

## Chapitre 6

# Emploi et ressources humaines : Le temps des politiques ?

---

L'année 2000 avait apporté aux associations « le » rendez-vous des 35 heures, avec l'enjeu d'une évolution structurelle touchant à l'organisation du travail et au financement de l'emploi. Parallèlement se précisait alors les exigences d'adaptation propres au secteur sanitaire, médico-social, social, en termes de développement des équipements, d'individualisation des réponses, d'amélioration de la qualité. Cinq ans plus tard, les rendez-vous semblent plus diffus car la politique publique de l'emploi semble finalement osciller entre plusieurs lignes possibles ; mais tout aussi importants car l'emploi est au cœur de la question sociale française ; et car le sujet est un enjeu identitaire pour les associations.

Les évolutions en œuvre présentent un ensemble de mutations de fond, parfois inachevées, dans lequel devraient progressivement se situer les politiques associatives ; mais aussi un ensemble de points d'appui pour conforter, dès à présent, des projets de « gestion » des ressources humaines : la mise en œuvre du droit à la formation tout au long de la vie, de fait porté par les stratégies des partenaires sociaux dans les différentes branches professionnelles, représente probablement, en cette rentrée, un point de passage obligé, compte tenu des potentiels qu'il recèle. En dépend, en partie, la capacité des associations à développer la « GPEC », ou gestion prévisionnelle des emplois et compétences, alors que les marges de manœuvre sont, en d'autres domaines, singulièrement étroites.

L'affirmation d'une spécificité associative, dans un *continuum* circulant de l'énoncé des valeurs à la pratique de la GRH, paraît en cet exercice bien plus qu'une vision théorique : elle semble en effet le cap nécessaire d'une affirmation de l'attractivité des associations en période de tension du climat social et de difficultés de recrutement.

Au-delà, la politique commune des mouvements associatifs semble en question, avec l'émergence de cadres de représentation plus cohérents, plus efficaces vis à vis des pouvoirs publics, parallèlement à la construction d'une identité propre, avec et au sein de l'économie sociale.

Pour les associations, en somme, il s'agit de situer non seulement l'actualité législative, réglementaire et conventionnelle pour en mettre en œuvre les applications immédiates, mais aussi, à moyen terme, les mutations de fond qui questionnent les choix politiques.

.....

La politique de l'emploi demeure l'un des domaines majeurs d'intervention de l'État, malgré le transfert aux régions d'une partie des prérogatives concernant la formation. Face au défi du chômage, ces interventions sont nombreuses et multiformes. L'activité législative, levier phare de l'action publique, conjugue les effets de l'action normative et de la mobilisation du corps social, par la médiatisation à laquelle elle donne lieu : de fait, les mesures marquantes de la période le sont autant parce qu'elles modifient, techniquement, le droit du travail, qu'en ce qu'elles modifient, progressivement, le « pacte social » implicite sur la question de l'emploi. Pour les associations, en cette rentrée sociale de l'automne 2005, la lecture de l'environnement est intéressante à ce double titre : certes, les nouvelles mesures de l'année supposent une expertise ajustée aux nouvelles contraintes et aux nouvelles opportunités ; mais l'intérêt est aussi de questionner le modèle politique en présence, pour l'emploi, pour la lutte contre l'exclusion, pour la qualité dans l'action sociale, afin de mieux y situer des politiques associatives, individuelles et collectives.

## 1. Pour l'emploi, quelles politiques ?

L'actualité législative très nourrie de ces dernières années constitue une toile de fond sur laquelle se sont inscrites les réformes les plus récentes ; il s'agit donc d'appréhender les orientations d'ensemble qui résultent d'un train de réforme aussi continu que composite. Le catalogue, depuis 2000, est de fait imposant, même si l'on ne reprend que les plus importantes des grandes lois votées : loi du 19 janvier 2000 sur la réduction négociée du temps de travail ; loi du 9 mai 2001 sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ; loi 16 novembre 2001 sur la lutte contre les discriminations ; loi du 17 janvier 2002 sur la modernisation sociale ; loi du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise ; loi du 17 janvier 2003 relative au salaire, au temps de travail et au développement de l'emploi ; loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur l'initiative économique ; loi du 21 août 2003 sur la réforme des retraites ; loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie et le dialogue social ; loi de cohésion sociale de janvier 2005 ; loi de juillet 2005 sur le développement des services aux personnes...

La politique de l'emploi (au sens de politique de la main d'œuvre, des rapports sociaux et du droit du travail en général) et la politique sociale (au sens de politique de l'action sociale et de la protection sociale) induisent leurs effets respectifs sur les associations ; avec, pour le monde associatif, l'enjeu d'une politique de l'emploi appropriée. Il s'agit en fait de trouver un point d'équilibre au croisement d'un triple mouvement :

- celui des politiques applicables aux employeurs en général qui ignorent parfois (par idéologie) ou impactent imparfaitement (par méconnaissance) les « employeurs associatifs » ;
- celui des politiques de l'emploi propres au secteur non marchand ou au secteur de l'économie sociale, encore émergentes, qui supposent actuellement une véritable action d'affirmation, d'intégration, mais aussi d'identification propre des associations ;
- celui des politiques sectorielles spécifiques visant le champ de la santé, du médico-social et du social, qui produisent directement leurs effets sur les associations ; avec les rendez-vous majeurs de l'adaptation des filières et des métiers, du développement de la formation, mais aussi celui du financement des établissements et des services, à conforter pour assurer l'adéquation entre places et effectifs, dans les structures existantes comme pour les créations prévues.

Dans ce contexte, affirmer la réalité de l'emploi associatif, avec ses particularités, représente un point de passage nécessaire pour peser sur ces évolutions. Cette reconnaissance est encore incertaine, insuffisante, mais en construction néanmoins.

### 1.1 L'emploi associatif, réalité insuffisamment reconnue

Avec environ 6 % de l'emploi salarié en France, les associations représentent un secteur significatif, et pourtant trop peu reconnu. Ce défaut de reconnaissance résulte pour partie d'un défaut de connaissance, à la base, dans l'appareil statistique français. Les mesures pour l'emploi visant les associations sont, pour cette raison entre autres, souvent imparfaitement ciblées. Certains travaux tentent, depuis plusieurs années, d'y remédier.

Les données fournies ici sont tirées de la communication faite par Philippe Kaminski<sup>168</sup> (Insee et vice-président de l'AddeS) lors du 18<sup>ème</sup> colloque de l'AddeS<sup>169</sup> le 18 janvier 2005.

En partant des données Insee 2002, issues des Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS) faites par les Instituts Sans Buts Lucratifs (ISBL) employeurs, M Kaminski retient le chiffre de 1 620 000 emplois dans les ISBL, soit 7.2 % du total de l'emploi salarié (22.4 millions en 2004).

À partir de ce chiffre, M Kaminski précise qu'il faut, pour retomber sur l'emploi dans les associations et fondations de l'économie sociale, retrancher environ 50 000 emplois de type administration publique (ex. AFPA<sup>170</sup>), 220 000 emplois par des ISBL fiscalisés et 66 000 emplois relevant des syndicats patronaux et employeurs, des comités d'entreprise et des organisations de culte. Une fois effectué ces retraits, les associations et fondations de l'économie sociale représentent environ 1 300 000 emplois, soit un peu moins de 6% de l'emploi salarié. Ce qui à titre de comparaison représente le même poids que le secteur de la construction<sup>171</sup>. M Kaminski estime que la valeur ajoutée des associations et fondations de l'économie sociale pèse grosso modo 2.7 % du PIB (42 milliards d'euros).

Pour ce qui est des secteurs que représente l'Uniopss, en additionnant le total des emplois des ISBL du champ de l'action médico-sociale et sociale<sup>172</sup> on aboutit au chiffre de 375 000 emplois, soit un peu moins de 2 % du total de l'emploi salarié (23 % du total du total de l'emploi des ISBL). Ceci est loin d'être négligeable puisque cela représente par exemple plus qu'un secteur comme l'automobile (270 200 emplois en 2003)<sup>173</sup>. Pour être complet, les ISBL de la catégorie « hôpitaux » et « médecine » dont une part significative est portée par le secteur associatif, représentent respectivement 111 500 emplois et 28 200 emplois.

Ces statistiques sur la répartition des emplois dans les diverses catégories d'ISBL doivent être considérées avant tout comme des ordres de grandeur. Le champ des ISBL comporte de nombreuses incertitudes. En effet, pas moins de 38 % du total des emplois des ISBL (soit 630 000 emplois) sont considérés comme « mal classés ». Il y a donc fort à parier que le retraitement des « mal classés » modifierait la répartition de l'emploi entre les différentes catégories d'ISBL.

## 1.2 Quelles politiques, derrière la « flex-sécurité » à la française ?

Les associations ne font que rarement l'objet de politiques pour l'emploi spécialement conçues pour elles ; l'importante loi sur le volontariat, dont l'achèvement est attendu pour 2005, fait plutôt figure d'exception, si l'on relativise sa portée au regard de l'ensemble des mesures générales qui concernent par ailleurs les associations-employeurs, comme toutes les entreprises. La compréhension de l'environnement et de sa répercussion sur les politiques des associations suppose donc l'analyse de la politique générale de l'emploi. Or cet exercice est parfois délicat car la politique publique de l'emploi tente de répondre au défi du chômage en actionnant plusieurs leviers, plus ou moins sollicités selon la ligne politique adoptée. Actuellement, la politique de l'État se traduit par un ensemble composite : elle semble revenir sur la ligne des mois passés qui, pour des raisons en partie idéologiques<sup>174</sup>, avait mis en coup d'arrêt brutal à certaines composantes dites « sociales » de la politique d'État (emplois aidés, traitement social du chômage) et privilégié au contraire les mesures d'inspiration libérale (flexibilité, allègements du coût du travail, ...). Face à la persistance d'un chômage quasi structurel à 10 % de la population active, le plan de cohésion sociale avait cependant, dès l'été 2004, redonné droit de cité aux emplois aidés.

<sup>168</sup> KAMINSKI Philippe – Du compte satellite des ISBL au compte satellite de l'économie sociale – 18<sup>ème</sup> colloque de l'ADDES – 18 janvier 2005. Ces données seront sûrement réactualisées lors de la publication définitive des travaux (septembre 2005).

<sup>169</sup> L'Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale (ADDES) a notamment pour but d'améliorer la connaissance statistique de l'économie sociale. Voir notamment les travaux de sa présidente ARCHAMBAULT Edith – Le secteur sans but lucratif. Associations et Fondations en France – Economica - 1996

<sup>170</sup> Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

<sup>171</sup> Dares – En 2004, l'emploi amorce sa reprise – Premières informations, Premières synthèses – juillet 2005 – n°27.2 - p 2

<sup>172</sup> Au 31 décembre d'après les DADS 2002, catégorie 853 A : « accueil des enfants handicapés » (59 300 emplois) ; catégorie 853 B : « accueil des enfants en difficulté » (26 600 emplois) ; catégorie 853 C : « accueil des adultes handicapés » (69 200 emplois) ; catégorie 853 D : « accueil des personnes âgées » (48 900 emplois) ; catégorie 853 E : « autres hébergements sociaux » (16 600 emplois) ; 853 G : « crèches et garderies d'enfants » (22 500 emplois) ; catégorie 853 H « aide par le travail, ateliers protégés » (58 200 emplois) ; catégorie 853 J « aide à domicile » (73 000 emplois) in Kaminski (op cit)

<sup>173</sup> Insee – Tableaux de l'économie française 2004-2005 – 16 septembre 2004

<sup>174</sup> Voir le chapitre 4 – Économie des politiques sociales et prévisions de ce présent document conjoncturel

Suite au rejet du projet de traité constitutionnel, le gouvernement Villepin a rapidement tenté d'afficher une nouvelle donne, avec le défi des « 100 jours » ; sur le volet emploi<sup>175</sup>, cette accélération du calendrier s'est traduite par des mesures conçues et portées dans l'urgence, avec l'outil des ordonnances : ces mesures d'urgence, accompagnées des décrets parus début août, visent tout d'abord à favoriser l'embauche dans les petites entreprises. Parallèlement est engagé un nouveau programme d'incitation à l'emploi des jeunes, dans la fonction publique notamment. Parmi les mesures prises dans cet ensemble figure également le renforcement du contrôle des demandeurs d'emploi assorti de la possibilité accentuée de réduire ou supprimer les allocations. Enfin, sur un autre registre, l'instauration du contrat d'avenir vise, en relance du plan de cohésion sociale, à développer l'embauche de bénéficiaires de minima sociaux dans le secteur non marchand.

En cette période toujours charnière de rentrée sociale, le gouvernement affiche ainsi un panel d'outils d'intervention, alliant le soutien à l'emploi par l'allègement du coût du travail ( exonérations de charges et aides directes à l'emploi), l'allègement des contraintes pesant sur l'employeur et la limitation des freins supposés à l'embauche (temps de travail, contrat de travail), l'incitation au retour à l'emploi (attractivité de la reprise d'emploi, augmentation des contrôles sur les bénéficiaires de revenus de substitution), le soutien à l'adaptation de la main d'œuvre par le développement de la formation ; avec, parallèlement, la relance du dialogue social. Sans oublier la réforme du service public de l'emploi, et son soucis d'efficacité démultipliée avec les rôles rénovés de l'ANPE, des ASSEDIC, des maisons de l'emploi.

Ce « nouveau » cap reprend, corrige ou amplifie selon les cas les leviers privilégiés par le gouvernement Raffarin. Le *credo* semble bel et bien toujours celui d'une nécessaire amélioration de la flexibilité du marché de l'emploi, en priorité par l'assouplissement des normes posées en matière de temps de travail et de contrat de travail. Certes la réduction du temps de travail – les 35 heures – n'a pas été remise en cause frontalement ; elle a été opérée par petites touches, ciblées, progressives. Par contre, le « contrat nouvelle embauche » constitue le point d'orgue d'une volonté d'allègement des contraintes pour l'employeur, par allègement du formalisme... et des risques encourus en cas de rupture du contrat.

Ce contrat « nouvelles embauches » focalise les débats sur l'équilibre actuel du pacte social ; il se caractérise en effet par la possibilité, pour l'employeur comme pour le salarié, de le rompre durant les deux premières années selon une procédure simplifiée, assortie en fait de garanties plus limitées pour le salarié que celles dont sont assortis les types d'emploi précaires jusqu'alors en usage, à savoir le CDD et le contrat d'intérim. Ce qui suscite plus que la critique des centrales syndicales, mais aussi des observateurs avisés, tel Jacques Le Goff qui, dans la revue *Esprit*, le qualifie de « contrat de travail du troisième type », oscillant entre « 'danoiserie' ou roulette russe », porteur en tous cas d'une « absolue précarité » ... Avec l'abandon du verrou de l'obligation de motivation réelle et sérieuse pour le licenciement et, en contrepartie, des nouveaux droits pour les salariés, celui à un accompagnement actif par les services publics de l'emploi et celui à un revenu de remplacement. Pour Jacques Le Goff, il ne s'agit pas moins de l'expression d'un modèle social à bout de souffle, appelant d'urgence un Matignon ou un Grenelle social pour un nouveau pacte social sur le sujet « brûlant » de l'emploi et du droit du travail. La vigueur de la critique traduit le choc produit par ce projet qui fait peu de cas du tabou que représentait jusque là un certain nombre de protections et de garanties pour le salarié ; mesure qui, au-delà, fait suite à une érosion progressive du contrat, implicite ou explicite, organisant les relations sociales : durée du travail, contrat de travail. Analyses qui rejoignent celles de Robert Castel quant à la progression du sentiment d'insécurité sociale du fait de la déconstruction des protections attachées au travail<sup>176</sup>.

Pour certains, tel Jean Claude Barbier directeur de recherches au CNRS Centre d'Études de l'Emploi – et membre du Conseil de prospective de l'Uniopss – il importe de relativiser le mythe de la « flex sécurité » à la danoise pour travailler véritablement à la prise en compte des caractéristiques de la situation française ; car « la réforme d'un système d'emploi et de protection, pour autant qu'elle s'inscrive dans la durée d'une réalisation effective, doit s'inscrire dans une cohérence sociétale propre »<sup>177</sup>. Or, comme le précise Jean Claude Barbier, de nombreuses caractéristiques distinguent la situation française et la situation danoise, ce qui fait obstacle à la transposition mécanique des mesures et des effets bénéfiques attendus.

<sup>175</sup> Voir le chapitre 14 – Principales mesures sociales de ce présent document conjoncturel

<sup>176</sup> CASTEL Robert – *L'insécurité sociale – Qu'est ce qu'être protégé ?* – La République des idées – Seuil – septembre 2003

<sup>177</sup> BARBIER Jean Claude – *Apprendre vraiment du Danemark – Connaissances de l'Emploi Quatre pages n°18* – juillet 2005

Les aides à l'emploi – allègement de charges et emplois aidés – ont été remises sur l'avant scène, sans toutefois revenir à l'identique ; comme le souligne Edith Arnoult, présidente du CNVA Conseil National de la Vie Associative : « *avec les emplois jeunes, les associations pouvaient davantage compter sur un public qualifié* »<sup>178</sup>... Le CIVIS, le DLA<sup>179</sup>, sont de nouveaux instruments pour soutenir l'emploi, mais ne comblent pas le vide laissé par la suppression des emplois jeunes. Quant aux nouveaux emplois aidés (contrat d'avenir, contrat d'accompagnement dans l'emploi), l'enjeu est aussi celui d'une de la politique en œuvre, pour peser sur son adéquation aux particularités du secteur non marchand; pour peser également sur la lutte contre l'exclusion, c'est à dire avec vigilance face aux phénomènes de précarisation en œuvre<sup>180</sup>.

Ces grandes orientations constituent des points de rendez-vous pour les politiques des associations. Mais elles dépendent en partie des stratégies des partenaires sociaux, dans les secteurs ou branches professionnelles.

### 1.3 Les politiques associatives de l'emploi à l'épreuve des cadres de représentation

Les mutations, présentes ou à venir, ne reposent par uniquement sur la politique publique de l'État ; en effet, l'une des innovations majeures de la période réside dans le transfert d'une partie du pouvoir normatif aux partenaires sociaux, par la biais des la possibilité qui leur est régulièrement offerte, sous l'impulsion de la loi Fillon de mai 2004, de définir les conditions précises de mise en œuvre des nouvelles dispositions, en les adaptant aux particularités des branches.

La structuration institutionnelle actuelle est certes inachevée, mais en œuvre avec un secteur l'économie sociale désormais revendiqué avec plus de cohérence et donc plus de force ; et, dans cet ensemble, un ensemble associatif s'affirmant et se déclinant en « secteurs ». Ce qui se caractérise, dans le secteur sanitaire et social, par un mouvement de fond tendant au regroupement des conventions collectives et à la concertation entre les syndicats d'employeurs, quels que soient les points de discordance encore observables. L'une des clés de compréhension réside donc dans les politiques pour l'emploi négociées par les partenaires sociaux.

Du côté de l'économie sociale, le CEGES, conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale, créé en 1985 sur les bases de l'ancien CNLAMCA, revendique<sup>181</sup> aujourd'hui près d'1.9 millions de salariés via les 800 000 associations, mutuelles, coopératives, qu'il regroupe. Depuis 2004, il compte parmi ses membres, avec l'adhésion de l'Usgeres, les principaux syndicats d'employeurs de l'économie sociale. Pour l'Usgeres, Union des syndicats et groupements d'employeurs de l'économie sociale, créé en 2001, les secteurs professionnels qu'elle réunit « *défendent l'idée d'une singularité des rapports sociaux dans l'économie sociale et s'organisent pour répondre aux défis qui les attendent* » ; « *le syndicalisme employeur dans l'économie sociale est une réalité* »<sup>182</sup>, qui appelle désormais l'émergence d'un syndicalisme employeur « *de l'économie sociale* ». Le succès de l'AEES, association des employeurs de l'économie sociale, aux élections prud'homales de décembre 2002 constitue une étape visible de ce processus.

Du côté associatif la CPCA, conférence permanente des coordinations associatives, créée en 1999, est devenue statutairement un acteur politique associatif à part entière depuis 2001 ; elle porte le flambeau de la reconnaissance de la spécificité de l'emploi associatif<sup>183</sup>. L'année 2005 l'a conduite sur plusieurs « dossiers » phare : non seulement celui du statut du volontariat, mais aussi celui des emplois aidés, avec l'important exercice de conviction porté – avec l'Uniopss – afin que la politique de l'emploi pour le secteur associatif ne soit pas abusivement assimilée à la politique de l'aide à l'emploi d'insertion.

<sup>178</sup> Le difficile deuil des emplois jeunes – Les Échos – 12-13 août 2005

<sup>179</sup> Dispositif Local d'Accompagnement permettant, depuis 2003, d'intervenir en soutien à la viabilité économique des associations

<sup>180</sup> Se reporter au chapitre 8 : La lutte contre la pauvreté et l'exclusion de ce présent document conjoncturel

<sup>181</sup> Lettre à Dominique de Villepin – 16 juin 2005

<sup>182</sup> Usgeres – Paroles d'employeurs de l'économie sociale des histoires des valeurs, des points de vue – mars 2005

<sup>183</sup> cf. notamment le séminaire sur l'emploi associatif : CPCA – L'emploi dans les associations – Séminaire de septembre 2004

Dans le secteur associatif sanitaire, social et médico-social, la structuration se poursuit : en 1995 émergeait l'Unifed, base de structuration de la branche sanitaire, sociale, médico-sociale ; en 2002, la branche de l'aide à domicile est également constituée. En 2005, la structuration se complète avec le choix du SNAECISO<sup>184</sup> par l'ACEPP<sup>185</sup> : les centres sociaux, les associations de développement local et d'action pour la petite enfance organisent ainsi également leur branche<sup>186</sup>. Le « quadrillage » du secteur en branches laisse encore exister quelques champs « non affiliés », comme quelques zones de recoupement. Des stratégies propres semblent s'élaborer dans les branches. Le terrain de la formation semble un axe politique commun à l'ensemble, via les outils dédiés que constituent les OPCA : avec notamment, en 2004, non seulement l'intégration de l'ensemble de l'aide à domicile à Uniformation mais aussi, du côté de l'Unifed, la création d'Unifaf. Au-delà, les derniers accords signés dans la branche sanitaire, sociale et médico-sociale semblent privilégier la régulation de la variable « temps de travail », avec les accords successifs sur la réduction du temps de travail, le temps partiel, les repos compensateurs, le travail de nuit ; laissant à la négociation dans les conventions collectives le soin de traiter des métiers, filières et carrières ainsi que des rémunérations. Du côté de l'aide à domicile, au contraire, la stratégie semble plutôt traduire la volonté de soutien à l'attractivité d'un secteur, par l'action unifiante sur les métiers, les qualifications, les rémunérations.

Certaines questions demeurent, telle la place de l'Unifed au CEGES, ou le lien entre les syndicats d'employeurs d'une même convention collective. La capacité d'organiser une représentation unifiée vis-à-vis des pouvoirs publics est d'autant plus importante que la décentralisation partielle des politiques de formation démultiplie les représentations à organiser auprès des « décideurs ».

Au rang des enjeux pour l'avenir figure celui le statut des accords et conventions, encore scellé par l'agrément préalable posé en 1975 par la loi sur les institutions sociales. Trente ans après, le statut quo est-il encore de mise<sup>187</sup> ? Faut-il au contraire, dans un contexte de décentralisation, et face aux aléas de la jurisprudence récente, réexaminer les liens entre agrément, opposabilité et validité des accords ? Ce sujet, qui appelle une articulation singulière entre la politique publique et le dialogue social, ne peut être abordé sans une visée politique consolidée au sein du milieu associatif.

Incertitudes quant à la ligne de la politique publique, structuration émergente, mais encore intermédiaire, de la représentation des employeurs et mouvements associatifs, réactivité prudente des partenaires sociaux à l'impulsion d'un dialogue social rénové : certaines évolutions structurelles semblent encore inscrites dans le moyen terme. D'autres paraissent à inscrire au présent. Tel est le cas du développement de la formation et de la GPEC, qui semblent constituer des rendez-vous majeurs pour les associations, en cette rentrée sociale 2005-2006.

## **2. Professionnalisation de l'action associative et gestion des emplois et compétences : un enjeu au présent**

La professionnalisation de l'action associative suppose d'être constamment interrogée pour soutenir le dynamisme de son projet au rythme des transformations de la société comme pour affirmer une identité qui ne s'appuie pas seulement sur des standards externes.

L'environnement politique et institutionnel, le cadre normatif se restructurent selon des lignes fortes, même si encore non totalement abouties. Le principe de la formation tout au long de la vie restructure la légitimité de l'organisation de la formation : rôle des partenaires sociaux et des OPCA, décentralisation des formations auprès des régions, reconstruction du langage des diplômés à travers la VAE et les équivalences européennes. Les politiques sectorielles en matière d'action sanitaire et sociale apportent des orientations nouvelles. En replaçant notamment l'usager dans son rôle citoyen, elles font évoluer l'approche professionnelle. À cela s'ajoutent les nouveaux statuts de travail ou d'activité.

<sup>184</sup> *Syndicat National d'Associations employeurs des centres sociaux*

<sup>185</sup> *Accep, association des collectifs enfants parents professionnels*

<sup>186</sup> *Voir en ce sens l'Accep à la rencontre de sa convention collective – La Gazette – juin 2005*

<sup>187</sup> *cf. Uniopss – Document conjoncturel rentrée sociale 2004 2005 – page 92*

Ces avancées supposent de dépasser la seule approche individuelle du métier pour construire un sens et une efficacité collectifs : la mobilisation, la valorisation, et la confiance collective sont autant de défis à relever. La gestion des emplois et compétences peut à cet égard offrir de précieuses opportunités. L'éthique associative est plus nécessaire que jamais pour résoudre les tensions entre les différentes catégories d'acteurs (dirigeants, usagers, salariés, bénévoles, etc.) et clarifier les perspectives, les rôles et missions, avec ses conséquences en matière de professionnalisation.

## 2.1 Les nouveaux cadres de la formation tout au long de la vie : pour une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de compétences

L'insertion économique et sociale s'articule autour de l'emploi et des métiers (organisation des diplômes et classifications). Les deux approches peuvent se révéler en tension si elles sont examinées dans le seul court terme. À côté de l'effort pour réduire le coût du travail face à la concurrence internationale et pour diminuer les dépenses publiques, l'organisation de la professionnalisation représente un enjeu politique et social particulièrement important qui a conduit les Pouvoirs publics à des orientations générales fortes : renforcer la légitimité des branches au niveau national, décentraliser la gestion de l'appareil de formation professionnelle auprès des régions, mettre en place la VAE et revoir l'ingénierie des diplômes, faciliter la mobilité professionnelle européenne.

Leur mise en œuvre s'affermir, ce qui n'empêche qu'il n'y ait encore des progrès à réaliser.

### 2.1.1 L'organisation des branches, les négociations interprofessionnelles et leur pouvoir normatif

À la suite de la loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie et le dialogue social, les branches doivent choisir un OPCA. Le développement des branches de notre secteur s'est heurté à la délimitation de leur champ. La branche de l'aide à domicile (BAD) et la branche des associations sanitaires et sociales (BASS) ont défini leurs territoires respectifs dans un accord du 18 février 2005 agréé et étendu.

**La BASS** crée Unifaf, nouvel OPCA (Organisme paritaire collecteur agréé) à la suite de l'accord paritaire du 14 octobre 2003 agréé mais non étendu : il a pris le relais de Promofaf à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. En l'absence d'extension, l'obligation d'adhérer à cet OPCA ne s'impose pour l'heure qu'aux adhérents de l'une des organisations patronales signataires.

Par ailleurs la BASS a signé plusieurs accords remaniés pour leur agrément : l'accord 2005-01 du 23 juin 2005 et ses avenants 1 et 2 sur la formation professionnelle tout au long de la vie sont agréés (JO du 28.08). Il suppose notamment un accroissement des cotisations obligatoires au titre de la formation continue (passant à 2,30 % au plus tard le 01.01.2008, quelque soit le nombre de salariés) et définit aussi les priorités en matière de professionnalisation. L'accord 2005-08 relatif à la mise en œuvre de l'apprentissage et la formation des tuteurs est aussi agréé. L'accord 2005-06 du 22 avril 2005 porte sur le CIF, le bilan de compétences, et le congé de VAE est en attente d'agrément. Il précise la répartition des enveloppes et fait obligation aux adhérents de la branche de verser le CIF à Unifaf est en attente d'agrément. Les accords agréés font l'objet d'une demande d'extension.

**La BAD**, de son côté, a conclu un accord du 16 décembre 2004 portant sur la formation tout au long de la vie et la politique de professionnalisation. L'agrément est refusé. La BAD y précisait notamment ses orientations prioritaires en matière de qualification et le passage des cotisations pour toutes les structures à 2,10 %. La BAD a retenu Uniformation comme OPCA et pourra donc déjà appliquer l'accord d'Uniformation s'il est agréé pendant que les négociations se poursuivent.

D'autres branches se structurent, puisque l'ACEPP a rejoint le SNAECSO tout en restant à Uniformation. (Pour les centres sociaux, l'OPCA est Habitat et formation. L'accord de branche du 14 janvier 2005 sur la formation professionnelle est étendu avec réserve)

De fait, en tant qu'OPCA à vocation interprofessionnelle, Uniformation a été amenée à signer le 20 juin 2005 un accord sur la formation professionnelle pour utiliser les souplesses permises par la loi sur la durée des contrats de professionnalisation et des formations dans ce cadre. Sa convention a été modifiée pour tenir compte des branches qui l'ont choisi comme OPCA obligatoire mais également des associations non soumises à obligation de cotisation qui souhaitent l'adopter comme OPCA. Ces accords sont en attente de l'agrément du ministère de l'emploi.

**La construction du niveau interprofessionnel de l'économie sociale** se poursuit via la négociation d'accords paritaires dans le dialogue entre l'UNIFED, l'Usgeres et les confédérations syndicales de salariés, notamment autour du champ de l'économie sociale, de la formation professionnelle (DIF, cotisations des entreprises de moins de 10 salariés...).

Il revient donc aux associations de se situer en tant qu'acteurs par rapport à ces modes de représentation.

### **2.1.2 La décentralisation de la formation professionnelle demande des clarifications, une meilleure coordination et une meilleure représentation du secteur associatif en région**

**Les Conseils régionaux** ont été investis, à la suite de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, du rôle de pilotage de l'appareil de formation professionnelle pour les jeunes et les adultes, pour répondre aux besoins de l'emploi et du développement économique. Leurs compétences couvrent désormais l'adaptation à l'emploi, l'adaptation et le développement de la professionnalisation, l'insertion sociale et professionnelle. Ils ont une mission particulière à l'égard des demandeurs d'emploi. Les différentes modalités d'accès aux diplômes sont concernées : scolarité, apprentissage, formation continue et VAE. Les régions déterminent leurs priorités dans le cadre de la politique de formation professionnelle. Le plan régional de formation professionnelle (PRDF) permet de prévoir l'organisation de la politique de formation à moyen terme en consultant les différentes parties prenantes, notamment partenaires sociaux et représentants des Pouvoirs publics.<sup>188</sup> De plus les régions gèrent désormais l'appareil des formations initiales sanitaires et sociales en passant convention avec les centres de formation tandis que la décentralisation de l'AFPA ne deviendra pleinement effective que fin 2008.

Les régions, soumises à la loi sur la concurrence et les marchés concernant la formation continue et aux contraintes budgétaires, sont enclines à la rigueur. Elles renvoient à chacun de leurs partenaires les responsabilités qui leur reviennent en matière de formation professionnelle. Mais les formations initiales sanitaires et sociales relèvent du service public de la formation et se distinguent de la logique de marché. Le classement des diplômes définis par un accès en cours d'emploi dans les formations initiales pose question. Les régions souhaiteraient aussi une meilleure visibilité budgétaire sur les formations dispensées dans les hôpitaux.

Au-delà des difficultés initiales dans la répartition des compétences, la recherche de solution progresse pour une meilleure coordination des politiques publiques, l'adaptation de l'offre et de la demande de formation professionnelle étant un immense enjeu. Le financement de l'AFPA doit compenser la suppression des SIFE (stages d'insertion et de formation à l'emploi) pour les chômeurs par la loi de finances pour 2005. Au-delà du retard pris dans les transferts de financement, des problèmes plus particuliers se posent pour les formations sanitaires et sociales : le rapport Chevreul a pointé l'écart entre les normes de référence prises pour les transferts et la réalité des besoins, qui augmentent fortement. Les travaux de l'Observatoire de la décentralisation du sénat devraient conduire au dépôt d'une proposition de loi pour adapter les règles générales de compensation (rapport d'information n°455 du 5 juillet 2005 par M. Roger Karoutchi).

La vocation sociale des régions est cependant relativement récente par rapport à leur vocation économique. Les OREF (observatoires régionaux de l'emploi et de la formation) sont amenés à jouer un rôle technique important. Mais le secteur associatif est souvent mal connu des régions, notamment du fait de la composition retenue réglementairement pour la CCREFP. Les branches se font entendre, mais il est nécessaire de mieux organiser la représentation des mouvements associatifs concernés et plus largement celle de l'économie sociale, afin d'assurer la professionnalisation de la multiplicité des acteurs, dont les bénévoles.

**L'État** s'est conservé dans la loi du 13.08.04 la possibilité d'intervenir sur des actions spécifiques (exemple illettrisme, formation des détenus...). Il conserve un rôle d'animation et de contrôle. Du fait de sa souveraineté, il reste un acteur incontournable, ne serait-ce que via les contrats de plan État-région ou par la définition des diplômes et le contrôle des programmes. Il fixe les quotas pour les formations sanitaires. Les dispositions de la loi d'Août 2004 ne sont pas complètement inscrites dans le marbre et le principe de la subsidiarité persiste. Ainsi en matière d'apprentissage, l'État poursuit son rôle d'animation dans la loi de cohésion sociale et les décrets lui faisant suite, notamment en interdisant le versement direct de la taxe d'apprentissage aux CFA à partir de 2006. La création du fond national de développement et de modernisation de l'apprentissage est aussi un moyen, pour l'État, de continuer à influencer sur la politique d'apprentissage.

<sup>188</sup> cf. la composition réglementaire des CCREFP

Pour illustrer la répartition des rôles en ce qui concerne les formations sociales, le décret n°2005-198 du 22 février 2005 et l'arrêté du 10 mars 2005 précisent que les établissements de formation doivent faire une déclaration auprès du représentant de l'État dans la région, préalablement à leur agrément par la région. Le décret n°2005-426 du 4 mai 2005 (JO du 7) définit le cadre minimal des bourses versées par la région aux étudiants. La DGAS prépare d'ici la fin de l'année une circulaire générale pour préciser le périmètre de décentralisation et le mode d'élaboration des orientations nationales. En légiférant sur les politiques sanitaires et sociales ou les politiques de l'emploi, l'État induit des besoins en formation initiale ou continue. Il peut financer directement certaines actions sectorielles de formation liées aux orientations de sa politique (cf. partie 2 infra). Si légalement la création d'obligations nouvelles pour les collectivités territoriales doit être couverte par des compensations financières, il n'en est cependant pas de même pour ce qui concerne les formations à la charge des employeurs.

**Les collectivités territoriales** autres que la région peuvent aussi se voir déléguer sur leur demande des responsabilités en matière de formation professionnelle et donc, par là même, influencer sur la politique de formation. Il faut surtout rappeler que le schéma régional des formations sociales est arrêté par la région après consultation des départements, pour une meilleure adéquation avec les politiques sociales que ceux-ci définissent et conduisent.

De fait la formation professionnelle se situe politiquement au carrefour de plusieurs compétences reconnues : Régions, Europe, État, autres collectivités territoriales, ainsi que les partenaires sociaux. L'ensemble des compétences en présence interroge les centres de formations sociales, financièrement comme du fait de l'offre de nouveaux prestataires. Plus largement les régions, qui ont l'habitude de travailler avec le secteur lucratif, souhaitent mieux identifier, dans leur mission de pilotage, la représentation du monde associatif et ses spécificités. L'organisation de la représentation régionale du secteur associatif et du « hors champ » deviennent des enjeux plus importants que jamais pour mieux répondre aux besoins en qualifications et compétences. Il revient aux associations de mieux s'organiser, afin d'aider la région à adapter sa politique de formation professionnelle aux besoins et caractéristiques de l'action associative.

### **2.1.3 Validation des acquis et impact européen facilitent la mobilité**

Les besoins en recrutement conduisent à être attentif aux ressources disponibles en qualification qu'elles soient issues des formations traditionnelles (formation initiale ou continue), ou des nouvelles filières d'obtention des diplômes (notamment la VAE ou mobilité professionnelle en Europe). Si les régions et les partenaires sociaux ont leur rôle à jouer, l'État conserve un rôle important.

L'État a augmenté les quotas des formations sanitaires : ils sont passés à 30 000 places pour les infirmières. Cependant l'Observatoire national de la démographie des professionnels de santé (ONDPS) constate dans son rapport 2004 l'hétérogénéité des situations selon les régions. Encore ses observations n'identifient-elles guère la situation du secteur associatif médico-social. Pour lui, les centres de formation sont amenés à modifier leurs critères de sélection pour remplir les quotas, après un temps où ils ne faisaient pas le plein.

#### **La VAE poursuit sa montée en charge.**

75 000 demandes sont attendues d'ici 2007. En 2004, ce sont 17 000 diplômes qui ont été ainsi obtenus, tous ministères confondus. Le rapport Igas n°2005-067 de juin 2005 en dresse un bilan dans lequel il insiste sur la nécessité de prévoir des mesures pour une gestion de la VAE du secteur sanitaire et social à hauteur des besoins, en conjuguant orientations de l'État et priorités régionales. Le succès de l'obtention du DEAVS par VAE montre la pertinence de cette filière d'obtention du diplôme. Un groupe de travail réunissant DHOS, DGS et DGAS devrait présenter des propositions pour la gestion de la VAE dans ce contexte.

Cependant il revient aux associations d'être attentives à leur équilibre budgétaire dans leur politique de promotion des hommes, afin de ne pas mettre leur existence en péril. La recherche de la qualité a aussi un aspect économique.

### **État des certifications accessibles par validation des acquis<sup>189</sup> :**

#### ▪ Ministère de la santé

Le diplôme professionnel d'aide-soignant est accessible par VAE<sup>190</sup> et celui d'auxiliaire de puériculture devrait suivre prochainement. Un accord a été signé avec l'État pour un co-financement CNSA-OPCA des formations d'aides-soignants en EHPAD s'appuyant sur la VAE. Les autres diplômes paramédicaux devraient suivre, mais la réforme des études et leur transformation dans le système européen LMD prime.

#### ▪ Ministère des affaires sociales

Les diplômes déjà accessibles par la VAE sont le DEAVS, les diplômes d'État d'éducateur spécialisé, d'assistant de service social, de médiateur familial, le CAFERUIS pour les cadres. Les référentiels des diplômes des EJE et TISF ont déjà reçu l'avis favorable de la CPC : il reste au ministère à prendre les décrets et arrêtés. La redéfinition des autres diplômes sociaux fait l'objet de groupes de travail, qui devrait aboutir fin 2005. Enfin, signalons la prochaine création d'une certification des assistants familiaux, déjà passée en CPC du travail social. La VAE du DEAVS est à nouveau à l'étude. Reste le DSTS, co-délivré : du fait de la divergence de système entre l'enseignement supérieur et la DGAS, liée à l'autonomie des universités, les modalités de définition de la VAE et des ECTS posent problème .

#### ▪ Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Dans une instruction n°05-127 du 30 mai 2005, la délégation à l'emploi et aux formations re-précise les conditions de recevabilité des demandes de VAE. La création d'un BPJEPS animation sociale pour remplacer le BEATEP, et de deux certificats de spécialisation (animation et maintien de l'autonomie de la personne ; insertion sociale) pour les titulaires des autres BPJEPS sont en instance de finalisation. Ils seront co-délivrés avec le ministère des Affaires sociales.

#### ▪ Ministère de l'Éducation nationale

2005 a vu la rénovation du CAP Petite Enfance<sup>191</sup> : il permet de valider une UC sur 3 pour les assistants maternels. Le baccalauréat services de proximité et vie locale est créé<sup>192</sup>.

#### ▪ Ministère de l'enseignement supérieur

La réforme de la maquette pédagogique du DUT Carrières sociales devrait conduire à une comptabilisation en ECTS de façon globale. Il en est de même pour les BTS, les uns et les autres étant accessibles à la VAE.

#### ▪ Ministère de l'emploi

Les titres professionnels délivrés par le ministère de l'emploi et préparés dans le cadre de l'AFPA sont accessibles par VAE via les certificats de compétences professionnelles. Les certifications sont désormais découpées en 2 à 4 CCP, s'appuyant essentiellement sur des mises en situation professionnelle.

Les titres professionnels les plus fréquemment utilisés dans notre secteur dépendent de la Direction tertiaire services : assistant de vie pour lequel il y a beaucoup de demandes de VAE, encadrant technique d'insertion, conseiller en insertion, formateur professionnel d'adulte ainsi que les formations concernant l'hôtellerie et la restauration collective. Les informations sont consultables sur le site de l'AFPA

**Les branches promeuvent la VAE** dans leurs orientations et approfondissent aussi de nouvelles qualifications par la formation : surveillant de nuit, maîtresse de maison pour la BASS, responsable de secteur pour la BAD<sup>193</sup>.

La VAE pour les bénévoles et volontaires entre dans la pratique :

<sup>189</sup> cf. aussi les fiches Cirsse sur le sujet

<sup>190</sup> Arrêté du 25 janvier 2005 relatif aux modalités d'organisation de la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention du diplôme professionnel d'aide-soignant – JO n°28 du 3 février 2005

<sup>191</sup> Arrêté du 25 février 2005 portant définition du certificat d'aptitude professionnelle « petite enfance » et fixant ses conditions de délivrance – JO n°59 du 11 mars 2005

<sup>192</sup> arrêté du 11 mai 2005, JO du 2 juin 2005

<sup>193</sup> BASS : Les qualifications de surveillant de nuit et de maîtresse de maison ont vu leur référentiel de formation précisé, charge aux centres de formation de préciser les modes de validation des formations pour certification. L'appel d'offre aux centres de formation est instruit par Unifaf. L'accord conventionnel se référant au volume de formation, il n'est pour l'heure envisagé qu'une validation des acquis de la formation et non encore de l'expérience.

BAD : la CPNE a mis au point une formation de responsable de secteur de 175 h donnant lieu à attestation

Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative finalise un portefeuille des expériences bénévoles après avoir indiqué ses préconisations pour le repérage de leur activité<sup>194</sup>. L'étape suivante sera l'accompagnement des bénévoles.

Actuellement la pratique de la VAE montre que si l'expérience bénévole pose problème pour être comptabilisée dans les critères horaires de recevabilité pour une demande de VAE, elle est par contre reconnue dans l'examen des dossiers pour apprécier les compétences acquises à travers l'expérience. Pour ce qui est du volontariat, la nouvelle législation le prend expressément en compte.

**L'impact européen** est en progression constante depuis le Conseil européen de Lisbonne prévoyant « une économie fondée sur la connaissance et la compétitivité la plus dynamique du monde ». Il faut citer notamment les canaux suivants :

- La directive sur les métiers protégés : le Parlement européen et le Conseil des ministres du 6 juin 05 ont adopté le projet de directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles à transposer en droit français<sup>195</sup>. Elle concerne la circulation notamment des médecins, infirmières, sages-femmes, etc. Elle introduit une nouvelle nomenclature de classement pour certains métiers protégés. De son côté, la circulaire DGAS/4A n°2005-148 précise la procédure d'accès à la profession d'assistant de service social pour les titulaires d'un diplôme de service social ressortissant de l'Union européenne ou d'autres pays, avec l'organisation du stage d'adaptation et l'épreuve de certification correspondante.
- L'adaptation des formations universitaires au décompte selon le système ECTS (European Credits Transfer System) : il conduit à réorganiser les diplômes de l'enseignement supérieur en conséquence. Cela conduit au rapprochement de certaines formations du secteur sanitaire et social du système LMD (Licence-master-doctorat) en lien avec des universités – ainsi en est-il du CAFDES.
- Le projet d'une nomenclature européenne des certifications professionnelles n'a pas encore abouti du fait de l'hétérogénéité des systèmes et fait l'objet d'un groupe de travail.
- La réforme des orientations stratégiques des fonds structurels et de la cohésion sociale du territoire pour 2007-2013 : la première version se dirige vers « une réforme en profondeur des fonds structurels visant à concentrer leur action sur les régions les moins favorisées, à les recentrer sur les orientations stratégiques de l'Union européenne (au premier rang desquelles la croissance et l'emploi) et à en simplifier la mise en œuvre. Les actions des fonds structurels s'organiseraient alors autour de trois nouvelles priorités : convergence économique des régions les moins développées (Objectif 1), compétitivité régionale et emploi (Objectif 2) et coopération territoriale (Objectif 3). Cette concentration des objectifs irait de pair avec une réduction du nombre d'instruments financiers, et la suppression des PIC (programmes d'initiative communautaire)<sup>196</sup>.
- La construction européenne donne déjà lieu à rapprochement entre mouvements et représentants des employeurs dans le secteur sanitaire et social pour mieux se situer dans le jeu social européen<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Ministère de la Jeunesse et des Sports – Communication : Des repères pour la VAE des bénévoles – 01 mars 2005 – fiche Cirsse n°34268

<sup>195</sup> Parlement européen, Commission européenne – Communication : Le Parlement européen a adopté en deuxième lecture la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles – 11 mai 2005 - fiche Cirsse n°34628  
Conseil de l'Union européenne – Communication : Adoption définitive de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles – 06 juin 2005 – fiche Cirsse n°34929

<sup>196</sup> Cf. 4<sup>ème</sup> partie du chapitre 1 – Les enjeux européens de ce présent document conjoncturel

<sup>197</sup> Cf. chapitre ci-dessous et chapitre 1 – Les enjeux européens de ce présent document conjoncturel

## 2.2 Les politiques sectorielles s'appuient sur des normes de métier et une approche pluridisciplinaire

L'État a été amené à faire progresser la professionnalisation des établissements et services à travers les différentes politiques sanitaires et sociales qu'il promeut (cf. chapitres correspondants) :

- Secteur enfance-famille-jeunesse :

La loi sur les assistants maternels et familiaux du 27 juin 2005 (JO du 28) doit être complétée par de nombreux décrets en préparation. Elle organise notamment la formation obligatoire des assistants maternels à la charge des départements. Celle-ci leur donnera la possibilité de se présenter à la validation d'une Unité capitalisable du CAP petite enfance. Obtenir dans les 5 ans les 2 autres unités manquantes dépendra de la politique que soutiendront les branches concernées (notamment la FEPEM, fédération des particuliers employeurs) et les autres partenaires publics de la formation professionnelle. L'éducation nationale prévoit des plateformes expérimentales en ce sens.

Autre métier mieux reconnu à la suite de la loi, celui des assistants familiaux, avec une formation obligatoire à la charge de l'employeur. Ce métier a donné lieu à la rédaction d'un référentiel de compétences qui devrait aboutir à une certification : le décret correspondant est en cours de préparation.

La révision du décret d'août 2000 à l'examen sur les modes d'accueil de la petite enfance devrait entraîner des évolutions dans la conception de l'organisation des emplois et compétences en se calant à la fois sur la réalité de terrain tout en maintenant les garanties de qualité de l'accueil de la petite enfance.

À signaler également, la DIV expérimente des formations de 2 jours transversales notamment aux personnels de la Pénitencier, de la Protection judiciaire de la jeunesse, des clubs de prévention pour une meilleure collaboration entre eux.

- Secteur lutte contre les exclusions :

Une réflexion sur les filières de formation à la médiation sociale a été lancée sous l'impulsion de la ministre Mme Vautrin, le CNFPT s'étant de son côté engagé dans des formations transversales à plusieurs institutions.

- Secteur handicap et personnes dépendantes :

Le décret 2004-1384 prévoit des possibilités de financement de la formation par la CNSA. La circulaire DGAS/SD 3 C n°2005-224 du 12 mai 2005 relative à l'accueil temporaire des personnes handicapées prévoyant notamment des formations pour les équipes. Plus largement, la loi n°2005-102 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit des conséquences en matière de formation. Un décret doit déterminer les obligations des établissements et services qui assurent un soutien médico-social et éducatif aux personnes handicapées adultes accueillies ou accompagnées, notamment en ce qui concerne la composition et les qualifications des équipes pluridisciplinaires dont ils doivent disposer (art. L. 344-1-1).

La loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 (JO du 27) sur le développement des services à la personne et les mesures en faveur de la cohésion sociale, vise à développer les services à domicile, un décret en Conseil d'État actuellement en discussion devant préciser les conditions de délivrance, contrôle et retrait d'agrément ainsi que les conditions d'exigence de qualité. Il reste à voir comment il prendra en compte qualitativement les questions relatives à la professionnalisation de ces activités.

Le projet d'ordonnance de simplification du droit, art 45, prévoit que la formation des familles d'accueil, obligatoire, sera prise en charge par les départements.

- Formations sanitaires :

Des crédits sont délégués aux ARH pour des opérations ciblées de formation, à resituer notamment dans le cadre de la politique hospitalière ou du droit des malades : cf. décret 2005-331 du 8 avril 2005 pour la formation des professions paramédicales en équipe pluridisciplinaire sur des questions d'intérêt général.

- Formations sociales liées à la loi du 2 janvier 2002 :

Le décret sur la qualification des directeurs prévu dans la loi est toujours en suspens et devrait donner lieu à des groupes de travail.

## 2.3 Les politiques de l'emploi: un enjeu pour la professionnalisation des associations

Les orientations des politiques de l'emploi et autres statuts d'activité influent sur l'organisation de la professionnalisation et la gestion des emplois et compétences. Ainsi certaines situations d'activité se sont rapprochées du droit du travail (exemple des assistants maternels ou familiaux) ou au contraire s'en distinguent mieux (exemple les volontaires<sup>198</sup>). La nouvelle loi sur le handicap fait obligation aux associations qui font intervenir des bénévoles de passer convention avec eux. La loi de cohésion sociale prévoit des mesures d'accompagnement et de formation dans les contrats particuliers qu'elle instaure, mais les employeurs auront à en trouver le financement, notamment via les fonds de la formation professionnelle continue.

Certaines mesures visent à rendre l'emploi plus flexible et plus accessible<sup>199</sup> : évolution de la protection sociale, projets d'orientation de la loi de finances pour 2006 qui misent sur une forte incitation à l'emploi, le gouvernement se proposant d'y consacrer la totalité des marges de manœuvre de l'État. Il prévoit également de lancer des pistes d'études sur l'emploi des seniors<sup>200</sup>, sécurisation des parcours professionnels. Les contrats État-région figurent aussi en bonne place<sup>201</sup>.

De multiples outils se développent pour étendre les compétences et organiser l'implication de chacun autour de buts partagés comme pour progresser dans la qualité de leur action.

Ainsi en est-il notamment des méthodes élaborées en lien avec l'ANACT et les ARACT pour améliorer les conditions de travail et la prévention des risques (cf. l'obligation de document unique)<sup>202</sup>.

L'État apporte une aide directe pour promouvoir la GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et compétences) dans les entreprises de moins de 250 salariés, instituée par le décret n°2003-681 du 24 juillet 2003. L'ordonnance de simplification du droit concernant la formation professionnelle n°2005-731 du 30 juin 2005 (JO du 1<sup>er</sup> juillet) art 5 définit les EDEC (engagements de développement de l'emploi et des compétences) et les activités qu'ils peuvent financer afin de favoriser une politique d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques.

Dans le prolongement de l'accord interprofessionnel du 5 décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie, les partenaires sociaux développent de nouveaux outils : l'entretien professionnel dans un objectif de formation professionnelle (à distinguer de l'entretien dit d'évaluation) et le passeport-formation. Il conviendra de voir comment le secteur de l'économie sociale s'en inspire.

La formation est un investissement pour la qualité sous son aspect économique et social : elle peut conduire à dépasser la prise en charge dans le seul cadre de son OPCA et à rechercher d'autres financements. La mise en œuvre des mesures nouvelles suppose une vigilance à cet égard : exemple le DIF (droit individuel à la formation) ou les nouvelles obligations de qualification.

De nombreux moyens permettent de construire une cohésion d'équipe autour d'une recherche de progrès, telles les démarches d'anticipation et de négociation sociale qui nécessitent des investissements en temps, mais donnent satisfaction<sup>203</sup>. Leur utilisation a une signification politique. Pouvoirs publics et partenaires sociaux définissent des normes, impulsent des repères transversaux et des outils. Mais plus que jamais les directions des établissements et services comme la gouvernance des associations sont confrontées au défi de l'organisation collective des emplois et compétences au service des finalités de leur association, dans le respect de son éthique et la recherche de qualité à partir de leur réalité.

La pérennisation de l'action associative peut se poser à court terme. Mais l'action sociale auprès des usagers s'inscrit dans le moyen terme, en lien avec la GPEC. C'est bien à partir de l'appropriation particulière par l'association d'outils à adapter au service de ses finalités comme pour faire société, que l'on peut définir les spécificités associatives autour de la professionnalisation. Les nouveaux cadrages politiques de la professionnalisation sont encore en construction : les associations peuvent contribuer à les orienter en s'impliquant dans l'organisation de leur représentation en tant que mouvement et employeur afin que leur identité soit prise en compte. À l'heure de l'ouverture de plus en plus large de l'action sanitaire et sociale au secteur lucratif, les associations n'ont-elles pas en la matière des défis à relever ?

<sup>198</sup> La loi 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale est adoptée, le projet de loi n°2332 sur le volontariat associatif et l'engagement éducatif n'ayant encore été adopté que par le sénat

<sup>199</sup> L'ordonnance 2005-895 du 2 août 2005 institue le contrat de travail nouvelles embauches accessible aux entreprises de moins de 20 salariés

<sup>200</sup> Rapport Igas 2004 sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi

<sup>201</sup> BRETON Thierry et COPÉ Jean-François – Déclaration du gouvernement : débat d'orientation budgétaire pour 2006 – document législatif n°2438 – Assemblée nationale – juillet 2005.

<sup>202</sup> L'Uriopss Pacac a ainsi contribué à la rédaction de guides concernant les maisons de retraite, l'aide à domicile et les structures d'hébergement du secteur sanitaire et social ([www.sante-securite-paca.org](http://www.sante-securite-paca.org))

<sup>203</sup> cf. Congrès de l'Uniopss, forum Ressources humaines

Flexibilité, aides à l'emploi, formation, GPEC : en cette « rentrée sociale » 2005-2006, un exercice de mise à distance semble nécessaire pour différencier la réflexion pour l'avenir et les axes à retenir pour l'action immédiate. Il s'agit aussi de sérier les opportunités et les risques. Car les réformes en œuvre supposent certes, pour la technicité de la GRH, la maîtrise de leurs caractéristiques et de leurs effets. Mais elles supposent aussi une analyse politique, pour apprécier, en dépassant la neutralité de la lecture juridique, la portée qu'elles peuvent avoir sur la situation sociale ; tel est notamment l'enjeu de la « nouvelle » politique des emplois aidés ; et bien sûr de la « nouvelle » politique de flexibilité, avec surtout le contrat nouvelles embauches.

Sans oublier pour autant, comme y invite régulièrement Jean Baptiste de Foucauld, la responsabilité citoyenne des associations dans la lutte contre le chômage<sup>204</sup>.

Pratique de la GRH et visée politique pour l'emploi sont, dans ce contexte, plus en interaction qu'en opposition : elles prennent appui sur une spécificité associative affirmée, dans un *continuum* circulant de l'énoncé des valeurs à la pratique de la GRH.

Une spécificité « constitutive », par le simple fait d'une structure juridique qui exclut la finalité du partage des bénéfices ; elle induit donc en principe, quant à la conduite des Hommes, une hiérarchisation spécifique des critères de la qualité : la réussite économique – viabilité, efficacité, principe d'économie – y demeure un moyen, référé à la qualité visée pour l'usager. Une spécificité sous condition, néanmoins ? Celle de l'émergence de la visée politique qui fait de l'« œuvre » plus qu'un projet ? Celle d'une pratique des relations sociales qui associe usagers, bénévoles et salariés autour des relations humaines plus que du « management » ? Celle qui, d'une certaine manière, transforme l'utopie de l'économie « sociale et solidaire » en ligne de force pour l'action ? Celle d'une référence aux « sciences de la gestion », pour l'efficacité et l'optimisation de l'action, mais aussi aux sciences sociales, pour enrichir la pratique d'une philosophie de l'action et analyser comme tels, avec les apports de la sociologie et de la psychologie, les relations sociales et les phénomènes sociaux qu'elle rencontre ?

La spécificité associative est-elle finalement, un atout face aux défis de l'emploi<sup>205</sup> ? La cultiver semble en tous cas un facteur de renforcement de l'attractivité des associations, en période de tension du climat social et de difficultés de recrutement. L'affirmer semble, parallèlement, une nécessité pour contribuer au renforcement de la capacité d'expression politique des associations.

Les thèmes de mobilisation en cette rentrée 2005-2006 sont en effet nombreux : contrats aidés, flexibilité ; mais aussi pérennité, développement et financement de l'emploi dans de nombreux secteurs. L'action politique suppose d'autant plus d'unité vis à vis des pouvoirs que la décentralisation renouvelle et multiplie les interlocuteurs à convaincre en certains domaines. Le processus de renforcement et de dialogue est en œuvre, comme en témoigne, par exemple, le retour annoncé pour l'automne de l'Usgeres et de l'Unifed à une table commune de négociation. Au-delà, « *le mouvement associatif doit se rapprocher des syndicats d'employeurs* »<sup>206</sup>. Là aussi, le processus est en œuvre, officiel et publiquement porté<sup>207</sup>. Il suppose, à ce stade, une implication réaffirmée des associations dans leurs différents canaux de représentation dans les syndicats, fédérations et mouvements.

Pour l'emploi et les ressources humaines, place, donc, au politique ? Le processus semble ainsi relancé, mais à l'épreuve des prochaines étapes qui jalonnent le calendrier de l'année à venir.

<sup>204</sup> Voir en ce sens DE FOUCAULD Jean-Baptiste – *Protection sociale : un « plein emploi de qualité » suppose d'en payer le prix – Union Sociale n°185 - mars 2005 et le forum « Emploi et protection sociale » au Congrès de l'Uniopss en mars 2005 également*

<sup>205</sup> *Tel était le débat lancé au Congrès de l'Uniopss, lors du forum « ressources humaines », en mars 2005*

<sup>206</sup> ALLIER Hubert, directeur de l'Uniopss – *Direction(s) - mars 2005*

<sup>207</sup> *La motion d'orientations adoptée par l'Uniopss en assemblée générale, en décembre 2004, affirme le principe de la complémentarité entre mouvements et syndicats d'employeurs et leur vocation à porter ensemble l'avenir de l'action associative. Ces questions ont été débattues, en présence de l'Unifed et de l'Usgeres, en séance plénière du Congrès de l'Uniopss, en mars 2005*