et les professions.

Le choix associatif

Sur le plan de l'emploi, malgré les différences sectorielles importantes entre les associations, il est indéniable que le choix de la forme juridique n'est pas neutre. Il a été étudié en particulier dans le secteur culturel[25].Le choix associatif est d'abord l'affirmation du caractère non commercial de la culture. Outre son aspect libertaire, il permet de maintenir le caractère indissociablement social et professionnel des relations entre ses membres, de garder une part d'informel dans les rapports au sein du collectif de travail. Il

[23] Le champ DADS ne couvre que les établissements privés et semi-publics ; il ne comprend pas les établissements publics.
[24] Hors agents de l'Etat, salariés agricoles et personnels domestiques.
[25] Rapport IEP Grenoble (pages 46 et suivantes).

permet aussi d'associer des membres extérieurs à la dynamique de l'organisation à travers un conseil d'administration qui peut remplir plusieurs rôles : outil / relais politique, garant contre 'des dérives lucratives', moyen de se doter de nouvelles compétences. Plus largement, ses membres bénévoles, ses adhérents favorisent la révélation des besoins et la co-construction d'un service culturel.
Lorsque la structure est d'abord une 'coquille vide' destinée à *déprécariser* ses membres, les deux formes, associatives et coopératives peuvent être aménagées. Les éléments financiers sont secondaires du fait que l'essentiel du régime applicable aux structures est lié à la nature de leur activité et non pas à celle de leur forme juridique. Néanmoins, le choix distingue deux systèmes d'affichage des motivations professionnelles.
L'affichage associatif met l'accent sur la subordination de l'activité à un objet social par un CA garant du caractère non commercial de l'activité, associant des membres extérieurs (politiques, usagers, professionnels) à la dynamique de l'organisation (éviter les dérives lucratives par exemple) et de l'activité (révélation de nouveaux besoins par exemple).
Le statut coopératif assure au contraire l'affichage professionnel : responsabilité du directeur (artistique) – gérant et responsabilisation des salariés.

L'éclatement de la forme associative

Mais, pour tenir compte de la diversité associative, nous proposons une caractérisation des structures indépendante des formes juridiques. Elle sera utile pour répondre à une question souvent posée : l'association fait-elle partie de l'ESS ?[26], la 'forme associative'. appartient-elle, au même titre que la forme coopérative et la forme mutualiste, à l'ESS ? Cette question signale à juste titre que la seule non-lucrativité ne signe pas l'appartenance à l'ESS. On pense à toutes les associations qui n'ont aucune activité économique ; mais on pourrait aussi discuter, c'est un exemple, de l'appartenance des « groupements d'employeurs (GE) », non lucratifs et associatifs par obligation légale. En revanche, les « groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) » se revendiquent à juste titre de l'insertion par l'économique[27].
La seule forme associative ne suffit pas pour caractériser un engagement dans l'ESS et beaucoup d'acteurs associatifs ne s'en réclament pas. Un objectif pourrait être de construire, sous la forme commune, différents types de « faits associatifs ». L'exercice a été tenté en proposant des critères d'insertion institutionnelle et territoriale que nous relevons par leur capacité à éclairer des façons de travailler (et d'employer) différentes[28]. En s'intéressant à la multiplicité des formes de mise au travail des salariés et des bénévoles, caractérisées notamment par le mode de recrutement, la relation entre statut de

[26] Pour reprendre le titre provocateur du rapport de l'équipe Erase.
[27] Cf. infra, le rapport de Thierry Berthet et Philippe Cuntigh, Le GEIQ 24, un acteur hybride de l'économie sociale et solidaire.
[28] Cf. rapport Erase.

l'emploi et contenu de travail ainsi qu'à l'engagement et aux motivations (liées à l'activité de la structure, au social en général ou à un intérêt individuel), les auteurs relèvent deux axes majeurs (explicatifs des formes de mise au travail) : le degré d'institutionnalisation et l'inscription dans les processus de maillage inter-associatif[29]. Nous y reviendrons en conclusion La 'forme associative' ne vaut pas appartenance à l'ESS (alors que les autres composantes sont bien des formes juridiques). La définition de l'ESS comme ensemble des trois formes juridiques n'est pas satisfaisante. De même celle qui retient uniquement l'association en rejetant la coopérative et la mutuelle comme lucratives.

Trois dimensions pour caractériser les structures de l'ESS

Afin de concilier la dimension stratégique du choix d'une forme juridique avec la diversité des associations que les rapports mettent en évidence, nous proposons, au même degré de généralité, de caractériser les structures de l'ESS d'une autre manière, plus satisfaisante pour décrire les différents systèmes d'emploi. Les rapports conduisent en effet à distinguer trois dimensions des OESS.

La structure, l'entreprise, peut être **sociale par son fonctionnement**. C'est effectivement le cas de la société coopérative ouvrière de production. Mais c'est tout autant le cas de l'association de professionnels.
Elle peut être aussi **sociale par ses activités**. C'est entre ces deux premières dimensions que s'exprime la tension entre la subordination du salarié à l'objet social associatif et le mode de fonctionnement plus démocratique de l'économie sociale statutaire.
Une troisième dimension s'est imposée pour rendre compte des finalités autres que la démocratie au travail et que des productions socialement utiles. La structure est alors **sociale par ses finalités** (par exemple, l'entreprise d'insertion). En effet, si l'ESS s'est construite sur des formes spécifiques d'articulation entre les deux dimensions de tout collectif de travail, sa production et son fonctionnement, elle se caractérise aussi par une action, distinguée dans cette dimension de son activité[30]. Par cette troisième dimension, la structure est sociale par son action. Elle est parfois caractérisée comme une production complémentaire, celle « d'externalités positives de nature collective »[31] qui conduit (par exemple) à une spécificité organisationnelle de ses établissements, un mode de gouvernance particulier.

[29] Ils concluent sur le fait qu'accueillir au sein de l'ESS « ces nouvelles formes inédites de transformation du régime de mobilisation de la main d'œuvre, de ses formes de reconnaissances sociales » est dangereux. La nécessité de protéger les deux autres secteurs (public et privé lucratif), le renversement d'une logique identitaire en une logique de cantonnement rejoignent le rapport Lipietz (cf. infra).
[30] Rapport IEP Grenoble.
[31] Rapport de Philippe Assens, La compétence d'un réseau coopératif professionnel ; le cas du réseau des CUMA.

Plus largement, cette troisième dimension peut rendre compte de toutes les formes d'instrumentalisation du champ, en particulier depuis la fin des années 1970 par les nécessités de la lutte contre le chômage de masse.

Une structure participe à l'économie sociale et solidaire pour au moins une de ces trois raisons, son fonctionnent, son activité et/ou sa finalité (son action).

Le fonctionnement

Dans la structure sociale par son fonctionnement, l'emploi est essentiellement salarié et professionnel. Le cas typique est la Scop.

La coopérative est ainsi définie par C. Vienney[32] comme « la combinaison d'un groupement de personnes (GP) et d'une entreprise (E) liés par un rapport d'activité et un rapport de sociétariat. Donc, on a quatre thèmes « dont seule la combinaison permet de particulariser les coopératives », les caractéristiques du GP, de la relation GP – E, de la relation E – GP et de E, définies en opposition avec celles des « entreprises patronales » (les entreprises capitalistes dans le vocabulaire des coopérateurs).

Thème	Dialectique coopérative	Dialectique patronale
GP	1 homme = 1 voix	1 action = 1 voix
GP – E	Démocratie participative	Subordination
E – GP	Entrepreneur collectif (autorité + co-responsabilité) souplesse socio-productive logique complémentaire[33]	Entrepreneur patronal (pouvoir + responsabilités individualisées) rigidité productive logique lucrative
E	Défense de l'emploi et amélioration de l'outil de travail	Flexibilité du travail et substitution du capital au travail

[32] C. Vienney, …

[33] « La logique complémentaire peut prendre 3 formes en fonction de la dynamique conjoncturelle de l'entreprise : en temps de croissance, la hausse concomitante des deux types de rémunération [celle du travail et celle de la propriété du capital social] dans la VA démontre financièrement que la pratique de l'entrepreneuriat collectif est une association cohérente du capital et de travail ; en temps de crise, le salaire est conservé et c'est la rémunération du capital qui est annulée pour faire perdurer la structure ; en temps de fragilité, la rémunération fixe est réduite et la rémunération variable permet d'accuser les soubresauts des ventes ». (page 87).

La règle propre des Scop[34] est celle « qui garantit que la partie des résultats qui n'est pas répartie entre les membres – donc qui est réinvestie dans l'entreprise elle-même – ne pourra plus faire ultérieurement l'objet d'un partage ». Selon la dynamique impulsée par l'impartageabilité des réserves s'ajoute aux obligations légales régissant la répartition des excédents pour indiquer que « le statut même des Scop privilégie ainsi la pérennité de la structure employeuse de travail plutôt que la structure génératrice de rémunération du capital »[35],. Ce point est renforcé par deux éléments : il n'est pas obligatoire de prévoir une rémunération des parts sociales et cette rémunération est limitée.

Les règles propres à l'entreprise Scop incitent ainsi à la pérennité des emplois comme première priorité qui s'exprime sous plusieurs formes :
- priorité intra-générationnelle à l'emploi - CDI et période d'essai et de remplacements en CDD ; formation des personnes non qualifiées ou non compétentes quand une structure classique les aurait licenciées ;
- priorité intergénérationnelle à l'emploi - former des héritiers coopérateurs en plus d'héritiers professionnels, développer des réserves impartageables avant le capital social, imputation des pertes sur le capital et non sur les réserves ;
- priorité à l'emploi local - acteur du développement local ;
- priorité à la production sur la distribution ;
- priorité à la qualification professionnelle sur le capital ;
- priorité à l'investissement favorisant le métier sur l'industrialisation.

L'activité

La majorité des structures de l'économie sociale statutaire se définit par ses activités. Le positionnement[36] en délégation de service public en est un exemple typique. La structure est professionnalisée et l'Etat y concourt en reconnaissant les diplômes et en finançant la formation. Le pouvoir de décision reste dans un conseil d'administration où les salariés ne sont pas majoritaires. Néanmoins, les fonctions salariées de direction tendent à donner une grande place à la dimension gestionnaire, au risque d'un renversement du rapport salarié – bénévole, avec le risque d'instrumentalisation des bénévoles par les techniciens.
De même, un centre social ou socio-culturel, un équipement social est ainsi qualifié parce qu'il participe à une politique sociale d'accès à des biens et services, simple opérateur ou en contribuant à son élaboration.

[34] Depuis la loi du 13 juillet 92, ce n'est plus vrai pour les autres types de coopératives.
[35] Rapport IEP Grenoble, déjà cité.
[36] Le rapport Lerfas – VST Université de Tours (déjà cité) positionne les OESS en fonction de leur mode de régulation économique (entre les pôles public et marchand), de leurs formes d'engagement (entre les pôles salarial et volontaire) et du destinataire de l'activité (entre les pôles « pour soi, entre soi » et « pour les autres, pour tous ») et propose une typologie en huit positions.

La finalité, l'action

Le groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) illustre le troisième type. Comme groupement d'employeur, sa forme est associative et non lucrative par obligation légale. C'est par son objectif d'insertion et de qualification qu'il participe de l'ESS[37]. De même, les formes les plus instrumentalisées par les politiques de l'emploi, comme la grande majorité des associations du secteur de l'environnement à La Réunion participent à une action indispensable de distribution de revenus dans la société réunionnaise (cf. infra).

Des structures en général multidimensionnelles

Les régies de quartier, « une forme exemplaire de développement local implantée au niveau national » selon Pascale Perrot[38], participent des trois dimensions de l'entreprise sociale définies plus haut. L'auteure propose une explicitation raisonnée des tensions et paradoxes dans les principes fondateurs des régies de quartier en trois registres, technique, économique et politique. Sur le plan de l'emploi, dans le registre technique, elle indique que « l'obtention d'un niveau satisfaisant (et croissant !) de qualité de service soulève un triple problème de recrutement du personnel, de production d'une norme d'effort et de spécialisation technique » qui constitue « un des volets de l'injonction paradoxale qui s'impose aux régies en raison de leur positionnement économique puisque cet objectif, la qualité de service peut amener la régie à réduire, entraver ou modifier son comportement d'insertion économique compris dans sa mission première ». Dans le registre économique cette fois, la durée limitée du contrat des personnes (nécessaire pour répondre à leur mission de tremplin) contrarie la stabilisation de l'effort de travail, sa professionnalisation, sa productivité.

De même, certaines activités professionnelles du sanitaire et social (soins à domicile, soins infirmiers, prévention) recherchent, par le choix de la forme associative, à produire « une offre de service qui s'inscrit dans une valorisation professionnelle ou déontologique plus que financière »[39] En favorisant la convergence des pratiques et des dispositions relationnelles propres à ces métiers tournés vers autrui, l'OESS est un cadre adapté à l'exercice du métier et de son éthique professionnelle.

[37] Thierry Berthet (CNRS) et Philippe Cuntigh (CERVL-CEREQ), le GEIQ 24, un acteur hybride de l'ESS.
[38] Pascale Perrot, la régie de quartier de Saint Brieuc : un exemple d'entrepreneuriat social et solidaire.
[39] Loïc Aubrée et Paul Wallez, Les apports du secteur associatif dans le champ sanitaire et social ; innovation, participation et proximité.

Autre exemple, le commerce équitable, souvent évoqué comme nouvel engagement de l'ESS[40]. Les structures s'inscrivent aujourd'hui dans une fonction d'éducation populaire à l'économie mondialisée. Les pratiques commerciales sont souvent symboliques et réalisées pour l'essentiel par des bénévoles. Les aides publiques se justifient par la sensibilisation de la population aux conflits géo-politiques qui nous opposent aux USA et aux pays émergents. Le principal réseau en France, Max Havelaar[41] s'est construit en s'opposant aux pratiques économiques alternatives de l'ESS des années 80 (trop confidentielles, trop localisées, trop politisées). Il a fait porter l'enjeu essentiel sur la conscientisation du consommateur (du Nord) en opposant à la figure du consommateur-roi de la société de consommation celle du consommateur-citoyen. Le surprix qu'il paie, destiné à mieux payer « le petit producteur défavorisé » du Sud, est le principe de son engagement dans le commerce équitable.
Cette stratégie positionne économiquement l'ESS dans la seule fabrication des labels pour des produits (thé, café, chocolat, banane, etc.) fortement chargés symboliquement (alimentation) et politiquement (colonialisme). Aujourd'hui, les seuls salariés payés comme des professionnels sont ceux qui travaillent à la communication dans les campagnes de sensibilisation ou qui sont chargé des relations avec les pouvoirs publics. Pour cette cause de plus en plus impliquée dans l'intérêt général, un débat oppose les partisans de la pratique économique professionnelle, de la professionnalisation des métiers du commerce équitable à ceux qui se cantonnent à la production et au contrôle du respect des labels assurant la tenue de la promesse d'équité[42]. Le commerce équitable rappelle ainsi que l'ESS ne se définit pas seulement par ses buts, ses intentions et ses valeurs mais aussi par son articulation avec une activité économique professionnelle : peut-il y avoir un juste prix si le travail du commerçant n'est pas justement rémunéré ?[43]

Les débats concernant le secteur de l'aide à domicile peuvent être présentées comme portant sur son positionnement sur les deux dimensions de l'activité et des finalités (de l'action).

Les services à domicile, un exemple du Tiers secteur communautaire ?

Dans les activités où la structuration professionnelle est réalisée, les modifications de l'action sociale et plus largement de l'action publique sont sensibles. Les salariés en place

[40] Par exemple, le rapport du Crida « Entre solidarités locales et commerce équitable, l'économie solidaire en Ilde-de-France, Elisabetta Bucolo, Bernard Eme, Laurent Fraisse, Laurent Gardin et Marie-France Gounouf.
[41] Le commerce équitable raconté par ses deux fondateurs, …
[42] Artisans du Monde vient de publier une étude d'impact, sur les producteurs du Sud, de l'action commerce équitable qu'elle met en œuvre depuis 25 ans.
[43] Cf. la société Andines www.andines.fr

trouvent des bases de repli en cas de difficulté persistantes, en se cantonnant par exemple à la mise en œuvre technique des politiques (cf. supra). En revanche, l'intégration dans les filières professionnelles des nouvelles pratiques sociales pose problème. Comme l'indique une évaluation récente du dispositif 'Adultes relais', « la tension naît d'un manque de reconnaissance de la spécificité de leur intervention et de la crainte d'un chevauchement des champs d'intervention » qui engendre un « fort sentiment d'exploitation par la structure, une difficulté de faire reconnaître son travail par ses collègues, des difficultés d'intégration réelle dans l'équipe des professionnels, le sentiment de faire 'le sale boulot', une forte inquiétude sur le devenir professionnel »[44].

Mais c'est dans les secteurs qui conjuguent « la tyrannie de la nécessité », les contraintes budgétaires, le peu d'attractivité des activités et l'absence de structuration professionnelle préalable que l'impact des transformations de l'action publique est le plus important.
C'est pourquoi les services à domicile éclairent les problèmes rencontrés dans beaucoup d'activités regroupées dans le Tiers secteur communautaire. Pour Alain Lipietz, les associations d'aide à domicile aux personnes semi-dépendantes apporte « une sorte de substitut aux liens d'entraide familiale, sans les dépendances du patriarcat (…) mais si possible avec quelque chose d'approchant en matière de dévouement, de 'chaleur humaine'. Il considère « qu'une entreprise privée ayant emporté le marché d'un CCAS pour 'visiter les personnes isolées' ne pourra résister à la tentation de rationaliser le temps passé chez elles par ses salariés. Non soumise à la contrainte de profitabilité, une entreprise du tiers secteur pourra au contraire leur enseigner à y passer le temps nécessaire ».

Le point discuté dans les rapports est précisément la prise en compte dans l'emploi de la dimension communautaire. Elle fait référence à des compétences citoyennes ou sociales de base qu'il s'agirait, pour l'essentiel, de reconnaître, de 'dénaturaliser'. Les travaux montrent que la reconnaissance politique de ces activités et des métiers associés ne suffit pas à réduire le hiatus constaté actuellement entre la qualité du travail, exigeant beaucoup de compétences et d'engagement et la faible qualité de l'emploi proposé.

La solvabilisation de la demande …

La loi du 29 Janvier 1996 en faveur du développement des services aux personnes visait à ouvrir aux actifs des prestations qui relevaient jusqu'alors principalement de l'action sociale en direction des personnes âgées, des personnes handicapées, ou des familles en

[44] Cécile Baron et Patrick Nivolle, 2003, Les adultes relais : premiers éléments d'évaluation, PIPS Dares n° 07.3.

difficulté. Ainsi, les « titres emploi service »[45] donnent accès aux prestations suivantes : ménage, repassage, préparation de repas, courses, assistance aux personnes âgées, handicapées, garde d'enfants, soutien scolaire, petits travaux de jardinage, bricolage, etc. Ces services répondent au souci des ménages de concilier vie professionnelle et vie familiale (pour les hommes et pour les femmes) en accédant à des services plus nombreux et plus diversifiés, qu'ils soient individualisés ou collectifs.

Le titre emploi service : en mal de succès[46]

« Six ans après sa création [Loi n° 96-63 du 29 janvier 1996, arrêté du 27 décembre 1996], le titre emploi service (TES) est peu utilisé [1 000 emplois en équivalents-temps plein en 2002] et n'a pas généré le volume d'emplois attendu …

L'offre de service est insuffisante et rend très difficile la mise en place du TES par les comités d'entreprise. Certaines demandes ne trouvent pas d'offre de prestations correspondante. Le secteur économique des emplois familiaux n'arrive pas à se structurer.

Le TES visait les catégories sociales ne bénéficiant pas des avantages fiscaux liés aux emplois familiaux. Or cet élargissement de la demande ne s'est pas produit. Certaines entreprises ont utilisé le TES pour favoriser la promotion professionnelle des femmes ou équilibrer les temps sociaux. La mise en place du TES demande aux comités d'entreprise un investissement important ».

Les mesures de « solvabilisation de la demande » ont un mécanisme commun de déductions fiscales mais elles empruntent deux voies distinctes dont les effets sur l'emploi sont différents.

… *par abaissement du coût du travail* …

La première voie de solvabilisation de la demande passe par l'abaissement du coût du travail (chèque emploi service et exonérations de charges patronales). Elle conduit à l'emploi direct du salarié par l'utilisateur du service, le gré à gré. Or la précarité des emplois dans le secteur tient d'abord à cette forme d'emploi. Les horaires sont faibles parce que l'utilisateur tend évidemment à n'utiliser, et donc à n'employer la salariée qu'en fonction de ses besoins. A la faiblesse des horaires s'ajoute la modestie de la rémunération horaire. De plus, dans le gré à gré, l'hospitalisation de l'usager, *a fortiori* son décès, se traduisent par la disparition de l'emploi de service à domicile et par un licenciement. La salariée est ainsi conduite à multiplier les contrats avec des employeurs différents pour

[45] Qui participent à la solvabilisation de la demande par deux mécanismes : l'employeur prend en charge une partie du coût (1 830 euros par an et par salarié au maximum qui n'ont pas le caractère de rémunération et sont de ce fait exonérés de charges sociales et de taxes sur les salaires) et le salarié-utilisateur du service bénéficie de la déduction fiscale, ce qui donne au total un prix attractif.

[46] Premières informations, premières synthèses n° 39.1, septembre 2003, Dares

obtenir un revenu minimal stable, avec une flexibilité horaire importante puisqu'il leur faut concilier plusieurs interventions. Les associations participent à cette précarité à travers la formule du mandataire[47] qui reste souvent un avatar du gré à gré. Et même lorsqu'elles sont prestataires, elles n'assurent à leurs salariées que des horaires de travail faibles qui encouragent à rechercher des formules de complément en gré à gré[48].

… *ou par abaissement du coût de la prestation*

La seconde voie est l'abaissement du coût de la prestation, en particulier par le titre emploi service (cf. supra). Cette formule a priori plus satisfaisante conduit également à des horaires faibles. Les données de la Dares montrent en effet que la faiblesse des horaires n'est pas spécifique au gré à gré. En 2000, le nombre moyen d'heures travaillées par salarié de 9h hebdomadaires dans les organismes prestataires, de 10h dans les mandataires et de 12h pour les organismes bi-actifs. Les données nationales de l'enquête sur l'emploi, citée dans le Contrat d'Etudes Prospectives (CREDOC, 1998) précisent que près de la moitié des salariées à temps partiel du secteur qui sont en situation de sous-emploi[49].

Quel bilan ?

Le bilan des mesures de solvabilisation de la demande n'est pas satisfaisant. Elles n'ont pas eu le succès escompté par le législateur et prédit par les experts, tout en conduisant à des emplois de mauvaise qualité. Certes, le travail au noir a été sensiblement réduit mais les emplois créés sont précaires, peu qualifiés et peu rémunérés, et les femmes qui les occupent, principalement d'origine étrangère, y sont maintenues dans une faible qualification.

Le secteur est ainsi un grand pourvoyeur de 'travailleurs pauvres'. Ses emplois, typiquement des emplois de femmes, n'assurent pas l'autonomie des salariées concernées. De plus, ils sont considérés comme non qualifiés alors qu'il ne s'agit pas de simples tâches d'exécution. Les femmes, souvent seules pour assurer le travail, sont renvoyées chacune à leur propre pratique domestique.

Quelles sont les raisons de cette situation ? D'abord le mode de financement, à l'heure effectuée, qui oblige les gestionnaires employeurs, associatifs ou publics, « à ajuster l'emploi au plus près des heures de prestation effectivement prises en charge, en faisant porter sur les salariées le poids de l'adéquation à la demande ».

---

[47] Pour ne pas perdre le " marché " que représentent les employeurs attirés par la baisse de coût, beaucoup d'associations qui intervenaient dans le secteur de l'aide à domicile sur le mode prestataire ont créé en parallèle un service mandataire qui se charge de toutes les formalités de déclaration et d'établissement des bulletins de paie de salariées qui ne sont plus alors leurs employées

[48] Une enquête réalisée en 1999 par l'ADMR de Maine-et-Loire montre que la moitié environ des salariées cumulent avec les heures effectuées en prestataire à l'ADMR des heures effectuées en mandataire ou en gré à gré.

[49] Cité dans le rapport Annie Dussuet

Mais aussi la focalisation portée sur la question de l'abaissement du coût du service pour l'utilisateur, qui a occulté la nécessité de repenser les services selon deux directions principales, le dépassement du caractère domestique et familiale du service et l'ajustement de l'offre aux nouvelles demandes.

Aide à domicile et service à domicile

La confusion entre l'aide à domicile et le service à domicile est un obstacle au développement des services aux personnes. Les services existants sont marqués par leur vocation initiale d'assistance aux personnes. Les employées de ces services ont été amenées à développer principalement des compétences relationnelles ; l'aide ménagère, appelée maintenant aide à domicile, « n'est pas une femme de ménage. Son travail ne se limite pas aux tâches domestiques ; elle exerce une profession à vocation sociale »[50].

La réponse aux besoins des actifs demande une offre nouvelle, adaptée aux nouvelles demandes (des services rapides, réactifs et efficaces couvrant l'ensemble des tâches ménagères). Elle rend indispensable que la qualité soit assurée par l'organisation quelque soit la personne mise à disposition ; aujourd'hui, elle dépend encore beaucoup trop sur les qualités personnelles de la salariée. « Le recours obligatoire à un prestataire [pour les Titres emploi service] ne semble pas offrir plus de garantie que la relation de gré à gré, laquelle paraît plus souple pour s'organiser. S'agissant des prestations de ménage et de repassage à domicile, la relation directe permet en effet d'ajuster le service attendu et d'établir une relation de confiance, très importante dans le cas d'intervention dans 'la sphère privée'. De plus lorsque l'on a trouvé 'la bonne personne', il n'est pas question d'en changer pour l'achat d'une prestation standardisée. Cette conviction freine le redéploiement vers le TES des salariés ayant déjà recours aux emplois familiaux, même si le titre s'avère plus intéressant financièrement »[51].
En outre, l'accès à cette offre doit être mieux assuré par une information sur les services disponibles et sur les prestations exactes dispensées.

Distinguer le travail domestique de l'emploi domestique.

Les salariées s'approprient des compétences, restées invisibles à leur propres yeux, en décortiquant de façon systématique leurs façons de faire et en travaillant leur transférabilité en situation professionnelle »[52].

---

[50] Circulaire du 7 avril 1982 du Secrétariat d'Etat aux personnes âgées.
[51] PIPS Dares n°39.1.
[52] Rapport « Un ordonnancement de l'ESS dans le contexte des services de proximité d'Ile-de-France » du Cabinet Brigitte Croff Conseil (Bruno Baranger, Luc-Henry Choquet et Brigitte Croff) (rapport BCC) qui note, pour le regretter, que la Loi de 29 Janvier 1996 (cf. supra) a défini une prestation « homme toutes mains » pour ce qui relève du bricolage en général, en écho de l'appellation « femme toutes mains » encore en usage dans la Convention collective du Particulier employeur.

Lorsque ce travail est accompli, la formation produit des pratiques nouvelles : hommes et femmes, professionnels et usagers deviennent capables de discerner dans l'ensemble des tâches concernées, « celles qui peuvent être réalisées en rupture avec les habitudes familiales, donc être confiées à des professionnels, et celles qui touchent la liberté de chacun(e) et continueront d'être effectuées par les familles cette fois par choix et non par contrainte ou devoir »[53]. L'intervention professionnelle, dans la prise en charge à domicile d'une personne âgée dépendante par exemple, libère la famille des ambiguïtés qu'introduit la lourdeur des tâches matérielles. Les tâches domestiques du professionnel s'en trouvent valorisées, le rôle des enfants est mieux identifié et la personne âgée peut sortir d'une position affective, voire infantilisante avec ses enfants.

Sortir de l'emploi direct : mandataire et prestataire

La réhabilitation du travail domestique passe par la valorisation des tâches techniques. « Travailler sur la qualité des prestations est l'unique moyen de rompre avec des représentations qui morcellent le travail en tâches relationnelles nobles et en tâches techniques serviles »[54]. La dimension relationnelle concerne toute la chaîne du processus de production, et pas uniquement le personnel d'intervention.
S'en tenir à la lettre de la demande du bénéficiaire, qui est toujours standard, stéréotypée et presque toujours imposée par la contrainte (personnes âgées qui ne peuvent restées seules, enfants malades) et y répondre de façon toute aussi standardisée et normative n'incite guère les consommateurs potentiels à demander des services. Pour sortir ces activités de l'image d'assistanat, ou de domesticité où elles sont enfermés, les associations doivent proposer de nouvelles prestations.

« Afin de sortir de l'emploi direct, ou/et du travail au noir, les structures employeuses vont devoir offrir des avantages manifestes, à leurs usagers comme à leur salariés ». Elles ne peuvent se contenter de faire du placement et d'assurer uniquement les tâches administratives comme le comptage des heures, l'établissement des fiches de paye et la facturation au client.

Théoriquement, le système prestataire est plus favorable à la qualité de l'emploi que le mandataire. Mais les prestataires n'adoptent pas globalement de stratégie de fidélisation des salariés et se trouvent concurrencées, pour leur recrutement, par les mandataires et le gré à gré. De plus, lorsqu'elles améliorent la qualité de l'emploi de leurs salariées (augmentation du salaire horaire et du nombre d'heures payées), son effet sur la qualité du

[53] Rapport BCC
[54] Rapport BCC comme les citations suivantes.

service n'est pas nié mais il conduit, étant données les contraintes budgétaires structurelles, à la diminution du nombre de bénéficiaires. Les auteurs signalent en outre le paradoxe du « fort taux d'absentéisme des aides à domicile dès lors [que les salariées] ont un statut stable, soit titulaires dans la fonction publique territoriale, soit en CDI et en prestataire » .

De plus, leur approche traditionnelle, celle des besoins, pose problème dès lors que l'objectif est de réponse à toutes les demandes exprimées sur le territoire, d'intéresser les clients par l'analyse de leur demande et la vente d'un vrai suivi aux familles.

Le tarif horaire, proche du SMIC, nécessite un plein-temps

Pour que les salariés se professionnalisent, il faut pouvoir leur offrir des temps de travail suffisants, ce qui est impossible si l'on s'en tient aux marchés subventionnés. La diversification de la clientèle et la mise en œuvre de la polyvalence des salariés exigent une organisation interne et une véritable gestion des ressources humaines. Il faut sans cesse innover , ajuster, et réguler l'écart entre l'offre et la demande, sans imposer des horaires de travail intenables aux salariés. Cependant, lorsque les activités demandées ne se réduisent pas à des tâches peu attractives et font appel à des compétences qui ne leur étaient jusqu'alors pas reconnues, les salariées vont réorganiser l'équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée. L'encadrement doit apprendre à « jongler » continuellement avec plusieurs paramètres et articuler la diversité des demandes et celle des offres.

Former des cadres pour la construction de véritables structures médiatrices

Savoir analyser les besoins des usagers est un point crucial. Il faut par conséquent développer, dans les services, des compétences dans l'analyse de la demande, dans l'engagement de la prestation, et dans sa contractualisation avec le demandeur.
Un entretien préalable à domicile permet ainsi aux familles de prendre conscience de la façon dont toutes ces tâches sont pour l'instant distribuées et d'envisager les réorganisations que rendrait possibles la présence la présence d'une professionnelle.

« Cela passe par la formation de professionnels capables de définir les tâches à exécuter et le contenu du travail, capables également de décider du nombre d'heures de travail nécessaires à leur exécution, d'énoncer ce qui peut être fait dans une durée impartie, et le négocier avec chaque client. Cette analyse préalable permet d'entrée de jeu d'inscrire l'activité dans sa dimension professionnelle. et de sortir l'employée du carcan des seules tâches d'exécution ».

Offrir une palette très large de services

Les organisations de services existantes ne communiquent pas de façon attractive sur leur offre. Issues pour la plupart de l'action sociale, elles résistent même à l'idée de vendre un service. Ainsi les freins culturels agissent aussi bien du côté de la demande, que de l' offre qui reste très frileuse faute de savoir comment se comporter avec ce consommateur particulier qu'est une personne privée recherchant un service à domicile. « Savoir lors d'une visite offrir tout ce qui pourrait améliorer la qualité de vie, et cesser de ne proposer que du ménage et des courses par exemple, alors que pour le bien être d'une personne, la sortir est beaucoup plus essentiel, ou bien venir le samedi ». Faire connaître cette nouvelle offre conduit à communiquer autrement.

Cela conduit aussi à des recrutements différents : il s'agit de repérer le maximum de savoir-faire et de compétences des salariés, y compris ceux qui peuvent à priori sembler hors du champ du service attendu, afin de savoir les mettre au service de la clientèle au moment de la demande.

Un projet associatif d'employeur

A quelles conditions une association peut-elle jouer pleinement ce rôle d'intermédiaire ? Une première réponse consiste, compte tenu de l'ampleur de la précarité dans le secteur d'activité, à insister sur le rôle d'employeur de ces structures pour réduire le déséquilibre actuel en défaveur du salarié (de la salariée). En effet, lorsque les utilisateurs des services sont envisagés comme des personnes à protéger, « les associations semblent parfois ne pas jouer ce rôle fondamental de médiateur entre les exigences des clients et les contraintes subies par les salariés. Les valeurs de solidarité sur lesquelles elles reposent les poussent à oublier qu'elles sont aussi des employeuses et que leurs salariées ne sont pas des bénévoles »[55].

Un projet associatif d'employeur porte en premier lieu sur la formation. L'exigence du CAFAD[56] signale clairement le caractère professionnel du travail accompli en pointant la nécessité d'autres apprentissages que ceux réalisés de façon informelle dans la sphère domestique. Le projet d'employeur permet aussi d'intégrer dans le temps de travail rémunéré les temps de déplacements entre domiciles et ceux des réunions d'échanges sur les pratiques, manifestant ainsi que le travail des aides à domicile n'est pas seulement la production d'un service interpersonnel. Il permet également de poser des exigences en

[55] Annie Dussuet, rapport déjà cité.
[56] Le Certificat d'aptitude à la fonction d'aide à domicile (CAFAD)n'est pas obligatoire pour exercer comme aide à domicile auprès de personnes âgées.

terme de temps de travail (refus des interventions de moins de 2 h, règles concernant l'amplitude journalière, minimum horaire mensuel par salariée).
« En mettant l'accent sur la formation, en formalisant le collectif de travail, en se posant comme médiatrices des relations avec les utilisateurs, certaines associations parviennent donc à opérer une réelle mise à distance des valeurs domestiques et à construire les conditions d'un véritable espace public de travail qui, s'il n'échappe pas à la précarité, permet au moins de poser celle-ci comme un problème à résoudre ».[57]

L'exemple des « travailleuses familiales »[58] et des aides soignantes montre que lorsque le travail des salariées est défini hors de la référence domestique, à partir de normes médicales, éducatives ou de travail social par exemple, on retrouve la possibilité de l'exercice à plein temps, même dans l'intervention à domicile : « c'est donc bien l'identité posée entre les tâches salariées et le travail domestique gratuit qui fonde l'impératif d'adéquation parfaite aux besoins et par là, la nécessité de l'exercice à temps partiel ».

Les conventions collectives

Dans cette perspective, la convention collective de branche de l'aide à domicile de 2002 se donne comme objectifs « une revalorisation et une meilleure lisibilité des emplois occupés afin que les acteurs du secteur répondent aux demandes croissantes, auprès d'un public de plus en plus diversifié, de services à domicile ou de proximité ». Elle prend en compte que l'intervention à domicile s'ouvrent à de nouveaux besoins et plus seulement « dans le cadre de l'action sociale, médico-sociale et sanitaire auprès de personnes âgées rencontrant des difficultés ».
La classification et la définition des emplois doit permettre à chaque salarié « d'évoluer dans le temps grâce, notamment, à la mise en place de filières de formation ou de valorisation de l'expérience et d'acquérir des compétences nouvelles utiles au changement de filière professionnelle ou à l'évolution de carrière vers des fonctions d'encadrement », « de positionner des emplois les uns par rapport aux autres en fonction de leur contribution dans l'entité », « de constituer un support aux rémunérations du secteur », « de mettre en place et ainsi de favoriser un dialogue social de qualité afin de développer une politique de ressources humaines dynamique et respectueuse des fonctions et des compétences de chacun ».

Mais il faut atteindre le troisième niveau de la nomenclature en 9 catégories (catégorie C, auxiliaire de vie sociale) pour que le CAFAD soit exigé. Pour les agents à domicile et les

[57] Annie Dussuet, rapport déjà cité
[58] Ces dernières, récemment transformées en " techniciennes d'intervention sociale et familiale " (TISF), doivent obligatoirement être diplômées. Leur travail ne se définit pas à partir des besoins des personnes aidées, mais comme travail social utilisant le support des tâches domestiques.

agents polyvalents (catégorie A) qui réalisent des activités domestiques et administratives simples et des activités liées à l'entretien et à l'amélioration du cadre de vie « essentiellement auprès des personnes en capacité d'exercer un contrôle et un suivi de celles-ci », la maîtrise de l'emploi est accessible immédiatement « avec les connaissances acquises au cours de la scolarité obligatoire et/ou une expérience personnelle de la vie quotidienne ».

La professionnalisation

La professionnalisation est un enjeu considérable qui est potentiellement réorganisateur des services aux personnes et qui est éclairé par l'expérience historique de l'ESS. Les coopératives de production du XIXième siècle se sont créées pour protéger les ouvriers de métiers, les professionnels contre la mise au travail des salariés non qualifiés de l'industrialisation. Cette question est toujours débattue selon une diversité de sens qu'il faut d'abord préciser.
Aujourd'hui, dans les services de proximité, ce sont « les qualités personnelles des candidats et leur motivation à travailler auprès de publics particuliers (personnes âgées, personnes handicapées, famille en difficultés) ou dans la perspective d'une insertion professionnelle durable (cas des personnels embauchés sur les mesures publiques d'emploi) qui sont mis en avant dans leurs pratiques de recrutement »[59].

Le même terme de professionnalisation est utilisé pour désigner des objets bien distincts que certains tentent de séparer en distinguant 'professionnalité' et 'professionnalisation'. La professionnalisation concerne d'abord les personnes.

Professionnaliser les personnes[60]

Cette professionnalisation des personnes se comprend de trois façons différentes[61]. S'il s'agit de l'acquisition de compétences supplémentaires pour la conduite d'une activité, elle passe par la formation les personnes pour qu'elle fassent mieux le travail attendu. Cette première conception de la professionnalisation s'inscrit dans la **logique de la compétence**. Un deuxième sens est celui de l'acquisition d'un statut. La formation est mobilisée mais elle doit être qualifiante, attestée. Cette deuxième conception correspond à la **logique de qualification** qui met en relation un titre et une fonction occupée (par exemple dans une convention collective). Le dernier sens de la professionnalisation des

[59] Rapport IRTS de Lorraine.
[60] Ainsi, le rapport du groupe de travail sur « les métiers de la petite enfance dans les structures d'accueil collectif » remis en avril 2003 aux ministres concernés signale que « alors que l'arrêté du 26 décembre 2000 prévoit que les trois quarts de ces personnels doivent y être qualifiés, 43 % d'entre eux ne sont aujourd'hui titulaires d'aucune qualification ».
[61] Rapport Lerfas – VST Université de Tours

personnes est celui du métier, qui passe par la reconnaissance de la spécificité. Cette dernière conception correspond à la **logique professionnelle** dans laquelle la compétence procède de la qualification.

Par exemple, les GEIQ BTP et agriculture professionnalisent par l'accès à des processus de formation diplômante. En revanche, dans le secteur culturel, la professionnalisation passe par l'accès à des réseaux de relations qui permettent de s'inscrire dans une dynamique d'apprentissage collectif cohérent avec un secteur « qui fonctionne avant tout sur une économie de la notoriété et des relations interpersonnelles »[62]. Il s'agit d'une logique professionnelle.

Dans les services aux personnes, les politiques d'exonération de charges sociales, de déduction fiscale et de développement du chèque emploi-service ont bouleversé les structures d'emploi en brouillant la distinction entre le modèle de la domesticité (le gré à gré) et le modèle de l'aide à domicile fournie par des associations prestataires, avec des conventions collectives distinctes. « Les mesures favorisant l'emploi direct (en gré à gré) ont poussé à la confusion des métiers puisque des aides à domiciles auprès de personnes âgées se sont trouvées employées en gré à gré, ou en mandataire, avec la convention collective des particuliers-employeurs. Elles devenaient alors des 'employées de maison', ni plus ni moins que des 'femmes de ménage' alors même que leur identité professionnelle 'd'aide à domicile' s'était construite en mettant l'accent sur les aspects relationnels de leur tâche, par distinction de ces autres catégories »[63].

La professionnalisation est un bon levier de développement lorsque la qualité est générale[64]. Mais les tâches de service à domicile ne sont en général ni standardisées ni anonymes (ie non réalisables par des salariées interchangeables). Cette personnalisation est profondément ambivalente ; elle valorise l'activité des personnes tout en rendant difficile sa professionnalisation. C'est pourquoi les structures sont appelées à jouer un rôle essentiel d'intermédiaire.

Professionnaliser les structures

La coproduction du service, spécificité de l'ESS, est une forme de professionnalisation qui permet « d'améliorer la productivité et la qualité du service sans abandonner les dimensions relationnelles, éducatives et participatives, par une technicisation excessive »[65].

[62] Rapport IEP Grenoble, page 60
[63] Rapport Annie Dussuet
[64] Laurent Cabotte, …
[65] Rapport IEP Grenoble

La coproduction associe trois acteurs, le client, la structure et le salarié et se donne comme objectif de contrôler la tension entre l'engagement et la subordination (objet social / travail) et entre la production et la consommation (travail / client).

Cette conception triangulaire est une coproduction élargie par rapport au positionnement traditionnel de l'association prestataire comme intermédiaire entre le salarié et le client. Pour construire cette coproduction étendue, l'intermédiaire serait à chercher ailleurs. Les pouvoirs publics et plus largement les financeurs pourraient charger de cette mission des « mandataires » dont la fonction serait revisitée et élargie au delà des tâches actuelles qui se résument souvent à faciliter l'embauche directe et les démarches administratives de l'employeur – client.

Des réponses de qualité à toutes les demandes

Cette proposition[66] part d'un diagnostic très informé de la qualité actuelle des services de proximité. Elle ouvre des pistes nouvelles à partir d'un renversement de la perspective traditionnelle de l'ESS dans ce champ d'activité, en partant de la « scène de travail » en non plus des besoins définis par la société. Elle propose un levier, la qualité du service, et une ambition, la réponse à toutes les demandes, sans exclusive quant au statut des entreprises de service. Elle débouche sur la défense et l'illustration d'une nouvelle action publique à mener dans ces services.
La focalisation de la responsabilité publique sur la qualité du service s'explique par les risques avérés des formules insatisfaisantes auxquelles les personnes concernées doivent recourir en raison de l'absence d'une offre suffisante dans leur territoire de vie. Elle propose un contrôle qualité des services, renforcé à l'occasion des agréments spécifiques quand les services aux personnes vulnérables ou dépendantes, les enfants et les personnes âgées. Cette modalité d'action publique dans les services aux personnes peut commencer à être évaluée à partir de l'analyse des expériences locales qui se développent en proposant des solutions qui s'adaptent aux modifications des temps sociaux (cf. infra).

L'intermédiaire comme voie intermédiaire

En terme d'emploi, l'infléchissement vers le service prestataire, accompagné du passage aux 35 heures et de l'application de la nouvelle convention collective[67] est favorable mais plusieurs facteurs sont néanmoins inquiétants. D'une part, les difficultés financières des départements vont conduire à orienter les familles vers des heures en mandataires ou en gré à gré, sensiblement moins chères. Selon les chiffres d'un département[68], le coût pour

[66] Rapport BCC
[67] L'extension de cette CCN vient d'être rejetée (commentaires : …).
[68] cités par le rapport BCC.

une heure en prestataire est de 12,46 euros, en mandataire de 9,76 et en gré à gré de 7,93 euros.
Ainsi, si le modèle prestataire permet théoriquement une structuration d'emplois moins précaires, il conduit à concerner moins de personnes alors que les besoins et les demandes augmentent. Si l'ESS veut réaliser son projet de satisfaire à la fois les usagers et les salariés, et de répondre à la demande de tous, sans créer d systèmes à plusieurs vitesses, l'avenir se joue sur la mise en œuvre de modes de régulation au delà du statut des associations.

Pour que l'amélioration de la qualité des emplois ne soit plus soumise à l'existence d'une bonne fonction employeur chez le prestataire, et pour qu'elle ait des conséquences positives sur le service aux personnes, il est indispensable que les tâches soient valorisées dans la société : « donner un sens au travail, pour que les salariés soient motivés est un chantier pour l'avenir de ces emplois. La formation continue aura une importance essentielle ». Ainsi, les études montrent que pour diminuer la charge mentale et psychique élevée de ce type de travail (« savoir s'adapter à chaque nouvelle famille, gérer seule des imprévus, écouter la personne aidée mais aussi la famille, savoir prendre du recul »), les réunions d'équipes organisées pour analyser ses pratiques professionnelles ont des effets bénéfiques « sur le sens redonné au travail, et ceci se remarque par une baisse des maladies liées à la charge mentale ».

« Seuls des changements en profondeur touchant à la politique même de l'aide à domicile, tels que prévoir un nombre suffisant d'heures par personne, un salaire mensuel indépendant des prises en charge, permettraient à la fois d'améliorer les conditions de travail des aides à domicile et les prestations de services d'aide à domicile ».

Contrôler la qualité

La voie préconisée, celle de la qualité, fait abstraction de la forme d'emploi dans les structures (les bénévoles sont concernés), du statut des structures (les mandataires comme les prestataires ainsi que les employeurs directs sont concernés). Et même de la position, salarié ou employeur ; la Charte qualité des Hauts de Seine offre un exemple frappant[69] d'alignement autour de la professionnalisation de deux positions (salarié et employeur) dans la gestion qualité de l'Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED).
L'objectif de l'AGED classique est d'épauler la salariée (« défendre la salariée pauvre ») et la cliente (« épauler la femme cadre »). Dans la Charte qualité, ces objectifs sont retraduits en terme de professionnalisation : professionnaliser la salariée (« procurer la salariée professionnelle ») et son employeur (« forger le parent-employeur convenable »). Dans le

[69] Rapport BCC, fascicule II, page 69.

premier modèle AGED, les logiques d'actions sont différentes selon que l'on est salarié (« Régulariser le contrat de travail », « Sécuriser la situation de travail et d'accueil de l'enfant ») ou client-employeur (faciliter l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, offrir un élargissement de la gamme des services). Elles sont identiques dans le second modèle du contrôle qualité : il s'agit de former la salariée et son employeur, de les suivre, de les accompagner[70].

A travers cette démarche qualité, nécessitée par « des erreurs professionnelles, … des cas de maltraitances d'enfants par les personnes chargées de les garder »[71], il s'agit stratégiquement d'assurer « l'articulation entre Action sociale (politique territoriale de la Petite Enfance) et services des Prestations Familiales (AGED) » quand l'accueil en crèche, coûteux en investissement comme en fonctionnement « ne s'adapte pas toujours très facilement aux nouveaux modes de vie des parents et à leurs contraintes horaires ». Il s'agit d'ajouter à la dimension financière de la prestation une régulation de la situation de travail.

La politique de l'emploi

La politique active de l'emploi menée sans interruption depuis le milieu des années 70 par les pouvoirs publics en direction des associations (comme sous-ensemble d'un secteur « non-marchand ») associent des objectifs de deux ordres : l'insertion professionnelle de ceux des actifs qui rencontrent des difficultés importantes d'accès à l'emploi d'une part et, d'autre part, le développement d'emplois pérennes dans des activités utiles à la collectivité pour lesquelles les besoins ne sont pas satisfaits. Au titre de cette double « utilité sociale et solidaire », les associations se sont ainsi trouvées ainsi enrôlées, sous contraintes financières fortes, dans l'usage de mesures (CES, CEC, NSEJ) dont la conception, le financement et la gestion sont assurés essentiellement par l'Etat. Les nombreuses évaluations réalisées se sont ainsi placées du point de vue de la politique de l'emploi de l'Etat[72]. Même lorsque l'évaluation n'est pas seulement celle de l'action publique, qu'elle tente d'appréhender l'action collective par l'analyse des mesures en contexte, son destinataire reste l'Etat et son élargissement vise à mieux expliquer les causes des écarts constatés entre les objectifs de l'Etat et les réalisations. Les travaux analysés ici ont le grand intérêt de se situer du point de vue des associations et apportent des éléments

[70] « La CAF en intercalant l'association et le dispositif de la charte qui l'encadre met en place des règles et des procédures d'évaluation des compétences de la salariée et des propensions de l'employeur au pouvoir » (rapport BCC).
[71] Rapport BCC comme toutes les citations de cette partie.
[72] Conseil national de l'évaluation, Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand ; rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau (rapporteur général Bernard Simonin), La documentation française, 2002.

importants pour l'évaluation duale de la politique de l'emploi. Ils éclairent les rapports complexes des associations avec l'Etat multiforme avec lequel elles traitent.

Aussi, par rapport au schéma d'action relativement simple de la politique de l'emploi dans le secteur marchand (une incitation financière à l'embauche), des contraintes spécifiques au secteur non-marchand conduisent à d'autres schémas d'action :

. pur effet conjoncturel en évitant tout effet structurel autre que sur la composition du chômage) ; c'est le cas dans l'utilisation contracyclique des mesures où les emplois aidés se positionnent à côté des emplois permanents ;

. effet d'anticipation de diverse nature : sur le développement marchand à moyen terme de services, sur l'augmentation de la productivité d'agents pré-embauchés (mieux recrutés et mieux préparés) ;

. levier d'évolution de l'offre de services publics : effet structurel essentiel. Il suppose qu'il est légitime de substituer au marché une régulation non marchande (impossibilité de faire payer le bénéficiaire ou externalités positives) et que l'utilité collective du service offert sous une forme non marchande soit justifiée.

Cette pluralité des logiques d'action publique croise la pluralité des types d'intervention des organisations d'économie sociale, l'usage des contrats aidés, l'insertion par l'économique, la création d'activité de proximité et la mobilisation des bénéficiaires de l'action sociale ou caritative[73].

L'ESS à La Réunion

Le contexte économique et social de La Réunion[74] conduit à considérer que les emplois aidés ne servent pas seulement à réduire[75] le déficit en matière d'emploi mais aussi à maintenir une certaine cohésion sociale. Plus qu'ailleurs, l'ESS a pour mission de « re-tricoter » la société.

Les pouvoirs publics sont fortement impliqué dans le domaine de l'environnement pour des raisons sociales, économiques et réglementaires. La question de l'emploi est néanmoins primordiale : « aider à la construction de dispositifs adaptés aidant l'intégration viable et pérenne de personnes ou de structures dans le champ économique de l'environnement ». L'ESS y est très impliquée avec 468 structures employeurs (46 % du total des structures employeurs de ce champ et 59 % du volume total des contrats de

[73] Cf. Demoustier, Ramisse, article déjà cité.
[74] Rapport sur « les relations entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs de l'ESS à La Réunion » de Jean-Yves Rochoux, Emmanuel Souffrin, Nicolas Roinsard, Christian Brunaud et Guillaume Brionne.
[75] Partiellement ; le coût financier est considérable, sans doute 30 millions d'euros pour 1000 emplois créés selon les auteurs.

travail du champ) et 61 millions d'euros de masse salariale (39 % de la masse salariale totale).
La composante insertion y est dominante, ce qui atteste à la fois de l'opportunisme d'un grand nombre d'associations qui ont su exploiter les nouvelles sources de financements (du Conseil régional, notamment via les 'emplois verts') et du caractère extrêmement urgent de la création d'emplois, quitte à instituer, pour garantir une certaine paix sociale, ce que l'on appelle communément à la Réunion des 'emplois occupationnels'.

En 2000, au sens du RGP il y a 130 400 chômeurs soit un taux de chômage de 42,1 %. Il y a environ 26 000 personnes en CES, CEC, emplois jeunes et CIA*. Il s'agit majoritairement de CES et de CIA, des emplois aidés à temps partiel, à durée déterminée et faiblement rémunérés. Lorsqu'on interroge les bénéficiaires sur les activités qu'ils aimeraient exercer, les hommes désignent l'environnement et les femmes les activités liées au monde de l'enfance, les principaux domaines couverts par les emplois aidés. Ces contrats sont devenus *l'univers de référence* du public exclu de l'emploi classique. On relève encore plus à la Réunion ce qui est déjà perceptible en Métropole, à savoir la scission entre un champ de l'emploi (perspectives durables, qualifications requises, bon niveau de salaires) et un champ de l'insertion (perspectives à court terme, emplois peu qualifiés, faible niveau de salaires).Le caractère occupationnel de nombreux emplois aidés confère un certain flou au dispositif qui oscille alors entre une fonction de *support emploi* et une fonction de *support allocation*.
* Les Contrats d'Insertion par l'Activité (CIA), spécifiques aux DOM (loi Perben votée le 25 juillet 1994) et proches des CES orientent vers les secteurs d'utilité sociale.

Pour l'essentiel, les initiatives sont « à but d'emploi » et leur dimension économique, présente dans les dossiers (exemple du débouché touristique pour la thématique environnement), débouche rarement. Plus que d'innovation économique, il s'agit plutôt d'innovation sociale et d'innovation institutionnelle (réponse à un projet en échange de la paix sociale).

De même pour l'emploi, « les associations embauchent des personnes en fonction de critères qui sont décidés par les types d'aides possibles ou en raison de la proximité (familiale et territoriale) et non uniquement par des critères de compétences. Ces montages hasardeux suscitent un certain nombre d'interrogations en terme de comportements individuels. Qui prend l'initiative de monter le projet ? Quelles sont les motivations de la personne qui monte le projet ? Quelles en sont ses attentes mis à part le besoin d'emploi ? ».

Les associations environnementalistes, ayant un vrai objet scientifique, peuvent justifier leur usage spécifique des emplois aidés à partir de « l'utilité sociale » de leur activité qui leur permettent de « construire l'activité avant l'emploi », un emploi dont la qualité s'adapte aux contraintes externes de financement (comme il est indiqué, le choix d'un CDI va s'expliquer surtout par les facilités de licenciement en cas de problèmes financiers ; de même le paiement au Smic est quasi général : il s'applique aussi aux responsables scientifiques bac+8).

Les associations d'insertion sont des associations de quartiers dont la fonction est de « distribuer des emplois aidés » pour des travaux d'embellissement et d'aménagement des espaces publics. Le recrutement se construit sur un compromis entre la clientèle de l'association et celle du financeur (l'agence départementale d'insertion, la mairie) pour des « emplois occupationnels ». C'est une logique de pure consommation des emplois aidés, cohérente : pas de formation et des exigences qui portent non pas sur le travail mais sur le fait de prendre son poste à l'heure, de travailler en équipe.

Trois types de structures associatives dans l'environnement

- Les structures environnementalistes qui développent une dimension scientifique en ornithologie, agriculture bio, dans la défense du parc marin. Ses responsables sont qualifiés et font appel à des emplois-jeunes assez qualifiés. Les salaires sont un peu supérieurs au SMIC. Le personnel est très impliqué, les emplois plutôt à temps plein mais peu nombreux.
- Les structures d'insertion dans lesquelles l'environnement passe au second plan, l'objectif étant d'obtenir des contrats aidés. Le personnel est peu ou pas qualifié : prédominance des mi-temps, personnel exécutant, « emplois occupationnels », salaires au niveau SMIC, recours aux CIA (contrats d'insertion par l'activité).
- Les structures intermédiaires qui s'appuient sur le développement local : cohabitation de personnel qualifié (porteur de projet) et non qualifié (exécutants), optique de moyen-long terme (recours aux contrats aidés mais avec des ponts vers des emplois plus durables avec formation en interne ou en externe).

Les associations de développement local sont présentées comme celles dont le projet est le plus proche des objectifs de l'ESS. Par « leur ancrage territorial fort, une utilisation raisonnée des contrats aidés et une volonté de mettre en valeur le patrimoine naturel », elles arrivent à imposer leur projet de sas. Elles sont plus rares et ont parfois des difficultés dans le management de projet.

Le cas de l'Ile de la Réunion est-il exemplaire en ce sens qu'il permettrait de voir les conséquences abouties d'un usage majeur et incontournable de l'ESS pour traiter des questions d'emploi ? Il montre plutôt que la politique de l'emploi sert à beaucoup d'usages et qu'elle est essentiellement à La Réunion un moyen de distribuer des revenus à travers des emplois. Cet usage est à mettre en regard d'autres formes de redistribution. Ce qui reste spécifique néanmoins, c'est que dans la société réunionnaise, « la 'condition salariale' ne relève que d'une idéologie importée et d'un inaccessible idéal ». L'ESS joue donc un rôle important de régulation des rapports sociaux et de consolidation du lien social en utilisant un système de contrats aidés dont la forme, le salariat, serait inadaptée ? Et alors que, dans le même temps, les pratiques économiques solidaires de la population réunionnaise se heurtent « à des difficultés de législation, d'institutionnalisation, d'articulation avec les appareils politiques et économiques en place ».
La nouvelle question posée par l'étude est celle de l'usage de l'ESS comme instrument de la politique de l'emploi. Empêche-t-il la reconnaissance de la « capacité citoyenne à produire de l'économique » d'une authentique ESS réunionnaise ? L'exemple de l'aide aux personnes âgées est encore une fois intéressant et renvoie à la définition communautaire du Tiers secteur : comment y structurer des emplois pour ces femmes qui « ont en soi des compétences héritées des pratiques traditionnelles de solidarité ». Cette question n'est plus spécifique à La Réunion dont l'exemple produit néanmoins une radicalisation des deux logiques, déjà évoquées : d'un côté, la politique de l'emploi et de l'autre, « la politique du travail ». Logique dans laquelle l'ESS pourrait offrir une version non salariale de revenus accordés par la reconnaissance communautaire d'activités ?

La territorialisation

Le secteur de l'environnement à La Réunion éclaire également une autre dimension générale de transformation de la politique de l'emploi, sa territorialisation. Il donne à voir l'importance de disposer, sur le territoire, d'un interlocuteur public unique. C'est le cas à La Réunion, pour les associations du secteur de l'environnement qui travaillent avec un opérateur public essentiel, l'ONF. L'office a en effet développé dans l'île, et c'est tout à fait spécifique, une seconde fonction à côté de sa mission première. Il s'agit d'une mission d'animateur technique et financier de la création d'emplois et d'activités, dans les associations, pour la mise en valeur de l'environnement en relation avec ses retombées sur le tourisme et l'artisanat traditionnel. Lorsque les structures n'ont pas cet opérateur public, elles doivent travailler avec un partenariat regroupant des services déconcentrés de l'Etat (Diren et Ddtefp) et les collectivités locales, difficile à porter. A tout moment, l'action

conduite peut être revendiquée par l'un des partenaires, ce qui va inciter les autres à tout bloquer[76].

Cette difficulté n'est pas spécifique à La Réunion. La gestion territoriale des projets associatifs conduit en effet souvent à multiplier les risques d'assujettissement aux contraintes publiques et marchandes. Pour que sa réalisation voit le jour, le projet associatif est soumis à des jeux de négociation complexe entre de nombreux intérêts. On trouve ainsi beaucoup d'associations dont l'objet social conserve la trace du projet initial mais dont la mise en œuvre de son activité économique et son évolution sont marquées par ces contraintes territoriales. Ainsi, les « agents de développement », sans jouir d'un pouvoir formel, maîtrisent les informations cruciales : « cette position de 'portier' leur confère une position dominante dans le champ, car ils posséderaient les clés d'entrée dans les réseaux et les terrains d'action »[77]. Les porteurs de projets associatifs se trouvent souvent dans un rapport de force défavorable et engagent des compromis qui fragilisent dès le départ l'économie de leur activité.
De plus, les petites associations qui, « sans trésorerie suffisante, malgré leur volonté, leur projet, l'idéologie qu'elles défendent, dépendent des changements de cap des politiques publiques et doivent rentrer dans les cases des guichets administratifs », ne trouvent pas, dans les interlocuteurs publics de leurs territoires, des acteurs en mesure de les choisir pour leur mieux disant social ou solidaire : « ils ont des contraintes budgétaires et des contrôles financiers » qui les placent dans une logique quasi marchande « d'achats de prestations. Leurs moyens « ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées dans les textes législatifs et les discours politiques ».

Ces exemples donnent à voir deux conceptions du « local » dans l'action publique : un local individualisant (sélection individuelle des bénéficiaires) et un local globalisant (régulation des activités). Les contrats emploi – solidarité, contrats emploi consolidé et « emplois jeunes » illustrent les deux grands types d'usage du local qui caractérisent le recours au non marchand : l'individualisation, qui permet un meilleur suivi des personnes, et la globalisation territoriale des projets dans une planification locale de la réponse aux besoins non satisfaits.

Le CES est positionné comme réponse « emploi » provisoire et transitoire à un risque immédiat d'exclusion sociale, apprécié localement. Le CEC quant à lui reste toujours défini comme l'emploi stable de dernier recours. Son attrait risque de demeurer fort et la volonté de le maintenir comme « emploi de dernier recours » sera difficile à tenir.

[76] Rapport La Réunion
[77] Rapport de l'IRTS de Lorraine, Economie sociale en région lorraine. Développement local, création de services et gestion de l'emploi en milieu rural, Philippe Hirlet, Judith Kaiser et Frédérique Streicher. Rapport IRTS Lorraine par la suite.

L'engagement d'offrir une réponse locale (un emploi, une formation, à défaut un CEC) n'est certes pas complètement nouveau ; mais avec la loi contre les exclusions et les qualités de l'emploi CEC, le droit à l'emploi se trouve porté à un degré d'exigibilité jamais atteint. Selon la richesse des ressources locales, l'inemployabilité des personnes ainsi placées tiendra à des caractéristiques plus individuelles ou plus locales. Les « dérives » éventuelles de ces mesures en terme de public seront ainsi imputables soit à une mauvaise orientation des personnes , soit à un fonctionnement du marché du travail qui réclamera à son tour intervention de l'Etat et mobilisation autour du développement local.

Le programme « emploi jeune » reprend, quant à lui, l'ambition initiale des dispositifs attachés depuis vingt ans au développement des activités non marchandes. Le territoire est l'objet de l'intervention publique ; l'activité proposée est agréée si elle répond à des déficits constatés ou à un gisement d'emplois inexploité. Mais pour quelles raisons ces espaces économiques restent-ils inoccupés : sous-développement ou non solvabilité ? Si la réponse est l'absence de demande solvable, le programme « nouveaux services, emplois jeunes », utilisé hors des grands employeurs publics, risque de développer le schéma suivant : des gestionnaires agréés qui embauchent des personnes sans qualité pour des activités bon marché situées dans des niches.
Du côté de l'action publique, le territoire[78] est premier, alors que dans la démarche du développement local, c'est l'activité qui est première.

Individualisation par la proximité

Ce qui s'impose aussi aujourd'hui et qui est nouveau dans le processus d'intégration de l'économie sociale aux fonctions de l'Etat social, c'est l'individualisation du service, la montée de la demande là où il y avait auparavant l'identification du besoin. De nombreux rapports du CGP ont anticipé ces nouvelles réalités sur le thème de nouveaux services en réponse à la nouvelle demande. Dans cette perspective, le lien avec l'emploi vient de l'ancrage local de ces initiatives qui exploitent les ressources de la proximité, au moment où l'Etat recherche des opérateurs pour l'ajustement local de l'emploi, suite aux échecs ou aux insuffisances des instruments de régulation macro-économique de l'emploi. La grande tradition de l'économie sociale comme instrument de la politique de l'Etat (par exemple en ce qui concerne l'agriculture) reprend de la vigueur[79]. L'entrée de l'individualisation conduisait pourtant à un changement de configuration en renforçant les liens avec le

[78] Alain Desrosières donne une très belle formulation de la tension entre territoire et local : "Ainsi se dessine une tension entre d'une part le territoire, espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpée, et d'autre part la localité, comme support d'une vie sociale, économique et administrative aux composantes et interactions multiples dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées" (Desrosières, 1993).
[79] Pascale Moulévrier, 2003, Le Crédit mutuel, « l'économie sociale » comme consenssus, Actes de la recherche en sciences sociales.

Marché là où la tradition situait l'économie sociale du côté du Public. Dans les monographies territoriales sur l'aide à domicile[80], il est particulièrement intéressant de suivre les variations entre ces trois conceptions, celle du service public local autour du CCAS, du marché comme opérateur de la rencontre offre demande (même si l'activité, privée, est non lucrative) et enfin de l'organisation comme symbole de l'ESS.

L'implication des villes

L'implication des villes dans la réorganisation des services publics d'action sociale[81] fait suite à la prise de conscience de l'ampleur des besoins non couverts. Le risque est alors de promouvoir un dispositif à deux vitesses : un service réservé aux personnes relevant de l'aide sociale, et un autre pour celles qui ont les moyens de payer.
C'est au niveau local, à l'échelle d'un territoire, qu'il est pourtant possible de reconfigurer des activités qui aient des vertus d'intégration et de renforcement du lien social et qui constituent pour les employés concernés, une source de revenus suffisants, et de lien social. Des relations de coopération intersectorielles peuvent aisément s'y établir au bénéfice de la collectivité et de son développement économique ; cet échelon, mieux que d'autres, permet la mobilisation pour un projet commun.
Ainsi les emplois de proximité sont-ils une composante indispensable à un développement social et économique équilibré. En particulier, ils peuvent répondre à la désynchronisation du temps de travail et partant, des temps sociaux.
Les enquêtes montrent que cette désynchronisation a un fort impact sur l'organisation de la ville. Elle bouleverse aussi bien l'organisation des transports que la demande de garde d'enfants en bas âge par exemple. C'est en enjeu fort pour la municipalité de pouvoir y répondre par la régulation des nouvelles inégalités. Comment satisfaire les demandes de salariés qui souhaitent maîtriser mieux leur temps sans faire peser sur les employés des services une flexibilité insupportable des temps de travail ? Lorsque le développement des services à domicile est envisagé de façon isolée, les réponses ne sont pas satisfaisantes. « La nouvelle donne du temps social appelle une réorganisation globale et articulée de tous les services, et pas uniquement de ceux relevant de l'action sociale d'une municipalité »[82].

L'action publique

Au delà de la politique sociale, c'est toute l'action publique qui se réoriente du besoin vers une demande de plus en plus diverse pour les raisons déjà indiquées. Le programme Nouveaux services – emplois jeunes, dont l'impact est important dans le champ, a été

[80] Rapport BCC
[81] Rapport BCC.
[82] Rapport BCC.

justifié par les pouvoirs publics par la nécessité de mieux répondre aux demandes de services aux personnes et par la difficulté à connaître leurs nouvelles attentes. C'est ce qu'a confirmé une enquête réalisée en 1999 pour la Dares qui justifie a posteriori le programme par le niveau élevé d'expectative des clients et usagers potentiels.
En s'appuyant sur une étude qui portait sur les attentes des Français en matière de services à la population[83], la Dares justifie le programme Nouveaux services – emplois jeunes par la difficulté à saisir une demande potentielle de services. L'objet du programme a été précisément de financer les nouveaux emplois rendus nécessaires par ces évolutions (le programme a été justifié comme ajusté à la transformation nécessaire de l'action publique) et ces incertitudes. Le programme a pris la forme d'une aide au recrutement particulièrement importante, conjonction jamais réalisée d'un nombre très élevé de contrats aidés et d'une prise en charge presque totale du salaire. Il fallait en effet convaincre les structures de recruter pour expérimenter de nouvelles activités ou de nouveaux publics, en ouvrant des postes nouveaux soit par accueil de profils différents de salariés sur des postes classiques, soit par création de nouvelles combinaisons de tâches (renforcement de la polyvalence) soit par création de nouveaux métiers.

On trouve dans la perspective originelle du Tiers secteur de la fin des années 70[84] la première prise en compte générale de cette nouvelle donne. Le rapport est centré sur la production de nouvelles formes d'offres, celles qui répondent à ce que les auteurs nomment la « nouvelle croissance » pour bien les distinguer de la logique des besoins sociaux traditionnels qui relèvent de la « vieille croissance ». La qualification de « nouveau » souvent associée à ce regroupement d'activités (nouvelle demande, nouvelle croissance, nouveaux services, nouveaux emplois) illustre les espoirs d'emploi (gisements d'emploi) et l'engagement de la puissance publique dans l'innovation, que la recherche d'une nouvelle réponse tienne à la croissance forte d'un besoin bien identifié (par exemple liée au vieillissement de la population) – logique d'adaptation – ou d'une logique d'anticipation, de réponse à de nouveaux besoins (par exemple ceux potentiellement ouverts par l'accroissement du temps libre)[85].

[83] Gélot Didier, 2000, PIPS 2000.05 – N°18.2, Les attentes des Français en matière de services, , PIPS 2000.05 – n°18.2, Dares.
[84] Explicitée et synthétisée dans un rapport de Jacques Delors et Jocelyne Gaudin, 1978, La création d'emplois dans le secteur tertiaire : le Troisième Secteur en France, étude n° 77/33 du centre de recherche « Travail et société » de l'université Paris-IX Dauphine, rapport à la Commission des Communautés Européennes, programme de recherche et d'actions sur l 'évolution du marché de l'emploi
[85] Le rapport Nouvelles demandes, nouveaux services du Commissariat Général du Plan, septembre 1990

Politique de l'offre – solvabilisation de la demande

La solvabilisation de la demande n'est donc pas « la » réponse aux difficultés dans la structuration des services à domicile. Alain Lipietz[86] fait d'ailleurs remarquer, en utilisant le précédent de la politique sociale du logement, que l'ESS ne se justifie pas essentiellement par les problèmes de solvabilité de ses usagers. Dans ce cas, il serait économiquement plus simple d'aider la personne (par une aide personnalisée à l'accès aux services sur le modèle de l'APL) à se fournir auprès du secteur marchand. C'est la position du Medef rappelée dans un rapport récent : « solvabiliser la demande en matière sociale, plutôt que de subventionner l'offre (…) pour rendre aux citoyens la liberté de choix du prestataire. Une telle approche, outre qu'elle met sur un pied d'égalité les différents acteurs, permet aux personnes défavorisées de bénéficier des structures d'accueil et de prestations non différenciées, tout en respectant la confidentialité sur les aides qu'elles perçoivent »[87].

Même si l'offre privée à vocation sociale est aujourd'hui très faible[88], on peut imaginer que « si des services privés se développaient au fur et à mesure de la solvabilisation des usagers, il manquerait tout le '*halo sociétal*' tenant à ce que la délivrance de ces services est intimement liée au rétablissement d'un lien social, qui ne saurait se réduire à un service marchand, surtout 'bas de gamme'. (…) Il en serait d'ailleurs de même si ces services étaient repris en charge par l'administration locale (les CCAS) ou les bailleurs sociaux (Offices d'HLM) »[89].

Conclusions

Les développements qui précèdent éclairent-ils les questions posées introduction sur la capacité de l'ESS à créer des emplois salariés de qualité tout en préservant la spécificité du travail et la couverture des besoins ?

Ils indiquent que la spécificité du travail reste très fortement marquée dans les coopératives de production, même si les modèles peuvent être en crise. C'est le cas notamment dans l'agriculture où le modèle productif agricole (productiviste), est peu à peu remis en cause au bénéfice « d'une pluralité des stratégies de 'conquête' de valeur-ajoutée » avec des conséquences importantes en terme d'organisation des CUMA et des réseaux de CUMA. [90]

[86] Rapport déjà cité
[87] Medef, Marché unique, acteurs pluriels : pour de nouvelles règles du jeu, 2002.
[88] Cf. PIPS 2002, n°43.2 déjà cité.
[89] Rapport Lipietz déjà cité.
[90] Philippe Assens, La compétence d'un réseau coopératif professionnel ; le cas du réseau des CUMA.

Services aux particuliers, services aux personnes

Malgré le développement de l'ensemble des services aux particuliers[91] qui pose à l'emploi et aux salariés des questions nouvelles d'engagement, de compétence et de qualification, les services à la personne (où l'ESS est souvent hégémonique) conservent toujours certaines spécificités.

Le travail y comporte une forte composante relationnelle : « le travail de 'réparation' des accidents biographiques produits par toutes les formes de déclassement constitue un marché à la fois économique, social (les emplois familiaux à vocation morale, des auxiliaires de vie aux aides ménagères, agents les plus dominés du travail social) et politique. (…) La crise de la famille traditionnelle 'nourrit' un marché du travail dont les limites dépassent sensiblement celles du marché du travail salarié ».[92].

Dans cette perspective, « l'objectif emploi » serait de créer un lien social « substitut des antiques rapports du patriarcat ou de la piété filiale » en garantissant « le ou la prestataire des humiliations et du surinvestissement du premier, tout en accordant au bénéficiaire un peu de la chaleur de la seconde ». La réponse de l'ESS est, on l'a montré, de « construire conjointement l'offre et la demande » dans un face-à-face modulé par un tiers, en collectivisant les expériences, surtout les expériences douloureuses[93].

Transformer un savoir faire communautaire en profession

Les difficultés mais aussi les voies et moyens pour passer d'un savoir-faire domestique à un savoir-faire professionnel indiquent les efforts à accomplir pour élargir cette ambition à l'ensemble des savoir-faire communautaires.

La reconnaissance politique de l'activité est nécessaire mais non suffisante pour construire des emplois de qualité. Leur construction est avant tout sociale et doit résister dans les situations. C'est ce qui s'est déjà manifesté, après mai 68, lorsque les formes juridiques de l'ESS se sont trouvées investies par de nouveaux entrepreneurs[94]. Comme le soulignait alors Renaud Sainsaulieu[95], « le problème qui se pose aux mouvements et expériences participatives contemporaines est probablement de se distinguer de deux formes

[91] Les services aux particuliers s'opposent aux services aux entreprises.
[92] Le relationnel : diversification du monde des services et des formes d'auto-exploitation, Jean-Pierre Faguer, 1997, document de synthèse en vue de l'HDR (Paris VIII). « C'est un monde 'frontière' qui unit étroitement classes populaires et petite bourgeoisie en déclin, agents de l'Etat voués à l'encadrement moral des familles et agents des 'services' marchands 'ajustés' aux demandes des familles, travailleurs rémunérés et bénévoles de toutes sortes : militants politiques, associatifs et religieux, qui prennent peu à peu le relais des cercles amicaux et de clientélisme familial unis sur la base de liens de parenté »
[93] Rapport Lipietz
[94] Et si chacun créait son emploi ? dossier Autrement n°20, septembre 1979.
[95] Renaud Sainsaulieu, 1979, Du communautaire au 'groupal' : le cas français, Dossier de la revue Autrement n° 20.

d'absolutisme : celui de l'excès de rationalisation du travail, et celui de l'excès de communautaire, car les deux formes oint déjà fait la preuve de leur caractère impossible ».

D'une politique de l'emploi à une politique du travail

La question de l'emploi dans l'ESS conduit à la nécessité de faire un détour par le travail. Comme indiqué pour la garde d'enfant à domicile : « un objectif légitime consiste bien à progresser d'une politique d'emploi à logique quantitative vers une 'politique du travail' qui prend en compte la question de la qualité ; cette dernière peut d'ailleurs s'avérer, à l'usage, plus efficiente en ce qui concerne le développement du secteur. En effet, l'amélioration de l'activité peut contribuer à freiner les défections des ménages insatisfaits du service rendu par la garde d'enfant ; symétriquement, du point de vue du marché du travail, la reconnaissance de l'activité de garde d'enfant est susceptible de rendre celle-ci plus attractive. Ce double mouvement (limitation du défaut de la demande, extension de l'offre) devrait être à terme plus créateur d'opportunité d'emplois »[96].

L'approche qualité permet de systématiser, de considérer le travail de chacun comme le travail du collectif, le travail de l'encadrement comme le travail d'intervention. L'ajout de la dimension territoriale permet en outre de sortir des seules activités de services aux personnes pour aborder le système local des services à la population.

Assurer l'autonomie de l'ESS

Les formes d'emploi observées vont être considérées soit comme innovantes soit comme régressives et participant ou non, de fait, à un processus de déconstruction générale de l'emploi et du chômage, selon l'appréciation qui est faite de la consistance du champ, considéré soit comme un espace possédant une certaine marge d'autonomie soit, au contraire, comme assujettie, plus ou moins complètement, au Public et au Marché.

Croisement de l'appréciation de l'autonomie de l'ESS avec la spécificité de ses emplois

	Souveraineté	Assujettissement
Innovation	**Expérimental** Expérimentation avec potentiel d'exportation, sas	**Régressif** Bricolage, nasse, Chimère
Précarité	**Déstructuré** Dérogation spécifique sans risque de contagion	**Déstructurant** Déconstruction de l'emploi et du chômage

[96] Rapport BCC.

Des nécessités et des valeurs

La lecture des rapports confirme l'importance des effets de la réorientation de la politique sociale de la couverture des besoins sociaux vers la réponse à toutes les demandes. Elle conduit à une convergence entre les objectifs historiques de l'économie sociale (du côté des besoins, opérateur et aiguillon de Public) et ceux, plus sensibles aux évolutions des demandes et des aspirations, de l'économie solidaire (du côté du Marché). C'est en ce sens qu'on peut comprendre les bouleversements internes de l'ESS du fait de la prise en compte des nouvelles modalités d'action sociale réclamée par leurs usagers et plus prosaïquement imposée par la réorientation des financements.

Plus qu'une économie des intentions, des valeurs, l'ESS apparaît d'abord, au fil des rapports, comme une économie des nécessités construisant des biens communs plus ou moins larges. Ce bien commun peut être explicité selon les trois dimensions du travail, de l'activité et des finalités (de l'action). La première correspond à un accord sur des modalités de fonctionnement du collectif de travail, typique de la coopérative de production. La deuxième dimension est celle de l'activité, réponse aux besoins sociaux (reconnus ou à faire reconnaître) ou bien réponse à l'ensemble des demandes qui s'expriment sur le territoire. La dernière dimension correspond à la prise en compte des finalités pour lesquelles le travail et l'activité peuvent prendre sens (être instrumentalisés).

Rassemblés autour d'un bien commun, les acteurs forment un collectif composé de salariés, de bénévoles, d'usagers, d'élus, rassemblés par une commune renonciation à l'optimisation de leur intérêt propre. Chaque cause va ainsi construire son économie. L'ESS regroupe ces économies singulières qui s'expriment dans trois grandes formes juridiques, la coopérative, la mutuelle et l'association. En terme d'emploi, les dérapages qui perdurent au delà d'une phase de précarité que l'innovation peut expliquer, sont inquiétants, même lorsque la précarité passe par les emplois aidés. Que la forme associative serve à créer des emplois dans le but d'une redistribution de revenus n'est pas problématique dès lors que l'usage est reconnu et que l'objet social est redéfini ; de la même façon, à l'opposé, en cas de transformation des structures sociales en entreprises de service.

Qualité de l'emploi – couverture des besoins et réponse aux demandes

L'amélioration des emplois se fait-elle au détriment des usagers des services ? C'est ce que suggère la présentation sous forme de dilemme des résultats d'une récente enquête européenne sur l'aide à domicile[97]. La contrainte essentielle qui pèse est financière. Dans

[97] Fondation de Dublin sur les conditions de vie et de travail.

son rapport, Alain Lipietz considère que le financement de la création des services pourrait être obtenue, à coût constant, par l'activation des dépenses passives de l'emploi. Même si on peut s'accorder sur le fait que le Tiers secteur communautaire a effectivement une vocation affirmée d'insertion, cette approche n'assure ni un niveau suffisant de rémunération et de reconnaissance sociale de ces activités, ni leur pérennité en cas de retournement de la situation globale de l'emploi. Elle signale surtout qu'une meilleure efficacité des dépenses pour l'emploi est possible.

La thèse défendue par J.-M. Harribey[98], cité dans plusieurs rapports, est que la richesse produite par ces activités permet de rémunérer les salariés, qu'il ne s'agit donc pas d'un coût, d'une dépense prélevée sur la richesse produite, contrairement aux théories libérale (le privé supporte la charge du non-marchand) et marxienne (ces activités produisent de la richesse mais pas de revenus). Cet indispensable débat entre macro-économistes va se poursuivre longtemps.

Une troisième position consiste à lier salaire et productivité : « il importe de comprendre que la création de collectifs, sous la forme de coopératives ou d'associations d'économie solidaire, est susceptible d'engendrer une forte efficacité économique (…). Bref, au jeu de la coopération, jusqu'à un certain stade, tout le monde est gagnant » [99]. Mais « cette efficacité économique dans la production des richesses marchandes n'est présente qu'aussi longtemps que leur obtention est subordonnée à l'idéal d'une autre richesse, proprement humaine et sociale – l'amour de la famille, l'amitié des coopérateurs, le sens de la justice, la solidarité face au malheur, etc. -, qu'aussi longtemps qu'elle fait vivre des moments de gratuité et de don qui seuls donnent leur sens à l'ensemble du processus ».

Cette perspective qui rejoint les thèses conventionnalistes laisse finalement entendre que la question de l'emploi dans l'ESS sera toujours problématique, dès lors que la dimension de la finalité sera posée : « Sur un versant, la part du gratuit se présente comme moment et moyen de la richesse matérielle. Sur l'autre, elle figure l'instance de la richesse pure et le véritable but poursuivi, la fin par excellence. Et il faut que la fin soit désirée comme telle et pour elle-même pour pouvoir devenir un moyen efficace. »

[98] J.-M. Harribey, Le travail productif dans les services non marchands : un enjeu théorique et politique (http://harribey@u-bordeux4.fr).

[99] Alain Caillé, 2003, Sur les concepts d'économie en général et d'économie solidaire en particulier, Recherches, revue du Mauss n°21 L'alter-économie ; quelle « autre mondialisation » ? (fin), éditions La Découverte – Mauss. Et citations suivantes.

Protéger les secteurs public et privé

La question de la frontière entre l'ESS et les autres économies (domestique, artisanale, publique et capitaliste) est sensible pour les pouvoirs publics qui ont utilisé son importante partie non marchande pour mener leur politique de l'emploi depuis la fin des années 1970. Elle conduit à maintenir une bonne part du milieu associatif dans un ailleurs « social » ou « sociétal » qui autorise tous les usages conjoncturels. La complémentarité est fortement articulée à la spécificité ; cette spécificité va ainsi légitimer un fort encouragement public (les effets de substitution des aides sont minimes en cas de spécificité). Argument dont les dispositifs de la politique de l'emploi réservés au non marchand vont user (répondre à des besoins pas ou mal satisfaits, utilité sociale) et abuser, selon les critiques qui dénoncent la fiction d'une « nouveauté » qui cache de franches substitutions (par rapport au public – fonction publique au rabais ; par rapport au privé – concurrence déloyale) derrière de minuscules innovations.
Le Medef, en proposant de supprimer cette notion d'économie « dite sociale » et en voulant isoler un secteur caritatif dont le financement par les particuliers et les entreprises ferait l'objet d'incitations fiscales, entend aligner l'ensemble des interventions économiques, réalisées sur un marché unique, sur des règles de concurrence universelles.

Aussi, il semble essentiel de maintenir les critères négatifs de définition de l'ESS, ceux qui protègent les autres secteurs : une économie non publique, non paritaire, non domestique, non lucrative.
Tout en continuant à viser une caractérisation positive de cette économie : démocratique, volontariste, mutualiste et solidariste (interne et externe)[100]. Comme l'indique Alain Caillé, « l'économie ne peut pas être en tant que telle solidaire. Seul peut l'être le principe éthico-politique qui décide de surseoir au primat de l'individualisme pour instituer l'économique sur d'autres bases que le seul échange marchand. On en conclura que l'économie solidaire – entendons : le mode d'institution solidaire de l'économie – ne peut être viable par la vertu d'une introuvable auto-cohérence économique – dont seul le marché est susceptible de jouir -, mais seulement par la cohérence et la puissance de son principe éthico-politique fondateur. C'est en raison d'une puissance de ce type que le service public, l'économie publique qui s'y est longtemps adossée et la protection sociale se sont vus dotés d'effectivité »[101].

[100] Rapport ESEAC
[101] Alain Caillé, 2003, Sur les concepts d'économie en général et d'économie solidaire en particulier, article déjà cité