

Communication pour le colloque NANTES Septembre 2008
Economie sociale et solidaire : nouvelles pratiques et dynamiques territoriales

Les services aux personnes à domicile dans le bassin de Longwy

Frédérique STREICHER
Département de recherche IRTS de Lorraine
41, avenue de la Liberté
57063 Metz-cedex
Frédérique.Streicher@irts-lorraine.fr

RESUME La communication s'appuie sur les résultats de plusieurs recherches conduites en Lorraine de 2001 à 2008, plus particulièrement sur le bassin de Longwy, dit « Pays Haut » de la Meurthe-et-Moselle, particulièrement touché par la reconversion de la sidérurgie et frontalier du Luxembourg et de la Belgique. Quatre entreprises associatives font ici l'objet d'une analyse monographique mettant en lumière les processus de création et d'organisation d'activités d'aide à domicile, soutenues par des politiques publiques, qui produisent à l'échelle du territoire une diversification des activités de services et d'emplois de proximité. Inscrits dans le « tiers système », les « systèmes d'aide à domicile » se structurent sur le modèle marchand, incités à l'autofinancement par la solvabilisation partielle de la demande se substituant à la subvention publique. L'orientation européenne de « marchandisation » des services d'aide à la personne influence le mode de gestion de la ressource humaine et des emplois. Il s'agit de concilier une gestion entrepreneuriale et une logique de solidarité envers d'une part, les bénéficiaires et d'autre part, les agents salariés et bénévoles de l'association. Les acteurs conçoivent alors des régulations conjointes affichées comme favorables aux salariés (argumentant des formes de flexisécurité) alors qu'ils contribuent à appliquer les règles d'un rapport salarial déterminé par les conditions de production locales et nationales « d'utilités sociales », fondées particulièrement sur la dualisation des emplois et sur la dérégulation globale du rapport salarial dans ces secteurs de l'intervention sociale. Des formes de gouvernance territoriale s'appuient sur des compromis locaux entre acteurs économiques et institutionnels géographiquement proches, dans le cadre de « régimes territoriaux d'action », en vue de réguler le développement des activités, les aires d'intervention et d'infléchir les effets de concurrence.

TITLE : Services with the people in residence in the basin of Longwy.

ABSTRACT The communication is based on the results of several researches in Lorraine from 2001 to 2008, more particularly on the basin of Longwy, called "High Country" in Meurthe-et-Moselle, particularly touched by the reconversion of the iron and steel industry and frontier with Luxembourg and Belgium. Four associative companies are here the subject of a monographic analysis clarifying the processes of creation and organization of activities of assistance to residence, supported by public policies, which produce, on a territory scale, a diversification of the services and uses of proximity. In the « third system », the « systems of assistance to residence » they are structure on the commercial model, incited with to self-financing by partial making solvent in place of the public grant. This European orientation of "marchandisation" of the services of assistance to the person influences the mode of human stock management. It is a question of reconciling an entrepreneurial management and a logic of solidarity towards on one hand, the recipients and on the other hand, the paid and voluntary agents of the association. The actors then conceive posted joint regulations as favorable to paid workers (arguing about forms of flexisecurity) whereas they contributed observe the rules of a wage report/ratio determined by the local and national conditions of production "of social utilities", based particularly on the dualisation of employment and the total deregulation of the wage report/ratio in these sectors of the social intervention. Forms of territorial governorship are based on local compromises between economic and institutional actors geographically close, within the framework of "territorial modes of action", in order to control the development of the activities, the areas of intervention and to inflect the effects of competition.

INTRODUCTION

Cette contribution au colloque s'appuie sur les résultats de plusieurs recherches conduites de 2001 à 2008¹. Ces recherches ont porté sur les conditions d'émergence d'emplois de services de proximité dans le secteur de l'intervention sociale et de l'insertion par l'économique² à partir d'une dizaine d'associations. Ces organisations à but non lucratif développent des activités de services dans un contexte de régulations territoriales croisées élaborées par les acteurs des politiques publiques et par des porteurs de projets le plus souvent associatifs.

Les quatre entreprises associatives étudiées dans ce projet de communication sont localisées sur la commune de Longwy et développent des services à la personne à domicile, toutes trois fédérées au plan national et départemental. Elles oeuvrent sur le bassin d'emploi de Longwy, particulièrement touché par la reconversion de la sidérurgie et frontalier du Luxembourg et de la Belgique. Ces associations d'aide aux personnes à domicile correspondent à la caractérisation de Eme et Laville (1987) : activité marchande ou partiellement marchande, fonction sociale relationnelle, réponses à des besoins non satisfaits de particuliers relatifs aux pratiques de la vie quotidienne, référée à un principe d'utilité sociale. Ces activités de service relèvent aussi de l'action sociale ou du « social en acte » (Chauvière, 2007) et sont identifiées comme des gisements d'emplois à développer dans le mouvement de progression générale des services (Gadrey, 2003). Ces services de proximité se sont construits à partir d'une dynamique d'externalisation des activités domestiques et de solidarités informelles. A Longwy, particulièrement, elles participent d'un mouvement associatif et syndical très actif dans la période où la sidérurgie articulait les rapports socio-économiques.

L'évolution de la demande et de la structure des emplois au profit des activités de services induit une transformation de l'organisation et du contenu du travail dans laquelle s'inscrivent les quatre entreprises associatives enquêtées. L'innovation se trouve avant tout dans la construction d'activités immatérielles et relationnelles dont la mesure de la rentabilité et de l'efficacité ne se réduit pas aux mesures appliquées aux productions industrielles. La part du travail et de l'engagement relationnel et de l'organisation du travail sature les budgets de fonctionnement des associations de services.

Pour l'analyse de ces formes d'économie solidaire, le texte qui suit fait état de données qualitatives d'enquête concernant :

- le contexte du développement des services de proximité mis en œuvre par les associations,
- les dynamiques d'entrepreneuriat dans le contexte de régimes territoriaux et de gouvernance institutionnelle et organisationnelle,
- les formes d'organisations et d'emploi et la question de leur dualisation.

¹ Dans le cadre du programme de recherche pour *L'économie sociale et solidaire en région* (2001-2003) et Programme Interrégional de Recherche pour *l'Innovation et le Développement en Economie Sociale et Solidaire* (2004-2005) initiés par le Secrétariat à l'Economie Solidaire puis la DIES, animés par le réseau ARCORESS, du programme de recherche *INSERLOR* (Contrat de Plan Etat-Région 2004-2007) et de son prolongement *Les nouveaux métiers de service en Lorraine* dans le cadre de la Maison des Sciences de l'Homme Lorraine (2008-2010, Hirlet Ph. et Streicher F., (IRTS de Lorraine et 2L2S), Hein F. et Leveratto J.M (2L2S-ERASE), Balzani B. (2L2S-GREE), BODE I., Université de Wuppertal, Allemagne). Le département de recherche de l'IRTS de Lorraine, associé à des équipes universitaires et associatives, conduit des investigations sur les Pays du Val de Lorraine, le Pays du Sud-Ouest Meurthe et sur le bassin d'emploi de Longwy relatives aux services de proximité, leurs rapports aux systèmes de travail et d'emploi, à la qualification et aux compétences, aux évolutions de la formation.

² Le secteur de l'ESS représente un poids économique en Lorraine non négligeable, qui par une croissance de 1,8% en un an occupe 77 800 salariés fin 2003 (Rezzik et Thirion, 2006).

I. Données contextuelles

Le bassin de Longwy a été structuré, depuis le début du XX^e siècle, par l'activité sidérurgique, en situation de mono industrie. La reconversion industrielle, entamée à la fin des années 1970, a conduit au départ une partie de la population active. Les conditions d'accès à l'emploi ont été profondément transformées. Le déclin progressif de la mono industrie sidérurgique durant les années 1970-1980 entraîne la reconversion des activités industrielles, fortement incitée et accompagnée par les pouvoirs publics et par les élus locaux dans le cadre des procédures de restructuration des territoires. La commune (14300 habitants) et le canton (14522 habitants) présentaient en 1999 des soldes démographiques et migratoires négatifs (- 0,7 et -0,8 %). Cependant, les données s'infléchissent, depuis 1999, du fait de la dynamique d'emploi frontalière. La réduction du déficit migratoire se stabilise et le solde démographique s'améliore, même si la part des personnes âgées de plus de 60 ans représente 23 % de la population contre 20 % pour la Meurthe et Moselle³. Dans le cadre de la répartition des compétences territoriales, un mouvement de développement économique et social local a contribué à la construction de strates politiques de décision dont un des objectifs est de construire des actions au services des populations (services de proximité, formation/qualification, (ré)insertion sociale et professionnelle).

Le milieu associatif qui représentait les salariés de la sidérurgie et leurs réseaux de solidarité (syndicats, partis, mouvements d'éducation populaire, mouvements de soutien aux familles) s'est aussi transformé par l'effet de son instrumentation par les « acteurs dominants de la protection sociale » (Deshayes et Balzani, 2006). Selon les auteurs, s'est ensuivie une modification des formes de l'engagement associatif, perceptible aussi aux niveaux nationaux, caractérisée par un engagement bénévole motivé par l'accomplissement individuel plus que par un idéal collectif (Simonet, 2004). Comme sur d'autres bassins, des associations se sont constituées en entreprises prestataires de services. Ces « entreprises associatives » (Hély, 2004) ou « entreprises sociales » (Sainsaulieu et Laville, 1997), sont devenues créatrices d'emplois et sont l'objet d'intervention des politiques publiques de développement économique local.

Les quatre associations étudiées⁴ participent d'un mouvement d'entrée en économie et en entrepreneuriat sous l'égide des pouvoirs publics décentralisés (Conseil général et communes). Par leurs caractéristiques, elles illustrent l'idéal-type du « tiers secteur » ou « tiers système »⁵ situé dans un espace intermédiaire entre :

- la sphère de l'intervention publique, en l'occurrence des politiques de protection sociale et d'aide aux personnes fragilisées (par la dépendance due à l'âge, l'enfance, le handicap). En cela, elles participent au développement

³ INSEE Lorraine, « Territoire de Longwy : reconquête tirée par la dynamique luxembourgeoise », *Territoires, Ecoscopie de la Meurthe et Moselle*, mai 2008.

⁴ Les quatre associations seront anonymisées par respect pour les agents interviewés qui ont livré des informations pouvant être utilisées dans un contexte de concurrence économique. Nous les nommerons AD1, AD2, AD3 et AD4 (abréviation « d'association d'aide à domicile »).

⁵ Selon Aznar cité par Laville (2002), il est préférable de parler de système car la diversité des statuts et formes entrepreneuriales des activités référées généralement à l'économie solidaire, ne peuvent s'inscrire dans un unique secteur d'activités économiques ou secteur professionnel. Le critère commun à retenir pour caractériser ces entreprises sociales et « solidaires » serait alors non pas la non lucrativité mais la constitution d'un patrimoine collectif ou d'un bien commun assortie de règles interdisant le retour individuel sur investissements de capitaux. Dans le cas de la forme associative, l'exposition aux risques économiques de l'investissement sur des activités de services et aux risques de la concurrence n'est pas minoré par rapport aux entreprises privées lucratives, le champ de l'intervention sociale n'étant pas réservé aux associations. L'élément qui discrimine le plus sûrement la forme associative des autres formes d'entreprises est l'articulation du travail salarié et du bénévolat, notamment au niveau de la sphère décisionnelle (Conseil d'administration).

- d'un service public, au même titre que les associations oeuvrant dans le secteur dit de « l'intervention sociale », branche professionnelle dans laquelle elles sont intégrées ;
- la production de services sur un marché, très localisé sur Longwy et ses environs ruraux, stimulant une demande dont la solvabilisation est partiellement assurée par la subvention publique aux ménages (Actuellement, l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), allocations des caisses de retraites et de la CRAM, prestation compensatoire au handicap).

En Lorraine, selon l'INSEE ⁶, le secteur des services (commerces, services aux entreprises, services aux particuliers, transports, services immobiliers, éducation, services de santé, action sociale etc...) représentait fin 2002, sur 850 400 emplois salariés et non salariés, 57% de l'emploi total contre 21% pour l'industrie. Les services aux particuliers représentaient 53 233 emplois, soit 11% de l'emploi tertiaire total. Hormis les hôtels restaurants (20462 emplois), les activités récréatives, culturelles et sportives représentent (6899 emplois) et les services personnels et domestiques (25 872 emplois) représentent 7% de l'emploi tertiaire. Ces derniers ont connu une progression de 14000 emplois, proche du taux de progression nationale. Le secteur des services aux personnes à domicile (hors soins de santé) tels qu'identifiés par le Conseil Economique et Social de Lorraine⁷ inclut :

- les « emplois familiaux » auprès des personnes dépendantes, de l'enfance, et des familles,
- les « nouveaux services à la personne » comprenant l'esthétique à domicile, l'assistance administrative et informatique, surveillance des résidences.

Ainsi, sont discriminés⁸ les services relevant de « l'action sociale ou d'une prestation sociale » et les services dits « de confort » relevant « d'une décision de l'utilisateur achetant une prestation » et bénéficiant, éventuellement d'une exonération de charges ou d'impôt. Le premier type de services, de délégation publique (loi 2002-2 du 2 janvier 2002 qui régit les services sociaux et médico-sociaux à domicile et en établissement), est soumis aux régulations publiques, entre autres par la voie des agréments. Le deuxième type de service est régi par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne qui introduit aussi des agréments délivrés par l'Etat. Cependant, la loi de 2005 ouvre la perspective d'une mise en concurrence des prestataires. Dans la même visée, une directive européenne de novembre 2006 identifie les services à la personne comme « services dans le marché intérieur » soumis aux règles de la concurrence⁹.

2. Entrepreneuriat et logiques économiques publiques et privées

2.1 Eléments de monographie des associations étudiées

Les sièges des quatre associations qui ont accepté de participer à l'enquête, sont localisés sur la commune de Longwy :

⁶ Tableaux de l'Economie Lorraine 2004-2005.

⁷ Conseil Economique et Social de Lorraine, « Les services aux personnes à domicile : emplois et services de qualité pour une Lorraine innovante et solidaire », *Rapport d'étape*, Séance plénière du 2 mars 2007. p.10

⁸ Rapport d'étape du CES de Lorraine, op. cit, p.13.

⁹ Rapport d'étape du CES de Lorraine, op. cit, p.16.

- L'AD1(48 salariés, 45, 33 Equivalents Temps Plein) créée en 1945 est la plus ancienne. Installée durant la période de développement de l'industrie sidérurgique, elle est devenue une antenne représentant localement une association départementale dont le siège est à Nancy, regroupée dans une fédération départementale.

- L'AD2 (570 salariés, 250 ETP), créée en 1990, est la plus importante en effectifs de salariés (570 salariés).

- L'AD3 (2 salariés en ETP et 12 bénévoles), créée en 1997 est porteuse d'une plateforme de services mutualisés par et pour les associations d'aide à domicile du bassin : son objet est le traitement des offres d'emploi, le conseil et le développement des services de proximité par étude des besoins des familles, informations, orientations des demandes de services.

- L'AD4 (105 salariés, 52 ETP), implantée à Longwy en 2005, est en plein développement.

Les aires d'intervention des quatre associations se déploient sur le bassin de vie, incluant la périphérie semi-urbaine et les communes rurales dans un rayon de 60 km. Ces aires d'intervention sont réparties entre les associations sur la base d'un *statu quo* de non concurrence, règle implicite considérée comme fragile par les protagonistes. A Longwy, au moment de l'enquête (2006), deux autres entreprises intervenaient au domicile des particuliers : une association (AD5), installée en 2002, et une société anonyme (SA1) installée en 2004. L'association est spécialisée dans l'intervention auprès des personnes âgées et des familles, la société anonyme est spécialisée dans les travaux ménagers et l'intervention paramédicale.

2.2. Entrée en économie concurrentielle

A l'origine, les quatre associations ont été fondées sur le principe réciproitaire d'une « construction conjointe de l'offre et de la demande de services » (Laville, 1993). C'est le cas, particulièrement de l'AD1, qui fut créée par des salariés de la sidérurgie dans la tradition des solidarités ouvrières, à une époque où « l'Etat Providence » et les politiques sociales n'étaient pas constitués. L'AD4, bien que récemment installée à Longwy, fait partie d'une fédération dont les associations locales agissent, au départ bénévolement, depuis des décennies pour lutter contre l'isolement des personnes âgées et des familles en milieu rural.

Pourtant, l'AD4 installée depuis 2005, n'est pas organisée comme les pionnières de sa fédération : des cadres salariés assurent la gestion et la mise en œuvre des activités, les administrateurs bénévoles s'occupent de planifier le développement économique.

C'est pourquoi, l'AD4 comme l'AD5, installée en 2002, sont considérées par les acteurs associatifs de « souche » comme des entreprises intéressées par les « parts du gâteau » économique des services à la personne. En effet, jusqu'aux années 2000, deux associations (AD1 et AD3) couvraient le territoire. Pourtant, les deux autres associations installées récemment, défendent un objet similaire, dont la formulation peut se résumer ainsi :

- aide aux personnes et aux familles dans leur vie quotidienne
- accès aux services et aux soins qui en cas de difficultés, sont nécessaires au maintien dans l'environnement social,
- soutien à la solidarité familiale et à la relation d'aide (aidants familiaux en particulier).

Les valeurs exprimées par les acteurs qui occupent une fonction de responsabilité sur ces associations rencontrent celles des salarié(e)s : une certaine conception de la relation de

service fondée sur un engagement du prestataire dans le respect de l'intimité du bénéficiaire et de ses marges de décidabilité, tout en prenant en charge les facteurs de l'environnement social et familial qui contribuent au maintien des solidarités informelles.

Pourtant, les quatre associations ont transformé leur organisation (gestion, emploi, travail) pour entrer dans le cadre d'une reconfiguration récente de l'espace local d'intervention. Ce cadre est fixé par l'institutionnalisation de services aux personnes à domicile fondé, et ceci au plan national et européen, sur le principe d'un glissement des associations vers la forme d'organisations prestataires construites pour répondre à la fonction du marché comme régulateur du financement des services et de leur rapprochement de la demande locale (Laville, 1993, Bode, 2005). Bien que soutenues par des fonds publics et des incitations politiques à la création d'emplois, ces activités évoluent progressivement vers la diversification des prestataires privés et publics et l'inscription dans des marchés locaux concurrentiels. Les organisations qui développent ces activités sont incitées à l'autofinancement du fait de la solvabilisation de la demande (entre autres par l'Aide Personnalisée d'Autonomie) qui se substitue à la subvention publique pour soutenir l'offre de services sociaux déléguée aux associations à but non lucratif. Cette tendance à la « marchandisation », significative sur le bassin de Longwy, s'observe au plan européen et aux Etats-Unis dans le cadre des « systèmes d'aide à domicile » quand les usagers assument partiellement les coûts des services (Enjolre, 2005, Bode, 2005, Laville, 1999).

Les effets de la reconfiguration locale des services aux personnes se font ressentir, particulièrement dans le fonctionnement de l'AD2 et l'AD1 qui se partageaient jusqu'à récemment, les demandes de services de proximité du bassin de vie.

L'AD2 se considère encore peu fragilisée par la concurrence des autres associations et entreprises car elle reste une des plus grosses entreprises du bassin (570 salariés, 250 ETP).

Pourtant, le CA doit faire face au constat de stagnation du volume des activités sur la commune, bien qu'une progression sur la périphérie et le rural nord soit observée. Le développement de l'activité s'est « tassé » sous l'effet, selon les acteurs, de l'installation d'entreprises concurrentes en 2004 et 2005 (AD4, AD5 et SA1) alors que de 2002 à 2005, il y avait eu triplement des effectifs pour l'AD1.

Les administrateurs expriment la volonté de garantir le travail et l'activité dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Les risques d'une gestion insuffisamment rigoureuse seraient directement assumés par les salariés au terme d'une compression des coûts de main-d'œuvre. C'est pourquoi, des outils de gestion financière ont été mis en place (édition de résultats mensuels sur l'activité, comptabilité analytique) et de gestion du personnel (« télégestion » sur les temps de production du service au domicile, évaluation par les responsables de secteur, contrôles inopinés aux domiciles des bénéficiaires, élaboration d'outils de qualité en vue de certification).

Annuellement, les prix des prestations (taux de l'heure d'intervention) sont discutées avec le Conseil Général qui notifie les montants acceptés concernant les interventions solvabilisées par l'APA. Si l'AD1 « perd de l'argent », le plan de développement consiste à compenser ces pertes par une diversification. En 2006, le projet de créer une activité en direction des handicapés aboutira, en 2007, à la création d'une association filiale, sur agréments publics (Charte et convention) dans le cadre de la loi de Février 2005, relative à la prestation compensatoire pour les personnes handicapées.

Les principes valoriels énoncés indiquent qu'à la forme du marché s'adjoint la forme du projet associatif malmené mais encore défendu : « Ne pas perdre son âme en entrant dans des rapports concurrentiels entre associations et gestionnaires, ni avec les bénéficiaires. Le travail social peut-il s'accommoder du discours commercial ? ».

Sous l'égide du Plan de Cohésion Sociale de 2005, l'AD2 est entrée avec sa fédération nationale (syndicat d'employeur) dans une grande enseigne nationale, regroupant des banques et mutuelles, destinée à mutualiser les moyens du développement des services de proximité et l'information aux bénéficiaires.

D'autres facteurs de concurrence sont pris en compte par les responsables des associations enquêtées : la mise en place du CESU, qui non seulement aliène une partie des ménages susceptibles de faire appel aux prestataires d'aide à domicile, mais accroît la mobilité des salariées qui trouvent ainsi à diversifier les statuts d'emplois.

Le principe concurrentiel, caractéristique de « l'inflexion néolibérale » qui s'imprime dans le secteur des services aux personnes en Europe (Laville, 1993) est conséquent au principe de l'inscription sur un marché des prestations et des emplois. La forme concurrentielle récemment mise en place à Longwy, est interprétée par les administrateurs et dirigeants comme une injonction à l'innovation en matière de services et de redéploiement et/ou de concentration. Ainsi, le regroupement dans les grandes enseignes nationales, le regroupement des directions générales au centre du département (à Nancy), l'harmonisation des conventions collectives (accord collectif de 2003 et Convention collective unique en 2006) sont une question de survie pour les associations locales.

3. Régulations, régimes territoriaux d'action et gouvernances

3.1 Régulations marchandes subventionnées et espaces transactionnels

Si le modèle du marché concurrentiel est appliqué sur le bassin de Longwy, les marchés des prestations de services de proximité sont selon Haddad (2003):

- partiellement subventionnés par les pouvoirs publics (solvabilisation de la demande par l'APA et la prestation compensatoire), les Caisses (Assurance maladie, caisses de retraites et mutuelles) par redistribution aux cotisants sur critères d'éligibilité ;
- partiellement administrés (fixation des prix par les collectivités, les Caisses de Retraite, la CRAM).

En effet, les prix des prestations, les règles d'éligibilité des personnes aux prestations sont déterminés par les politiques territoriales de gestion des fonds publics et des fonds de transferts sociaux. Pour exemple :

- le Conseil Général fait pression pour un alignement des coûts horaires sur les coûts pratiqués par des associations qui ont des charges de structure minorées du fait de l'engagement de bénévoles (16,62 euros en novembre 2006) ; ceci afin de limiter l'explosion du budget départemental affecté au financement de l'APA, interprétée par les acteurs associatifs comme une « mesure très politique qui vise à mettre en concurrence les associations et les entreprises »¹⁰.

- depuis janvier 2005, la CRAM de Lorraine ne prend plus en charge les personnes nées à partir de 1929 et situées aux niveaux 6a et 6b de la grille GIR (pas ou peu de dépendance). Or, selon les opérateurs, la grille ne correspond pas aux réalités de l'évolution de la dépendance dans certains cas particuliers (maladie d'Alzheimer, veuvage). Ainsi, une partie de la « clientèle » des associations, n'est plus solvabilisée au motif que les prestations dite « de confort » sont à imputer aux budgets des ménages, avec exonérations fiscales, et aux solidarités familiales ou bénévoles. Là, les associations tentent de ne pas désister de leur

¹⁰ Tous les ans, le taux de l'heure d'intervention est établi sur demande du Conseil Général, selon le prix de revient puis fixé sur notification du CG qui prend en compte les frais fixes : « une association qui n'est plus maître de ses dépenses est en liberté surveillée » (Président).

projet d'accès aux services pour tous et de proposer des prestations à moindre coût, surtout pour les ménages non imposables.

- le Conseil Général fait signer avec les prestataires une convention de modernisation de l'aide à domicile dont un des objectifs est de former 50% des personnels en vue du recentrage des activités sur les personnes très dépendantes et l'exclusion des « aide à la promenade ou à la pêche ».

- L'accessibilité au droit aux allocations est décidée par des conseillères gérontologiques du PAIS (Point Accueil Information Service du Conseil Général), qui après évaluation tendent à privilégier les prestations extra-légales abondées par les caisses de retraite et de Sécurité Sociale (pour les niveaux de moindre dépendance). Les Conseillères gérontologiques et le médecin gérontologue du Conseil Général établissent le plan d'aide et l'inscription dans la grille (GIR) d'évaluation des niveaux de dépendance (de 1 à 4) éligibles à l'APA. Ce document d'évaluation n'est pas communiqué aux opérateurs. De leur côté, les travailleurs sociaux du Régime Minier, de EDF, de la SNCF, de la MSA établissent aussi le plan d'aide pour l'éligibilité à l'APA.

- depuis octobre 2006, les évaluations à domicile concernant les besoins des personnes (niveau 5 à 6 de la grille GIR) sont transférées pour des motifs d'équité de traitement des demandes, par décision des pouvoirs publics à une association, en l'occurrence l'AD1, qui pourra ainsi reconverter son activité ainsi que les emplois qualifiés de TISF dans une fonction d'évaluation et de régulation des demandes de services.

Il apparaît à travers cette régulation départementale et locale autour de l'APA que la forme concurrentielle pour la captation des parts de marché n'est pas, en l'état, totalement en œuvre. Les tarificateurs mettent en place des contraintes de gestion à internaliser par les associations en vue de limiter les coûts d'une politique sociale départementale initiée par l'Etat. Les services de proximité auprès des personnes dites « fragiles » (personnes âgées, handicapées, petite enfance, familles en difficultés) restent pour partie, par délégation aux associations agréées, sous la tutelle des collectivités territoriales. En conséquence, les tarificateurs déploient une politique paradoxale qui :

- d'une part enjoint les associations à développer des prestations de qualité professionnelle (Charte signée par les associations et le Conseil Général),
- d'autre part, fait pression sur les coûts de fonctionnement en détruisant les anciens monopoles associatifs, en introduisant une forme de concurrence locale et en imposant les règles de la tarification des prestations et de l'accès aux allocations.

L'exemple longovicien présente tous les traits du processus du passage entre la « régulation tutélaire », par la « régulation concurrentielle », à « la régulation marchande subventionnée » (Du Tertre, 1999, Laville, 1994)¹¹. En effet, les services de proximité auprès des personnes

¹¹ La régulation tutélaire par l'Etat a prévalu durant le régime fordiste d'accumulation par le développement des politiques sociales de solidarité nationale : l'Etat, les collectivités territoriales contrôlait les organismes prestataires ou mettaient en œuvre les prestations (CCAS par exemple) ou par délégation à des associations conventionnées. L'offre déterminait la demande. Les années 1980 vont connaître le processus de « dérégulation concurrentielle » où l'Etat introduit le financement des services de proximité par le marché, donc par les bénéficiaires solvabilisés par des réductions d'impôts (Chèque emploi service, AGED...). Pour pallier les effets d'inégalités d'accès aux services, une troisième phase est ouverte : « la régulation marchande subventionnée » est initiée par le CNPF (en 1994) qui projette de mobiliser les grandes entreprises industrielles et tertiaires sur le marché des services de proximité, aux conditions d'une solvabilisation des bénéficiaires par les fonds publics ou para-publics. C'est le cas pour partie de la situation longovicienne qui réfère à l'actuelle structuration nationale des services de proximité. La dernière phase (appelée des vœux de l'auteur) met en place une « régulation

dépendantes et fragiles restent sous l'égide tarifaire des collectivités territoriales qui déploient ainsi leurs compétences en matière d'action sociale, mais le modèle abstrait du marché prévaut dans le cadre de la production des services. Par certains traits, un processus de « régulation territoriale subventionnée » se met en place, dont les supports sont, notamment : les services locaux du Conseil Général d'évaluation des besoins et d'orientation des demandes de service ; une charte qui engage collectivités et entreprises associatives à qualifier les prestataires, et donc à financer les formations professionnelles ; la création d'une plateforme multiservice, soutenue par le Service Public de l'Emploi et les collectivités, destinée à soutenir les projets associatifs et à mutualiser les emplois.

Les objectifs d'utilité sociale et d'utilité publique sont à l'origine de la création de cette plateforme, créée en 1997 sur convention avec le Service Public de l'Emploi, portée par l'AD3, L'AD3 est une association « multiservices » en direction de bénéficiaires (personnes âgées, familles, garde d'enfants) et surtout en direction des autres associations d'aide à domicile, actuellement toutes adhérentes à la plateforme. Son activité principale est consacrée à l'animation du développement des services d'aide à la personne dont le cœur est un observatoire de l'offre et demande d'emplois de services. L'AD3, composée de deux salariés (en ETP) et de 12 bénévoles, développe une ingénierie de projet et de conseil auprès des associations d'aide à domicile du bassin, anime un réseau de « bénévoles du temps partagé » à domicile auprès des personnes âgées et handicapées, organise des Forum de l'aide à domicile, coordonne des partenariats transfrontaliers.

Nous constatons que, contrairement à une situation de concurrence parfaite, dans le cadre de règles établies par les pouvoirs publics, des arrangements se discutent entre les entreprises de services à domicile qui se répartissent les contrats aidés, les demandeurs d'emploi, mais aussi les aires d'intervention pour contrôler une éventuelle monopolisation territoriale par les entreprises les plus solides. Les acteurs sont organisés collectivement sur la base de conventions d'intermédiation par des pouvoirs publics, des agents territoriaux, des chargés de mission, des administrateurs « charismatiques ». Des ententes (fragiles) se définissent ainsi entre les associations, voire aussi avec les entreprises de services à but lucratif.

Ainsi, les opérateurs et porteurs de projets solidaires (directeurs et salariés des associations) élaborent des systèmes d'échanges d'informations et des « compromis de coexistence » (Remy, 1994, 1992) destinés à limiter les effets délétères de la concurrence économique. En conséquence, les réseaux d'acteurs contribuent à la construction d'un « espace transactionnel » (Streicher, 2006) un champ d'activités défini par des acteurs organisés en système de relations plus ou moins codifiées, où s'entrecroisent :

- des relations formalisées et régies par des réglementations fixant les attributions (initiative/contrôle, maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre) ;
- des relations informalisées (rôles contingents définis par les acteurs au sein de réseaux, échanges de compétences et d'informations, contributions à des finalités idéologiques partagées ou divergentes...).

Ce champ d'activités d'organisation et de stabilisation des services d'aide aux personnes à domicile sur le bassin de Longwy est le cadre de règles de coopération produites à l'issue de confrontations réciproques, de calculs d'intérêts, d'affirmation identitaires, de production de référentiels d'action portés par des groupes actifs et organisés (les représentants institutionnels, les élus locaux, les administrateurs, bénévoles et salariés des associations...) et non organisés (les bénéficiaires et leurs familles). Les règles de coopération construites visent

conventionnée territorialisée » entre partenaires publics et privés, visant à formaliser des conventions sur les engagements financiers, les types de services, leur localisation et leurs destinataires (Du Tertre, 1999).

à donner aux protagonistes les capacités d'élaborer « des référents évaluatifs communs » (Remy, 1992, p.299) sur les manières de modéliser un échange économique personnalisé et localisé (Chantelat, 2002) à partir de sociabilités tramées dans les environnements et les entreprises de services de proximité.

3.2 Régimes territoriaux d'action et formes de gouvernance institutionnelle.

3.2.1 Régimes territoriaux d'action

Le concept de régime territorial est destiné à expliquer les conditions du « développement territorial » et « d'un système d'action qui associe étroitement sur un territoire donné, des représentants de l'ensemble des sphères d'activité directement impliquées : économique, politique, éducative... » (Itçaina et Palard, 2007, p12). Un régime territorial est constitutif des formes d'autorité qui président à la décision, aux processus de délibération, de participation à la définition des objectifs, aux modalités d'application des cadres de l'action individuelle et collective. Cet ensemble de procédés s'appliquent à des territoires particuliers et à des « sociétés locales » différemment structurées par des formes de rapports de pouvoirs.

Dans le cas du développement des services aux personnes à domicile sur le bassin de Longwy, les régulations publiques sont déterminées par la structure des financements et des contrôles croisés de plusieurs centres de décision (Etat, ANPE et Service Public de l'emploi, Conseil Général, PAIS, Communes, CRAM, caisses de retraites, fédérations associatives, grandes enseignes, CA des entreprises associatives). Des contractualisations s'établissent dans le cadre de régulations territoriales complexes fondées par des « régimes territoriaux d'action » spécifiques, lesquels sont mobilisés des acteurs qui s'appuient sur des légitimités institutionnelles et professionnelles. Par exemple, dans le cadre du modèle de la « régulation marchande subventionnée », au premier principe de répartition de l'effort public s'adjoint le second principe du modèle abstrait du marché qui régit l'éligibilité des porteurs de projets par les instances publiques. L'enjeu de la rationalisation des coûts au profit d'une efficacité souhaitée des services de proximité est au centre des décisions politiques locales croisées. Les modalités de l'appel d'offre ou de l'agrément permet aux autorités locales et aux tarificateurs de sélectionner les porteurs de projet sur des critères discriminant le mieux disant social/le moins disant économique. Ce dispositif conventionnel contribue à faire porter aux associations et à leurs bénéficiaires une part de l'effort financier pour la création et la pérennisation des services de proximité.

Les régimes territoriaux d'action impriment des systèmes de régulation sur les territoires et sur les organisations de services de selon trois principes directeurs :

- Principe de découplage et d'articulation des instances décisionnaires selon leurs compétences décentralisées et leurs obligations réglementaires en matière de financements publics, sur forte incitation de l'Etat, par le biais notamment du Service Public de l'Emploi, et de la mise en place des contrats aidés (des emplois jeunes au Contrat d'Avenir, des CES au CAE), par le biais du Plan de cohésion sociale (2005) sur le volet insertion par l'économie dont l'objet est de réguler les formes de chômage de longue durée et de développer des services et des emplois de proximité.
- Principe de régulation de l'offre de services par des instances administratives ou paritaires par conventions ou agréments sur garantie de qualité du service (par exemple auprès de personnes dépendantes), d'engagement sur les objectifs (par

exemple, taux de placement de chômeurs de longue durée pour un chantier d'insertion), d'obligation de moyens (par exemple présence sociale dans un quartier sensible pour une équipe de prévention spécialisée). Ces régulations externes aux organisations produisent un contrôle régulier des activités en favorisant l'autofinancement partiel des activités par le « marché » des services constitué pour partie par la solvabilisation (partielle aussi) de la demande des particuliers.

- principe de régulation de la gestion des emplois par les instances publiques (DDTEFP, ANPE, Conseil Général) qui fixent des objectifs précis, réévaluables conventionnellement tous les ans ou tous les trois ans en vue de création d'emplois et de la formation des qualifications professionnelles dans des secteurs d'activité protégés car soutenus par des fonds publics sur l'hypothèse de faire émerger des gisements d'emplois destinés en priorité aux personnes éloignées de l'emploi industriel ou tertiaire. A cet objectif explicite de développement d'emplois, nos interlocuteurs constatent un objectif implicite de création d'emplois de substitution, d'activités « occupationnelles » qui, en l'état des marchés de l'emploi locaux, ne sont pas destinées à qualifier et à sortir les salariés aidés « par le haut » en CDI dans les entreprises du bassin, mais à constituer une main-d'oeuvre socialement utile, faiblement rémunérée. En effet, les évaluations nationales qui engagent la recomposition institutionnelle et professionnelle du champ des services à la personne partent du constat de la segmentation des marchés, du dualisme des emplois de service. En conséquence, l'ensemble des systèmes de décision et de financement a des incidences notables sur le développement des activités, les organisations et les systèmes d'emplois.

Le « Plan de service à la personne » dans le Plan de Cohésion Sociale (18 janvier 2005) prévoit 20 programmes dont 11 consacrés au volet « emploi », la mise en œuvre d'un objectif de création d'emplois dans les « services ». Sont articulées deux orientations complémentaires : d'une part, « accélérer le développement des services » en facilitant la création de l'offre (favoriser les enseignes nationales de référence pour un accès universel à des services de qualité, adapter les réglementations pour dynamiser le développement d'une offre plurielle) et l'augmentation de la demande (solvabiliser les bénéficiaires) et d'autre part, lever les freins affectant l'attractivité et les conditions d'exercice des métiers et leurs conditions d'accès en réduisant les taux horaires de rémunération « très bas », l'ampleur du recours au temps partiel, les droits sociaux de protection des salariés inférieurs au droit commun, faiblesse des filières de formation. Concernant l'attractivité des emplois, les « enseignes » devront concilier ancrage local et adhésion à un « réseau structuré, de notoriété et attractif pour les salariés » (entretien) offrant des « perspectives de formation, de carrières et de rémunération, d'accès à plus de diversité et au temps plein ». Ainsi, l'incitation au regroupement pour augmenter les capacités à entrer en économie concurrentielle a conduit à la création d'« enseignes »¹² nationales qui fédérant les associations et entreprises locales, constituent des « groupes d'influence » au plan départemental et local qui aide les demandes d'agrément des associations locales et la constitution de convention collectives protégeant l'emploi et soutenant les qualifications.

3.2.2 Gouvernance institutionnelle

Dans un ensemble d'emboîtements de dispositifs législatifs et financiers, de réseaux de décideurs politiques et économiques, d'associations et d'entreprises, les acteurs du développement local contribuent à des systèmes de décision et d'action à la fois fortement stratifiés et ouverts. Des réseaux actifs s'organisent ainsi aux différentes échelles de décision

¹² Articulées autour de fédérations nationales.

afin de mobiliser les informations pertinentes et d'influer sur les décisions. Des formes de gouvernance¹³ ou de gouvernement territorial s'appuient sur des compromis locaux entre acteurs économiques, institutionnels géographiquement proches en vue de la résolution des problèmes de développement (Gilly, Dupuy, Lung, 2007).

Cette construction externe d'une partie des règles de fonctionnement des associations contribue à infléchir leur « gouvernance institutionnelle » et leur « gouvernance organisationnelle » (Enjolras, 2005)¹⁴, fortement incitée par les des politiques publiques et influencée par les instances politiques et économiques locales, notamment en matière de création d'activités et d'emplois. Ceci est observable dans la régulation des systèmes d'emploi et du rapport salarial par le couplage de la branche professionnelle avec les entreprises et le couplage des branches (ou secteurs professionnels) avec les dynamiques de développement sur les territoires (Pecqueur, Zimmermann, 2004, Perrat, 2005). En effet, les régimes territoriaux d'action qui produisent des régulations à partir de cadres législatifs (européens, nationaux, départementaux et locaux), induisent des régimes de gouvernance institutionnelle et organisationnelle, c'est-à-dire des arrangements, des alliances et des jeux d'acteurs aux différentes échelles de décision (territoriale, institutionnelle, organisationnelle). Concernant le territoire de Longwy, les régulations sont appliquées aux services d'aide à domicile depuis le niveau départemental (Conseil Général) et national (action de la DDTEFP, du SPE, application du Plan de Cohésion Sociale depuis 2005). Nous constatons des constantes en terme de valeurs et d'objectifs dans les modes de gouvernance :

- un premier objectif est celui de la coordination. En effet, dans le cadre de la recomposition des compétences territoriales entre les différentes strates politiques de décision, les acteurs sont amenés à se coordonner, notamment quand les politiques publiques incitent à construire des actions au service des populations. Le parti pris affiché par les acteurs est démocratique. Il vise à répondre à la « demande sociale » et à la commande publique par le développement de réseaux animés par des professionnels qui interviennent en soutien auprès des forces vives économiques et associatives en vue d'organiser le territoire, ici au sens d'espace géographique, selon un modèle de « cohésion sociale », à partir des initiatives endogènes et exogènes aux territoires.

- un second objectif est celui de la priorisation. Dans cette perspective, les organisations dont le principal objet est de soutenir des publics en difficultés économiques et sociales, ont pris une place prépondérante dans les programmes de développement social local en donnant la priorité au développement de services de proximité en direction de ces populations

¹³ Nous retiendrons pour définir la notion de gouvernance, l'acception qui concerne la direction d'une entreprise et/ou d'un territoire sur la forme de réseaux de relations en vue du partage des informations et des risques entre plusieurs organisations. Dans un environnement concurrentiel, la gouvernance s'adapte aux stratégies de partenaires et de concurrents sur un secteur économique et/ou un territoire donné. Selon Mariotti (2004, p.717-718) la notion de gouvernance recouvre des situations de pouvoir partagé et distribué entre des acteurs (actionnaires et dirigeants d'entreprises, Etat...). En s'appuyant sur Le Galès (2003), la gouvernance serait opérante dans le cadre de relations horizontales où aucun acteur n'est en position dominante alors que le gouvernement d'entreprise et de réseaux d'entreprises serait opérant dans les situations où « l'un des acteurs bénéficie, pour des raisons statutaires, légales ou historiques d'une position asymétrique favorable, sans pour autant jouir d'une totale autonomie dans ses prises de décisions et dans leur mise en œuvre ».

¹⁴ A propos de la gouvernance, B.Enjolras (2005) propose de distinguer trois acceptions du terme correspondant à trois dimensions de la gouvernance : la gouvernance organisationnelle, la gouvernance institutionnelle et les régimes de gouvernance. La gouvernance organisationnelle s'intéresse aux modalités de coordination et d'interactions entre des acteurs au sein de l'organisation ; la gouvernance institutionnelle s'intéresse aux modalités de coordination et d'interaction entre d'une part, une organisation et, d'autre part, les acteurs constitutifs de son environnement ; les régimes de gouvernance sont concernés par les modalités de coordination et d'interaction des acteurs au niveau d'un secteur ou d'une collectivité.

4. Organisation du travail et gestion des emplois

4.1 Formes d'organisations et de configurations productives

L'hybridation des ressources » (Laville, 1994) publiques et privées (produit de la vente des biens et services aux usagers, cotisations des adhérents, bénévolat...) se traduit par des tensions entre les orientations sociales et les orientations économiques. Les organisations concernées par le développement de ces activités mettent en place des modalités de gestion de la ressource humaine qui tente de concilier une gestion entrepreneuriale (Afchain, 1995) et une logique de solidarité envers d'une part, les bénéficiaires et d'autre part, les agents salariés et bénévoles de l'association. Ce type de gouvernance organisationnelle qui intègre les valeurs de l'action sociale (qualité du service relationnel) et de l'économie solidaire (entraide et redistribution) a pour objectif de résoudre les tensions émanant d'une entrée en économie marchande. En effet, la gouvernance organisationnelle applique, comme toute entreprise mobilisant une main-d'œuvre salariée, la double régulation (Reynaud, 1993)¹⁵ : le « contrôle hiérarchique » et la « régulation conjointe » s'opèrent souvent de manière contingente, sur appui des relations interpersonnelles et de l'accompagnement social individualisé auprès des salariés.

Cependant, sous l'effet de l'application de normes gestionnaires, la réorganisation des fonctions d'encadrement transforme les régulations de contrôle sur le modèle des entreprises à but lucratif ou des grandes entreprises du secteur sanitaire et du secteur médico-social marqué par la coordination rationalisée des fonctions, l'intensification du travail, le contrôle des temps et des gestes, le contrôle de la « qualité » des prestations et de la satisfaction des clients. Par exemple, le contrôle des temps d'intervention aux domiciles se fait par « télégestion », c'est-à-dire par pointage téléphoné au début et en fin d'intervention par l'agent. Des fiches d'évaluation sont remplies par les bénéficiaires. Les responsables de secteur coordonnent les interventions en établissant, par semaine et jour, les « planning ».

Les organigrammes prennent des formes différentes selon la taille (en nombre de salariés) des entreprises associatives. Par exemple, l'AD2 est structurée sur le modèle pyramidal, avec un centre décisionnel composé du CA et membres actifs du bureau, une directrice, une DRH. L'AD3, de taille moyenne, est composée d'une ligne hiérarchique aplatie (pas de direction salariée mais un « coordinateur » et un « agent de développement ». Le CA fait office de centre décisionnel, les administrateurs bénévoles du bureau étant très actifs dans l'opérationnalisation des objectifs de développement. L'AD1, en cours de restructuration, est composée d'une direction appuyée par une secrétaire et une comptable : ce centre décisionnel assure l'ensemble des fonctions de gestion et d'organisation du travail.

AD1 : CA établit prévision de gestion des emplois en perspective d'un ralentissement des interventions à domicile du fait de la prise des « parts de marché » par les entreprises récemment installée sur le bassin. Il est question de diversifier les activités pour reconvertir

Président et vice présidente très impliqués. Sur les enjeux de la conversion à réaliser : maîtriser la croissance, rester sur cœur de métier, ententes avec associations qui partagent les valeurs associatives solidaires (notamment plateforme)

¹⁵ Le « contrôle croisé » (Reynaud, 1993, p.53) est produit par l'intervention du « contrôle hiérarchique » auprès « d'un système social » (un atelier, un bataillon, une équipe...) qui, dans une organisation, se multiplie et se croise au sein de l'organigramme (chef d'atelier, service du personnel, direction..) et s'appuie sur les règles de droit et les dispositifs législatifs qui constituent la « régulation institutionnelle ». A un autre niveau, la « régulation conjointe » (1993, p.VII) est un ensemble de règles définies après négociation, dans une entreprise, sur la base d'un compromis entre la direction, les cadres hiérarchiques et les groupes professionnels et leurs représentants. Les règles sont alors issues d'ajustements entre les projets (p.76) des différents acteurs et acteurs collectifs

AD2 a un CA composé d'un collège de salariés (1/3). Les administrateurs sont professionnels ou retraités des entreprises locales ou de services publics. Les bénévoles sont actifs sur le terrain, au contact des partenaires et des bénéficiaires

Dans tous les cas, le centre opérationnel est diffracté en de multiples espaces d'intervention, en l'occurrence l'espace privatif des résidences où les agents de l'aide à domicile se déplacent pour co-construire l'activité et la relation de service *in situ* avec les bénéficiaires. La même « configuration productive » (Du Tertre, 2005)¹⁶ est mise en œuvre par l'AD1, l'AD2, l'AD4. L'AD3, qui a mission de coordination de la plateforme de mutualisation des moyens, concentre centre décisionnel et opérationnel sur un même espace.

La configuration productive des services relationnels est caractérisée par la production de biens immatériels, censés intangibles donc non mesurables¹⁷, sinon par l'évaluation sur critères de qualité construits sur la base de règles établies entre des protagonistes de l'échange. La relation de service, dans le cas de l'aide à domicile¹⁸, est particulièrement soumise aux normes de l'autonomisation des agents dans le procès de travail, qui ont à prendre en charge des impondérables nombreux et les incidents critiques en relation directe avec les « clients », ceci participant à l'accroissement de l'intensité du travail (Du Tertre, 2005). Cependant, les salariées enquêtées considèrent que ces marges d'initiative sont constitutives de leurs compétences et de leur projet professionnel fondé sur des valeurs de soutien à autrui (solidarité) et d'épanouissement personnel dans les relations intersubjectives. L'autonomie des aides à domicile est en passe de se réduire sous l'effet des contrôles gestionnaires mis en place par les sièges des associations, sous la pression des tarificateurs. La perspective de plus de prescriptions et de contrôles à distance est comprise comme une ingérence de l'employeur et une tentative de standardisation d'une relation de service (d'aide) forcément singulière qui dysfonctionnerait en cas d'hétéronomie du travail. Les employeurs prennent en compte ce facteur de l'intersubjectivité de la relation d'aide en attribuant les missions aux agents non seulement sur la base de la zone géographique mais aussi des « sympathies » réciproques entre l'agent prestataire et le bénéficiaire. C'est pour ce motif d'une efficacité relationnelle en création de valeur supérieure à la rentabilité des moyens mis en œuvre que les formes d'organisation et les « configurations productives » des services à la personne à domicile devraient résister pour partie à la fragmentation des temps de production et à la standardisation des tâches.

¹⁶ Du Tertre (2005) réfère le concept de configuration productive au concept marxien de « procès de travail » intégrant les formes de création de la valeur.

¹⁷ Gadrey (2003) rappelle que le concept de productivité est un concept fordiste qui « convient mal à la production de biens et services très diversifiés et faiblement standardisés » (p.68). Par exemple, l'analyse des performances économiques d'activités de services nécessite « une étape préalable de mise au point de conventions d'évaluation ». C'est pourquoi, les services de santé, en particulier les services hospitaliers, sont l'objet d'évaluation de leur « efficacité opérationnelle » au regard de la diversité des prestations produites. Une même préoccupation d'évaluation de l'efficacité et l'efficacité se manifeste dans le secteur de l'action sociale et médico-sociale, en particulier dans le secteur des services aux personnes dépendantes.

¹⁸ Considérant que l'activité de service est processus qui « met en scène les agents économiques impliqués dans une relation de service à propos d'une réalité à transformer » (Hill, 1977, Gadrey, 2003, p.18), nous pouvons admettre que la production de services sociaux et culturels participe des modalités de toutes relations de services. Se sont des opérations : réalisées par un prestataire, visant à transformer la situation d'un consommateur, ou client, ou usager et souvent en relation avec lui (co-production du service) en utilisant un support (situation du client, environnement du client, informations plus ou moins codifiables, technologies, déplacements dans l'espace..).

4.2 Dualisation des emplois

Un dernier résultat de l'étude indique que le secteur des services à domicile est globalement marqué par le dualisme des emplois, les quatre associations longoviciennes ne faisant pas exception.

La forme associative entrepreneuriale, selon la typologie de J. Afchain (1995), qui privilégie la gestion des emplois par la compétence plutôt que par la mobilisation d'un personnel qualifié (diplômes d'Etat du travail social), est repérable dans les propos des responsables d'associations d'insertion par l'activité économique. Dans ce type d'organisation, on voit donc coexister des salariés permanents qui, pour un certain nombre, ne sont pas issus de formations sociales mais occupent des fonctions de responsables et formateurs et un volant important de salariés sous contrats de travail atypiques qu'on retrouve sur des fonctions d'exécution (entretien, animation, accueil, secrétariat).

Les responsables des associations enquêtées, insistent sur le projet de « professionnaliser les associations » par la mise en place d'un échelon de décision, de conception et de régulation interne. A ce jour, les moyens économiques pour financer ces fonctions étant limités, la priorité donnée à l'activité de service auprès des usagers conduit les employeurs à concentrer les fonctions d'encadrement sur quelques postes, le président assumant alors les fonctions de direction avec l'aide des membres du bureau. Ce bénévolat très expérimenté, permet de faire des économies en réduisant le coût du travail salarié. Les associations soumettent le recrutement et le financement des postes d'encadrement au contrôle des dépenses tout en recherchant la taille critique à atteindre.¹⁹

Concernant les fonctions d'encadrement, les administrateurs font le choix de mobiliser des qualifications de l'enseignement supérieur ou du travail social, le plus souvent des salariés jeunes en début de carrière, par exemple : Maîtrise en « Administration Economique et Sociale », Master professionnel « développement local », DUT « Gestion des entreprises ». Les postes proposés sont pour la plupart récemment créés car, face à la progression de l'activité de service et au développement des fonctions de gestion, les associations reconfigurent leurs organigrammes en créant des postes d'encadrement intermédiaire. Par exemple : la fonction dite d'animation est remplie par un « Accompagnant de proximité » (financement du poste par le fonds d'initiative pour l'emploi de la Région) qui, dans les faits, remplit une fonction de « cadre de secteur », c'est-à-dire de direction technique et de coordination de l'ensemble des activités de l'association, avec l'appui d'administrateurs ; la fonction de « Chargé de développement », équivalente au niveau conventionnel au poste de responsable de secteur, est assurée par un salarié en CAE ; la fonction de « secrétaire de proximité » (financement ILE) qui consiste à développer l'activité sur une aire géographique, est assurée par un salarié en CDI financé par la fédération.

Nous constatons que, dans les organisations étudiées, les postes d'encadrement sont stables alors que les postes d'opérateurs sont flexibilisés et précaires. Pourtant, les qualifications récentes (AVS, TISF, « Employé(e) à domicile ») sont bien établies²⁰. Cependant, les contraintes de la maîtrise des coûts et de la masse salariale induit des modes de mobilisation et de gestion des emplois qui tendent aussi à la fragilité des contrats de travail, souvent à

¹⁹ « 32 cadres ce n'est pas suffisant car la croissance de l'activité est forte : la gestion des plannings, les recrutements, les relations avec les partenaires, le développement, des commissions, les régulations internes, les évaluations nécessiteraient plus de personnes qualifiées. Une partie de la gestion est assurée par la fédération » (Directrice).

²⁰ Savoir collectif spécialisé, accumulation de savoirs empiriques et cognitifs, d'habiletés qui se transmettent sur le tas et/ou par des institutions de formation professionnelle.

temps partiel flexible, et à la déqualification relative des opérateurs directs du service²¹. L'accord collectif de la branche professionnelle introduit une grille de classification à laquelle se réfèrent les associations²² qui hiérarchisent leurs capacités de recrutement en mobilisant des qualifications de niveau IV et plus sur les activités d'aide et de soins spécialisées, et des qualification de niveau III et plus sur les fonctions d'encadrement. Ainsi, les qualifications se construisent en tendant à glisser d'une part vers le haut et d'autre part vers le bas. En effet, nous constatons que la gestion des ressources humaines est l'objet d'un double mouvement de qualification et de déqualification :

- D'une part, pour assurer un service dit « de qualité » auprès des personnes « les plus fragiles » (personnes âgées dépendantes, handicapés, enfants en bas âge), les employeurs associatifs et les financeurs privilégient les nouvelles qualifications d'AVS, de TISF et d'aides-soignantes, bien que ces recrutements soient limités en nombre, pour les mêmes motifs de maîtrise des coûts salariaux que la limitation des recrutements de cadres.

- D'autre part, pour adapter la main-d'oeuvre au contenu d'activités et contenir le coût du travail face aux concurrents et aux pressions des bailleurs publics, les employeurs privilégient l'emploi de salariés sans qualification, visant à terme à les former, de préférence par la VAE pour l'obtention du DEAVS²³.

Ce mouvement produit de la déqualification par l'adaptation aux postes selon une stratégie de gestion de la main-d'œuvre qui tente d'adapter les personnes, les savoir-faire acquis sur le tas et les savoir-faire acquis par formation qualifiante aux types d'activités et aux flux des demandes d'intervention. Pourtant, L'accord collectif de 2003 constitue un outil d'ajustement qui, tout en protégeant les salariés, contribue à la régulation des carrières et des promotions internes selon une hiérarchie des techniques d'intervention et des responsabilités dans la prise en charge des personnes à domicile. Mais, dans les faits, la majorité des effectifs salariés est actuellement sans qualification même si, à la faveur des politiques publiques, particulièrement dans le secteur de l'aide à la personne, les systèmes d'emplois s'organisent autour d'une tendance à la qualification des salariés tendance portée par la branche. Ceci montre que ces groupes professionnels tentent de résister à la concurrence d'autres groupes, à la parcellisation du travail, au risque d'éclatement de la cohérence qualifications/fonctions/activités/techniques et à la réduction de l'autonomie des salariés et à la pression sur les salaires

²¹ « nous ne pouvons recruter que des catégories A car c'est pas cher ! On ne nous impose aucun critère pour les catégories A et B. Nous avons des discussions en fédération pour les catégories C : ils préconisent un taux de 10% d'employés de catégorie C. Mais nous avons la nécessité de gérer le coût du travail car la concurrence s'accroît et le niveau du coût de la prestation est un critère de sélection par les usagers. Cependant, si nous voulons faire de la qualité, il ne faut pas regarder de trop le niveau des rémunérations, surtout que nous intervenons beaucoup sur des situations difficiles, par exemple sorties d'hôpital » (DRH).

²² Catégorie A «agents à domicile » sans diplômes ; Catégorie B « employés à domicile » regroupant le BEP carrières, le titre « Assistante de vie », le Certificat de Qualification Professionnelle délivré par l'AFPA, le CAP « Employé technique de collectivité » ; Catégorie C regroupant le Diplôme d'Etat d'Auxiliaire de Vie Sociale, le diplôme d'Aide soignante ; Catégorie D regroupant le diplôme de Technicienne d'Intervention Sociale et Familiale ; Catégorie E regroupant les responsables de secteur de qualifications diverses et les cadres dirigeants qui détiennent généralement des qualifications de niveau II et de niveau I.

²³ « nous sommes face à un paradoxe : le plan d'aide à la personne requiert des qualifications mais il n'est pas possible de financer ces compétences à cause des freins sur les embauches de personnes qualifiées ou alors il faudrait rogner sur les frais fixes. Nous n'avons pas de marge de manœuvre très large. Donc, nous préférons privilégier un certain vécu plutôt que des vraies qualifications » (directrice).

L'AD2 a pour objectif de pérenniser les CDI à temps plein (15 personnes dont une partie dans le staff et les fonctions administratives) et dans le cadre de l'accord de branche de juillet 2003 fidéliser les agents par le rattrapage en 3 années des salaires inférieur au SMIC des catégories B. La convention Collective Unique de juillet 2006 place le point indiciaire à 8,27 euros ;

Des conflits du travail ont été observés, qui concernaient l'annualisation du temps de travail et l'accès à la qualification par la VAE. Le comité d'entreprise, le syndicat et la direction ont diligenté une enquête auprès des agents qui ont refusé, à une majorité relative, le passage à l'annualisation du temps de travail, au motif de l'autodétermination du salarié dans le choix de ses employeurs (prestataires ou particuliers). Actuellement, le plan d'annualisation des temps partiel est appliqué et l'AD2 a pour objectif de qualifier par la VAE 33 % du personnel.

Les administrateurs bénévoles, dirigeants salariés conçoivent des régulations conjointes affichées comme favorables aux salariés (argumentant des formes de fléxisécurité) alors qu'ils contribuent à appliquer les règles d'un rapport salarial déterminé par les conditions de production locales et nationales «d'utilités sociales», fondé particulièrement sur dérégulation globale du rapport salarial dans ces secteurs de l'intervention sociale. La pratique de contrats de travail plus ou moins pérennes et flexibles permet aux employeurs d'arbitrer entre la baisse du coût du travail et la qualification des salariés, exigée par les bénéficiaires et surtout par des pouvoirs publics qui délivrent les agréments. Les quatre entreprises associatives pratiquent des CDI à temps partiel sur des volumes hebdomadaires de 2h à 35h. Les salariées ont en conséquence plusieurs employeurs

CONCLUSION

Le principal résultat des enquêtes montre que les processus de décision locaux, soutenus par des politiques publiques, en produisant à l'échelle des micro territoires une diversification des activités de services et d'emplois de proximité, entraîne l'émergence d'activités dites « non lucratives» que l'on peut inscrire dans le « tiers secteur » (EME, 1991) ou « tiers système » (Aznar, cité par Laville, 2002). Les formes de services de proximité observées sont structurées par des règles définies à différentes échelles territoriales qui constituent, dans leur empilement et leur complexité des régimes territoriaux dont l'évolution marquante est le transfert partiel du financement d'activités d'intervention sociale et médico-sociale à des associations et entreprises sous conditions du soutien et du contrôle par les institutions publiques.

Bien que soutenues par des fonds publics et des incitations politiques à la création d'emplois, ces activités évoluent progressivement vers la diversification des prestataires privés et publics et vers l'inscription dans des marchés locaux concurrentiels. Les organisations qui développent ces activités sont incitées à l'autofinancement du fait de la solvabilisation de la demande qui se substitue à la subvention publique pour soutenir l'offre de services sociaux déléguée aux associations et aussi aux entreprises à but lucratif. Cette tendance à la « marchandisation », significative sur le bassin de Longwy, s'observe au plan européen et aux Etats-Unis dans le cadre des « systèmes d'aide à domicile » quand les usagers assument partiellement les coûts des services (Enjolreas, 2005, Bode, 2005, Laville, 1999, 2001).

Les associations oeuvrant dans ce secteur des services sociaux et médico-sociaux à la personne à domicile, sont en situation d'entrer partiellement en économie marchande du fait du redéploiement des financements publics. Elles constituent une partie de leur trésorerie par le développement d'activités en direction de bénéficiaires partiellement solvables et par la maîtrise de leurs coûts de fonctionnement, notamment de la masse salariale. En conséquence, une pression se fait sentir sur les formes de mobilisation de la main-d'œuvre, sur le recrutement des salariés qualifiés, sur les rémunérations, sur le management et l'organisation du travail, sur les formes de prescription et de contrôle des activités.

Cette évolution contribue à différents « bénéfices collectifs » (Gadrey, 2002), notamment « au dynamisme économique et social des territoires, à leur attractivité et à leur qualité de vie collective » (p.6). Il apparaît en effet, que les « dynamiques territoriales » (Perrat, 2004) ou « dynamiques de proximité » (Pecqueur, Zimmermann, 2004) sont particulièrement opérantes dans le développement des services de proximité qui, pour se développer, conjuguent différentes relations localisées entre les organisations, les institutions, les populations, les technologies, les savoirs et compétences (notamment les compétences des femmes acquises dans la sphère domestique et prêtes à s'employer sur un secteur géographique proche du domicile familial). Cependant, la mobilisation du travail et de la main-d'œuvre est régulée dans le cadre d'un rapport salarial défini au niveau « macro » par des politiques économiques publiques et des secteurs professionnels (branches professionnelles), au même titre que d'autres activités et secteurs professionnels (Hirlet, Kaiser, Streicher, 2003). Dans le cas des services portés par des associations, le rapport salarial est encadré par les normes nationales d'emploi mais aussi par des normes locales qui se déclinent à l'issue de rapports de pouvoirs, de négociations et de compromis. Au final, les conditions de la production de services de proximité sont déterminées par les normes d'efficacité économique, portée par les collectivités publiques, principaux donneurs d'ordre (via les agréments et allocations). Dans le cadre des services de proximité, les formes d'accumulation de la valeur sont loin d'être réductibles au modèle fordiste, notamment parce qu'il s'agit d'une production de services (Gadrey, 2001) et, de plus, de services « sociaux et solidaires ». Pourtant l'on peut admettre que la forme entrepreneuriale associative est un instrument des collectivités territoriales, assimilables à des « employeurs territoriaux » (Balzani et Deshayes, 2006), qui participe à la gestion d'un volant de main-d'œuvre localement disponible confronté au risque de la déqualification et de la mobilité permanente si les régulations du secteur professionnel et les régulations publiques ne mettaient pas quelques filets de sécurité à ces emplois et aux bénéficiaires des services.

BIBLIOGRAPHIE

1

AFCHAIN J., 1995, « Pour un dé-ménagement des ressources humaines », *Union Sociale*, n°87, Novembre, p5.

AZNAR G., « Le troisième secteur : 1 million d'emploi », ronéo, p.15. cité par Laville, 2002.

AZNAR G., CAILLE A., LAVILLE J.L., 1997. *Vers une économie plurielle*, Syros.

BALZANI B., FERRY V., HIRLET Ph., MORALES LA MURA R., STREICHER F. ET WOJICK M.H, 2007. « Les processus de professionnalisation du champ de l'intervention sociale : acteurs, structures et territoires », *Rapport de recherche du projet INSERLOR*, Contrat de Plan Etat-Région.

BATIFOULIER F., NOBLE F., 2005. *Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale*, Paris, Dunod.

BERTAUX R. et HIRLET Ph., 2002. *L'évolution du métier de directeur d'établissement social*, Paris, Seli Arslan.

BERTAUX R., HIRLET Ph., PREPIN O., STREICHER F., 2006. *L'encadrement intermédiaire dans les champs sanitaire et social, un métier en construction*, Paris, Seli Arslan.

BODE I., 2005. « Dépendance et marché : une perspective internationale sur l'aide à domicile et ses secteurs en mutation », *document de travail*, Université de Duisburg, Mars.

BORZEIX A., 2003. « Autonomie et contrôle à l'épreuve d'une rationalité externe », in G. de Terssac (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, La découverte, p.197-206.

CHANTELAT P, 2003. « La nouvelle sociologie économique et lien marchand », *Revue française de Sociologie*, Juillet-Septembre, 43-3, p.521-556.

CHAUVIÈRE M., 2007. *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La découverte.

CHOPART J.N., (dir.), 2000. *Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*. Dunod.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, 2007. « Les services aux personnes à domicile : emplois et services de qualité pour une Lorraine innovante et solidaire », *Rapport d'étape*, Séance plénière du 2 mars.

CROZIER M. et THOENIG J.C., 1975. « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, XVI, p.3-32

DEMOUSTIER D., 2005. *L'économie sociale et solidaire. Un bilan international*, Syros.

ENJOLRAS B., 2005. « Territoires et économie solidaire », *Cahiers de la RECMA*, n°296.

DESHAYES J.L, BALZANI B., 2006. « Diversité des logiques associatives d'action sociale et incertitude des territoires dans le cas d'une situation de reconversion : un ensemble de pratiques qui dessinent un local « octroyé » plutôt que « conquis », Centre d'Etude de l'Emploi, CNAM, Profession Banlieue, *Colloque Territoires, action sociale et emploi*, Paris, 22 et 23 juin.

DU TERTRE C., 1999. « Les services de proximité aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée », in *L'année de la régulation*, vol.3, Paris, La Découverte.

DU TERTRE C., 2005. « Services immatériels et relationnels : intensité du travail et santé », *@ctivités*, 2.

DUPUY Y., GILY J.P. et LUNG Y., 2007. « De l'analyse sectorielle à l'analyse territoriale : pour une approche méso-économique », in ITCAINA X., PALARD J. ET SEGAS S., *Régimes territoriaux et développement économique*, Presses Universitaires de Rennes.

EME B., 1991. « Les services de proximité », in *Informations Sociales*, n°13, août-septembre.

ENJOLRAS B., 2005 « Territoires et économie solidaire », *Cahiers de la RECMA*, n°296.

ENJOLREAS B., 2005. « La marchandisation des services sociaux en France et aux USA ; le cas de l'aide à domicile », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4.

FOURDRIGNIER J.M., HARZO C. HIRLET PH., STREICHER F. 2005., « Associations, territoires et régulations », *Rapport de recherche pour la DIES*, Université de Champagnes-Ardenne, Observatoire Social de Lyon, Département de recherche de l'IRTS de Lorraine, Décembre.

GADREY J. 2001. « La théorie de la régulation à l'épreuve de l'économie de la qualité et du service », *La lettre de la régulation*, n°39.

GADREY J., 2002. « Les bénéfices collectifs des activités de l'économie sociale et solidaire : une proposition de typologie et une réflexion sur le concept d'externalités », *Working paper préparé dans le cadre du séminaire national « Utilité sociales et bénéfices collectifs de l'économie solidaire »*, Université de Lille, CLERSE, 22 mai.

GADREY J., 2003. *Comment les inégalités mènent aux emplois domestiques, socio-économie des services*, La Découverte, coll. Repères.

HADDAD P., 2003. « Politiques publiques et développement régional : les services de proximité », *XIII ème conférence internationale RESER, Services et développement régional*, Mons, 9-10 octobre.

HELY M., 2004. « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies Pratiques*, n°9, p.27-51.

HIRLET Ph., K. KAISER J., STREICHER F., 2003. « Economie solidaire en région lorraine : développement local, création de services et gestion de l'emploi en milieu rural », *Rapport de recherche pour le secrétariat d'état à l'économie solidaire*, Département de recherche-IRTS de Lorraine, Mars.

ITÇCAINA X. ET PALARD J., 2007. « Culture, territoire, systèmes productifs », in ITÇCAINA X., PALARD J., SEGAS S., *Régimes territoriaux de développement économique*, Presses universitaires de Rennes.

LALLEMENT M., LAVILLE J.L., 2000. « Qu'est-ce que le tiers secteur ? », *Sociologie du Travail*, N°4, Vol.42, Octobre-Décembre.

LAVILLE J.L., 1993. *Les services de proximité en Europe*, (Ten) Syros.

LAVILLE J.L., 1994. (sous la direction de) *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Desclée de Brouwer

- LAVILLE J.L et SAINSAULIEU R., 1997. *La sociologie de l'association*, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE J.-L., 1999. « L'association : ni entreprise, ni administration » in BLOCH-LAINE F., *Faire société, les associations au cœur du social*, Syros.
- LAVILLE J.L. et NYSSSENS M., (Eds), 2001. *Les services sociaux entre associations, Etat et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte/MAUSS.
- LAVILLE J.-L., 2005. *Sociologie des services, entre marché et solidarité*, Erès.
- LAVILLE J.L., « Economie solidaire et tiers secteur », Transversales, Sciences et Cultures, www.globenet.org/horizon-local/transver/57ecosolid.html
- MARIOTTI F., 2004. « Entreprise et gouvernement : à l'épreuve des réseaux », *Revue Française de Sociologie*, octobre-décembre, 45-4, p.711-737.
- PECQUEUR B., ZIMMERMANN J.B, (Dir.) 2004. *Economie de proximités*, Hermes-Lavoisier.
- PERRAT J., 2004. « Formation, emploi, travail : régulation sectorielle ou régulation territoriale? », *Quatrièmes journées de la Proximité*, Marseille, 17-18 juin.
- REMY J., 1994. « La transaction : de la notion heuristique au paradigme méthodologique », in BLANC M., MORMONT M., REMY J., STORRIE T., *Vie quotidienne et démocratie, pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan.
- REMY J., 1992. « La vie quotidienne et les transactions sociales : Perspectives micro ou macro sociologiques », in BLANC M. (éd.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.
- REYNAUD J.D, 1993. *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, A. Colin.
- REZZIK A. ET THIRION B., 2006. « L'économie sociale et solidaire progresse en Lorraine », *Economie Lorraine*, n°55.
- RIVARD T., 2006. « Les services d'aide à domicile dans le contexte de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie », DRESS, *Etudes et résultats*, n°460, Janvier.
- SIMONET M., 2004. « Penser le bénévolat comme travail pour repenser la sociologie du travail », *Revue de l'IRES*, n°44, p.141-155.
- STREICHER F., 2006. « Développement local et économie solidaire : réseaux d'acteurs et espaces transactionnels », *Territoire et action sociale, Journées de la recherche sociale*, Centre d'Etude de l'Emploi, CNAM, Profession Banlieue, Paris, 22 et 23 juin.
- TESTART A., 2001. « Echange marchand, échange non marchand », *Revue Française de Sociologie*, 42-4.
- UGHETTO P., 2004. « Au service d'un public : un détour par Halbwachs et Goffman », *Document de travail* n°04.09, Irès, Décembre.