



## Services à la personne





# Sommaire

<b>1. Panorama général des services à la personne en Haute-Normandie et différences entre les deux départements</b>	<b>5</b>
1.1 Tendances générales	5
1.2 Caractéristiques de l'offre agréée	6
1.3 L'emploi dans les organismes agréés	6
1.4 L'emploi direct	8
1.5 Synthèse	9
<b>2. Les organismes agréés des services à la personne de Haute-Normandie</b>	<b>10</b>
2.1 Cartographie de l'offre de services à la personne	10
2.1.1 Qui sont les organismes agréés étudiés ?	10
2.1.2 Le rapport aux dispositifs publics	10
2.1.3 Les caractéristiques des clients et bénéficiaires	10
2.1.4 Les politiques commerciales	11
2.1.5 Les politiques de ressources humaines	11
2.1.6 Les spécificités des salariés la perception des compétences et des formations	12
<b>3. Les facteurs explicatifs des écarts en emplois dans les services à la personne entre l'Eure et la Seine-Maritime</b>	<b>13</b>
3.1 Quel poids représentent ces activités ?	14
3.2 Les activités d'action sociale (aide à domicile)	14
3.3 Les activités de ménage	16
<b>4. Gisement d'emploi et enrichissement des services : des objectifs en tension dans le secteur des services à la personne</b>	<b>17</b>
4.1 Des logiques différentes qui se heurtent à des difficultés spécifiques : gisement d'emploi vs. enrichissement en services	17
4.2 Des acteurs, des stratégies et des modèles différents	20
<b>Conclusion</b>	<b>21</b>
<b>Références bibliographiques</b>	<b>21</b>
<b>Annexe</b>	<b>22</b>





# Réguler les services à la personne en Haute-Normandie

## Des logiques départementales contrastées

François-Xavier Devetter et Florence Jany-Catrice<sup>1</sup>  
 Franck Bailly, François Horn et Alexandre Léné

### 1. Panorama général des services à la personne en Haute-Normandie et différences entre les deux départements

#### 1.1. Tendances générales

Les services à la personne sont marqués en France par des mutations rapides sous le double effet de la croissance de certains besoins sociodémographiques, et de régulations publiques qui se sont largement appuyés sur la création d'un secteur des services à la personne pour fournir des réponses à ces besoins.

La région Haute-Normandie n'est pas épargnée par ces mutations, et cette contribution vise à établir un bilan en termes de niveaux et d'évolution de l'emploi, en centrant

le constat sur les écarts entre les deux départements de l'Eure et de la Seine-Maritime.

Nous adoptons cette posture comparatiste qui produit des différences fines, des écarts, du relief, non pas pour identifier un territoire qui constituerait en quelque sorte le benchmark, le département déployant la «bonne pratique» au détriment de l'autre. Cela n'est ni notre projet théorique, ni notre intention politique. Nous visons plutôt à identifier ce qui, dans le secteur hétérogène des services à la personne, peut faire «système» sur un territoire. Dans le champ des services à la personne, le département constitue une bonne unité d'observation.

A partir d'une combinaison de données administratives issues de la Dares<sup>2</sup>, et de l'Ircem<sup>3</sup>, on observe une histoire propre à chaque terri-

toire : d'un côté l'Eure est caractérisée par un *niveau élevé d'emplois associatifs* ; de l'autre, la Seine-Maritime accuse un certain déficit en emplois et en heures de travail dans l'associatif, et en contrepartie a nettement plus d'emplois directs (emplois déclarés et de gré à gré)<sup>4</sup>. Mais globalement, ces deux territoires sont marqués par l'importance de l'emploi direct (voir infra), et par une tendance à l'émiettement progressif et des structures d'offre et des emplois.

Au total, en 2008 on compte environ 50 000 emplois dans le champ des services à la personne en Haute-Normandie, soit une création nette de 5 400 emplois entre 2005 et 2008. Mais cette croissance de l'emploi a été inégale : elle est un peu moins de 14 % dans l'Eure contre 11,3 % en Seine-Maritime.

<sup>1</sup> Les résultats que nous fournissons dans ce document sont le fruit d'une recherche collective unissant des chercheurs du CLERSE (Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques) à Lille et du CARE à Rouen (Centre d'analyse et de recherche en économie, équipe mondialisation et régulations) : F. Bailly. Il a donné lieu à un rapport (Jany-Catrice (coord.), 2010) disponible sur simple demande. Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont accepté de nous consacrer du temps : le comité de pilotage mis en place par la DIRECCTE de Haute-Normandie ainsi que l'ensemble des acteurs qui ont accepté de répondre à nos questions, lors de nos entretiens semi-directifs, et à l'occasion de l'enquête quantitative administrée par Internet.

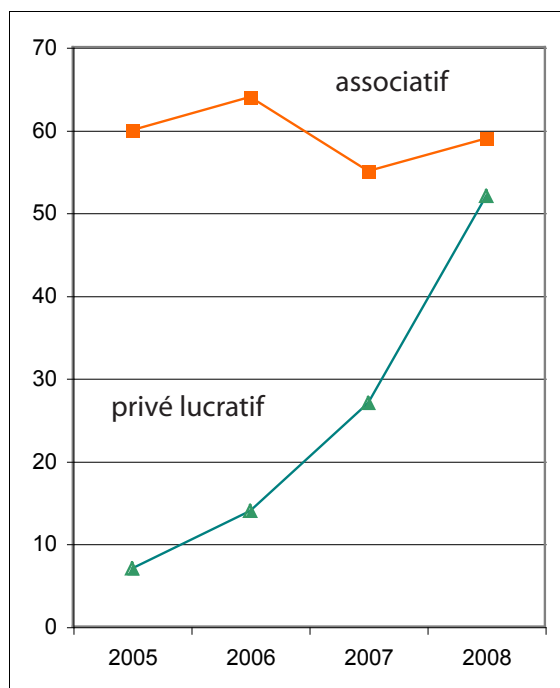
<sup>2</sup> Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques.

<sup>3</sup> Institution de Retraite Complémentaire des Employeurs de particuliers.

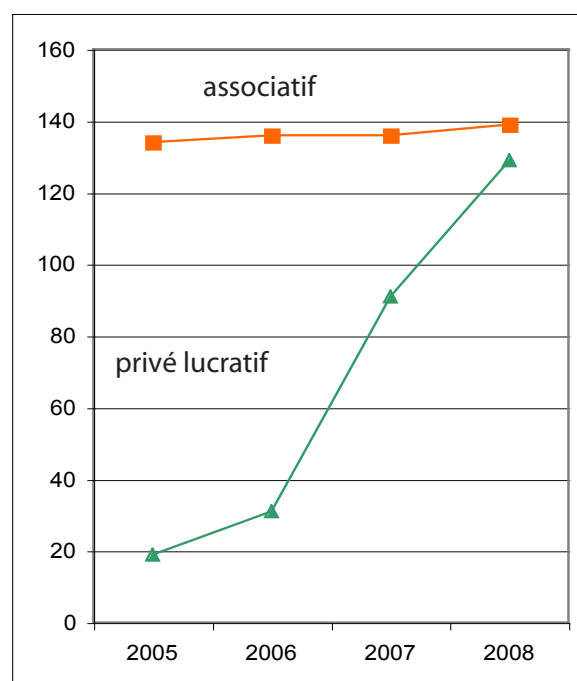
<sup>4</sup> L'emploi direct est 2,4 fois plus élevé en Seine-Maritime que dans l'Eure ; en revanche, ce ratio tombe à 1,9 pour les emplois relevant du régime prestataire. Pour mémoire, la population de Seine-Maritime est environ deux fois plus importante que celle de l'Eure.

## Graphiques 1 : Nombre de structures agréées dans les deux départements

**Eure : Nombre de structures agréées selon leur statut**



**Seine-Maritime : Nombre de structures agréées selon leur statut**



Au total la croissance de l'emploi est de 12 % dans la région haute normande entre 2005 et 2008, ce qui est de 8 points inférieurs à la dynamique au niveau français. Autrement dit, on ne semble pas retrouver, en Haute-Normandie, le dynamisme affiché en France, en particulier par l'Agence nationale des services à la personne, de la croissance d'activité.

**Tableau 1 : Niveau et variation de l'emploi dans les structures agréées des services à la personne**

	2005	2006	2007	2008	Variations 2005-2008
Haute-Normandie	14 839	13 202	11 094	9 915	- 33 %
27 - Eure	3 511	3 445	2 968	2 949	- 16 %
76 - Seine-Maritime	11 328	9 757	8 127	6 966	- 39 %
Total France entière	371 700	399 152	422 305	424 427	+ 14 %

Source : à partir des données administratives de la Dares

### 1.2. Caractéristiques de l'offre agréée

En 2008, on compte 111 structures agréées dans l'Eure et 268 en Seine-Maritime. Le nombre de structures agréées, qui regroupe à la fois les structures associatives, publiques (Centres communaux d'action sociale, CCAS) et privées a considérablement augmenté entre 2005 et 2008. Cette croissance a été plus prononcée en Seine-Maritime que dans l'Eure (près de 10 points de croissance de différence). L'offre est marquée par une croissance rapide des agréments obtenus

par les entreprises à but lucratif. Cela contraste avec la stabilité du nombre d'agrément des associations (en Seine-Maritime) et la baisse des agréments obtenus par les associations dans l'Eure.

### 1.3. L'emploi dans les organismes agréés

La croissance globale de l'emploi est marquée par des tendances contrastées : une baisse récente de l'emploi dans les associations et les CCAS compensée par une hausse de l'emploi direct (voir § 1.4.).

Les associations des services à la personne et CCAS ont perdu dans la région près de 5 000 emplois entre 2005 et 2008. Et cette baisse est nettement plus marquée en Seine-Maritime (-39%) que dans l'Eure (-16%).

Cette rupture est historique dans la croissance de l'emploi associatif comme en témoigne le graphique 2.

En outre, l'emploi moyen par organisme a été divisé par deux (dans l'Eure) ou trois (en Seine-Maritime). On assiste donc à un émiettement de l'emploi : aujourd'hui, en 2008 on enregistre un nombre moyen de 27 emplois par organisme agréé, contre plus de 50 dans l'Eure et plus de 70 en Seine-Maritime seulement trois ans auparavant.

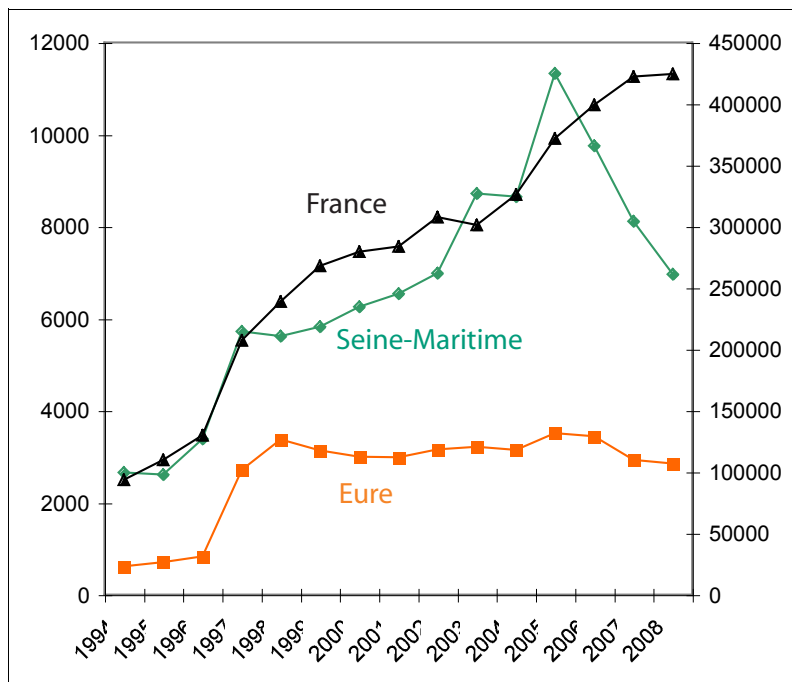
Ces tendances peuvent être nuancées selon les régimes d'emploi. L'évolution de la répartition de l'emploi entre prestataire et mandataire révèle la place importante occupée par le régime prestataire dans l'emploi total des organismes agréés, place plus importante dans l'Eure (77 % des emplois en 2008), même si, au fur et à mesure du temps, les écarts avec la Seine-Maritime s'estompent. En Seine-Maritime en effet, c'est surtout l'emploi mandataire qui diminue assez drastiquement sur la période 2004-2008.

Mais les écarts en emplois n'éclaircissent qu'une partie des contrastes. Dans un secteur marqué par l'importance du travail à temps partiel, il est utile de tenir compte de la durée du travail.

Dans les organismes régionaux, la durée du travail est inégale selon les modalités de recours à l'emploi et selon les départements : dans l'Eure, c'est dans les associations que les temps travaillés sont les plus élevés. En Seine-Maritime, entreprises privées à but lucratif et associations offrent des emplois de durée du travail presque équivalente (voir tableau 2).

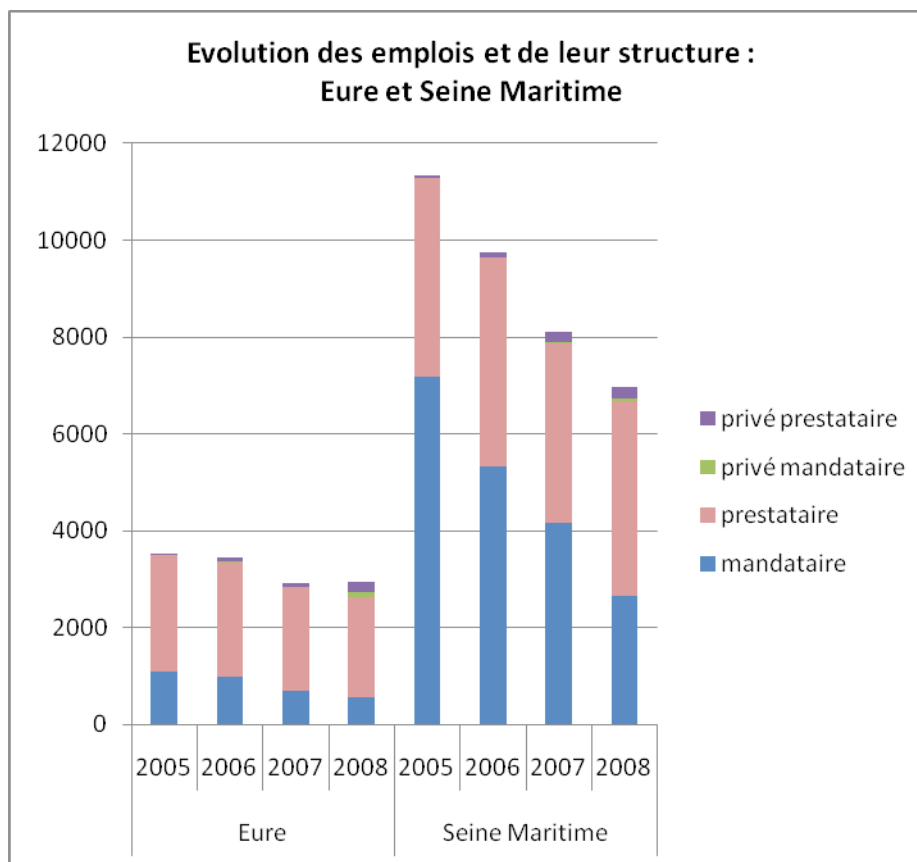
**Graphique 2 : Evolution de l'emploi dans les structures agréées de services à la personne**

**Evolution de l'emploi dans les structures agréées de 1994 à 2008**



Source : à partir des données administratives de la Dares

**Graphique 3 : Evolution de la répartition de l'emploi entre régime prestataire et régime mandataire : 2005 - 2008**



Source : à partir des données administratives de la Dares

#### 1.4. L'emploi direct

On ne peut évidemment se limiter à une analyse de l'emploi dans les organismes agréés lorsqu'il s'agit de caractériser le marché du travail des services à la personne. Bien que les données de l'emploi direct posent une série de difficultés qu'il n'est pas ici question d'étudier dans leur exhaustivité<sup>5</sup>, nous proposons une quantification de ces emplois.

Entre 2005 et 2008, l'emploi direct a évolué de façon positive, nettement plus en tout cas, que l'emploi dans les organismes agréés.

Sur cette période, la croissance de cet emploi a été de + 18 % dans l'Eure, contre + 13 % en Seine-Maritime. Mais approcher ces évolutions par le biais des heures travaillées est, une fois encore, l'occasion de proposer une histoire plus nuancée : les heures travaillées en emploi direct dans l'Eure ont progressé alors de + 6% sur la période 2005-2008 contre une croissance d'environ + 3% en Seine-Maritime. On observe donc une source de fragmentation supplémentaire du champ des services à la personne en Haute-Normandie : le nombre d'emploi a assez nettement augmenté entre 2005 et 2008, d'environ 14 %. Mais cet emploi, est à temps de plus en plus «court».

**Tableau 2 : Le volume d'activité annuel moyen par emploi Régimes prestataires comparés**

	France	Eure	Seine Maritime	Haute Normandie
Régime prestataire (associatif et CCAS)	832 (+ 5 %)	1 090 (+ 11 %)	679 (- 11 %)	818 (- 3 %)
Régime prestataire (entreprises privées à but lucratif)	722 (+ 36 %)	783 (+ 175 %)	831 (+ 151 %)	809 (+ 152 %)

Source : à partir des données administratives de la Dares

**Tableau 3 : Evolution de l'emploi direct dans le secteur des SP en Haute-Normandie : 2004 - 2008**

	Eure	Seine Maritime	Haute Normandie	France
2004	10 275	26 385	36 660	1 126 170
2005	10 896	27 316	38 212	1 168 534
2006	11 733	28 775	40 508	1 270 988
2008	12 863	30 767	43 630	1 376 206
Variation 2004-2008	+ 25 %	+ 17 %	+ 19 %	+ 22 %
Variation 2005-2008	+ 18 %	+ 13 %	+ 14 %	+ 18 %

Source : à partir des données administratives de la Dares. Données annuelles

**Tableau 4 : Répartition de l'emploi direct et des heures travaillées annuellement dans l'Eure, 2008**

	Emploi	Heures travaillées	Part des HT
Emploi de maison (ménage)	12 039	3 454 210	93,4 %
Garde d'enfants	576	208 269	5,6 %
Autres	248	34 233	0,9 %
Total	12 863	3 696 712	

Source : à partir des données Ircem, 2008 données annuelles. Données Dares, 2008

<sup>5</sup> Voir Devetter, Jany-Catrice, Ribault, 2009, et notre rapport Jany-Catrice (coord.), 2010



Enfin, dans les services à la personne, l'emploi direct concerne pour l'essentiel les activités de ménage chez les particuliers. Ainsi en 2008, dans l'Eure, 93,4 % des heures travaillées sous le régime de l'emploi direct concerne ce type d'activité et 94,2 % en Seine-Maritime (tableau 5).

### 1.5. Synthèse

Globalement, c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution de l'emploi en organismes agréés et en emploi direct, on observe 8 % de croissance des heures travaillées en Haute-Normandie entre 2004 et 2008. Cette croissance se répartit entre d'une part +13 % de croissance des heures travaillées dans l'Eure contre seulement + 6,4 % en Seine-Maritime sur ces quatre années. D'autre part, entre 2005 et 2008, c'est-à-dire à partir de la mise en place du Plan Borloo, on enregistre une quasi-stagnation de l'activité : + 1,7 % d'augmentation des heures travaillées dans la région, fruit d'un côté d'une faible croissance des heures travaillées dans l'Eure (+ 3,8 % en trois ans), contre à peine 1 % d'augmentation sur la période en Seine-Maritime.

Cela nous permet de fournir des résultats en base d'équivalents temps plein (ETP): dans la région

**Tableau 5 : Répartition de l'emploi direct et des heures travaillées en Seine-Maritime, 2008**

	Emploi	Heures travaillées	Part des HT
Emploi de maison (ménage)	28 722	11 742 495	94,2 %
Garde d'enfants	1 583	657 459	5,3 %
Autres	462	62 976	0,5 %
Total	30 767	12 462 930	

Source : à partir des données Ircem, 2008 données annuelles. Données Dares, 2008

**Tableau 6 : Une synthèse : l'emploi dans le secteur des services à la personne en Haute-Normandie : prestataire et emploi direct**

	Eure	Seine Maritime	Haute Normandie	France
2004	12 489	30 181	42 670	1 311 189
2005	13 323	31 449	44 772	1 379 803
2006	14 161	33 201	47 362	1 500 108
2008	15 132	35 017	50 149	1 655 391
2008/2004	21 %	16 %	18 %	26 %
2008/2005	14 %	11 %	12 %	20 %

Source : à partir des données Ircem, 2008 données annuelles. Données Dares 2008

L'emploi total a été calculé à partir des emplois des organismes agréés hors mandataires + des emplois directs-données annuelles

de Haute-Normandie, il y a eu une création nette en ETP dans le champ des services à la personne *extrêmement faible* : de l'ordre de 220 emplois en ETP sur 3 ans, soit une moyenne de 73 ETP créés par an. Ce faible dynamisme est plus visible en Seine-Maritime : +82 ETP seulement, contre +137 dans l'Eure<sup>6</sup>. Cette activité est inégalement répartie

également en termes de modalité de recours à l'emploi. Ainsi, 6 heures de travail sur 10 sont réalisées en emploi direct dans les services à la personne du département de l'Eure, contre plus de 8 heures travaillées sur 10 en Seine-Maritime, et concerne, dans 94 % des cas, des activités de ménage chez les particuliers.

<sup>6</sup> En guise de comparaison, on note que la croissance en ETP entre 2005 et 2008 a été, en France, de l'ordre de 152 000 ETP sur les trois ans, soit une croissance d'environ 50 000 ETP par an en moyenne.

## 2. Les organismes agréés des services à la personne de Haute-Normandie

Nous avons mené une enquête<sup>7</sup> auprès des organismes de services à la personne de Haute-Normandie pour approfondir la connaissance de ces organismes, à propos desquels les informations sont très fragmentaires<sup>8</sup>. Nous établissons ici une cartographie de l'offre de services et en retraçons l'évolution.

### 2.1. Cartographie de l'offre de services à la personne

Si les associations, acteurs historiques du champ de l'aide à domicile ont déjà fait l'objet de nombreuses études, d'autres types d'organismes demeurent largement inconnus. C'est le cas des entreprises qui sont apparues très récemment, invitées à le faire par le Plan Borloo. C'est aussi celui des CCAS qui restent souvent à l'écart des analyses traditionnelles.

#### 2.1.1. Qui sont les organismes agréés étudiés ?

D'un côté, on trouve des associations d'aide à domicile assez anciennes, ou des CCAS. Ces organismes sont de taille parfois importante (25 organismes ont, dans l'échantillon, plus de 50 salariés) et ont été créés le plus souvent avant les années 90. De l'autre côté, on identifie des PME ou des micro-entreprises as-

**Tableau 7 : Nombre d'organismes agréés par effectif salarié et par activité au 31 Décembre 2009**

nombre de salariés	0	1 à 10	11 à 50	51 à 100	101 et plus
Aide à domicile	28	31	40	13	11
<i>dont associations</i>	16	15	24	9	9
<i>dont CCAS</i>	6	7	3	3	2
<i>dont Entreprises</i>	6	9	7	1	0
Ménage-repassage	5	10	6	0	1
Jardinage	7	17	2	0	0
Services info/ soutien scolaire	13	2	0	0	0
Garde d'enfants	1	0	5	0	0

Source : enquête quantitative administrée dans la région Haute-Normandie en 2010

sez réparties sur tous les segments d'activité, bien que chacune d'entre elle soit toujours spécialisée sur un segment. La plupart ont été créées depuis 2005, et le plan Borloo.

#### 2.1.2. Le rapport aux dispositifs publics

L'enquête confirme les constats enregistrés au niveau national : le plan Borloo a particulièrement favorisé la création d'entreprises à but lucratif offrant de « nouveaux services » ; mais aussi celles, plus rares, s'installant sur les segments traditionnels du ménage et de l'aide à domicile. Implantées de plus longue date, les associations ont, en revanche, bénéficié des mesures de solvabilisation (notamment de l'APA, en place depuis 2002) pour se développer (voir tableau 8). Les dispositifs de soutien

de la demande éclipsent largement les aides directement fournies à l'offre.

#### 2.1.3. Les caractéristiques des clients et bénéficiaires

L'enquête montre clairement que les services à la personne sont fortement segmentés selon le statut juridique des organismes agréés, non seulement en matière d'activités (aide à domicile vs. autres services) mais également en matière de types de bénéficiaires, y compris pour le seul segment de l'aide à domicile. Les entreprises à but lucratif s'adressent majoritairement à un public moins âgé, et nettement plus aisé, notamment lorsqu'elles se spécialisent dans l'aide à domicile.

<sup>7</sup> Cette enquête a été réalisée grâce à un questionnaire administré par Internet, et accessible en ligne. Les organismes agréés ont été invités à remplir ce document soit directement par internet soit via un questionnaire papier. Un premier envoi a été effectué par courriel suivi d'un courrier postal et enfin d'une relance téléphonique.

En dépit des difficultés d'administration du questionnaire (dues notamment à la très grande hétérogénéité du champ), nous avons obtenu un fichier contenant 134 variables ou questions renseignées (mais pas toujours totalement) et 192 structures ont répondu au questionnaire (soit un taux de réponse de 40 %). Les organismes des services à la personne (OSP) ont fourni des renseignements relatifs aux thèmes suivants : identification de la structure (raison sociale, statut juridique, n°siret etc.), principales activités pratiquées, nombre d'heures travaillées, date de création des structures, nombre de salariés, services proposés, concurrents, rôle des pouvoirs publics, clients / bénéficiaires, formation, qualité, rémunération, encadrement et professionnalisation, statut du personnel (contrat de travail), conditions de travail, etc. Voir en annexe le tableau de l'échantillon.

<sup>8</sup> En particulier parce que le périmètre des services à la personne ne ressortit d'aucune logique statistique stable. En conséquence, les principaux dispositifs d'observation quantitatifs peinent à appréhender la richesse potentielle de ces offreurs. Voir Devetter, Jany-Catrice, Ribault 2009.

**Tableau 8 : «Le plan Borloo vous a-t-il incité à créer votre activité ?»  
Réponse selon l'activité principale**

Activité principale	non	oui	Total
Aide à domicile	66	34	100
Garde d'enfants	20	80	100
Jardinage	40	60	100
Ménage et repassage	29	71	100
Soutien scolaire et services informatiques	25	75	100

en % des organismes répondants

Source : enquête quantitative administrée dans la région Haute-Normandie en 2010

**Tableau 9 : Part des cadres et professions libérales parmi les clients ou usagers**

	Moins de 25 %	26 - 50 %	Plus de 50 %	Effectif total
Aide à domicile	62	4	6	72
dont associations	53	0	2	55
dont CCAS	5	0	0	5
dont Entreprises	4	4	4	12
Ménage-repassage	2	3	6	11
Jardinage	2	10	7	19
Services info/ soutien scolaire	4	5	1	10
Garde d'enfants	1	0	3	4

Lecture : Parmi les OSP de l'aide à domicile, 62 structures estiment à moins de 25 % la part des CSP + au sein de bénéficiaires des services

Source : enquête quantitative administrée dans la région Haute-Normandie en 2010

**Tableau 10 : Mode de détermination des tarifs**

	Logique d'offre	Logique de marché	Ne se prononcent pas	Total
Aide à domicile	14	23	6	43
dont associations	9	5	2	16
dont CCAS	4	0	3	7
dont Entreprises	1	16	1	18
Ménage-repassage	4	11	1	16
Jardinage	3	19	2	24
Services info/ soutien scolaire	1	11	1	13
Garde d'enfants	1	4	0	5

Nombre d'organismes répondants

La logique d'offre correspond à des tarifs déterminés par les coûts de production ou imposés par des prescripteurs. Les logiques de demande font référence aux tarifs fixés par rapport aux concurrents ou au marché. Lecture : 14 OSP de l'aide à domicile sur les 43 ayant répondu à la question déclarent fixer leurs prix en fonction d'une logique d'offre.

Source : enquête quantitative administrée dans la région Haute-Normandie en 2010

## 2.1.4. Les politiques «commerciales»

### Tarifs

Face à une concurrence jugée plus intense, les associations et les entreprises à but lucratif ne réagissent pas de manière identique. Si les premières s'inscrivent dans une logique assez réglementée, les secondes adoptent plus aisément une démarche commerciale : ces différentes stratégies se répercutent sur des tarifs légèrement plus élevés dans les structures à but lucratif. La logique marchande est cependant bien plus présente dans les nouveaux services que dans l'aide à domicile.

### Diversification de l'activité

Les organismes qui étaient spécialisés dans les activités de ménage tendent à se diversifier : 6 organismes sur 20 dont l'activité principale est le ménage déclarent s'être diversifiés contre 3 qui se spécialisent. Au contraire l'aide à domicile semble se spécialiser davantage : 22 spécialisations contre 16 diversifications sur un nombre de répondants total de 115.

L'absence de changement demeure néanmoins le comportement dominant : les organisations ne semblent pas, dans leur ensemble, changer radicalement leur stratégie de choix des services proposés.

Lorsque les stratégies ont évolué, les organismes ont motivé ces changements, par le fait qu'ils auraient «suivi la demande». Cet argument est majoritaire (33 sur 44 réponses). Dans un nombre de cas plus réduit (et uniquement pour des associations), la diversification est légitimée par la volonté d'augmenter le temps de travail des intervenants (5 associations sur les 21 ayant répondu) (voir tableau 10).

La perception de la concurrence varie à la fois en fonction de l'activité principale exercée, et du statut de l'organisme.

- Principal concurrent pour le jardinage, pour les «nouveaux services» et dans une moindre mesure le ménage et la garde d'enfants, le travail au noir n'apparaît pas comme une concurrence importante pour l'aide à domicile. Dans l'aide à domicile, c'est l'emploi direct qui demeure considéré comme le concurrent essentiel, bien avant les autres associations, les CCAS, et, seulement après, les entreprises. Pour tous les autres services, les entreprises apparaissent comme la seconde source de concurrence (les associations et les CCAS étant globalement absents de ces activités).

- Pour l'aide à domicile, seule activité pour laquelle des comparaisons entre statuts d'organisation soient possibles, les entreprises à but lucratif semblent plus sensibles à la menace que constitue le travail au noir, tandis que les associations disent être davantage confrontées à la concurrence exercée par l'emploi direct.

**Tableau 11 : Caractéristiques des salariés (sexe et âge)**

	Taux de féminisation	Moins de 30 ans	30 à 39	40 à 49	50 et +
Aide à domicile	93 %	12 %	24 %	52 %	12 %
<i>dont associations</i>	95 %	8 %	22 %	61 %	8 %
<i>dont CCAS</i>	99 %	10 %	20 %	38 %	30 %
<i>dont Entreprises</i>	79 %	27 %	34 %	31 %	8 %
Ménage-repassage	89 %	27 %	28 %	28 %	16 %
Jardinage	23 %	49 %	16 %	28 %	7 %
Services info/soutien scolaire	25 %	0 %	50 %	25 %	25 %
Garde d'enfants	100 %	28 %	34 %	26 %	11 %

Lecture : Parmi les OSP de l'aide à domicile 93 % des salariés sont des femmes, 12 % ont moins de 30 ans  
Source : enquête quantitative administrée dans la région Haute-Normandie en 2010

De manière unanime, la concurrence est perçue comme plus intense depuis quelques années. Ce constat est particulièrement fort pour le jardinage (100 % des réponses) et pour les associations d'aide à domicile (80 % des organismes concernés). Cette concurrence est cependant très localisée et concerne des activités de proximité : le marché est considéré comme «local» dans plus de 90 % des cas. Seules les entreprises à but lucratif d'aide à domicile se placent un peu plus souvent sur un marché plus étendu (22 %). Pour autant, sur ces marchés de proximité, les organismes ne parviennent pas à percevoir précisément leur position : ils sont rarement en capacité d'évaluer leur «part de marché» (quelques exceptions pour des associations dominantes), ce registre de la performance marchande n'étant pas dans leur culture.

### 2.1.5. Les politiques de ressources humaines

Fortement féminisés et composés

de salariés plutôt âgés (tableau 11), les services à la personne sont marqués par des contraintes temporelles nombreuses et des rémunérations basses et cela d'autant plus que les trajets sont peu pris en compte (excepté dans les associations de l'aide à domicile). La situation des «nouveaux métiers» (assistance informatique mais également jardinage) est cependant sensiblement différente : masculins et mieux rémunérés, ils sont moins marqués par le temps partiel et le multi-emploi.

La part des salariés âgés de plus de 40 ans est très importante dans le secteur de l'aide à domicile particulièrement au sein des associations et plus encore des CCAS. Les entreprises à but lucratif semblent à nouveau se démarquer en employant des salariés plus jeunes. Ce sont en effet les organismes qui ont une histoire plus longue et surtout au sein desquels les salariés restent plus durablement. A l'opposé, le jardinage et, dans une moindre mesure, la garde d'enfants sont des activités qui accueillent des salariés en début de vie active.

**Tableau 12 : Formation initiale des salariés (en %)**

Formation initiale	Aucun diplôme	BEP - CAP	Bac	Bac + 2	CAFAD DEAVS	VAE
Aide à domicile	55	27	12	4	32 %	43 %
<i>dont associations</i>	64	23	9	3	41 %	51 %
<i>dont CCAS</i>	65	26	8	1	17 %	47 %
<i>dont Entreprises</i>	16	46	25	13	17 %	11 %
Ménage-repassage	47	39	7	7	-	15 %
Jardinage	19	35	32	14	-	0 %
Services info/ soutien scolaire		25		75	-	0 %
Garde d'enfants	50	38	11	1	-	25 %

Lecture : 55 % des salariés de l'aide à domicile n'ont aucun diplôme en formation initiale

Source : enquête quantitative administrée dans la région Haute-Normandie en 2010

### 2.1.6. Les spécificités des salariés, la perception des compétences et des formations

A l'exception des services informatiques et du soutien scolaire, la majorité des salariés sont non diplômés ou titulaires d'un BEP ou un CAP. Les segments plus « techniques » (ménage, jardinage) regroupent davantage de salariés titulaires d'un diplôme professionnel que l'aide à domicile. Dans ce dernier segment, les entreprises se distinguent nettement des associations en embauchant prioritairement des intervenantes disposant d'un BEP ou CAP, voire d'un niveau baccalauréat. A l'inverse, les associations recourent bien plus massivement aux diplômes spécifiques du secteur (CAFAD et DEAVS) en mobilisant notamment les dispositifs de validation des acquis de l'expérience, dispositifs qu'elles ont contribué à créer dans les années 90 (tableau 12).

Plus généralement, en matière de formation et de compétences, les associations de l'aide à domicile se

démarquent des autres activités et des autres statuts d'organisme. C'est dans ce segment que l'on trouve une réelle volonté de former et de qualifier, considérant que les compétences ne sont ni naturelles, ni immédiates. C'est aussi dans l'aide à domicile associative que l'encadrement prescrit est le plus développé. Les autres acteurs de l'offre de services à la personne sont peu enclins à entrer dans des politiques de formation.

### Conclusion

En dépit des difficultés que nous avons rencontrées dans l'administration du questionnaire au secteur des services à la personne, ne permettant pas, en particulier de comparaisons interdépartementales, les résultats que nous obtenons sont riches d'enseignements. Les différents dispositifs du plan Borloo ont surtout profité aux entreprises à but lucratif, et ont permis une certaine diversification de l'offre de services, vers des services traditionnels de confort (ménage), et vers de nouveaux services (informatique, sou-

tien scolaire, jardinage).

Quelles que soient les variables étudiées, on note une ligne de fracture assez nette entre d'un côté l'aide à domicile associative, et de l'autre les autres structures et/ou autres activités. C'est probablement l'enseignement majeur de cette enquête qui rappelle la très forte hétérogénéité du champ, non seulement en matière d'activités proposées, mais aussi et surtout, en ce qui concerne le statut de l'offreur, et in fine, les logiques dans lesquelles ceux-ci sont engagés.

### 3. Les facteurs explicatifs des écarts en emplois dans les services à la personne entre l'Eure et la Seine-Maritime

Cette hétérogénéité entre activités et types de prestataires est commune aux deux départements mais ne se manifeste pas forcément de manière identique. Il y a donc des contrastes importants entre l'Eure et la Seine-Maritime dont les plus nets sont qu'il y a plus d'emplois, et un emploi en mode prestataire favorisé dans l'Eure. Nous cherchons



ici des explications à ces écarts : les besoins des populations sont-ils les mêmes ? L'état du marché du travail est-il comparable ? Qu'en est-il de l'offre institutionnelle complémentaire ou substitutive sur certaines activités des services à la personne (offre d'hébergement collectif, foyers etc.) ?

L'hétérogénéité des activités du champ des «services à la personne» nécessite que nous distinguions ici deux grandes catégories : les activités de ménage d'un côté (offerts majoritairement sous un régime d'emploi direct), les activités de care (soin à la personne dépendante) ou d'action sociale de l'autre.

### 3.1. Quels poids représentent ces activités ?

Faute de pouvoir utiliser l'enquête emploi (qui ne peut pour le moment être régionalisée)<sup>9</sup>, nous avons croisé plusieurs sources de données (données administratives, enquête DRTEFP<sup>10</sup> sur l'activité des organismes agréés, etc.) pour répartir l'activité entre chacun des segments (aide à domicile, ménage). Cette première étape fait apparaître deux enseignements majeurs soulignant que la répartition entre grandes activités est un peu différente entre les deux départements.

■ On note tout d'abord une domination des activités de ménage (en

**Tableau 13 : Données en heures travaillées : écarts relatifs entre les deux départements étudiés**

	Écarts relatifs entre la Seine-Maritime et l'Eure	Écarts absolus (en heures travaillées) entre Seine-Maritime et Eure	Répartition des écarts absolus
Aide à domicile	2,2	3 331 893	36 %
Activités de ménage	2,8	5 422 392	59 %
Autres	1,5	39 060	0 %
Enfants	3,2	449 190	5 %
		9 242 535	

Lecture : il y a 2,2 fois plus d'heures travaillées dans l'aide à domicile en Seine-Maritime par rapport à l'Eure. 59 % de l'ensemble des écarts est dû à une différence dans le recours aux activités de ménage.

heures travaillées) en Seine-Maritime. (55 % des heures contre 40 % des heures dans l'aide à domicile). Dans l'Eure, cette répartition est un peu différente : 50 % des heures pour les activités de ménage, et 45 % des heures pour les activités d'aide à domicile.

■ Il apparaît ensuite que les écarts en termes de volume d'heures travaillées entre activités sont sensiblement différents. Les plus grands écarts entre les deux départements sont localisés dans l'activité de ménage (coeff. 2,8) et dans l'activité de garde d'enfants (coeff. 3,2) (voir tableau 13). Mais étant donné la structure globale des activités, l'écart absolu global est très largement le fruit des écarts dans le domaine des activités de ménage.

### 3.2. Les activités d'action sociale (aide à domicile)

Évidemment, ces écarts observés sont d'abord liés à la «taille» des départements et à la différence entre les populations «à servir ou à aider». Lorsqu'on tient compte du nombre d'habitants, on observe un nombre d'heures travaillées par habitant quasiment identiques (4,75 dans l'Eure et 4,86 en Seine-Maritime). Et lorsqu'on compare le volume travaillé dans l'aide à domicile et qu'on le rapporte à la population de plus de 75 ans, on note un déficit en heures travaillées de 10 % en Seine-Maritime. On estime en effet qu'il y a en moyenne et par an, 63 heures de travail par personne âgée de plus de 75 ans dans l'aide à domicile dans l'Eure contre 67 en Seine-Maritime.

<sup>9</sup> Il n'existe pas de source statistique qui permettrait de répartir indiscutablement l'activité entre les grandes catégories qui composent les «services à la personne». Les raisons en sont maintenant connues (Jany-Catrice, 20010) et tiennent autant au caractère hétéroclite des activités regroupées, qu'à la spécificité d'une partie des emplois, en particulier les emplois directs et des emplois de régime mandataire. Elle tient aussi à la fréquence sans précédent de la multi-activité dans ce champ d'activité.

<sup>10</sup> Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Plusieurs éléments de contexte sont cependant sensiblement différents et méritent d'être explicités.

### Niveaux de dépendance

Il s'agit tout d'abord de la part de la population en situation de dépendance ainsi que les niveaux de dépendance observés. En effet, si la population est comparable, la part des publics bénéficiaires de l'APA très dépendants (Gir 1<sup>11</sup> et 2) est plus forte dans l'Eure qu'en Seine Maritime.

Cela peut cependant être le fruit d'un double mouvement. Il peut d'abord s'agir du signe d'une dépendance plus forte dans l'Eure, ce que les données sur l'âge ou d'espérance de vie, assez proches dans les deux départements, ne permettent pas de valider. Cette différence peut également résulter d'une politique plus exigeante d'attribution d'un Gir plus élevé. Mais cela nécessiterait des investigations comparatives plus approfondies et plus systématiques, en particulier quant aux pratiques comparées des équipes médicosociales des conseils généraux.

Si cette structure de la dépendance des bénéficiaires de l'APA modifie légèrement l'écart relatif à expliquer, les heures travaillées pour servir une population âgée comparable en termes de niveau de dépendance sont 45 % plus faibles en Seine-Maritime que dans l'Eure.

**Tableau 14 : Distribution des bénéficiaires de l'APA selon leur degré Gir, par département**

	Seine-Maritime	Eure
Gir 1	2 %	3 %
Gir 2	21 %	27 %
Gir 3	20 %	26 %
Gir 4	56 %	44 %

Source : données de la Drees

### Ruralité

D'autres facteurs peuvent expliquer des panoramas différents selon les départements. Ainsi, on sait qu'historiquement, animés par les logiques de proximité et d'accès pour tous aux services, les grands acteurs d'aide à domicile ont développé une offre en zones rurales comme en zone urbaine. De grands réseaux, en particulier l'ADMR, ont ainsi progressivement constitué une offre spécifiquement rurale au départ, en maillant finement le territoire. Or, on peut considérer qu'à population comparable, ou degré de dépendance comparable, un territoire rural aura besoin d'heures plus nombreuses pour servir la population dans le besoin, en particulier du fait des temps de transport. On estime que cela augmente alors le temps de travail de 33 %. Si le taux d'urbanisation joue puisqu'il atteint 75 % en Seine-Maritime contre 55 % dans l'Eure, il est cependant au total, sans incidence nette sur l'écart en activité et en emplois entre les deux départements.

### Une offre différente

Nous avons également testé différents facteurs qui peuvent éclairer les écarts en emplois et en heures travaillées entre les deux départements. Nos entretiens (voir Jany-Catrice, 2010) montrent combien l'offre associative relevant du régime de l'insertion par l'économique pouvait avoir un impact directement sur l'offre d'activité, et parfois aussi sur la demande : les associations de l'insertion par l'activité économique sont actives dans la construction de débouchés, et dans un projet de remise en emploi de populations durablement éloignées du marché du travail. Certaines d'entre elles sont même spécialisées dans les services à la personne.

En revanche, une offre complémentaire à l'aide à domicile existe par le biais de l'offre institutionnelle d'hébergement. On observe ainsi que les bénéficiaires d'une offre d'hébergement collectif sont nettement plus nombreux en Seine-Maritime que dans l'Eure, que ce soit en matière de nombre de bénéficiaires, ou en matière de subsides versés. Nous formulons l'hypothèse

11 Groupe Iso-ressources.

que l'activité de l'aide à domicile pourrait être supérieure dans l'Eure parce que la Seine-Maritime aurait davantage fait le choix de l'hébergement collectif que sa voisine. C'est ce que confirment des données d'une autre source relative à l'hébergement institutionnel pour personnes âgées, en particulier en matière d'offre de foyer-logement et d'hébergement temporaire, dont l'offre est nettement plus élevée en Seine-Maritime. Cela éclaire une faible partie des écarts néanmoins : la Seine-Maritime continue d'avoir un «déficit» en heures travaillées lorsqu'on la compare à l'Eure.

Les aidants familiaux ont traditionnellement constitué, avec le bénévolat, une ressource historique importante de l'aide à domicile des personnes âgées. Les études conduites sur la question des solidarités familiales vers les personnes âgées tendent à montrer que les réseaux sont relativement concentrés sur un petit nombre d'intervenants (Petite, 2009). Parmi les membres d'une famille, les plus éligibles au rang d'aidant familial ont deux caractéristiques : ils ont une relation de proximité avec l'aidé (parfois aussi une relation de dette) relationnelle et spatiale. Ces deux éléments concourent à poser l'hypothèse suivante : lorsqu'un territoire subit un turnover élevé de sa population (mobilité extraterritoriale), les liens de solidarité familiale sont plus distendus. Les statistiques de l'Insee font état d'une mobilité plus forte dans l'Eure qu'en Seine-Maritime. On pourrait émettre l'hypothèse en conséquence que la Seine-Maritime s'appuie davantage sur les réseaux

informels en particulier familiaux, qui sont favorisés par cette moindre mobilité.

### L'offre de travail

Ce cadre interprétatif a été enrichi de variables d'offre de travail dont une partie relève aussi des caractéristiques des marchés du travail local : taux de chômage, part des non qualifiés. Notre exploration statistique montre que le taux de chômage, comme le taux de chômage de longue durée des femmes, ou encore la part des peu qualifiés dans l'emploi sont globalement plus élevés en Seine-Maritime que dans l'Eure. Cela peut avoir deux conséquences imbriquées, sans que cela soit systématique : les efforts consentis par le département doivent se concentrer en priorité sur ces questions sociales plus prégnantes en Seine-Maritime que dans l'Eure ; une population est potentiellement prête à travailler dans le champ des services à la personne, si toutefois on considère que les services à la personne sont le support de politiques de «remise en emploi». De ce point de vue, nos entretiens montrent que la Seine-Maritime cherche à s'appuyer sur le secteur des services à la personne en particulier en en faisant un instrument de sa politique d'emploi, notamment en termes de politique d'insertion.

De même, la Seine-Maritime connaît des inégalités économiques plus élevées, non pas tant du fait de la part potentiellement plus élevée de ménages des déciles supérieurs (le salaire du décile est 1 % plus faible

en Seine-Maritime que dans l'Eure), mais plutôt du fait que les individus du premier décile (les plus pauvres) perçoivent des revenus plus faibles que dans l'Eure : le salaire du décile inférieur est 15 % inférieur en Seine-Maritime par rapport à l'Eure. Le niveau de vie de Seine-Maritime est plus faible que dans l'Eure et les inégalités y sont néanmoins plus élevées.

Nos entretiens montrent également que lorsqu'il s'agit d'une remise en emploi pour des personnes fragilisées par une forte précarité, les «débouchés» construits par le politique concernent davantage les activités de ménage. Cet élément, ainsi que les données sur les inégalités économiques nous ont conduit à nous tourner du côté des activités de ménage pour tenter de comprendre les écarts persistants en emploi dans les deux départements.

### 3.3. Les activités de ménage

Le nombre d'heures travaillées en matière d'activités de ménage est de 4 millions dans l'Eure contre 12 millions en Seine-Maritime, soit un ratio de 2,95 au bénéfice de la Seine-Maritime. L'objectif est de décomposer cet écart et de tenter de l'expliquer. Comme dans le cas de l'aide à domicile, nous pouvons distinguer plusieurs types de variables.

■ Le premier constat établi est que, par rapport à une demande latente, le volume d'heures travaillées est sensiblement plus important en Seine-Maritime que dans l'Eure. Lorsque l'on décompose les heures travaillées entre l'emploi direct et l'emploi au sein des organismes

agréés, on constate que les situations des deux départements sont clairement opposées : l'emploi prestataire est sensiblement plus important dans l'Eure tandis que l'emploi direct est encore davantage sur-représenté en Seine-Maritime. En nous intéressant d'abord aux écarts auprès des particuliers employeurs, le ratio Seine-Maritime/Eure en nombre d'heures travaillées en emploi direct est de 3,2.

Ce surplus d'heures en Seine-Maritime s'explique à la fois par un recours moyen plus élevé d'heures de travail par ménage (68 heures annuelles par particuliers employeurs contre 57 dans l'Eure) et par plus de logements concernés. On dénombre effectivement plus de particuliers employeurs en Seine-Maritime que dans l'Eure (respectivement 3,5 % des ménages contre 2,9 %). Cela peut être dû au fait qu'il y a moins de structures prestataires en Seine-Maritime, ce qui serait en partie compensé par plus d'emploi direct.

Contrairement à ce qu'on aurait pu imaginer, le différentiel ne provient pas du nombre de logements de grande taille (5 pièces et plus) –qui expliquerait un recours plus systématique à des services externalisés de ménage, car ce type de logement représente au contraire une part plus importante des habitations dans l'Eure (42 % contre 34 %), notamment de résidences secondaires sous l'effet de la proximité de Paris.

■ Le second constat est lié à l'existence d'une population fragile socialement en Seine-Maritime, et donc susceptible d'accepter ces

emplois dégradés. Cela est en effet un facteur essentiel. Cet élément peut notamment jouer sur les prix de l'heure de ménage. De même le nombre d'emplois dans les structures sociales et médico-sociales est proportionnellement plus important dans l'Eure.

#### 4. Gisement d'emploi et enrichissement des services : des objectifs en tensions dans le secteur des services à la personne

Derrière la diversité de l'offre de services à la personne, deux types de préoccupations principales s'entrecroisent. Il s'agit d'un côté d'une logique de politique de l'emploi (la plupart des dispositifs fiscaux dans le cadre des services à la personne sont évalués dans le cadre de la LOLF sous l'intitulé 'politique de l'emploi'). De l'autre côté, les politiques de soutien aux services à la personne visent à créer des services de qualité que le marché peine naturellement à développer : services d'aide à domicile pour les personnes âgées ou dépendantes, services de facilitation de la vie quotidienne, nouveaux services informatiques, etc. Les références aux «besoins» non couverts sont ainsi nombreuses dans les travaux des promoteurs du plan Borloo qui mettent en avant les enjeux du vieillissement de la population, et ceux d'une meilleure conciliation des temps professionnels et familiaux. Dans cette seconde logique, bien qu'importante, la création d'emploi n'est pas l'objectif prioritaire.

Tenir ces deux objectifs simultanément semble complexe, et donne lieu à des contradictions manifestes

tant pour les organismes agréés que pour les régulateurs. Ce sont les causes de cette ambiguïté que nous voudrions analyser ici essentiellement à partir de l'étude des discours des acteurs.

#### 4.1. Des logiques différentes qui se heurtent à des difficultés spécifiques : gisement d'emploi vs. enrichissement en services

Chaque objectif relève d'une logique différente (emploi vs. enrichissement des services à la personne), se heurte à des difficultés particulières et donne lieu à des solutions spécifiques qui peuvent entrer en contradiction.

La première logique (graphique 4), celle du 'gisement d'emploi', favorise la création d'emplois mais fait face à des critiques tant sur la qualité des emplois en question que sur celle des services offerts. L'industrialisation du secteur (standardisation des procédures, recours aux technologies d'information et de communication, promotion des opérateurs prestataires privés, etc.) et surtout la mise en avant du «libre choix» (pour les usagers comme pour les opérateurs) comme principe fondamental apparaissent comme des tentatives de réponses aux critiques. Un cercle vertueux (le libre choix donnant naissance à un marché efficient sélectionnant les 'bons' emplois) est envisageable mais se heurte à des difficultés.

La promotion du libre-choix valorise un fonctionnement marchand qui confie aux consommateurs (et marginalement aux salariés) le soin de sélectionner les 'bons presta-

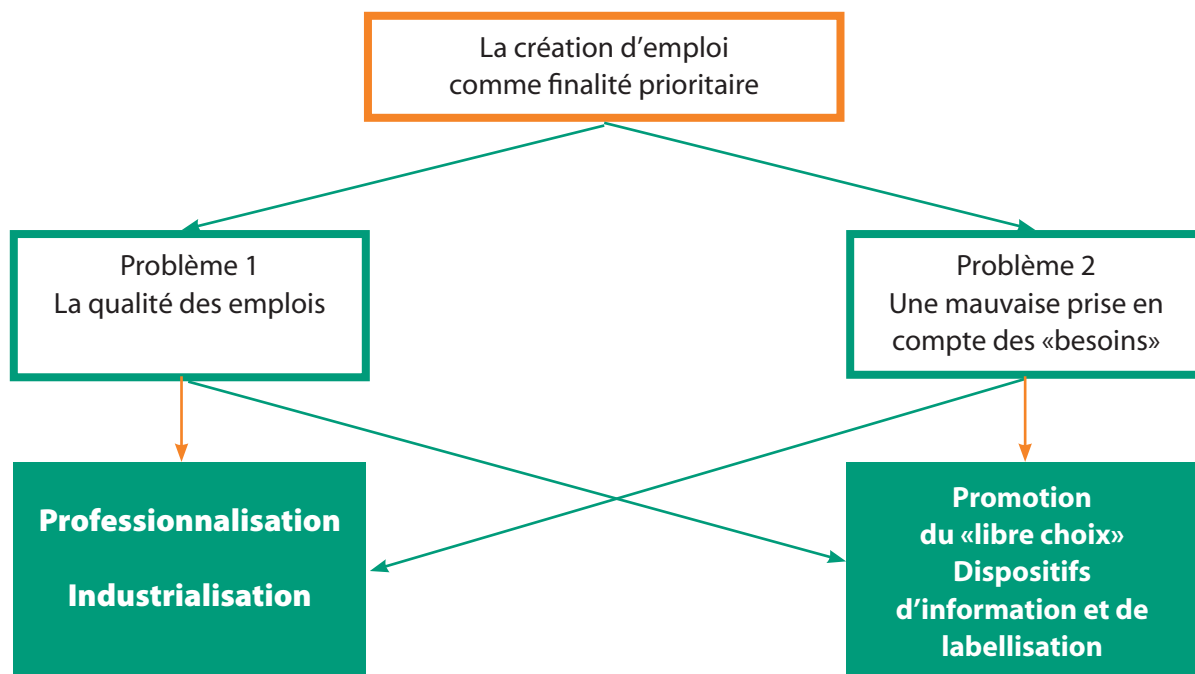
taires'. Or, pour que cette solution soit adaptée aux difficultés rencontrées (qualité du service et qualité de l'emploi), deux conditions doivent être remplies : d'une part la qualité du service doit être observable et évaluable ; d'autre part un lien doit exister entre qualité du service et qualité de l'emploi (ie : une meilleure organisation de la production permettant à la fois d'améliorer la situation des salariés et la qualité du service). Ces hypothèses implicites ne sont pas toujours observées, en particulier dans l'aide à domicile. Dans les services à la personne, l'emploi direct bénéficie d'un avantage comparatif important, son coût demeure sensiblement plus faible que celui impliquant le recours à une structure prestataire

(12-14 euros contre 16-18 euros de l'heure). La plus forte organisation de la production peine à apporter (ou à rendre visible) le supplément de qualité rendant le surcroît de prix acceptable. En d'autres termes, une organisation de la production dont les effets sont trop peu perceptibles, associée à une promotion du fonctionnement marchand, conduit à des choix en faveur des modes d'intervention les moins coûteux et donc moins favorables à un emploi et un service de qualité. L'invisibilité de la qualité des services liée à leur caractère «singulier» et l'existence de nombreuses asymétries d'informations peuvent déboucher sur une concurrence par les prix particulièrement inadaptée aux services relationnels. Les «mauvais services»

pourraient alors être amenés à chasser les «bons».

Cette difficile articulation des solutions s'inscrivant dans la logique emploi pousse alors certains acteurs, c'est le cas par exemple de l'ANSP, mais aussi celui du Conseil général de Seine-Maritime, à encourager l'activation du RSA au bénéfice des services à la personne<sup>12</sup>. L'accent mis sur l'emploi et l'impossibilité d'améliorer, dans cette logique, la qualité des emplois (notamment les rémunérations), impliqueraient non seulement de subventionner la demande pour la rendre moins élastique au coût du travail, mais aussi de compenser les trop faibles rémunérations par des aides sociales liées à l'emploi.

### Graphique 4 : La création d'emploi comme priorité



12 [www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/IMG/pdf/service\\_à\\_la\\_personne\\_contribution\\_RSA.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/IMG/pdf/service_à_la_personne_contribution_RSA.pdf)



La seconde logique (graphique 5) correspond à une volonté d'enrichir les services proposés en favorisant les segments les plus relationnels et les plus qualifiés notamment l'aide à domicile. Mais le développement de ce scénario se heurte également à deux points d'achoppement majeurs, à savoir la pénurie de personnel qualifié (et la faible attractivité des «services à la personne» pour les salariés qualifiés) ainsi que le coût élevé de production de services de qualité orientés vers des publics vulnérables, et bien souvent peu solvables.

Lorsqu'ils adoptent cette trajectoire, les acteurs déploient des stratégies

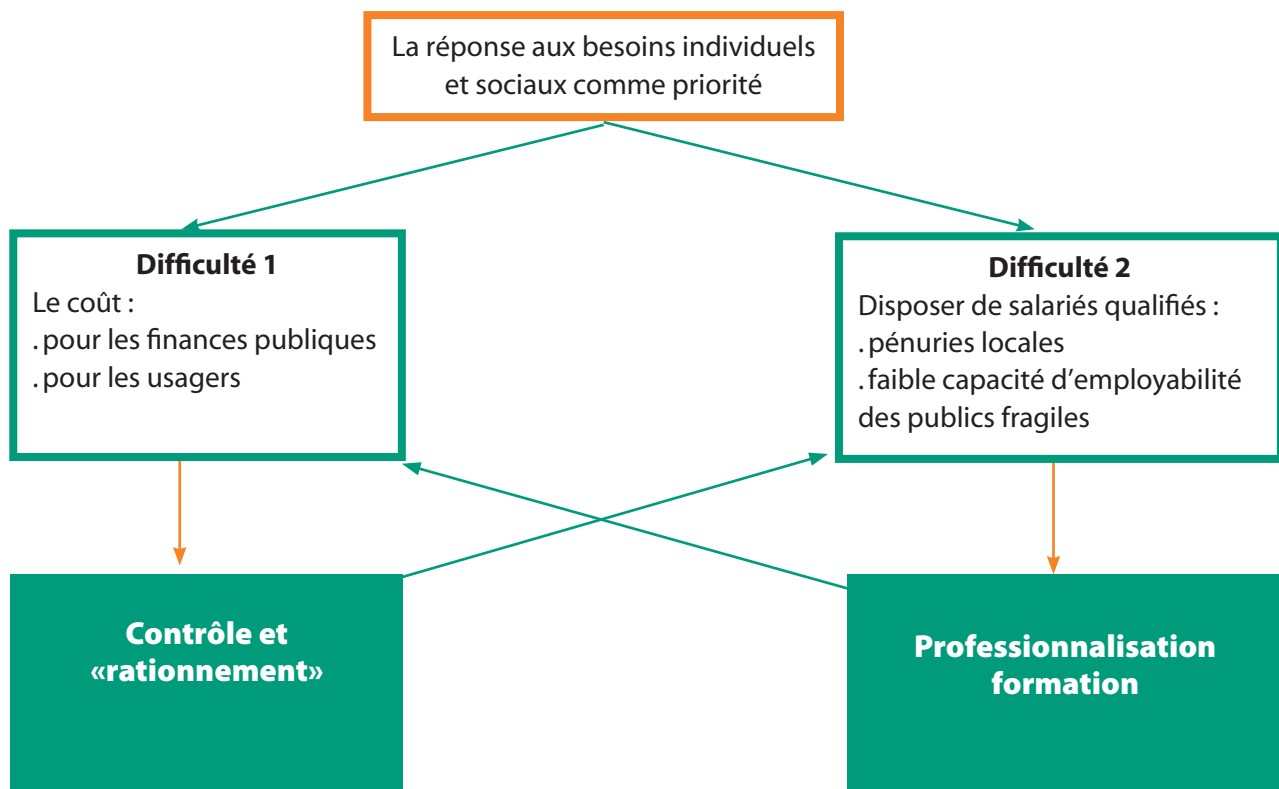
de rationalisation, de contrôle voire de rationnement des prestations (plans d'aide plus stricts, etc.), et d'autre part s'appuient sur la promotion d'une professionnalisation, insistant notamment sur la reconnaissance des compétences relationnelles et sur la logique de care.

La rationalisation passe d'abord par un travail sur l'offre de service proposé au client (mise à disposition de documentation sur l'offre de services, tarifs, financements potentiels) puis par l'amélioration du processus de production de la prestation (meilleure gestion administrative et financière, bonne gestion des ressources humaines,

certification de la qualité...). Les organismes mettent également en avant la mise en place d'un suivi et une évaluation des interventions : contrôles internes réguliers, enquête auprès des clients sur la qualité des interventions, etc. Cette rationalisation est encouragée par les régulateurs à travers les modes de financement, et notamment dans l'Eure où le choix a été fait de signer des conventions et de payer directement les structures.

La contrainte de coût est cependant omniprésente et rend l'articulation entre professionnalisation et structuration de l'offre très complexe et fragile.

### Graphique 5 : La réponse aux besoins comme priorité



## 4.2 Des acteurs, des stratégies et des modèles différents

Les deux objectifs de création massive d'emplois et de qualité des services apparaissent difficilement compatibles. En effet, les solutions adoptées dans chacune des logiques font système et s'opposent. Certains régulateurs, qui sont néanmoins chargés explicitement de contrôler la qualité du service tout en devant répondre à la volonté de développer le secteur, se trouvent en situation de porte-à-faux. Les procédures d'agrément sont une illustration extrême de la contradiction entre ces deux logiques, et mettent fréquemment les agents en situation d'injonctions paradoxales. Privilégier l'exploitation d'un gisement d'emploi oriente vers des politiques publiques très différentes d'un enrichissement des services. Les acteurs concernés tendent alors, de manière plus ou moins explicite, à sacrifier l'un des deux objectifs initiaux. Le choix de s'inscrire dans une logique plutôt que dans l'autre est certes souvent déterminé par la position institutionnelle qu'occupent les régulateurs (Pôle Emploi ou l'Assurance Maladie par exemple), mais peut aussi varier en fonction de stratégies ou de contextes plus contingents et donner lieu à des situations sensiblement différentes au niveau des Conseils Généraux des deux départements étudiés. Ainsi l'Eure semble s'engager plus directement dans une logique de contrôle de

**Tableau 15 : Deux logiques de développement territorial des services à la personne**

	Idéal type «gisement d'emplois»	Idéal type «Enrichissement des services à la personne»
Segment des Services à la personne prioritaire	Tous et notamment «nouveaux services»	3 %
Type d'opérateur privilégié	Tous y compris gré à gré	27 %
Modalités de financements	Financement de la demande	26 %
Modalités de contrôle et autorité de contrôle	Agrément souple par la DDTEFP	44 %
«Moment clé» de l'intervention publique	Mise en relation (création d'un marché concurrentiel)	
Type de formation essentielle	Formation des structures et encadrants (cf. AFPA) Employabilité des intervenants hétéronomie	Formation des intervenants dans une logique de développement des compétences

l'offre via le mécanisme de l'autorisation tandis que la Seine-Maritime vise à profiter davantage d'un gisement d'emplois notamment pour les publics peu qualifiés.

Ces priorités différentes permettent aux acteurs de construire des visions antagonistes de ce qu'est le secteur des services à la personne et plus encore ce qu'il peut (ou doit) devenir. Deux idéaux-types se dégagent ainsi des entretiens que nous

avons menés : le «gisement d'emploi» s'oppose alors à la «qualité des services». Ces deux idéaux-types (dont nous forçons ici les traits) se distinguent sur au moins trois critères : le type d'opérateur privilégié d'abord, le mode de financement et de contrôle exercé sur les prestataires ensuite, la définition de la qualité du service et le rôle attribué aux formations enfin (tableau 15).

## Conclusion

La construction de nos idéaux-type n'empêche pas que dans la réalité, les logiques soient davantage entremêlées dans les deux départements étudiés. Ainsi aucun acteur rencontré lors de notre enquête ne prône l'absence de toute réglementation sanitaire ou sociale et ni l'absence totale de choix pour l'usager. Dans le discours d'un même acteur, on peut relever des raisonnements qui semblent se rapporter à des pôles opposés. Cela est l'expres-

sion de réelles hésitations dans la recherche d'un positionnement optimal. De plus, ces logiques doivent être mises en relation avec les politiques liées à l'hébergement collectif des personnes âgées. A l'instar de l'Eure, certains départements privilégient certes les associations traditionnelles d'aide à domicile et font preuve d'un interventionnisme plus marqué dans l'aide à domicile, mais semblent par ailleurs moins engagés dans la mise à disposition des

usagers de structures d'hébergements collectifs. D'un autre côté, la Seine-Maritime est plus préoccupée par la création d'emplois qu'elle favorise aussi en encourageant l'emploi direct, tout en déployant des politiques d'hébergement collectif à davantage d'habitants de son territoire. ■

## Références bibliographiques

Devetter François-Xavier, Jany-Catrice Florence, Ribault Thierry, 2009. Les services à la personne, la Découverte, coll. Repères.

Jany-Catrice, Florence (coord.) 2010, «Réguler les services à la personne en Haute-Normandie. Des logiques départementales contrastées». Auteurs : F. Bailly, FX. Devetter, F. Horn, F. Jany-Catrice, A. Léné, T. Ribault. Rapport pour la DIRECCTE Haute-Normandie, 222 pages.

Petite S., Weber A. (2006), «Les effets de l'allocation personnalisée d'autonomie sur l'aide dispensée aux personnes âgées», Drees, études et résultats, n° 459, janvier.

## Annexe

**Tableau : Echantillon interrogé : répartition des organismes par statut et par activités principales en Haute-Normandie**

Statut de l'organisme	Activité principale				
	Aide à domicile	Garde d'enfants	Jardinage	Ménage Repassage	Soutien scolaire et serv-info
Association	73	1	1	8	0
CCAS et collectivités	27	0	0	1	0
Entreprise	22	5	25	13	15
Total	122	6	26	22	15





**TEN INFO** - Haute-Normandie - ISSN 1164 - 7 507  
**Directeur de publication : Philippe DINGEON**  
Service «**Etudes Statistiques Evaluation**»  
Responsable ESE : **Saïd ADJERAD**  
DIRECCTE de Haute-Normandie  
14, Avenue Aristide Briand 76108 Rouen cedex 1  
Téléphone 02.32.76.16.20 Télécopie 02.32.76.16.79