

# **L'Aide à Domicile : l'action collective à l'épreuve des gouvernances tutélo-marchandes**

**<sup>1</sup>Jean-Jacques MANTEROLA, doctorant**

**Ecole doctorale SP2 (Sociétés, Politique, Santé Publique) - Centre Emile Durkheim,**

**Sciences Po Bordeaux**

[jjacques.manterola@afmr-etcharry.com](mailto:jjacques.manterola@afmr-etcharry.com)

## **Résumé**

---

L'Aide à Domicile (AD) interroge les processus d'encastrement des sphères économique et sociale. L'ordre institutionnel de ce secteur peut être analysé au regard des gouvernances territoriales qu'il produit. Cette communication, bâtie selon une comparaison entre les territoires du *Guipuzkoa* (Communauté autonome basque – Espagne) et du Pays basque français, met en évidence que les orientations tutélo-marchandes des gouvernances sont le reflet d'une recomposition des régimes d'État-Providence (voire de Région-Providence), sous influence de normes et de valeurs en tension. Dans un jeu aux règles instables, les acteurs de .l'ESS se situent entre protagonistes actifs et observateurs impuissants

## **Mots-clefs**

.aide à domicile, ordre institutionnel, gouvernance territoriale, marchand, tutélaire

---

## **Summary**

Home care sector questions the fitting process of social and economic areas. Its specific institutional order can be analyzed according to the territorial governances it generates. This paper is based on a comparison between Guipuzkoa (Basque country – Spain) and French Basque country territories. It emphasizes that tutelary and market governances reflect welfare states (or welfare regions) evolutions, influenced by norms and values in permanent tension. In this game with unstable rules, Social Economy (ESS) actors find themselves somewhere .between active protagonists and powerless observers

## **Keywords**

.Home care, institutional order, territorial governance, market, tutelary

---

## Introduction

La différenciation territoriale peut aider à comprendre les dynamiques à l'œuvre dans le champ de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS). Elle interroge la notion de «matrice territoriale», au travers d'une «*perspective globale de l'action publique territorialisée, prenant en compte l'inscription de l'économie sociale dans les régulations politiques et économiques du territoire, l'inclusion de l'économie sociale dans la définition des problèmes publics sur ces territoires*» (Itçaina, 2010). Différentes approches relatives à l'Aide à Domicile dans l'espace européen ont analysé les recompositions territoriales de l'action publique que l'évolution de ce secteur révèle. Elles pointent une rupture des systèmes de protection sociale qui semblent dessiner une «*path departure*» sur de nouvelles bases, dans le prolongement des travaux d'Esping-Andersen (1999, 2007) ou de Merrien (1999) sur les modèles d'Etat-Providence. Ces différents modèles marqués historiquement par une économie plurielle faisant intervenir à la fois le marché, l'Etat et la famille (Powell, 2007), mais également la société civile (Laville, Nyssens, 2001) connaissent finalement des dynamiques communes de marchandisation (Bode, Champetier, 2012). L'exploration de cette dimension marchande a débouché sur une distinction entre marchés et quasi-marchés (Gallois, 2012), ce qui questionne les modes de régulation et de gouvernance, tutélaire et marchande, avec au cœur du sujet le rôle de l'action publique dans l'allocation des ressources. Les évolutions marchandes du secteur ont pu être analysées dans le sens d'une contrainte de rationalisation qui repose sur les opérateurs, et des innovations sociales qui peuvent en résulter (Marival et al, 2012).

Elles renvoient à un questionnement sur la marchandisation du social, et sur l'économie toute entière, au regard d'une dérive marchande soulignée par Polanyi (1944), qui conduit à sur-privilégier le sens formel de l'économie au détriment de son sens substantif. Cette double acception de l'économie constitue un lieu de tension particulièrement exacerbé en situation de «*crise*» économique. Ces tensions traversent le secteur de l'aide à domicile, partout en Europe, le soumettant à la recherche de compromis (Estudio SIIS, 2012), entre professionnalisation des prestations, reconnaissance financière de cette professionnalisation, maîtrise des dépenses budgétaires publiques, et prise en considération des réseaux informels (dont familiaux) d'appui. Les réponses mises en œuvre en Communauté autonome basque pourraient trouver un cadre de résolution spécifique dans la province du *Guipuzkoa*, étant donné le modèle guipuzkoan de concertation pour la fourniture des services sociaux en .(général (Arrieta et al, 2011).

En liant une approche néo-institutionnaliste (Smith, Jullien, 2008) qui privilégie une compréhension constructiviste de l'économie, et l'école conventionnaliste (Boltanski, Thévenot, 1991) qui permet de mettre en évidence les registres de valeurs au nom desquels les acteurs en lutte tentent de construire des compromis, notre article essaie de qualifier les .formes de gouvernance territoriale qui en résultent

La gouvernance territoriale, qui recouvre l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associatifs, pour des questions de construction, de gestion ou de représentation des territoires, pose *in fine* la question des modes de constitution d'un acteur collectif. Ceci «*dans un contexte évolutif de la décentralisation, de la régionalisation, de l'eupéanisation (...), autrement dit de l'organisation ou de la réorganisation de l'action*

*publique à des échelles territoriales en-dessous et au-dessus de l'Etat-nation»* (Arnaud et .(Simoulin, Dictionnaire des politiques territoriales : 265

L'analyse comparative entre deux modèles régionaux (Communauté autonome basque, Pays basque français) rattachés à deux Etats distincts de l'Union Européenne soulignerait-elle des évolutions convergentes en matière d'AD (Devetter et al, 2009, Estudio SIIS, 2012) ? La comparaison laisse-t-elle entrevoir des combats de normes et de valeurs dont la mise en tension illustrerait le travail politique en construction ? Qui en sont les protagonistes locaux et ? comment se positionnent parmi eux les acteurs de l'ESS

### **Méthodologie**

Notre travail empirique s'est appuyé sur la réalisation de trente-deux entretiens en 2013 et 2014. Nous avons privilégié, pour la Communauté autonome basque, l'échelon administratif de la *diputacion* du *Guipuzcoa* (710 000 habitants), en raison de la disparité de taille et de population entre le Pays basque français (280 000 : habitants) et la Communauté autonome basque (2 100 000 habitants). Nous avons rencontré pour le *Guipuzkoa* : deux chefs de service de la *diputacion* (échelon administratif compétent), six municipalités sélectionnées selon des critères de taille de population et de localisation géographique, et cinq opérateurs choisis selon des critères de statut juridique (coopérative, association, fondation, groupe privé) et de modalités d'intervention en matière de dépendance (Services d'Aide à Domicile ou ; (SSAD, prestation d'assistance personnelle, gestion de centres de jour, gestion de centres résidentiels pour le Pays basque français : la chargée de mission de la DIRECCTE responsable du secteur des Services à la Personne, le directeur du service de l'Autonomie et son équipe au Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, et treize entités choisies en fonction de leur statut juridique (CCAS/CIAS, association, entreprise privée), de leur forme d'homologation (autorisées ou pas), et de leur localisation géographique

## **Un cadre d'analyse associant approche néo-institutionnaliste, et école .1 conventionnaliste**

### **L'intérêt d'une appréhension constructiviste 1.1**

De même que Jullien et Smith (2008), nous considérons nous aussi que le secteur de l'AD est gouverné par *un ordre institutionnel* spécifique. Conceptualisé comme une configuration de règles, d'acteurs et de pratiques, l'ordre institutionnel est *« appréhendé comme un mode spécifique d'articulation de quatre rapports institués qui concernent les manières de mobiliser ou de gérer respectivement le travail, les financements, les fournisseurs et les clients »*. Bien que dotés d'une certaine stabilité, ces *« rapports seront considérés en termes dynamiques puisque l'on pose qu'ils sont constamment l'objet d'un travail politique pour les*

*« institutionnaliser, les dés-institutionnaliser ou les ré-institutionnaliser*

Nous rejoignons Jullien et Smith en considérant que l'AD est un secteur ontologiquement politique, comme ils l'envisagent pour toute *industrie*. Ce cadre d'analyse nous aide à repérer notamment les dimensions marchandes de la gouvernance, en mettant en évidence les concurrences entre entreprises sociales. Bien que partageant ensemble des règles et des repères que constituent les rapports institués, les entreprises sociales n'en sont pas moins concurrentes, *« les positions compétitives des unes et des autres dépendant de leurs facultés respectives à capter les meilleures ressources et les meilleurs clients au détriment de leurs rivales »* (ibid.). Dans ce jeu de concurrence, l'artificialité des règles imposées par le politique .accorde une place déterminante à l'action publique et à ceux qui y concourent

Le cadre d'analyse de Jullien et Smith permet de rendre compte d'un travail politique en construction à une échelle méso. En effet, afin de traiter la question des intérêts et des fins de l'action, ils distinguent trois formes d'interdépendance qui marquent chaque *ordre* : institutionnel

les *équipes de fidèles* constituant la garde rapprochée des individus qui personnalisent et •  
; mènent – en apparence au moins – chacune des organisations en lutte •  
les *communautés sectorielles* qui rassemblent les sites de négociation quotidiens où se •  
; rencontrent les acteurs collectifs et publics de chaque industrie •  
les *réseaux extra-sectoriels* où l'on intervient sur les controverses qui dépassent les •  
.frontières d'une seule industrie

Les auteurs précisent en outre que « *l'exigence de la recherche d'alliés constitue une dimension comparable* ». Le cadre d'analyse précise que pour influencer sur chacun des rapports institués, les acteurs qualifient certains enjeux spécifiques afin de justifier l'intervention collective ou publique. Ils évoquent ainsi la construction sociale de la valeur, des jugements et des justifications, d'où la nécessité d'étudier le discours des acteurs socioprofessionnels et publics comme une composante intégrale des jeux d'alliance, les controverses correspondant précisément à des confrontations sur les fins de l'action collective ou publique, et sur les .formes d'organisation permettant d'y accéder

L'utilisation du cadre de Jullien et Smith nous a conduits à une adaptation en raison des spécificités de l'AD que l'on ne peut assimiler à une *industrie*. Selon le cadre de référence, le RI Achats (fournisseurs) correspond à la relation qui s'instaure au niveau de l'ensemble des fournisseurs mobilisés pour alimenter la fonction de production. Pour l'AD, le RI Achats couvrira l'organisation en place pour déterminer, reconnaître et valoriser le niveau de dépendance des publics, et par là-même permettre une ouverture de droits à des prestations et services. L'AD sera donc approchée en tant qu'organisation marchande ou quasi-marchande, à partir de prescriptions publiques fondées sur la reconnaissance d'un degré de dépendance .auquel est associé un régime de droits spécifiques

### **L'approche conventionnaliste pour qualifier les normes et valeurs des acteurs en 1.2 lutte et dégager les possibilités de compromis**

Le *travail politique* est compris dans le sens où il investit dans les concurrences et les coopérations infra et inter-organisationnelles, « *impliquant de ce fait des débats de valeur pour définir les fins de l'action collective* » (ibid.). Il convient donc de caractériser ces valeurs dans une perspective collective mettant en scène des communautés sectorielles mobilisées ou .pas par un intérêt commun

Nous avons utilisé à cet effet les outils de la sociologie sur l'économie de la grandeur et les registres de justification (Boltanski, Thévenot, 1991), afin d'analyser un processus qui rend possible un accord entre les membres d'une société. Chaque acteur peut justifier son action au nom d'un principe qu'il estime comme supérieur. Les relations entre les acteurs supposent de chercher un langage commun et de s'entendre sur ce que chacun considère comme un principe supérieur commun. Les auteurs parlent alors « *d'un système d'attentes réciproques sur les comportements et les compétences, conçues comme allant de soi et pour aller de soi* » .((De la justification – Les économies de la grandeur : 14

Comme le souligne Enjolras (1993), le principe supérieur commun conduit à identifier « *les cadres communs permettant de dépasser les particularités contingentes en offrant la possibilité de coordonner les actions de personnes diverses dans des situations différentes* ». L. Boltanski et L. Thévenot appellent « *mondes* » ou « *cités* » ces ensembles cohérents de valeurs mais aussi de critères permettant de juger les êtres et les choses, de distinguer le bien du mal et de définir des modalités de règlement des désaccords. Ils vont déterminer six *mondes* ou *cités*, en leur associant des états de grandeur, parmi lesquelles : la  *cité*  marchande (la richesse), la  *cité*  industrielle (l'efficacité), la  *cité*  civique (la capacité à faire prévaloir un intérêt général au-delà des intérêts particuliers), et la  *cité*  domestique (l'ordre hiérarchisé du proche hérité de la tradition).

### Deux matrices territoriales distinctes 1.3

#### En Communauté autonome basque •

Le niveau d'autonomie du gouvernement régional basque est élevé, eu égard l'étendue de ses pouvoirs exécutif, législatif et fiscal, en faisant intervenir l'échelon provincial (ou *diputacion*) en matière d'action sociale notamment. De ce fait, les territoires régionaux et provinciaux sont dotés d'une force de frappe politique et économique reposant sur des compromis politiques construits localement.

En ce qui concerne le régime territorial de l'ESS, l'application au sein des coopératives des principes démocratiques et participatifs s'est déployée dans une logique d'intégration au marché concurrentiel soumis à un environnement capitalistique. Longtemps réduite à son expression coopérative (avec la présence du groupe emblématique de Mondragon), et à l'existence de sociétés de travailleurs, l'économie sociale a vu advenir dans les années 1990 de nouveaux acteurs, porteurs de valeurs rejoignant le socle solidaire, en écho à de nouveaux enjeux sociétaux (prise en compte de l'environnement, lutte contre les discriminations, nouveau rapport à la consommation...). Petits poucets de l'ESS face aux géants du secteur coopératif, ils ont choisi pour exister la visibilité donnée par un réseau national (REAS) imbriqué dans une organisation internationale, auquel quelques opérateurs de l'AD (de statut coopératif ou associatif) sont associés, dès lors que cette activité s'inscrit dans une visée plus générale liant l'insertion professionnelle de femmes faiblement qualifiées et la professionnalisation de services à domicile.

#### En Pays basque français •

Le territoire n'existe pas du point de vue d'une reconnaissance politico-administrative, malgré une demande institutionnaliste récurrente depuis l'avènement des départements français, et l'existence d'un Conseil de Développement du Pays basque. De ce fait, la gouvernance du Pays basque français est très dépendante des équilibres construits entre les acteurs politiques locaux, l'Etat français et les deux collectivités territoriales supra (Conseil régional (d'Aquitaine, Conseil général des Pyrénées-Atlantiques).

Quant au régime territorial de l'ESS, la proximité fascinante du modèle coopératif de Mondragon a pu inspirer le développement des SCOP dans les années 1970-80, l'économie sociale s'engageant ici sur une voie liant développement économique et appartenance territoriale. En parallèle, sans que leurs chemins ne se croisent, les logiques associatives ont soutenu l'éclosion et le développement de véritables entités économiques dans les services, et notamment dans le secteur socio-sanitaire. L'avènement plus récent de l'économie solidaire

sous son expression foisonnante mais inorganisée collectivement, touchant la culture, la production ou la commercialisation agricole,..., a mis sur le devant de la scène de nouveaux acteurs, face auxquels le secteur de l'AD reste étranger

**L'AD en Communauté autonome basque : des communautés sectorielles fragmentées marquant le paradoxe d'un marché déclinant** .2  
**Une recomposition des opérateurs entre service professionnel et prestations économiques aux familles** 2.1

La loi de 2006 de l'État espagnol, dite « *loi de dépendance* », définit trois degrés de dépendance, chacun se divisant en deux niveaux, et laisse aux communautés autonomes le soin de déterminer les organes valorisant la situation de dépendance. Elle distingue les services (dont celui d'aide à domicile ou SSAD, les centres de jour et de nuit<sup>2</sup>, les centres : résidentiels<sup>3</sup>) des prestations économiques. Trois catégories sont définies pour ces dernières : la PECE<sup>4</sup> pour une attention non professionnelle dispensée par l'entourage familial, • ; qualifiée d'exceptionnelle la PEAP<sup>5</sup>, avec obligation de contractualiser les services d'un assistant personnel, afin • de faciliter aux bénéficiaires l'accès à une vie plus autonome dans l'exercice des ; activités basiques de la vie quotidienne la PEVS<sup>6</sup>, forme de compensation au bénéfice de personnes ne pouvant bénéficier • temporairement d'un service, pour des raisons de délais d'attente notamment

La loi-cadre générique de 2008 du gouvernement autonome basque, dite « *loi des services sociaux* », définit le catalogue des prestations et services qui constituent le Système basque des services sociaux, authentique pilier de l'État-Providence. Elle remet à l'élaboration ultérieure d'un portefeuille (non abouti en 2014) les précisions relatives aux objectifs, aux conditions d'accès, voire aux modalités de ces services et prestations. Elle distingue des services d'attention primaire, sous la responsabilité des services municipaux, parmi lesquels le SSAD, et les services d'attention secondaire (dont les centres résidentiels et les centres de jour), sous la responsabilité des *diputaciones*

Les deux textes de loi soulignent la nécessité de renforcer les collaborations avec le Tiers-Secteur pour la réalisation des services et prestations

Dans le *Guipuzkoa*, après une progression jusqu'en 2009, la volumétrie horaire du SSAD diminue depuis lors de manière continue (moins 10 % entre 2009 et 2012), alors que dans le même temps le montant global de l'aide publique aux personnes dépendantes progresse de 17 %. Mais qui plus est, durant la période 2008-2010, le niveau de sollicitation des prestations économiques fait plus que doubler pour la PECE (80 % des prestations totales), et pour la .PEAP

---

.Pour l'accueil de jour ou de nuit de personnes âgées vivant à domicile 2

.L'équivalent des EHPAD (Etablissements d'Hébergement de Personnes Agées Dépendantes) en France 3

.*Prestacion Economica para Cuidados en el Entorno familiar* 4

.*Prestacion Economica de Asistencia Personal* 5

.*Prestacion Economica Vinculada a un Servicio* 6



## Les concurrences marchandes entre services et prestations 2.2

Pour comprendre le *RI Achat*, il faut tenir compte du double effet de la prescription publique (degré et niveau de dépendance) et du libre choix des bénéficiaires (prestation et/ou service) selon trois possibilités

Le SSAD, est confié à un prestataire professionnel dans le cadre d'un marché public municipal

La PEAP ne peut être octroyée que si son bénéficiaire conclut un contrat de travail avec une personne non apparentée directement, travailleur indépendant ou salarié d'une structure

La PECE, s'appuie sur un aidant familial qui doit justifier d'un lien de parenté directe et d'une antériorité en matière de cohabitation effective, en échange d'un statut et d'une rémunération.

Les interventions réalisées au titre des prestations ne relèvent pas d'une définition précise, ni d'un contrôle effectif

En 2013, la PECE concernait près de 25 000 bénéficiaires, et le SSAD moins de 5 000, en Communauté autonome basque. La PEAP avec quasiment 1 116 personnes, dont 90 % dans le *Guipuzkoa*, concentrait tout de même plus de 87 % des bénéficiaires de l'ensemble de l'Espagne. Cette particularité peut s'expliquer par l'évolution de l'État-Providence, et son impact sur le *RI Achat*, dans la situation de crise économique et financière de l'Espagne. Un décret royal de 2012 est venu en effet modifier la loi de dépendance en gelant la PECE, en supprimant les cotisations de sécurité sociale pour les aidants familiaux, en écartant du système de dépendance les dépendants modérés (degré 1), en diminuant de manière générale le montant des prestations économiques, et en rendant incompatibles la PECE et les services. La *diputacion* du *Guipuzkoa* a décidé de ne pas affecter la PEAP, de maintenir dans son dispositif les personnes de degré 1 (niveau 2), et de ne pas rendre incompatibles les prestations économiques et certains services (tels le SSAD), venant ainsi contribuer au renforcement d'un régime de « Région-Providence » plus favorable que dans le reste du territoire national (Gallego & co, 2013)

Le *RI salarial* se caractérise ainsi par une très forte prégnance de l'emploi direct (70 % des bénéficiaires), sous deux formes : l'aidant familial dans le cadre de la PECE, et la personne salariée au titre de la PEAP. Mais l'emploi illégal<sup>7</sup> s'y est aussi fortement développé, en tant qu'effet pervers de la PECE. L'utilisation de cette prestation a pour effet d'employer illégalement et à moindre coût des personnes, souvent des immigrées d'origine latino-américaine faiblement qualifiées. Dans le même temps, le SSAD exige un professionnalisme et des qualifications pour les intervenantes à domicile, majoritairement d'origine locale. Le tassement du marché du SSAD crée peu de tension sur la recherche de profils qualifiés. La déréglementation de la convention collective au plan national laisse les salariées dans une disparité de situations statutaires et salariales, dont les entités auxquelles elles sont rattachées, mais également les règles des marchés publics des municipalités, constituent les arbitres

Le *RI financement* est fortement orienté par les règles de financement public. Celles-ci, en introduisant le principe du reste à charge par les usagers, donnent un avantage certain aux prestations économiques. A niveau de ressources égal, la contribution de l'utilisateur pourra aller jusqu'à 100 % du coût du service, et ne pourra dépasser 30 % du montant maximal pouvant

---

Une estimation de SIIS (2013) fait état de 19 600 postes de travail irréguliers pour l'ensemble de la Communauté autonome basque en 2013, soit 63 % du nombre total d'emplois légaux en matière de dépendance 7

être alloué pour une prestation économique. L'utilisateur disposant de très faibles ressources verra sa part contributive se réduire fortement pour le SSAD. Le SSAD bénéficie de la sorte beaucoup plus aux personnes à faibles ressources qu'aux classes moyennes. Ces dernières préfèrent renoncer à un service coûteux et contraignant dans ses modalités (3 heures par jour maximum, jours d'intervention non négociables) pour accéder à une prestation plus souple dans son utilisation.

Malgré la loi des services sociaux qui prévoit le financement du SSAD par les municipalités, la contribution publique est couverte par la *diputacion*. Des accords locaux non aboutis avec les municipalités (en charge des centres résidentiels devant relever à terme d'une compétence de la *diputacion*) expliquent cet état de fait transitoire. L'attribution du marché du SSAD reste de l'apanage des municipalités. Parmi les critères introduits dans les marchés, la garantie de solvabilité financière opère pour une discrimination en faveur des plus grosses structures. Le *RI commercial* en est naturellement affecté. La mise en concurrence est diligentée par les appels d'offre publics. Parmi les critères, outre le prix dont la pondération peut varier de 20/100 à 80/100, ou la garantie financière, figurent des critères techniques comme la qualification du personnel, l'organisation du service, la coordination des équipes. Certaines municipalités introduisent des clauses sociales afin de favoriser la formation professionnelle des opératrices, ou l'embauche de personnes en difficulté. L'appartenance statutaire à l'ESS ne constitue pas un critère de choix dans l'attribution des marchés. Les stratégies des opérateurs : relèvent alors de quatre modalités

- les grands groupes, de rayonnement national voire international, se positionnent sur le registre de la qualité (certifications qualité multiples) avec un panel de compétences sur un champ très étendu (nettoyage industriel, mais aussi gestion de centres de jour ; (ou résidentiels, interventions médico-sociales à domicile
- des entités de différents statuts se rassemblent sous la forme d'Unions Temporelles ; pour justifier la garantie financière exigée
- des opérateurs très localisés (associations et quelques sociétés de travailleurs) ; choisissent la fidélisation à un nombre limité de communes
- certains préfèrent se retirer du marché instable du SSAD et se diriger vers la gestion de centres de jour ou de centres résidentiels, voire la PEAP : c'est notamment le cas d'entités attachées au secteur coopératif, ou d'une fondation

### **L'isolement des opérateurs en l'absence d'un portage politique abouti 2.3**

*Les équipes de fidèles s'organisent à des niveaux différents*

Le grand groupe peut compter sur une organisation interne qui lui procure ses ressources logistiques, techniques et professionnelles. L'attribution de plusieurs marchés dans des localités parfois proches lui permet de gérer plus facilement la fluctuation d'activités et la gestion du personnel. Il peut aussi miser sur des complémentarités avec les centres de jour et les centres résidentiels, même si les accords professionnels plus avantageux pour les salariés dans ces établissements rendent difficiles, à compétences égales, le transfert de personnel. La plupart des entités ont choisi de développer d'autres activités que le SSAD. Certaines le font au regard de leur identité première, comme une coopérative et une fondation, créées dans les années 1980 pour faire face au chômage féminin. En plus des interventions à domicile, elles proposent actions de formation, ateliers d'insertion, programmes socio-éducatifs, groupes de parole. D'autres le font par stratégie de survie, ce qui les conduit parfois à se tourner vers la



PEAP, voire vers des prestations à titre privé, afin de garantir à leurs salariées un volume .d'activités ne pouvant être atteint par le seul marché du SSAD  
*Les communautés sectorielles* s'organisent à partir de réseaux territoriaux (par bassin de vie ou *comarca*) autour des services d'action sociale des municipalités. Les opérateurs quant à eux ne sont rattachés à aucune organisation sectorielle spécifique, ce qui traduit l'éclatement de structures aux parcours qui ne favorisent pas la perception d'une communauté d'intérêts. Seule une coopérative, en raison de son atelier d'insertion et de son statut, adhère au réseau REAS .de l'ESS

*Les réseaux extra-sectoriels* mettent en évidence la nécessité d'un rapprochement avec le service public de santé piloté par le gouvernement régional afin de structurer un espace socio-sanitaire, dont la traduction concrète repose aujourd'hui sur la conjonction des bonnes volontés des travailleurs sociaux et du personnel médical. Ce nécessaire rapprochement pour traiter du maintien à domicile vient buter sur des logiques de cloisonnement institutionnel .((gouvernement régional / *diputacion* / municipalités

#### **Des compromis difficiles pour une professionnalisation de l'AD 2.4**

Les opérateurs se rejoignent sur la notion de la qualité, mettant l'accent soit sur la nature du service rendu à l'utilisateur (attention personnalisée, respect de procédures), soit sur la qualité du traitement et des conditions de travail des intervenantes à domicile. Le groupe privé invoque la *cité industrielle* en considérant le SSAD comme un prolongement naturel du secteur socio-sanitaire, auquel il apporte la caution rassurante de la maîtrise des process. Les structures rattachées à l'ESS mettent en exergue le renforcement des compétences professionnelles et personnelles des intervenantes. Le SSAD offre ainsi la perspective de débouchés professionnels pour des femmes souvent sans qualification. La *cité civique* qu'elles invoquent est sous-tendue dans les cahiers des charges de certaines municipalités auxquels souscrivent les opérateurs retenus, y compris les groupes privés. Mais si *cité industrielle* et *civique* concourent à l'avènement d'un secteur professionnel en devenir, deux autres registres s'y opposent. Celui qui naturalise la fonction d'aidant, en associant rôle traditionnel assigné à la femme, occupation de l'espace domestique, primauté du lien personnel, et traduisant une commune appartenance à la *cité domestique*. Celle-ci est renforcée par la difficulté d'une valorisation du service professionnel, la valeur économique du service étant perçue comme un coût public à minimiser plutôt qu'un prix à reconnaître. Dans un contexte économique tendu, face à un marché de l'emploi déprimé, la contribution publique cherche à renforcer une économie de la rente, dans un assentiment presque généralisé. La rente de la prestation économique garantit en effet au bénéficiaire un revenu sans exigence d'effectivité du service. Cantonnant parfois ce dernier aux confins d'un marché de l'emploi illégal. Favorisant aussi une consommation locale qui repose sur la satisfaction des besoins ordinaires du bénéficiaire de la prestation ou de sa famille. Face à cette situation, l'évolution de la PEAP pourrait s'envisager comme perspective de dépassement autour de valeurs communes, associant reconnaissance professionnelle d'une prestation, souplesse dans ses modalités de réalisation, .et liberté du bénéficiaire pour le choix de son prestataire

#### **L'AD en Pays basque français : des opérateurs en lutte au sein d'un espace socio- .3 sanitaire en construction**

##### **Un secteur composite avec l'arrivée de nouveaux opérateurs privés 3.1**

La loi de 2005 relative au développement des services à la personne s'est traduite par un régime d'agrément attribué par l'État aux structures oeuvrant dans le secteur des services aux personnes. Cette loi précisait trois modalités d'exercice de l'activité : une activité dite mandataire par le placement de travailleurs auprès de personnes physiques assumant le rôle d'employeur, avec une structure intermédiaire réalisant les tâches administratives pour le compte de l'employeur ; une activité dite prestataire par la mise à disposition de salariés d'une structure employeuse ; l'emploi direct. Cette loi est venue se greffer sur un champ réglementaire déjà fourni, intégré dans le Code de l'Action Sociale et des Familles, et consacrant le rôle des Départements en tant que chef de file de l'action sociale, ce qui leur vaut d'assumer la charge financière de l'Allocation Personnalisée de l'Autonomie (APA). Il ressort de ce contexte une mise en tension entre deux objectifs : la volonté de développer un secteur d'activité économique en tant que gisement d'emplois d'une part ; la nécessité de coordonner et de réguler l'offre de services sur la base d'une évaluation des besoins sous la houlette des Conseils généraux, d'autre part.

Il en découle un secteur très composite marqué par l'arrivée de nouveaux opérateurs privés, avec l'APA comme ressource fondamentale pour le développement d'un marché. Le nombre de bénéficiaires de l'APA a augmenté de plus de 11 % dans le département des Pyrénées-Atlantiques entre 2006 et 2011, la part de l'APA pour le maintien à domicile représentant plus de 60 % des bénéficiaires.

### **Une concurrence exacerbée et régulée par le régime d'autorisation 3.2**

Le *RI Achat* est fortement déterminé par la classification en Groupes Iso-Ressources (GIR) qui distingue 6 niveaux de dépendance. Le plan d'aide qui découle de l'évaluation du degré de perte d'autonomie indique la nature des dépenses nécessaires au maintien à domicile et les ressources mobilisables. Le classement dans l'une des 4 catégories les plus dépendantes (GIR 1 à 4) ouvre droit à l'APA, et conditionne l'octroi de la prestation à la réalisation d'un service professionnel. L'ouverture de l'APA au GIR 4 (dépendance modérée) a constitué une innovation au regard de la prestation précédente<sup>8</sup> qu'elle a supplantée. En 2011, près de 60 % des bénéficiaires de l'APA à domicile dans les Pyrénées-Atlantiques étaient classés GIR 4.

Le *RI salarial* se distingue ici par une faible prégnance de l'emploi direct au titre du marché de l'APA (30%). Les travailleurs à domicile sont pour l'essentiel des femmes employées par des structures agréées, prestataires et/ou mandataires. La subordination de l'agrément à l'obligation de respecter un équilibre entre intervenants formés et non formés, crée de fortes tensions pour la recherche de personnel aux qualifications requises. Le diplôme d'auxiliaire de vie sociale est aujourd'hui le plus sollicité. Mais l'impératif de qualification rencontre un obstacle de taille : la reconnaissance salariale et statutaire qui s'ensuit vient renchérir le coût salarial, notamment pour les associations qui appliquent une convention collective spécifique. Les écarts de statuts et de salaires sont réels entre associations, CCAS/CIAS et entreprises privées. Pris dans l'étau de ses contradictions entre juste reconnaissance des compétences et souci d'équilibre financier des structures, le *RI salarial* est un paramètre qui limite aujourd'hui le développement du secteur.

*Le RI Financement* vient souligner l'importance de l'APA dans la prise en charge de la dépendance. Outre l'APA, d'autres ressources sont sollicitées : la contribution de l'utilisateur en fonction de ses revenus (reste à charge), les régimes assurantiels privés (mutuelles) auxquels il souscrit, mais aussi, pour les GIR 5 et 6, les caisses de retraite et régimes de retraite complémentaire.

Le régime d'autorisation, accordé par le Conseil général, est accompagné d'un tutorat financier sur les structures autorisées à deux niveaux : la validation *ex ante* des budgets de fonctionnement des structures ; la détermination du tarif auquel les structures vendront leur prestation APA. Cette tarification individualisée crée une distorsion entre structures autorisées et non autorisées.

*Le RI Commercial* met en évidence les conséquences de la double homologation des opérateurs, par l'État et le Conseil général. Le principe d'autorisation mis en place par ce dernier, sur la base d'appels à projet, privilégie la couverture de besoins à l'échelle de bassins de vie. Depuis 2012, aucun nouvel appel à projets n'a été organisé. Les structures autorisées sont l'ensemble des CCAS/CIAS et quelques associations. Outre la tarification individualisée, le régime d'autorisation ouvre droit au marché de l'aide sociale. Dans ce contexte, les stratégies de coopération rapprochent surtout les structures autorisées d'un côté, et celles qui ne le sont pas d'un autre, pour des formations, des besoins en personnel. Face à une concurrence exacerbée, les opérateurs adoptent des stratégies de différenciation. Les CCAS/CIAS font prévaloir la dimension du service public et l'équité du traitement

- ; de tous les usagers
- les associations se rapprochent des CCAS si elles sont autorisées, et adoptent des démarches commerciales semblables à celles des privés dans le cas contraire ;
- les privés se sont concentrés sur les zones urbaines côtières où les revenus des personnes âgées sont plus élevés, de manière à offrir des bouquets de service comprenant activités de confort et activités liées au *care*, dans une logique de captation de publics avant une éventuelle prise en charge APA

### **Des stratégies d'alliances pour la défense d'intérêts corporatistes 3.3**

*Les équipes de fidèles* font apparaître trois logiques différentes. Pour les CCAS/CIAS, l'une des difficultés est de construire une vision partagée sur les conditions de réalisation et la réalité économique de l'activité, face à des élus qui ont du mal à en saisir les enjeux. L'autre pierre d'achoppement est la valorisation des qualifications des salariées, en raison d'une antériorité qui les assimile à des aide-ménagères, et en l'absence d'une reconnaissance statutaire dans la grille de la fonction publique.

Les associations s'appuient sur une gouvernance interne dans laquelle les administrateurs bénévoles jouent un rôle décisif, dans la genèse de la structure, mais aussi dans son positionnement commercial.

Les entreprises privées relèvent de deux logiques : soit la force d'une enseigne nationale pour asseoir leur légitimité, et leur procurer les ressources techniques, financières et logistiques nécessaires ; soit la valorisation du projet personnel du dirigeant, reposant à la fois sur son réseau et la personnalisation de son charisme.

*Les communautés sectorielles* originellement fractionnées par statut juridique connaissent des évolutions autour de la ligne de partage structures autorisées / structures non autorisées. Les CCAS/CIAS qui adhèrent à leur Union Nationale, ont fait le choix, pour certains d'entre eux,

de rejoindre le réseau national UNA<sup>9</sup>, spécifique des interventions à domicile et traitant des préoccupations des employeurs, auquel adhèrent la plupart des associations autorisées du territoire. L'ADESSA<sup>10</sup> fédère d'autres associations, notamment les non autorisées. Les services mandataires adhèrent à la FEPEM<sup>11</sup>. Enfin certaines entreprises privées ont fait le choix de rejoindre la FESAP<sup>12</sup>. La plupart de ces réseaux ont été consultés par le Conseil général pour l'élaboration de son schéma départemental d'autonomie. Il n'existe aucune instance territoriale les regroupant

.Les réseaux extra-sectoriels s'organisent à différents niveaux  
Ils sont d'une part structurés autour de pôles gérontologiques territoriaux, parfois animés par  
un CLIC<sup>13</sup>

Ils mobilisent aussi l'espace sanitaire qui, dans le traitement du maintien à domicile et de la dépendance, relève de trois cercles concentriques : la médecine de ville rejoignant les réseaux territoriaux informels tissé par les différentes structures d'aide à domicile dans des rapports de bonne intelligence et de complémentarité d'interventions ; les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) qui interviennent selon un schéma de sectorisation et facilitent l'articulation entre accompagnement social et action sanitaire ; enfin le secteur hospitalier qui pose la délicate question de la transition entre le milieu hospitalier et le retour au domicile  
Ils s'appuient enfin sur les politiques territoriales en matière de vieillissement qui ont du mal à sortir de l'alternative « tout domicile / tout établissement », malgré de récentes pistes pour des formules novatrices ébauchées dans le schéma départemental d'autonomie, parfois précédées par des initiatives associatives

### **La cité civique soumise à l'épreuve de la réalité marchande, et la cité industrielle 3.4 comme horizon commun ambigu**

L'avènement d'un espace quasi-marchand, avec une ligne de partage marquée par le régime d'autorisation et l'arrivée de nouveaux opérateurs privés, dessine les contours d'une gouvernance territoriale orientée surtout par des logiques tutélaire et marchande. Historiquement les premiers en place, les CCAS et la plupart des associations se retrouvent dans la *cité civique* pour une activité qualifiée de service public, et que le régime d'autorisation du Conseil général semble conforter. Mais cette vision est mise à mal par l'irruption des opérateurs privés qui, pour gagner une place, pratiquent un mélange de registres dans la nature des interventions, entre activités de confort et de *care*. Avec le risque de spécialiser les structures entre celles qui témoigneront d'une forme de plasticité dans leurs interventions pour des publics aisés, et celles qui se contenteront des prestations basiques

.Union Nationale de l'Aide, des Soins et des Services aux Domiciles 9

Réseau des entreprises associatives et des structures à but non lucratif d'aide, de soins à domicile et de services à la personne 10

.Fédération des Particuliers Employeurs 11

Fédération d'Entreprises des Services à la Personne, sollicitée par la CCI pour accompagner les entreprises privées à se situer dans ce nouveau marché réglementé, et «échapper à la main mise des CCAS », selon le témoignage de l'un de nos interlocuteurs ayant participé à un groupe de travail 12

.Centre Local d'Information et de Communication, créé par le Conseil général 13

destinées aux usagers à faibles ressources. Cette rampe de l'espace marchand est empruntée aujourd'hui par le secteur associatif, pour des impératifs de survie, en mobilisant la force du réseau associatif. La préoccupation apportée à la qualité des prestations constitue cependant un registre de préoccupation commun, la  *cité industrielle*  semblant se prêter à une conjonction d'intérêts, non dénuée d'ambiguïtés. Si les opérateurs historiques insistent sur la personnalisation du service et leur fonction de prévention, ils situent la qualité sur un registre qui interroge la nature de la relation entre le prestataire et le bénéficiaire. Les nouveaux opérateurs privés, tout en adhérant à une nécessaire qualité relationnelle qu'ils associent à une capacité de réponse inconditionnelle, souhaitent marquer leur différence en invoquant le respect de procédures, et des référentiels de qualité. Certains d'entre eux construisent des proximités avec le corps sanitaire en les intégrant dans leurs équipes, et prolongent leur stratégie persuasive par l'utilisation rassurante de nouveaux outils technologiques. Déplaçant la question de la reconnaissance des compétences des intervenantes sur un terrain associant .l'innovation technologique<sup>14</sup> et la qualification difficile de la fonction d'accompagnement

### Conclusion

Les effets de la directive européenne de 2006 sur les services se sont manifestés dans les deux territoires par l'arrivée de nouveaux opérateurs en matière d'aide à domicile, et la génération d'un marché plus concurrentiel. La procédure publique d'appels à projets qui en résulte s'exerce à deux niveaux différents selon les territoires. En Communauté autonome basque, et dans le  *Guipuzkoa*  en particulier, elle est relative à l'attribution du marché par les municipalités. En Pays basque français, sans pouvoir obérer les critères d'un agrément délivré par l'État, elle procède d'une qualification sélective  *ex ante*  des opérateurs, selon le principe .d'autorisation, auquel est associé un régime de tarification, piloté par le Conseil général Les structurations de l'Aide à Domicile et les modes opératoires très différents d'un territoire : à l'autre doivent à deux séries de variables l'évolution conjointe des régimes d'État-Providence, et des processus de • ; régionalisation et de décentralisation des systèmes de normes et de valeurs orientant les alliances locales, et pouvant même • .conditionner la prodigalité de la redistribution publique

En Communauté autonome basque, la générosité ambitieuse de la loi de 2008 est venue se heurter à l'aggravation de la conjoncture économique et à la difficulté de convenir d'accords politiques locaux pour préciser la mise en œuvre de la loi. Il en résulte une dichotomie entre un service professionnel bénéficiant aux populations les moins aisées, mais selon des modalités restrictives, et des prestations économiques attribuées selon des critères moins contraints, dont l'une est uniquement conditionnée par la présence d'un aidant familial. Le marché professionnel s'effondre, tandis que celui des prestations économiques, dopé dans le  *Guipuzkoa*  par une Région-Providence plus généreuse, se développe. Les opérateurs professionnels qui occupent la scène sont les groupes privés qui peuvent jouer sur des volumes en raison de la multiplication des marchés auxquels ils souscrivent, et des fidèles historiques, souvent associatifs, dont les équipes se confondraient presque avec les services sociaux des municipalités. D'autres acteurs de l'ESS, comme des fondations ou des

---

Comme l'utilisation d'une combinaison vieillissement permettant au personnel d'éprouver les limites 14 .physiques et sensorielles des personnes âgées de plus de 80 ans, pour mieux les comprendre

coopératives, dès lors qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas assumer une forme de solubilité dans l'économie ordinaire, préfèrent se retirer. Les choix politiques qui autorisent le déploiement d'une prestation économique dont une partie des effets ne bénéficient pas aux personnes dépendantes, ou qui favorisent l'emploi illégal, doivent en partie à un consensus élaboré autour de valeurs associant rôle naturel d'aidant, occupation de l'espace domestique et .économie de la rente

En Pays basque français, la loi française de 2005 a favorisé l'apparition de nouveaux opérateurs privés, bousculant l'ordre établi. Le Conseil général oriente le marché de l'APA sans pouvoir le contrôler. Garant de l'équité et de l'universalité du service, notamment dans les zones rurales isolées, sa logique de réponse à des besoins vient se heurter à celle de la génération d'emplois dans un secteur aux contours flous où prestations de confort et *care* expriment une certaine porosité. L'arrivée des nouveaux opérateurs pousse les uns et les autres à affirmer leurs valeurs. Les associations ne manifestent pas nécessairement une communauté d'intérêts, ce dont témoigne la diversité des réseaux sectoriels auxquels elles sont rattachées, et leurs stratégies de rapprochement, tantôt avec le secteur public tantôt avec le secteur marchand. Le régime d'autorisation détermine finalement les stratégies d'alliance entre opérateurs sous influence tutélaire. Avec comme question commune, la qualification des intervenantes et donc en amont la nature des interventions. Avec autant d'interprétations nuancées que d'univers professionnels, mettant l'accent tantôt sur la dimension relationnelle de l'accompagnement, tantôt sur son nécessaire couplage à l'intervention sanitaire, tantôt sur .la caution des technologies comme support d'un accompagnement performant

## Bibliographie

- ARNAUD A.-J., SIMOULIN V. (2011), « Gouvernance territoriale », in Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Sciences Po Les Presses, p. 265-271
- ARRIETA FRUTOS F., ETXEZARRETA ETXARRI E. (2012), « Analisis de la colaboración publico-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa : el modelo guipuzkoano de .concertación con el tercer sector a debate», Onati Socio-legal series (online), 2 (4),130-143
- BODE I., CHAMPETIER B. (2012), « La protection sociale sous gestion marchande dans quatre pays européens », in Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P., *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, .p. 322-333
- BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, .Paris, Gallimard
- Centro de Documentacion y estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2012), *El servicio de ayuda a domicilio en un contexto de crisis economica, Principales tendencias en .Europa*, Fundacion Eguia-Careaga Fundazioa
- Conseil général des Pyrénées-Atlantiques (2013), *Schéma départemental d'autonomie 2013-.2017 – Etat des lieux et Axes stratégiques*



- DEVETTER F.-X., JANY-CATRICE F., RIBAUT T. (2009), *Les services à la personne*,  
Collection Repères, La Découverte, p. 50-57
- ENJOLRAS B., (1993), « Vers une théorie socio-économique de l'association : l'apport de la théorie des conventions », in *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (RECMA), n°250, p. 93-106
- ESPING-ANDERSEN G. (1999), *Les Trois Mondes de l'Etat-Providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF
- GALLEGO R., GOMA R., SUBIRATS J. (2002, 2013), *Estado de bienestar y comunidades autonomas*, N°6, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 229 p
- GALLOIS F., (2012), « Le quasi-marché dans les services à la personne : une vision en trois dimensions », in Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P., *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p. 335-349
- ITCAINA X. (2010), « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français », *Géographie, Economie, Société*, 2010 / 1 Vol. 12, p. 71-87
- JULLIEN B., SMITH A. (2008), « L'Union européenne et la régulation des industries : vers une sociologie politique de l'économie », *L'Harmattan*, 2008/2 – n°25, p. 137-159
- LAVILLE J.-L., NYSSENS M. (2001), “The social enterprise towards a theoretical socio-economic approach”, in Borgaza C., Defourny J. (Eds), *The emergence of social enterprise*, London and New York, Routledge, p. 312-322
- MARIVAL C., PETRELLA F., RICHEZ-BATTESTI N. (2012), “L'innovation sociale dans un contexte de rationalisation : le cas de l'aide à domicile”, in Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P., *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p. 371-385
- MERRIEN F.-X. (1999), “Préface”, in Esping-Andersen G. *Les Trois Mondes de l'Etat-Providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF (2012)
- POLANYI K. (1944, 1972), *La grande transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. Malamoud C., Angeno M., Tel Gallimard
- POWELL M. (dir.) (2007), *Understanding the mixed economy of welfare*, Bristol, Policy Press