



HAL
open science

Aide à domicile et services à la personne : les associations dans la tourmente. Introduction

Laurent Fraise, Francesca Petrella

► To cite this version:

Laurent Fraise, Francesca Petrella. Aide à domicile et services à la personne : les associations dans la tourmente. Introduction. Petrella Francesca (dir.). Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente, Presses Universitaires de Rennes, pp. 9-22, 2012. hal-00752066

HAL Id: hal-00752066

<https://hal.science/hal-00752066>

Submitted on 10 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Laurent FRAISSE et Francesca PETRELLA

INTRODUCTION

Les associations d'aide à domicile sont aujourd'hui dans la tourmente. Acteurs historiques de ce secteur, elles sont directement touchées par l'évolution des politiques publiques. Celles-ci se sont en effet multipliées, depuis la Seconde Guerre mondiale, mais surtout, leurs objectifs se sont diversifiés depuis les années 1980. De l'aide sociale à la création d'emplois, de l'aide à domicile aux personnes fragiles aux services à la personne, du conventionnement dans le cadre des politiques sociales aux mesures de soutien de la demande, on assiste à une sédimentation des politiques publiques qui rend complexe et peu transparent l'environnement dans lequel ces associations exercent.

Cet ouvrage collectif, réalisé par différents chercheurs ayant accumulé une expertise dans le secteur de l'aide à domicile et des services à la personne, propose une analyse des stratégies et des pratiques des acteurs associatifs face à la multiplication des régulations publiques de ce que l'on appelle aujourd'hui les « services à la personne ». Prises en tenaille entre l'emploi direct, très incité à se développer, et l'émergence rapide des entreprises privées lucratives, entre des logiques de l'aide à domicile et des services à la personne, les associations ont d'autant plus de mal à faire entendre leur voix que les positions et pratiques associatives sont pour le moins éclatées et disparates. En s'appuyant sur différentes analyses empiriques, enquêtes de terrain et études de cas, ainsi que sur des mises en perspective historique, les auteurs de ce livre tentent, tout au long des chapitres, de comprendre les transformations de l'action associative dans l'aide à domicile face aux mutations de leur environnement. Entre résistance, adaptation, valorisation ou innovation, les réflexions présentées dans ce livre analysent la diversification des pratiques et des « stratégies » déployées et interrogent l'unicité d'un « modèle » associatif.

Cet ouvrage s'inscrit dans la continuité de recherches antérieures sur une sociologie économique et une socio-économie des associations d'aide à domicile (Enjolras, 1995 ; Laville et Nyssens, 2001 ; Dussuet et Loiseau, 2007 ; Devetter *et al.*, 2008 ; Petrella et Richez-Battesti, 2009). Il porte sur les évolutions des acteurs historiques du champ que sont les associations dans un contexte

de transformations accélérées où, en une vingtaine d'années, l'emploi direct chez des particuliers employeurs s'est institutionnalisé au point de constituer la majeure partie des heures prestées dans les services à la personne¹.

L'objectif de cet ouvrage est donc de repenser la place des associations dans le champ des « services à la personne », dont la définition est interprétée de manière critique par les auteurs de ce livre. En effet, comme le rappellent Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre dans le deuxième chapitre, l'appellation « services à la personne » relève d'un « coup de force » statistique et politique. « L'homogénéisation interservices » a délibérément conduit, à des fins de création d'emplois, à regrouper les services d'aide aux personnes dépendantes, historiquement assurés par des structures associatives, avec un ensemble large d'activités, incluant des services de confort (travaux ménagers, assistance informatique et Internet, soutien scolaire, etc.). Les services aux personnes fragiles se trouvent ainsi noyés au sein d'un vaste ensemble de services.

Si la plupart des travaux présentés partent d'une analyse d'associations historiquement situées dans le secteur de l'aide à domicile aux personnes dépendantes plus que dans l'ensemble des activités reprises sous la notion de « services à la personne », tous les chapitres cherchent à comprendre les recompositions et la diversification de l'action associative face aux changements de régulation (voir les deux premiers chapitres), de conception de la qualité du service (voir les deux chapitres suivants), de l'organisation du travail et de la relation à l'usager (voir les trois derniers chapitres).

La plupart des associations appartiennent en effet au secteur de l'aide à domicile, vu sous l'angle de l'action sociale qu'elles produisent, auprès de publics en situation de fragilité, en particulier celles qui existent depuis plusieurs années et qui, en tant que pionnières, ont fortement contribué à la construction de ce secteur d'activité. Comme développé dans la suite de cet ouvrage, ce n'est que récemment que certaines de ces « anciennes » associations ont fait le choix de diversifier les services qu'elles proposent autour d'activités relevant moins de cette action sociale et davantage du bien-être individuel et souvent de confort. En outre, de « nouvelles » associations, créées ces dernières années, investissent ces activités des services de confort, tels que les services ménagers, l'assistance informatique, les petits travaux d'entretien ou de jardinage ou encore la garde d'enfants à domicile.

ASSOCIATIONS, AIDE À DOMICILE ET SERVICES À LA PERSONNE : QUELQUES CHIFFRES

La globalisation statistique produite par le concept de services à la personne conduit à rendre un peu plus invisibles les activités d'aide à domicile à proprement parler, ainsi que celles des associations dont les nombres d'heures et de

1. En 2008, 71 % des heures de services à la personne ont été produites auprès de particuliers employeurs (DARES, 2010).

salariés sont souvent mélangés avec ceux des entreprises sous la catégorie des organismes prestataires ou agréés.

Encadré 1 : Quelques chiffres

Plusieurs études (Devetter, Jany-Catrice et Ribault, 2009 ; UNIOPSS/CNAR, 2008 et 2010) permettent cependant d'apprécier le rôle structurant de l'aide à domicile et des associations dans le vaste ensemble des services à la personne.

Elles soulignent utilement que l'aide à domicile auprès des personnes âgées et dépendantes demeure l'activité la plus importante parmi les 21 listées par le plan Borloo. 53 % des heures de services en 2007 sont à destination des personnes âgées ou dépendantes (DARES, 2010). Malgré la concurrence massive de l'emploi direct chez des particuliers employeurs et l'entrée significative des entreprises, le secteur non lucratif demeure dynamique. Les associations représentent plus de 50 % des 11 000 structures du champ des services à la personne, mais 67 % des établissements d'aide à domicile. L'aide aux personnes fragiles et dépendantes constitue le cœur de l'activité principale pour 73 % des associations contre seulement 21 % pour les entreprises lucratives qui se positionnent avant tout sur des services de confort. Elles ont connu un *accroissement significatif de leur volume d'heures depuis 2000*, favorisé notamment par un développement de l'activité prestataire plus rapide que celle de l'emploi direct et désormais relativement plus important que le service mandataire.

L'emploi dans les structures non lucratives se développe également plus rapidement que l'emploi des particuliers employeurs qui représentait pourtant 80 % des emplois dans les services à la personne en 2006 (contre 94 % en 1994). Malgré la concurrence accrue des entreprises lucratives, *la grande majorité de l'emploi et de la masse salariale dans des organismes agréés services à la personne reste dans le secteur associatif*.

Dans un contexte où l'augmentation du nombre d'emplois masque souvent sa très faible qualité tant en termes de rémunération que de statut, de pénibilité ou de considération sociale, le secteur associatif présente un certain potentiel d'amélioration. D'abord, une durée moyenne de travail annuel nettement supérieure à celle de l'emploi direct dans un secteur où le temps de travail n'est souvent que de quelques heures par mois. Ensuite, une taille moyenne d'organisation plus conséquente par rapport à la myriade des micro-entreprises composées de quelques salariés, ce qui permet d'envisager une véritable gestion des ressources humaines. Enfin, si le salaire annuel moyen par tête reste faible, 11 980 euros, il est sensiblement supérieur à celui des autres organismes prestataires, qui s'élève à un peu plus de 10 500 euros. Pour autant, les efforts de professionnalisation, de qualification et d'amélioration des rémunérations de nombre d'associations sont régulièrement fragilisés par les réticences des financeurs (conseils généraux, organismes de sécurité sociale) à payer le coût réel d'une meilleure qualité de l'emploi dans un contexte où la concurrence exacerbée tire parfois les prix vers le bas.

Un peu plus de la moitié des utilisateurs de services à la personne en 2005, soit 51 %, sont âgés de plus de 70 ans. Les 10 % des ménages les plus aisés représentent 33 % des utilisateurs de ces services en 2005 contre 21 % dix auparavant. Cette population a reçu 73,5 % du total du montant des réductions d'impôts, ce qui explique son recours croissant à ces services (Marbot, 2008).

Sources : UNIOPSS/CNAR (2008) ; UNIOPSS/CNAR (2010) ; Devetter F-X. et al. (2008) ; Marbot (2008).

À la lumière des différents chapitres, plusieurs thèses traversent cet ouvrage.

LES ASSOCIATIONS FRAGILISÉES PAR LES TRANSFORMATIONS DES RÉGULATIONS PUBLIQUES : DE L'ENCHEVÊTEMENT À LA RUPTURE ?

La première thèse porte sur l'analyse des modes de régulation publique de l'aide à domicile. Le détour historique effectué par Laurent Fraisse et

Laurent Gardin dans le premier chapitre met en exergue une situation française caractérisée par un empilement des régulations relevant de logiques différentes (Enjolras, Laville, 2001). À la régulation tutélaire (agrément, tarification, sectorisation, subvention de l'offre, etc.), la France a juxtaposé une régulation d'insertion dans les années 1980, dont l'objectif était justement de réinsérer des personnes sur le marché du travail grâce aux gisements d'emplois que les services dits de proximité représentaient, en particulier pour des personnes peu qualifiées. Ces dernières années, une régulation quasi-marchande s'est ajoutée progressivement, qui encourage la mise en concurrence des prestataires, à travers des mécanismes de déductions fiscales et de soutien de la demande. L'analyse des évolutions de la dernière décennie met ainsi en évidence une instabilité politique et institutionnelle croissante. Les années 2000 se sont en effet distinguées par un brusque mouvement de balancier entre les tentatives d'ancrage de l'aide à domicile dans l'action médico-sociale ouvert par la loi de janvier 2002 et les logiques de mise en concurrence et de banalisation induites par le plan Borloo en 2005, toujours dans une optique d'exploitation de gisements d'emplois.

Si par le passé, nombre d'associations ont fait preuve d'une capacité d'adaptation notable face à l'enchevêtrement des règles et des financements au point de se singulariser comme un acteur multi-positionné (sur le prestataire comme sur le mandataire, sur les services aux personnes fragiles comme sur les services de confort, etc.), les auteurs de ce premier chapitre s'interrogent sur la compatibilité d'une diversification des stratégies des associations avec l'affirmation d'une identité associative commune dans l'espace public.

Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre analysent dans le deuxième chapitre l'adoption du plan de développement des services à la personne, communément appelé le plan Borloo en juillet 2005, comme un point de rupture historique. Si cette loi s'inscrit dans la tendance des politiques menées ces deux dernières décennies à la mise en concurrence croissante et au développement de l'emploi de gré à gré (notamment à travers la loi sur les emplois familiaux et le développement des titres emplois services), elle marque un tournant décisif en opérant une mise en cohérence de plusieurs mesures sédimentées au fil du temps : le regroupement d'un ensemble hétéroclite d'activités de services sous l'appellation discutable de services à la personne, l'ouverture systématique aux entreprises privées lucratives, l'affirmation du principe du libre choix des consommateurs, la généralisation des chèques-emplois-services et la structuration de l'ensemble de ces activités à l'aide d'enseignes, voulant ainsi développer une véritable « filière industrielle » des services à la personne. Ces différents éléments accentuent la marchandisation du social, considérant l'offre de services à la personne comme un produit comme un autre au point de chercher à banaliser les spécificités des activités de services à domicile.

Emmanuelle Puissant, qui insiste, dans le cinquième chapitre, sur les logiques de rationalisation et d'industrialisation de l'organisation du travail

induites par les changements institutionnels, permet de faire le lien entre la thèse de l'enchevêtrement et celle de la rupture. Finalement, les associations qui se sont engagées dans une logique de professionnalisation par une montée en qualification des emplois et une valorisation salariale ancrée dans le respect des conventions collectives et les prescriptions de la loi de janvier 2002, se trouvent aujourd'hui dans une situation économiquement intenable, prises en tenaille entre les politiques de rationalisation budgétaire des conseils généraux et la mise en concurrence accélérée par le plan Borloo.

L'ÉMERGENCE DE RÉGULATIONS TERRITORIALES : VERS UNE RÉGULATION CONVENTIONNÉE OU PARTENARIALE ?

Au fil des contributions, apparaît en filigrane la dimension territoriale. Si Laurent Fraisse et Laurent Gardin, dans le premier chapitre, questionnent la réalité d'une régulation conventionnée au niveau central/national, ils proposent d'explorer l'existence de régulations territoriales conventionnées, au sein desquelles les associations seraient invitées à participer à l'élaboration des politiques publiques et à leur mise en œuvre à travers la création d'instances de coordination ou d'espaces publics de négociation. La loi de janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale aurait pu permettre le développement d'une régulation conventionnée, mais l'arrivée du plan Borloo fragilise ce cadre permettant la participation des acteurs associatifs à la régulation. Ce manque d'espace de négociation et de délibération collective est également avancé par Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre comme un facteur explicatif de l'éclatement des pratiques associatives. C'est donc à travers le développement de formes de coopération que les valeurs associatives peuvent être rassemblées et produire une identité commune.

L'émergence de régulations territoriales apparaît également dans le chapitre de Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti concernant la régulation de la qualité des services à la personne. Dans un environnement marqué par la montée en puissance de modes de régulation privée de la qualité, les auteurs se demandent si l'émergence d'une régulation territoriale de la qualité, co-construite par des acteurs collectifs, tels que des fédérations, des associations professionnelles ou des réseaux territoriaux, pourrait être un moyen de réaffirmer et de diffuser une conception de la qualité et de son évaluation, qui tienne compte des spécificités associatives plutôt que d'appliquer, d'une façon mimétique, les démarches de certification de la qualité empruntées au secteur privé industriel. Le rôle d'organisations intermédiaires territoriales apparaît également dans l'accompagnement et la diffusion de pratiques de gestion de ressources humaines, telles que la gestion des emplois et des compétences, comme analysé dans le septième chapitre par Francesca Petrella, Julien Maisonnasse et Nadine Richez-Battesti.

C'est sans doute au niveau des territoires que des modes de régulation conventionnée ou partenariale pourraient se mettre en place et participer ainsi à la redéfinition d'une ou plusieurs spécificités associatives.

LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LES SERVICES À LA PERSONNE : ENTRE SPÉCIFICITÉ ET BANALISATION

Le livre pose ensuite la question de la place des acteurs associatifs dans les services à la personne. Les associations sont-elles en voie de banalisation, au sens où elles sont considérées comme des prestataires de services comme les autres, qui proposent des services eux aussi banalisés sur le « marché des services à la personne » ? Ou, à l'inverse, peut-on et doit-on considérer les associations comme un acteur spécifique, porteur de valeurs communes et producteur d'utilité sociale, qui doit, étant donné les évolutions du contexte, innover et redéfinir les composantes principales de cette spécificité associative ?

Les différents chapitres de l'ouvrage permettent de mieux comprendre les processus de banalisation des acteurs et pratiques associatives. La banalisation apparaît tout d'abord au niveau politique et rhétorique. L'ouverture aux entreprises privées et l'adoption de différents instruments renforçant la mise en concurrence conduisent progressivement à considérer l'association comme un opérateur de service comme un autre. La gestion désintéressée et le caractère non lucratif du statut ne sont plus présentés comme une garantie de réalisation d'une mission d'intérêt général et de bon usage des fonds publics. Comme le démontrent Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre dans le deuxième chapitre, la réduction des services d'aide à domicile à un simple produit laissé au libre choix de personnes et de familles, désormais qualifiées de consommateurs, nie les logiques de co-construction entre professionnels et usagers. Or, ces logiques ont pourtant été historiquement portées par les associations, ce que rappelle également Emmanuelle Puissant dans le cinquième chapitre. La banalisation apparaît enfin à travers un discours politique soutenant le développement des services à la personne, discours qui tend à rendre invisibles les associations par une disqualification de leurs pratiques. En effet, la rhétorique officielle conduit non seulement à éliminer toute référence discursive aux associations désormais noyées dans le bain des organismes agréés et autres gestionnaires de services, mais aussi à encourager la recherche de gains de productivité et de rentabilité dans la production des services, qualifiant parfois les pratiques des associations d'« amatrices » car porteuses de modèles de professionnalisation autres qu'industriels et marchands (Ribault, 2008a).

Mais ce processus de banalisation des acteurs associatifs ne saurait uniquement être attribué à une succession de chocs institutionnels externes auxquels les associations seraient contraintes de s'adapter. Il est en partie le reflet de l'évolution et de la diversification des pratiques associatives. De

nombreuses associations adoptent des outils de gestion, modes de gouvernance ou méthodes marketing, proches ou similaires à ceux des entreprises privées afin de faire face à la concurrence et de maintenir leur légitimité dans ce nouvel environnement. Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti, dans le troisième chapitre, proposent ainsi de voir le recours croissant par les associations à des démarches de certification de la qualité empruntées au secteur privé, telles que la norme NF services aux personnes ou le référentiel Qualicert, comme le fruit d'un processus d'isomorphisme normatif. Dans le quatrième chapitre, qui analyse les différents modèles de qualité en présence, Djamel Messaoudi constate également que certaines associations adoptent un modèle de qualité « industriel », basé sur la productivité du salarié ou sur la définition d'un standard de qualité repris dans un référentiel au sein duquel la performance technique occupe une place importante. Le fait que de nombreuses associations adoptent des pratiques de gestion des ressources humaines, pour la plupart issues du secteur privé commercial, peut s'inscrire dans cette même dynamique, tel que le montre le septième chapitre. Cette référence croissante aux logiques industrielles se retrouve également dans les processus de professionnalisation, comme l'explique Emmanuelle Puissant dans le cinquième chapitre.

Si la présence d'un processus d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983) permet d'expliquer en partie la banalisation en cours des associations, les différents chapitres font ressortir la fragmentation des pratiques associatives dans le champ des services à la personne, éclatement qui questionne l'unicité d'un référentiel associatif et l'unicité d'une action très collective, en vue d'une réaction coordonnée face à la multiplicité de ces chocs et aux enjeux sociaux.

Cette diversification des pratiques n'est pas complètement nouvelle. De l'apparition des associations intermédiaires sur les services à domicile à la création d'associations mandataires, la sphère associative n'a cessé depuis 20 ans d'intégrer de nouveaux acteurs et de nouveaux modes d'intervention, faisant preuve d'une incontestable plasticité en comparaison avec d'autres acteurs comme les centres communaux d'action sociale (CCAS). Face à la concurrence principale de l'emploi direct dans les années 1990, les associations pouvaient se prévaloir, au-delà de leur diversité, d'une capacité commune d'intermédiation entre les professionnels et les usagers. Désormais contestée par les entreprises, cette prévalence de l'intermédiation entre l'offre et la demande laisse apparaître au grand jour la pluralité non coordonnée des positionnements associatifs. Certaines associations développent, en effet, une forme particulière d'intermédiation, qu'Annie Dussuet, dans le sixième chapitre, caractérise par une « gouvernance médiatrice » et par l'organisation d'une dynamique collective de travail, qui pourraient caractériser une forme d'intermédiation spécifique aux associations (cf. *infra*).

Face aux évolutions de la dernière décennie, certaines associations ont concentré leurs services sur l'aide aux personnes âgées et joué la carte de la professionnalisation par la qualification et la valorisation salariale, voyant dans la loi de janvier 2002 un cadre protecteur inscrivant définitivement leur activité dans le champ de l'action sanitaire et sociale. D'autres, historiquement positionnées sur l'aide aux personnes vulnérables, développent aujourd'hui des stratégies de diversification des activités et investissent le champ des activités de ménage auprès de couples bi-actifs afin de faire face à la concurrence. D'autres enfin ne relèvent pas du régime de la loi de janvier 2002 mais sont agréées services à la personne et développent, selon qu'elles aient l'agrément simple ou qualité, toute une série d'activités prévues par le plan Borloo allant des services de ménage à la garde d'enfants à domicile, du soutien scolaire à l'assistance informatique et aux petits travaux de jardinage.

Quant à la définition de la qualité du service, les modèles développés par les associations varient fortement aussi, comme le montre Djamel Messaoudi dans son chapitre. Coexistent aujourd'hui des associations où la qualité est principalement définie à partir des compétences relationnelles des intervenants et de la qualité adaptative de l'organisation aux besoins des usagers, avec des associations où la qualité est définie par des standards techniques et par la productivité du travailleur. En matière d'évaluation de la qualité, les stratégies sont variées aussi. Certaines appliquent les procédures d'évaluation telles que prévues par la loi de janvier 2002, d'autres optent pour une démarche qualité de type certification NF ou Qualicert, d'autres encore développent leur propre charte qualité ou leur label « utilité sociale ». En matière d'organisation du travail aussi, les pratiques associatives se différencient selon l'importance qu'elles accordent à leur rôle de médiation et selon les formes de régulation du travail et les pratiques de gestion des ressources humaines qu'elles développent.

Face à une telle diversification des pratiques, il s'avère difficile de parler d'un modèle associatif unique. En revanche, nous formulons l'hypothèse, rejoignant en cela la conclusion du chapitre de Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre, que cette hétérogénéité croissante des pratiques participe à la fragilisation du secteur et facilite ainsi la diffusion de la thèse de la banalisation des associations.

VERS UNE REVALORISATION DES SPÉCIFICITÉS ASSOCIATIVES ?

Si les pressions à la banalisation des pratiques associatives dans le champ des services à la personne ne peuvent être éludées, les contributions de ce livre ont néanmoins permis d'identifier différentes logiques patrimoniales d'innovation, de valorisation, de production d'utilité sociale mises en œuvre par les associations. Ces logiques présentent des éléments de permanence et de recomposition de l'action associative.

Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre montrent que seule une partie des associations adopte des logiques « opportunistes » qui intériorisent les règles de la concurrence par une mise en conformité aux normes gestionnaires et marchandes. Nombreuses sont les associations qui maintiennent des formes spécifiques de résistance.

Activités prioritaires auprès des personnes fragiles, place et interaction (participation) avec l'usager, accessibilité et ancrage territorial, professionnalisation et qualité de l'emploi, intermédiation entre l'offre et la demande, globalement ces éléments d'un référentiel associatif ne sont pas nouveaux. Mais ils demeurent dominants sinon spécifiques aux positionnements associatifs même s'ils sont largement fragilisés. Si nombre d'auteurs parlent à juste titre de stratégies de résistance, cela n'empêche pas de repérer des innovations émergentes.

Un ciblage sur les personnes fragiles

La tendance à la diversification des activités associatives vers des services de confort est certes plus marquée que pour les organismes publics comme les CCAS. Cependant, l'aide aux personnes âgées dépendantes demeure de loin l'activité principale de la grande majorité des associations (UNIOPSS/CNAR, 2010). Certaines associations ont d'ailleurs fait le choix, non sans risque, d'une spécialisation sur l'aide à domicile, dans le prolongement de la loi de janvier 2002. Si économiquement ce choix s'avère périlleux, il ne peut être pensé indépendamment d'une mise en cohérence avec un objet social, qui est l'aide aux personnes fragiles, plus que le développement de tous types d'activités à domicile pour tous types de publics. Il témoigne *a minima* de l'attachement à inscrire leur activité dans un référentiel d'action sociale et des pratiques issues d'une éthique de la solidarité.

Centrer l'ensemble de ses activités sur les personnes fragiles peut être qualifié avec Florence Jany-Catrice et Marion Lefebvre de logique « patrimoniale distinctive », en ce qu'elle cherche à consolider un référentiel associatif en misant sur le régime d'autorisation. Son efficacité est très locale et fortement aléatoire car dépendante d'abord de l'existence de politiques des conseils généraux accommodantes, dans un contexte de fortes pressions sur les budgets sociaux. Privilégier l'offre prestataire et le régime d'autorisation relève pour les départements d'un choix politique susceptible de contestations de la part de politiques et d'institutions publiques, qui poussent la diversification et la mise en concurrence des organismes et des modes d'intervention dans le cadre des services à la personne. La soutenabilité d'une telle politique dépend aussi largement de la centralité ou non des acteurs associatifs au regard de l'histoire et des configurations territoriales. La capacité des acteurs associatifs à influencer sur les politiques publiques et à maintenir une position dominante sur l'offre, l'intensité concurrentielle des entreprises, la distribution des revenus des populations ou le caractère plus ou

moins urbain du territoire, sont autant de variables qui permettent d'expliquer la viabilité d'une telle stratégie.

La centralité de l'utilisateur et sa double qualité

L'expression des besoins de l'utilisateur est un processus complexe. Il est à la fois associé et participant à l'activité de service. Il s'inscrit dans une relation d'usage, dont l'objectif est de « faire avec » (différent de l'aide sociale classique). Cette relation nécessite de laisser une certaine autonomie dans le travail des salariés et une place à l'adaptation mutuelle entre prestataire et utilisateur, ce qui entraîne l'établissement de contrats contenant une part d'incomplétude, comme le développe Emmanuelle Puissant dans le cinquième chapitre. En effet, si une partie du contenu des tâches à effectuer et le temps nécessaire à leur réalisation peuvent être définis *a priori* dans un « contrat », une autre partie des tâches est indéfinissable et difficilement quantifiable, la logique des intervenants visant à ajuster le service aux besoins de l'utilisateur, et à gérer l'imprévu. Cette définition incomplète des tâches se heurte à une logique d'industrialisation du service, dont l'objectif est de dégager des gains de productivité en améliorant les performances techniques de l'activité de service.

Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti soulignent dans leur chapitre le risque que cette dimension de co-construction et de co-production du service, inscrite dans une « relation d'usage » et ne se traduisant que dans un contrat « incomplet », ne soit pas prise en compte dans les démarches de certification telles que la norme NF services aux personnes à domicile ou le référentiel Qualicert. Ces procédures de certification reposent d'une part sur une définition de la demande, basée sur la satisfaction de la demande des clients, comme dans le cas de la consommation de tout bien ou service et, d'autre part, sur la standardisation d'un modèle d'organisation performant pour améliorer la qualité du service. Un référentiel de qualité est en quelque sorte défini, fondé sur une standardisation des procédures de la prestation (tel que décrit par Djamel Messaoudi dans le quatrième chapitre). Une telle définition ne souligne pas d'entrée de jeu la difficulté d'expression des besoins, en particulier des personnes âgées dépendantes, ni la spécificité de la relation d'usage, laissant de l'autonomie aux salariés et nécessitant un ajustement mutuel entre salarié et utilisateur dans la co-construction de la demande et dans la personnalisation du service fourni.

Le chapitre de Djamel Messaoudi développe la question de la construction de la qualité du service et la place de l'utilisateur dans cette construction, et discute l'existence d'un modèle associatif de la qualité dans le champ de l'aide à domicile. Il distingue les dimensions de la qualité de l'organisation et les dimensions de la qualité du service, celle-ci s'évaluant principalement à travers la qualité de la relation entre le prestataire et l'utilisateur. L'étude sur laquelle il se base fait ressortir

la capacité adaptative de l'organisation en fonction de l'évolution des attentes de l'utilisateur. Il souligne aussi l'importance des compétences non seulement professionnelles mais surtout relationnelles de l'intervenant à domicile. Ces résultats confirment la centralité de l'utilisateur et l'importance de sa participation dans la construction du service et de sa qualité, dimensions qui caractérisent principalement l'offre associative de services à domicile.

Une volonté de professionnalisation et de qualité d'emploi

Plusieurs chapitres soulignent les dynamiques de professionnalisation à l'œuvre dans l'aide à domicile depuis quelques décennies, dynamiques essentiellement portées par des associations qui visent à reconnaître et clarifier les activités et les métiers de l'aide à domicile (voir le chapitre d'Emmanuelle Puissant). Ainsi, Laurent Fraisse et Laurent Gardin rappellent que les associations ont historiquement contribué à la reconnaissance par décret de la première profession du secteur, les travailleuses familiales, ainsi qu'à l'élaboration et l'application de conventions collectives de l'aide à domicile. Si cette reconnaissance des professions de l'aide à domicile a été institutionnalisée par la loi de janvier 2002, Emmanuelle Puissant questionne l'arrivée de nouvelles logiques de professionnalisation dans ce champ depuis ce « tournant » de 2002. Les processus de professionnalisation furent fondés au départ sur une combinaison entre une logique domestique, au sens où l'intervention au domicile d'une personne âgée s'inscrit dans la prolongation de la sphère domestique, et une logique civique, puisque ces services ont d'abord été conçus afin de promouvoir la classe ouvrière ou dans une optique de charité chrétienne reposant sur le bénévolat afin de secourir des personnes dans le besoin. Ce compromis entre logiques domestique et civique est aujourd'hui déstabilisé face à la montée des logiques marchande et industrielle dans ces services. La logique marchande est encouragée par la mise en concurrence des prestataires suite au développement des mesures de soutien de la demande, de l'emploi de gré à gré et des procédures d'appels d'offres. Quant à la logique industrielle, elle est fondée sur la recherche de gains de productivité du travail à travers l'amélioration de la performance technique et la standardisation des services, dans une optique de rationalisation des coûts de gestion et de production des services.

Dans le sixième chapitre, Annie Dussuet envisage la qualité de l'emploi à travers l'analyse des risques pour la santé des travailleuses de l'aide à domicile, et de leur prise en compte progressive par les employeurs associatifs. Ceci se traduit par une fonction d'intermédiation spécifique, permettant la mise en place de différents dispositifs de prévention des risques et, potentiellement, l'amélioration des conditions de travail.

Le septième chapitre rédigé par Francesca Petrella, Julien Maisonnasse et Nadine Richez-Battesti se penche également sur les dynamiques de profession-

nalisation à l'œuvre dans les associations de services à la personne à partir d'une analyse des pratiques de gestion des ressources humaines adoptées par ces structures. Ce chapitre s'interroge sur le rôle que peuvent jouer les pratiques de gestion sur la performance de l'organisation à travers leur impact sur l'amélioration des compétences des salariés ainsi que sur leur motivation et leur satisfaction au travail, deux dimensions importantes de la qualité de l'emploi.

Une fonction d'intermédiation entre l'offre et la demande de service

Les associations ont historiquement joué un rôle important dans la construction d'une fonction d'intermédiation entre l'offre et la demande de service, par contraste avec l'emploi direct qui, par définition, se passe d'un intermédiaire. Si cette fonction n'est aujourd'hui plus propre au secteur associatif puisqu'elle peut être assumée par des entreprises privées commerciales, les auteurs de ce livre identifient des modalités de mise en œuvre de cette fonction d'intermédiation qui seraient spécifiques aux associations et qui se caractériseraient par deux dimensions principales, proposées notamment par Annie Dussuet dans le sixième chapitre.

La première spécificité de l'intermédiation associative se situe dans une forme de « gouvernance médiatrice » du service, qui est à l'œuvre dans la négociation de la demande avec l'utilisateur car ce stade est déterminant pour l'organisation du travail. De l'acceptation des missions découleront, en effet, la définition des horaires de travail, la détermination du planning et le nombre de déplacements, qui sont autant d'éléments qui vont influencer les conditions de travail des salariés. Cette gouvernance médiatrice se traduit par exemple par le refus de prêter des interventions de demi-heure, voire de quart d'heure, car ce temps extrêmement court ne permet pas de développer une relation d'usage (décrite par Emmanuelle Puissant), qui vise à construire une interaction, une adaptation conjointe entre le prestataire et l'utilisateur, au-delà de l'acte technique demandé (lever une personne, faire sa toilette, mettre un plat dans le micro-onde et installer la personne à table, etc.). Cette gouvernance médiatrice apparaît également dans la gestion des plannings qui permet de limiter le stress des intervenantes à domicile, leurs déplacements et de réduire le nombre de personnes différentes intervenant au domicile d'un même utilisateur... Enfin, cette gouvernance médiatrice se traduit dans la manière dont est conçu et mis en œuvre le plan de formation des salariés et son importance.

La deuxième spécificité de la fonction d'intermédiation associative analysée par Annie Dussuet apparaît à travers l'organisation d'un collectif de travail, qui se concrétise notamment par l'existence de locaux et de temps spécifiques favorisant l'expression des salariés et la discussion sur le travail d'aide à domicile dans toute sa complexité, tant sur le plan de la coordination des interventions que sur le plan psychique et émotionnel. L'organisation de réunions d'équipe, les temps

de formation et la mise en place d'un dispositif de soutien professionnel grâce au suivi des salariés par un psychologue participant également à l'émergence de ce « collectif de travail ». Celui-ci contribue à une régulation du travail nécessaire à la préservation de la santé des professionnels et, plus globalement, à la qualité des emplois et des services rendus.

Une accessibilité sociale et territoriale

La forme de localisation des activités associatives a, historiquement, été largement portée par les groupes de bénévoles, d'usagers et de professionnels en réponse aux besoins locaux des populations plus que de la solvabilité de la demande. La recherche d'un équilibre territorial des activités s'est trouvée largement confortée et amplifiée par la logique de sectorisation des politiques sociales. De fait, l'activité associative était répartie de manière relativement homogène et coordonnée.

À l'inverse, l'implantation territoriale des entreprises se réalise de façon très sélective, en privilégiant d'abord les grands centres urbains, et s'exerce dans un contexte non plus de coopération, mais de concurrence. La recherche d'une taille de marché critique et d'une concentration de clientèle aux revenus suffisamment élevés pour bénéficier des déductions d'impôts sur les services de confort conduit à une polarisation géographique de l'offre privée lucrative. Celle-ci n'est pas sans lien avec la liberté d'implantation encouragée par le plan Borloo en rupture avec le principe de sectorisation.

Si certaines associations n'hésitent pas à jouer la concurrence territoriale et à venir s'implanter sur le territoire de consœurs, en localisant et en diversifiant leurs activités hors du périmètre historique d'intervention, d'autres maintiennent des arrangements locaux ou des logiques de réseaux pour juguler la concurrence au risque de se voir taxer d'ententes illicites.

Face aux défis actuels que doivent relever les associations d'aide à domicile, ce livre attire l'attention sur le fait que les stratégies individuelles de résistance et/ou d'adaptation ne suffisent peut-être plus pour garantir la pérennité des associations, éviter leur banalisation et surtout défendre les missions d'intérêt général et de solidarité qu'elles poursuivaient dans une dynamique de partenariat avec la puissance publique. Face à ce constat, deux stratégies collectives semblent se profiler. La première trouve une concrétisation à l'échelon local ou territorial et porte sur le développement de stratégies de coopération et de mutualisation inter-associatives. Ces stratégies de coopération, de mutualisation, voire de fusion, se développant suite à l'injonction de la puissance publique ou non, se multiplient afin d'atteindre une masse critique suffisante pour assurer une fonction de veille, mutualiser certaines ressources et répondre aux besoins d'un territoire et aux évolutions de l'environnement. Si, la plupart du temps, ces

regroupements territoriaux visent aussi à réduire certains coûts, notamment des coûts de gestion et de formation, ils peuvent également renforcer les capacités d'adaptation et d'innovation des territoires et participer à la reconfiguration des arrangements institutionnels locaux concernant le développement des services d'aide à domicile.

Si ces différentes stratégies contribuent à mettre en cohérence des pratiques associatives locales et à réaffirmer un « modèle associatif » sur un territoire donné, elles ne suffiront sans doute pas face aux menaces que représentent les évolutions analysées dans ce livre. Il est donc urgent de consolider une deuxième stratégie, nationale cette fois, qui vise la reconnaissance des associations en tant qu'acteur de la régulation, porteur d'un modèle associatif centré sur la non-lucrativité et la solidarité, capable d'une mobilisation politique et délibérative dans l'espace public et d'assumer son rôle d'espace intermédiaire entre l'État et le marché, sans être instrumentalisé par la tutelle publique d'une part, ni se perdre dans les vertus du « managérialisme » et de la rentabilité à tout prix, d'autre part. Une telle stratégie nécessite de repenser la relation aux pouvoirs publics, la place des associations dans le dialogue civil, dépassant ainsi leur rôle de prestataire de services, voire de partenaire de la régulation publique, réaffirmant le projet politique des associations et construisant des espaces de délibération et de co-construction de l'action collective. Dans le champ de l'aide à domicile, c'est, en effet, au niveau national qu'il s'agit de questionner les modalités de mise en concurrence des prestataires lorsque celles-ci nuisent à la qualité des services et de l'emploi ou de remettre en cause le principe du « libre choix du consommateur » dans le cas de services relationnels qui s'adressent à des personnes fragiles. C'est encore au niveau national que peuvent se définir des conventions collectives et des accords de branche qui encouragent une authentique professionnalisation des emplois sans pour autant aller dans le sens d'une industrialisation de ce secteur et que des modalités de régulation de la qualité peuvent être co-construites sans que l'État ne se désengage au profit de mécanismes privés de réputation. C'est enfin toujours au niveau national, que peut être assurée la prise en charge de la dépendance à travers des mécanismes de financement collectifs, tel que débattu récemment au sujet du cinquième risque dépendance.