

L'EVALUATION DES SERVICES D'AIDE A DOMICILE : UNE DEMARCHE SOCIO-ECONOMIQUE

Anne Le Roy, Centre de Recherche en Economie de Grenoble - CREG - Université Grenoble

Emmanuelle Puissant, Association pour le Développement des Etudes Economiques et
Sociales - ADEES Rhône-Alpes

Résumé

Aujourd'hui, le chiffre s'impose, faisant office de démonstration et/ou de preuve de l'efficacité ou de la performance, voire même du bien fondé d'une activité. Or en matière de services d'aide à domicile, les instruments d'observation existants ne permettent pas de révéler la richesse réellement créée, le service produit dans son ensemble.

Le propos de cette communication n'est pas de condamner, au nom d'une posture socio-économique, l'imposition de la donnée chiffrée dans toutes les activités, y compris dans les services sanitaires et sociaux. Au contraire, elle prend acte de cette évolution sans pour autant soutenir l'idée que tout doit être mesurable et évalué à partir de modes d'évaluation normalisés et chiffrés. Elle propose ainsi des pistes, essentiellement méthodologiques, pour s'engager dans une démarche de quantification adéquate au type de services que l'on cherche à évaluer, dans toute sa complexité et dans toutes ses dimensions.

INTRODUCTION

La modernisation du management dans les secteurs publics et privés s'accompagnent, depuis une dizaine d'années, de nouveaux outils de mesure destinés à développer l'information disponible afin d'améliorer la prise de décision. Ces outils qui relèvent principalement de la mesure, « *servent avant tout à renforcer le savoir, et donc le pouvoir, des managers qui cherchent à instaurer une certaine transparence à leur profit afin d'assurer une plus grande efficacité de leurs entités* » (Mouhanna, 2011, p.1).

En effet, aujourd'hui, le chiffre s'impose, faisant office de démonstration et/ou de preuve de l'efficacité ou de la performance, voire même du bien fondé d'une activité. Il est indéniable que l'utilisation de données chiffrées crée de la connaissance à laquelle est associée, assez naturellement, une idée de rigueur. Cette image de rationalité confère ainsi un caractère rassurant au chiffre qui tend alors à rendre l'argument qu'il soutient quasi incontestable. Or, l'impression d'objectivité et de précision émanant du chiffre peut faire illusion dans la mesure où le chiffre est toujours une construction reposant sur une représentation plus ou moins schématique et consensuelle de la réalité. Derrière tout chiffre, entendu comme le résultat d'une conceptualisation permettant une représentation, se cache une certaine vision de ce que l'on cherche à quantifier, et donc de la performance (Desrosière, 2008).

Dans le même temps, l'évolution des contextes institutionnels et décisionnels (construction européenne et décentralisation, formes renouvelées de l'action publique) mais aussi budgétaires, est à l'origine de la multiplication des demandes de données chiffrées, devenant de plus en plus diverses et variées face à la culture du résultat et de la performance qui modifie la nature des demandes de données chiffrées. Or, les concepts, méthodes et outils valables pour un type de production peuvent perdre de leur pertinence et de leur fiabilité pour une autre. Effectivement la transposition d'outils chiffrés construits dans le cadre de logiques industrielles à d'autres types de production peut s'avérer délicate dans la mesure où les conventions ayant permis de faire consensus n'ont de sens qu'au niveau où elles ont été pensées (Gadrey 2006). De même que la façon dont la donnée est appropriée peut évoluer, ce qui peut ainsi conduire à la détourner de l'usage initial pour lequel elle a été créée¹.

Ces enjeux, liés à la construction et à l'usage du chiffre, sont devenus déterminants face au nouvel environnement administratif et organisationnel auquel doivent faire face les producteurs de biens et services. Or, si l'idée même de performance est spontanément associée à celle de modélisation, de comptage et de mesure, il faut se garder de la simplifier, via notamment des indicateurs synthétiques, pour réfléchir à une approche multicritère et systémique (Desrosière, 2008 ; Gadrey & Jany-Catrice 2007 ; Méda, 1999 ; Viveret, 2002).

Pour autant, il n'est question ni d'écarter toute donnée chiffrée, ni de remettre en cause la légitimité des données existantes, mais plutôt de questionner à la fois leur contenu et leur conception. Aussi, sommes-nous confrontés au nécessaire renouvellement de la production des données (Perret, 2008), ne signifiant en aucun cas la fin du chiffre. Cette exigence du renouvellement des données s'accroît avec l'évolution des demandes et, plus fondamentalement, avec l'émergence d'un nouveau système de valeurs et une nouvelle hiérarchie des « éléments qui comptent », conformément à l'hypothèse soutenue par J. Gadrey et F. Jany-Catrice (2007). Autrement dit, il ne s'agit pas de se positionner pour ou contre le chiffre, mais de se poser la question suivante : comment créer et utiliser, à bon escient, des

¹ L'exemple le plus significatif à ce niveau et le plus connu est le mésusage de l'indicateur synthétique qu'est le PIB.

données chiffrées ayant du sens ? La construction de chiffres, d'indicateurs à même de refléter la performance devient déterminante pour ne pas dire stratégique. En effet, gouverner c'est prévoir, prévoir c'est observer à partir de données qualitatives et quantitatives.

Or en matière de services d'aide à domicile, les instruments d'observation existants ne permettent pas de révéler la richesse réellement créée, le service produit dans son ensemble. Aussi, nous avons souhaité proposer une démarche permettant d'évaluer la production réellement générée par le secteur de l'aide à domicile. Souhait dont l'acuité s'est renforcée avec le poids croissant de la contrainte budgétaire et la mise en place de la Loi Organique des Lois de Finances –LOLF- à l'origine de ce qui est appelé « la gestion de la performance » : les financements publics des services sanitaires et sociaux exigent que soit apportée la preuve de leur efficacité et de leur performance par des données chiffrées².

Si le besoin de quantification des services sanitaires et sociaux en général, et des services d'aide à domicile en particulier, s'impose, il fait émerger une série de questions méthodologiques : comment quantifier des activités de services relationnels, et qui plus est auprès de publics fragiles ? Pour quantifier, il faut avant toute chose savoir ce que l'on cherche à quantifier. Ainsi, l'évaluation du service produit auprès d'une personne âgée passe-t-elle par la comptabilisation de la quantité de mètres carrés de carrelage nettoyés en un temps donné ? De la comptabilisation des chemises repassées en tant de temps ? Ou bien, l'évaluation doit-elle s'appuyer sur des éléments plus qualitatifs et systémiques prenant en compte le processus de production du service et pas uniquement le résultat final d'une activité, compris comme ce qu'il se passe strictement au domicile des particuliers ? Dans ce cas, comment quantifier pour évaluer un service d'aide à domicile, c'est-à-dire révéler les différents éléments que le composent ?

Cette communication cherche à répondre à ce besoin de quantification qui nous a conduites à rendre visible ce qui ne l'est pas, soit parce que les outils existants ne le permettent pas, soit parce que l'on ne connaît pas ce que l'on cherche à révéler.

Si notre démarche repose sur un important matériau qualitatif déjà constitué (voir annexe 1.), elle la dépasse et choisit de ne pas opposer les méthodes qualitative et quantitative mais au contraire d'utiliser leur complémentarité afin de proposer une démarche socio-économique pour évaluer les services d'aide à domicile. En effet, l'approche qualitative nous a permis de saisir les processus socio-économiques à l'origine de la production de services et à partir desquels la quantification de la richesse créée dans les activités de services peut être appréhendée. La posture adoptée s'appuie donc sur cette complémentarité et se décompose en deux temps : une analyse du processus de création du service (I.) qui nous conduira à proposer une démarche socio-économique de la quantification, bâtie sur la socio-économie des services (Gadrey, 2003) en vue de révéler la création réellement générée lors de la production de services d'aide à domicile, y compris la partie non révélée par le marché (II.).

² Suite à la mise en place de la Loi Organique des Lois de Finance, Révision Générale des Politiques Publiques et de la Hôpital Patients Santé Territoire, les demandes de données chiffrées changent sans pour autant perdre de leur importance, bien au contraire : on en demande et en utilise de plus en plus, tout en se plaçant la performance au centre de leurs préoccupations afin d'optimiser la gestion des établissements et plus largement des politiques publiques.

L'analyse du contenu de ces nouvelles lois constituant notre nouveau cadre législatif révèle en effet qu'elles font système et sous tendent des logiques pouvant modifier l'idée initiale de l'évaluation dans notre secteur donnée par la loi du 2 janvier 2002 : la performance et sa mesure sont en effet au centre d'un nouveau système en phase avec le new public management. Où allons-nous ? Vers un pilotage des politiques sanitaires et sociales guidé par la performance ? Dans tous les cas, vers un système dans lequel la place et le rôle du chiffre quantifiant ce qui aura été préalable retenue pour définir la performance devient déterminant, pour ne pas dire stratégique.

Le propos de cette communication n'est donc pas de condamner, au nom d'une posture socio-économique, l'imposition de la donnée chiffrée dans toutes les activités, y compris dans les services sanitaires et sociaux. Au contraire, elle prend acte de cette évolution sans pour autant soutenir l'idée que tout doit être mesurable et évalué à partir de modes d'évaluation normalisés et chiffrés. Elle propose ainsi des pistes, essentiellement méthodologiques, pour s'engager dans une démarche de quantification adéquate au type de services que l'on cherche à évaluer, dans toute sa complexité et dans toutes ses dimensions.

1. LES SERVICES ASSOCIATIFS D'AIDE A DOMICILE : CONSTRUCTION D'UN SYSTEME DE RELATIONS

Vouloir proposer une mesure de la valeur réellement générée par les aides à domicile suppose d'abord que soit analysée la nature d'un service d'aide à domicile, c'est-à-dire ce que produit une aide à domicile, afin de repérer et schématiser les processus à l'origine de cette création. Savoir ce qu'on mesure lorsque l'on souhaite évaluer un service, nécessite une connaissance à la fois précise et exhaustive de l'ensemble des éléments constitutifs de ce service et de leurs modalités de fonctionnement : comment est-il construit ? Par qui ? A partir de quelles interactions ? Selon quelles régulations ?

Dans cette perspective, nous proposons de nous centrer sur un type de services : les services associatifs d'aide à domicile. Si les associations d'aide à domicile sont très diverses³, les services associatifs présentent une cohérence à la fois socio-historique et professionnelle nous permettant de les rassembler au sein d'une même catégorie analytique (Puissant, 2010 ; Puissant 2011). Les services associatifs, premières formes de services organisés, ont participé à la construction et structuration du secteur d'activité, ainsi qu'à la reconnaissance des professions du secteur. Retracer la construction socio-historique de ces associations (1.1.) nous permettra d'insister sur le caractère systémique de la relation associative d'aide à domicile (1.2.), qui appelle des modes d'évaluation socio-économiques et systémiques afin de prendre en compte l'ensemble du processus de production du service, et non uniquement le service tel qu'il se matérialise entre une⁴ aide à domicile et un usager, au domicile des particuliers.

1.1. Une construction socio-historique reposant sur une pluralité de parties prenantes

Un bref détour historique sur la manière dont les activités d'aide à domicile ont émergé et ont été organisées d'abord au sein d'associations, permet de mettre en exergue le caractère éminemment collectif du service associatif d'aide à domicile (dans sa conception même), et la pluralité des parties prenantes aussi bien en interne (usagers, salariées, employeurs – administrateurs, postes de coordination et d'encadrement intermédiaire, etc.) qu'en externe (institutions de régulation, de coordination, associations d'usagers, fédérations d'associations, etc.).

³ Différentes en termes de taille, de lieux d'implantation – associations rurales ou urbaines –, de publics, de politique interne – place des bénévoles, professionnalisation des salariées –, etc.,

⁴ Selon l'Enquête Emploi en continu pour l'année 2007, plus de 98% des aides à domicile sont des femmes, c'est pourquoi nous emploierons systématiquement le féminin pour désigner cette catégorie de salariées.

1.1.1. De l'origine des premières associations à la structuration du secteur

Les associations ont été pionnières dans l'organisation de services d'aide à la vie quotidienne auprès des familles populaires, puis auprès des personnes âgées. Elles ont même précédé les politiques publiques dans le secteur. Les deux mouvements, ouvrier et catholique, intégrés dans la mouvance catholique sociale, sont à l'origine de la création des premières associations. Or, cette aide à domicile, développée par les mouvements catholiques et ouvriers, représente un tournant dans la conception et l'organisation des services, en rupture avec la logique de l'assistanat. Dans ce contexte, les associations vont au-delà de la réponse à un besoin matériel, en intégrant une dimension collective et politique : « *La réponse à une difficulté d'ordre matériel a été trouvée ici à travers un mode d'organisation du service qui met en jeu un projet politique de relative autonomie d'éducation et de promotion du groupe social concerné* » (Dussuet, Loiseau, 2007, p.99).

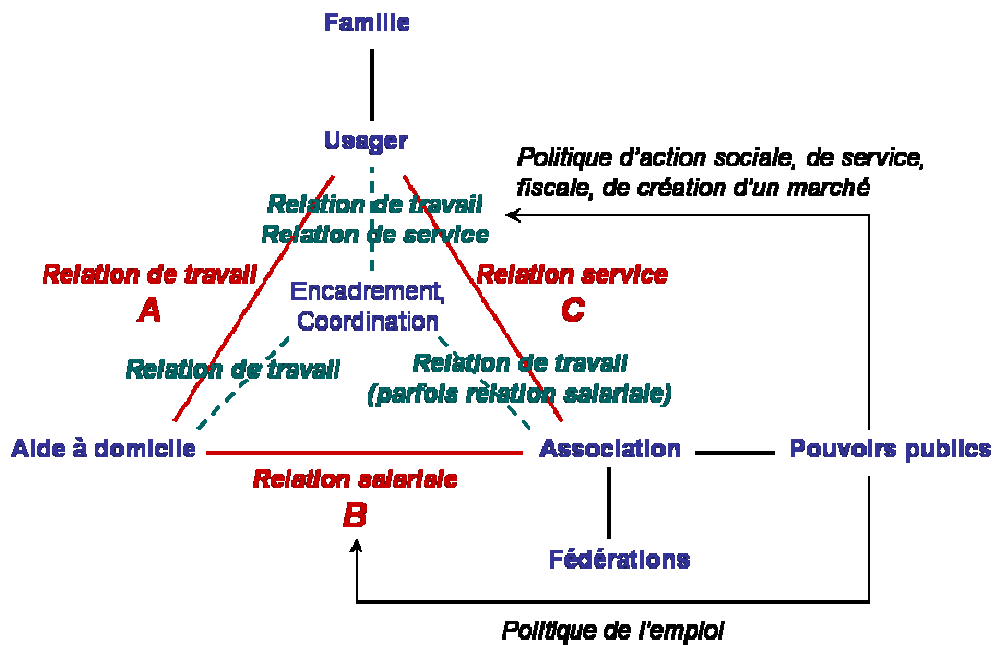
C'est donc, dans un deuxième temps, que les politiques publiques ont investi ces activités d'aide à domicile. Les premières politiques publiques ont été des politiques sociales, tournées vers les destinataires de ces services : les politiques familiales d'abord, puis les politiques gérontologiques. A ces politiques sociales reposant sur la logique des « publics cibles » ont succédé au cours des années quatre-vingt, les politiques de l'emploi qui ont depuis massivement investi les activités à domicile, considérées comme un gisement potentiel d'emplois peu qualifiés et non délocalisables. Le déploiement des politiques de l'emploi, qui ont encore cours aujourd'hui (avec les lois Borloo I et II notamment), représente une partie importante de la politique de lutte contre le chômage en France. Parallèlement, les politiques fiscales visant à faciliter l'emploi direct (un particulier employant directement une salariée pour intervenir dans son domicile privé) et à blanchir le travail non déclaré se sont développées au cours des années quatre-vingt-dix et continuent fortement de se développer.

Ainsi, au fur et à mesure de sa structuration, le secteur d'activité a été l'objet d'une forte sédimentation qui se manifeste par une multiplication et une diversification des parties prenantes.

1.1.2. Une organisation collective du service, au cœur d'interactions multiples

Comme le révèle le schéma ci-dessous, le service associatif d'aide à domicile s'inscrit au cœur d'interactions et de relations entre différentes parties prenantes, aussi bien en interne (le triangle) qu'en externe (le rectangle schématisant l'implication des pouvoirs publics et des fédérations, quand les associations sont affiliées à une fédération nationale et/ou régionale).

Schéma 1. Les associations d'aide à domicile, un système de relations.



Dans ce système de relations, ce ne sont pas les différentes parties prenantes qui s'associent pour créer un produit *in fine*, mais c'est bien une partie du « produit » (ici le service d'aide) qui se trouve dans chacune de ces relations.

Dans ce contexte, le changement d'une composante ou d'un type d'interaction se répercutera sur l'ensemble du système. Ainsi, le travail de l'observateur, de l'analyste, mais aussi de l'évaluateur ne peut se résumer à identifier chaque composante qui se trouve en interaction dans un système : il doit aussi prendre en compte la nature même de ces interactions, comme le confirme l'analyse du fonctionnement de ce système de relations triangulaire.

En effet, on assiste à des changements successifs du pôle sur lequel repose la cohérence de l'ensemble du triangle, en fonction des orientations successives des politiques publiques. Les politiques sociales qui furent les premières à investir le secteur, se polarisent sur la figure des bénéficiaires des services (ici les usagers). Elles ont impliqué que la cohérence d'ensemble du triangle relationnel dans les associations d'aide à domicile se soit appuyée largement sur le pôle constitué par l'usager : les services ont été pendant longtemps pensés avant tout en fonction des usagers, la figure des salariées (donc des employeurs) étant reléguée au second plan ; les salariées ayant été pendant longtemps considérées davantage comme des bénévoles indemnisées. Dès les années 1980, les politiques de l'emploi ont commencé à se développer dans ce secteur, insistant alors davantage sur le pôle des salariées (contrats aidés, parcours d'insertion et de professionnalisation, etc.). Corrélativement à l'affirmation du pôle constitué par les salariées, le pôle de l'employeur s'est trouvé affirmé. Sous la contrainte de la rationalisation des dépenses publiques et des rigueurs budgétaires, les associations ont dû engager un processus de professionnalisation, et faire la preuve d'une gestion rigoureuse, notamment des personnels. Aujourd'hui et à travers le plan de développement des services à la personne⁵, les politiques publiques tendent à diminuer l'importance du pôle des salariées (développement de l'emploi non qualifié et très partiel, absence de la figure de la salariée dans les campagnes d'information et de publicités engagées par l'ANSP, etc.), et de celui de

⁵ Loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale dite « Loi Borloo ».

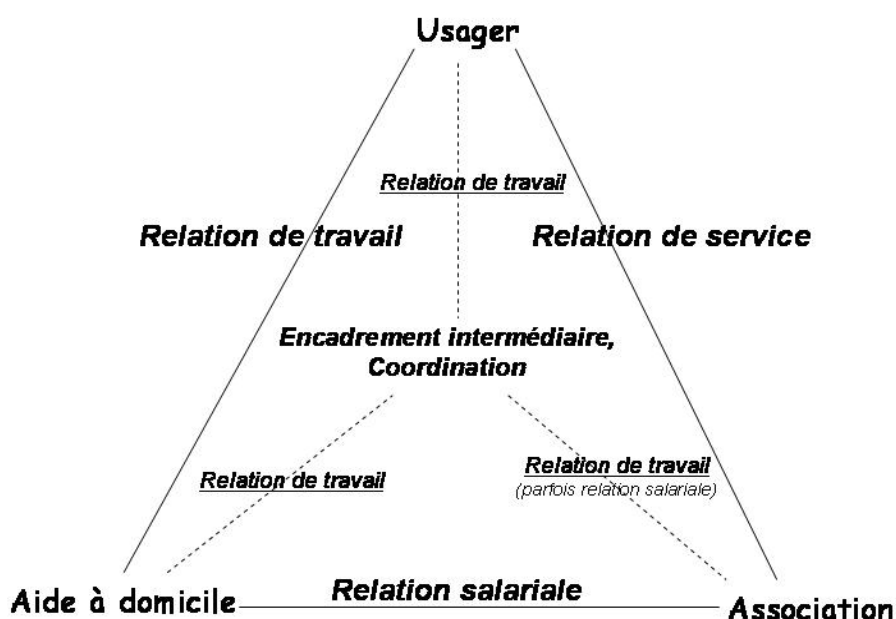
l'employeur prestataire (incitations au développement de l'emploi direct). Une manifestation est la tendance de certains Conseils Généraux à revoir les partenariats traditionnels avec des grandes associations de leur territoire, au profit de la libre concurrence. L'évaluation du prix de l'heure d'intervention est ainsi souvent revue à la baisse : le surplus financier qu'implique une organisation collective du service d'aide à domicile (postes d'encadrement intermédiaire et de coordination, frais de fonctionnement, etc.) est ainsi de moins en moins pris en charge par les contrats passés entre les associations et les financeurs publics. Les répercussions sur la nature du service et sur la nature des contrats passés entre l'association et les usagers sont importantes : l'association, pour pallier aux baisses des financements publics, peut être amenée à « sélectionner » les bénéficiaires en mesure d'apporter une participation financière plus importante, et dans ce cas, la figure du bénéficiaire de services sociaux tend à s'effacer au profit de celle du client qui paie un service. C'est ainsi la nature-même du service qui peut être touchée par des contrats passés avec des institutions extérieures. L'association se situe donc bien au cœur d'un ensemble relationnel systémique, irréductible à une addition de contrats bilatéraux entre différentes parties prenantes.

Cet ensemble relationnel que constituent les associations dans leur environnement, nécessite donc une observation dynamique à partir d'analyses systémiques. Notre analyse du service produit dans son ensemble ne saurait être complète sans la prise en compte du fonctionnement interne des associations que nous proposons d'appréhender à partir d'une schématisation simplifiée de ce système de relations : le triangle relationnel (Puissant, 2010, *op. cit.*), réalisé à partir des travaux de la socio-économie des services (Gadrey, 2003).

1.2. Une approche triangulaire incompatible avec une évaluation par le marché

Le triangle relationnel tel que schématisé ci-dessous nous permet de montrer que le service d'aide à domicile est représenté par l'ensemble du triangle, et pas uniquement par le segment reliant l'utilisateur à l'aide à domicile, schématisant ce qu'il se passe chez les particuliers à savoir la partie visible de « l'iceberg service d'aide à domicile ».

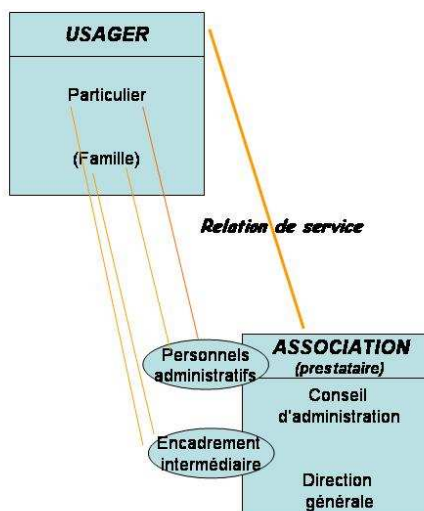
Schéma 2. La relation associative triangulaire d'aide à domicile



Le service d'aide à domicile est composé de trois types de relations interdépendantes, qui sont organisées de manière cohérente au sein d'une organisation prestataire de service (ici associative), et tournées vers un même objectif : fournir aux usagers un service d'aide à domicile. Dans le cadre associatif, la cohérence de ce système triangulaire est assurée par le point nodal que constituent les postes d'encadrement intermédiaire et de coordination.

1.2.1. La relation de service

Schéma 3. La relation associative prestataire de service

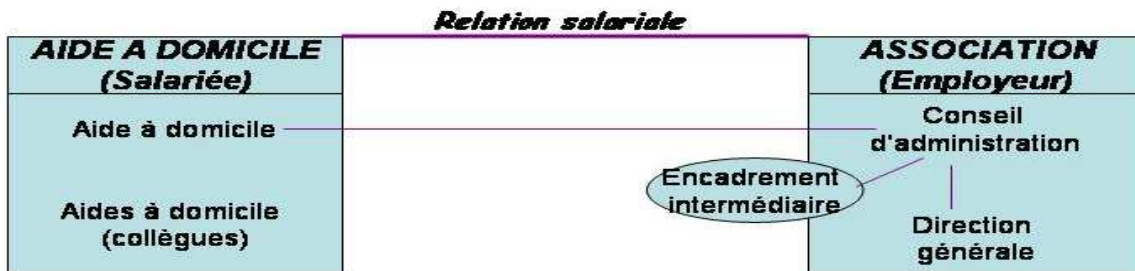


Le type générique de la relation de service, qui lie l'association prestataire et l'utilisateur, est le résultat de deux ou quatre relations concrètes, selon les configurations particulières (la présence de la famille dépend du degré d'autonomie et d'isolement des usagers). Les relations entre les personnels administratifs et les usagers sont régulières et portent essentiellement sur la facturation et les problèmes qui peuvent lui être associés. Les relations entre l'encadrement intermédiaire (ou les « responsables de secteur ») et l'utilisateur (et parfois sa famille) sont plus fréquentes, et leur objet est moins précis. Les responsables de secteur ont un rôle essentiel d'intermédiation entre les usagers et l'association. Il peut par exemple arriver qu'un usager exprime des mécontentements sur le fonctionnement global de l'association, jusqu'au point parfois de changer de prestataire. Dans ce cas, l'utilisateur prévient le responsable de secteur, qui fait remonter l'information à l'équipe de direction.

Il s'agit d'une relation de service constituée d'une pluralité de relations imbriquées, et non d'une pluralité de relations de service. Par exemple, la relation globale de service se passera d'autant mieux si les usagers ont compris le rôle de chacun des interlocuteurs de l'association ; le bon fonctionnement d'une relation conditionne ainsi le bon fonctionnement des autres relations. Ainsi, les usagers n'éprouveront pas de frustrations s'ils se plaignent de la qualité d'un service perçu aux responsables de secteur, s'ils ont déjà rencontrés et qu'ils connaissent. Une erreur de facturation pourra alors sembler minime et ne pas remettre en cause la qualité globale du service. Ensuite, dans le cadre prestataire, la relation de service ne semble pas se laisser englober dans une définition *a minima* d'une relation bilatérale d'échange : la part des usagers bénéficiaires de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) parmi les usagers des associations est largement majoritaire, ce qui implique que les bénéficiaires des services ne paient pas un prix à la valeur du service, et que l'« achat » de services se réalise souvent sur la base de prescriptions d'équipes sociales et médico-sociales.

1.2.2. La relation salariale

Schéma 4. La relation salariale associative prestataire



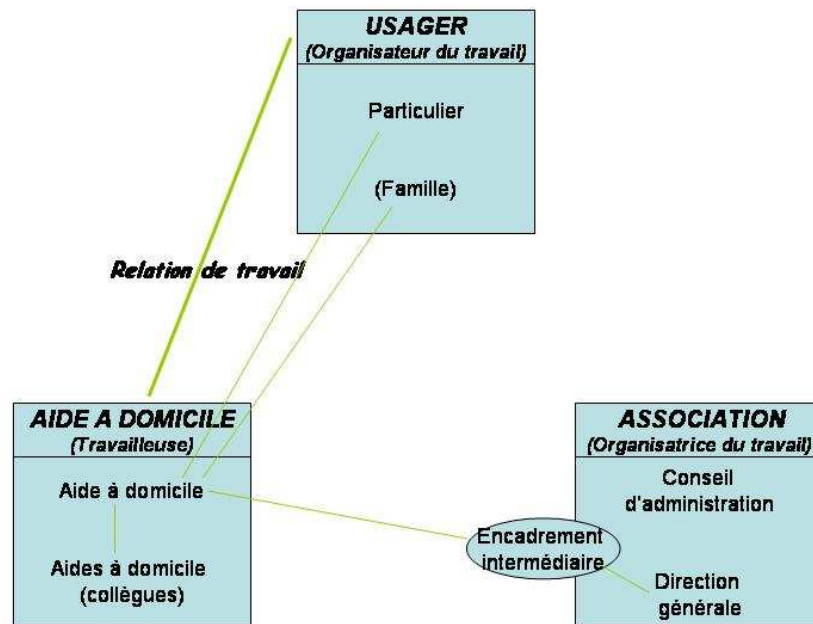
L'employeur est toujours le Conseil d'Administration qui emploie les membres de la direction générale (directeur, éventuellement directeur des ressources humaines), les personnels administratifs, ainsi que les responsables de secteur. Il peut arriver que le CA n'emploie pas l'encadrement intermédiaire, soit parce que les responsables de secteur sont bénévoles (comme dans les associations rattachées à UNADMR), soit parce qu'elles sont employées par une collectivité locale. Enfin, le CA emploie les aides à domicile.

Pour ces trois cas de figures, le CA est l'employeur et joue le même rôle réduit : en général, il ne participe pas aux entretiens ni aux décisions finales de recrutement.

1.2.3. La relation de travail

La relation de travail est le résultat de deux types de relations imbriquées : la relation interne à l'association, qui fait intervenir plusieurs acteurs (Conseil d'Administration, Direction Générale, encadrement intermédiaire, l'aide à domicile et les autres aides à domicile du même secteur d'intervention), et la relation effective de travail chez le particulier, qui fait intervenir deux acteurs seulement (l'aide à domicile et l'utilisateur).

Schéma 5. La relation de travail associative prestataire



Plusieurs types de relations internes de travail existent :

- *Direction Générale/encadrement intermédiaire.* Régulièrement, la direction rencontre les responsables de tous les secteurs d'intervention de l'association avec plusieurs objectifs : écouter les responsables de secteur sur leurs difficultés ; entendre, par la voix des responsables de secteur, la parole des aides à domicile ; coordonner le travail fait sur tous les secteurs ; etc.
- *Encadrement intermédiaire/aide à domicile.* L'encadrante intermédiaire⁶, ou la responsable de secteur, pour reprendre un vocable largement usité dans les associations, est le seul supérieur hiérarchique avec lequel les aides à domicile sont en lien régulier. Les relations entre la responsable de secteur et les aides à domicile sont donc essentielles, dans la mesure où elles rompent l'exclusivité entre le particulier et la salariée ; exclusivité qui peut être source de tensions et de dysfonctionnements comme les dérives potentielles d'un rapport trop domestique et affectif.
- *Aide à domicile/aide à domicile.* Les relations entre aides à domicile constituent une différence essentielle par rapport à l'emploi direct : les associations essaient de reconstituer du travail collectif, du travail d'équipe, dans ce secteur morcelé, dans lequel les salariées se trouvent isolées, dans des lieux de travail émiettés.

De cette pluralité de relations de travail internes à l'association, découle la relation « effective » de travail. Elle se contracte au domicile du particulier et résulte de plusieurs types de relations :

- *Encadrement intermédiaire/Particulier.* Avec l'aide à domicile, l'encadrante intermédiaire est le seul interlocuteur direct auquel peut s'adresser l'utilisateur à propos du service rendu, en cas de plaintes ou de demandes particulières. Plusieurs types de rencontres existent : la

⁶ De même que pour les aides à domicile, une forte majorité des postes de coordination et d'encadrement intermédiaire étant pourvue par des femmes, nous employons le féminin pour cette catégorie de salariées.

première visite (évaluer les besoins de l'utilisateur, expliquer le fonctionnement de l'association), des visites ponctuelles (en cas d'évolution de l'état de santé de l'utilisateur, en cas de problème avec l'aide à domicile).

- *Aide à domicile/Particulier.* Les relations entre l'aide à domicile et le particulier sont au cœur de l'activité d'aide à domicile. Elles se développent sur la base d'activités de natures diverses : des tâches ménagères, des tâches d'aide aux actes essentiels de la vie quotidienne, des temps de socialisation (déplacements dans le quartier, lecture), de l'aide aux tâches administratives.
- *Aide à domicile/Famille.* Les aides à domicile sont souvent en rapport avec la famille de l'utilisateur quand celui-ci ne peut plus s'exprimer du fait de sa santé, ou parce que l'aide à domicile peut intervenir à des moments où la famille est en visite chez lui. Quand l'utilisateur peut s'exprimer, les relations entre la famille, l'aide à domicile et l'utilisateur peuvent s'avérer compliquées et sources de tensions : les familles attendent souvent du service autre chose que les usagers eux-mêmes.

Notre analyse des services associatifs d'aide à domicile nous a permis de démontrer que le service ainsi produit est bien le fruit d'un système relationnel complexe, dépassant largement ce qui peut s'échanger sur un marché, à savoir la stricte relation au sein des domiciles privés, entre un usager et une aide à domicile. Or, l'ouverture à la concurrence des activités d'aide à domicile⁷, tend à les réduire à l'activité réalisée dans les domiciles des particuliers. Face à ce nouvel environnement concurrentiel, se démarquer de ses concurrents devient déterminant pour une association, et la question de l'évaluation de ces services se pose de manière plus aiguë encore. Or, leur évaluation se concentre sur le service rendu *in fine* aux usagers, c'est-à-dire elle tend à ne considérer qu'un des trois côtés du triangle, donc à ne prendre en considération qu'une partie du service produit.

L'existence de nouvelles logiques de production des services plus complexes, fondées sur un ensemble de relations, nous conduit à faire l'hypothèse que leurs modalités d'évaluation doivent se transformer. En effet cette complexification des logiques de création et valorisation des services d'aides à domicile fait du service ainsi produit le fruit d'une relation triangulaire dont fonctionnement et la compréhension reposent nécessairement sur une analyse systémique, c'est-à-dire prenant en compte l'ensemble des éléments et de leurs relations (voir annexe 2.). Evaluer, quantifier pour comprendre, les services associatifs d'aides à domicile, suppose logiquement une démarche socio-économique, qui reste à construire.

2. EVALUER LES SERVICES ASSOCIATIFS D'AIDES A DOMICILE : UNE DEMARCHE SOCIO-ECONOMIQUE A CONSTRUIRE

Vouloir évaluer ce que créent réellement les aides à domicile dans leur activité professionnelle, nous conduit à chercher et décortiquer le processus de création et de valorisation de la prestation auquel elles participent. Plus question en effet de se contenter de l'information principale envoyée par le marché : le prix ou plus exactement les coûts de production⁸. Ces derniers ne reflètent que la partie visible de l'iceberg que constitue le service d'aide à domicile créé par le triangle relationnel.

⁷ Activités comprises, depuis la loi Borloo de 2005 dans le vaste champ des « services à la personne »

⁸ L'organisation des services d'aide à domicile tels qu'ils sont organisés et financés nous conduisent à penser que le prix n'est pas un indicateur pertinent : il n'émet aucun signal sur la partie invisible du service, mais surtout il ne donne pas d'information pertinente sur la partie visible de « l'iceberg service d'aides à domicile » : plus de la

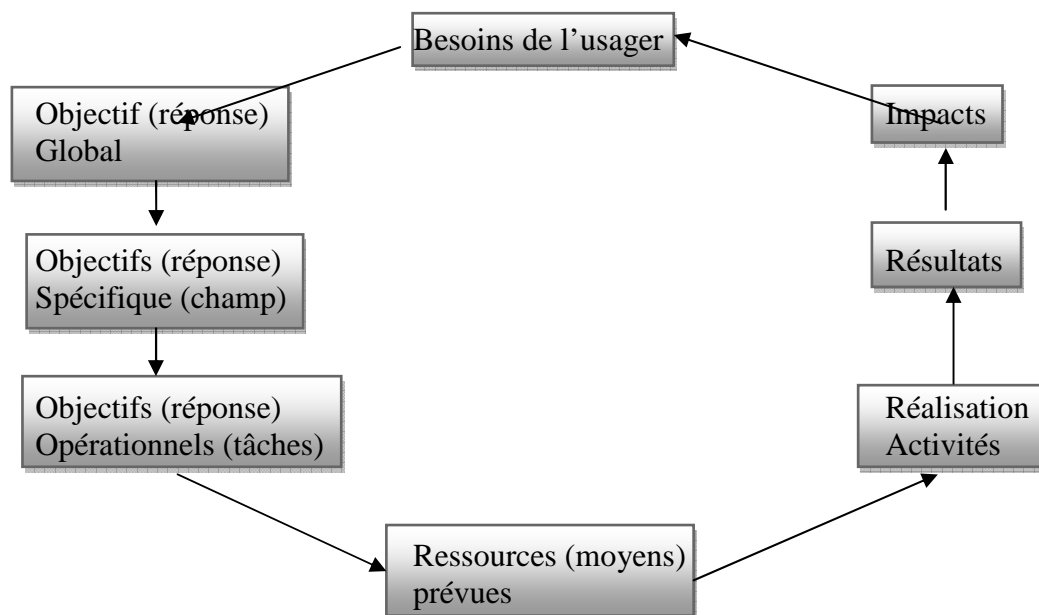
Dans cette perspective, il importe de développer une évaluation fondée sur une démarche socio-économique permettant d'ouvrir la boîte noire à partir de laquelle le service émerge et existe. Cela revient à prendre en compte non seulement la partie visible de « l'iceberg service d'aide à domicile » et révélé par les coûts de production, mais aussi et surtout la partie invisible qui, en volume, est la plus importante.

2.1. Ouvrir la boîte noire des services associatifs d'aides à domicile pour les rendre évaluable

L'évaluation d'un service associatif d'aide à domicile a pour objet d'apprécier la valeur générée tout au long du processus de création de la prestation, de l'identification du besoin à l'élaboration de la réponse et à sa mise en œuvre, sans oublier ses résultats et impacts. Il importe en effet, dans une logique évaluative, de rendre l'objet évaluable. Pour y parvenir et dans le prolongement des réflexions menées en évaluation des politiques publiques (CNE, 1996 ; DRESS, 2011), nous proposons d'ouvrir ce que nous appelons « la boîte noire » des services associatifs d'aide à domicile afin de saisir toutes les étapes du processus créateur de richesses socio-économiques.

Lorsque le besoin de l'utilisateur émerge, l'ensemble des personnes impliquées dans le triangle relationnel, va proposer une réponse caractérisée par un objectif global, supposé être en phase avec le besoin identifié. Cet objectif global se décline en objectifs spécifiques, par type d'activités (entretien de la maison, aide à la personne, etc.), puis en objectifs opérationnels (ménage, courses, toilette, etc.). Pour atteindre ces objectifs, des moyens sont affectés et mis en œuvre afin de réaliser les activités correspondantes (passer le balais, assurer la livraison des courses, aider à la prise de médicaments, etc.), pour atteindre ainsi les résultats visés (un intérieur nettoyé, un frigo rempli, une personne propre, etc.) dont les impacts (une maison agréable améliorant le quotidien de l'utilisateur, un utilisateur qui est « présentable » est disposé à des temps de socialisation, etc.) matérialisent la réponse globale réellement apportée pour répondre au besoin identifié collectivement.

Schéma 6. Cycle de conception/création d'un service association d'aide à domicile



L'évaluation du service d'aide à domicile a pour objet d'apprécier sa valeur, notamment dans le but d'apporter des connaissances sur le service produit et, ainsi, d'aider toutes les personnes impliquées dans la prise de décision. Il s'agit donc bien d'évaluer pour comprendre. Or, selon sa place dans le processus de création du service, chacun (usager, aide à domicile ou association) peut avoir un point de vue différent sur le service créé. Evaluer le service produit au nom de tous (du triangle relationnel), c'est prendre en compte l'ensemble de ces points de vue. Il s'agit alors de l'évaluation d'un système de relations, pour mieux les comprendre et savoir à quoi attribuer le résultat observé suite à la mise en œuvre des activités. Ainsi il est possible de développer plusieurs registres d'analyse, plusieurs jugements sur le même service. De sorte qu'évaluer un service associatif d'aide à domicile, c'est non seulement le rendre évaluable en ouvrant la boîte noire que constitue le processus de conception/création, mais aussi interroger le service afin de à partir de quels registres d'analyse, au regard de quel(s) critère(s) la valeur du service rendu va être appréciée.

2.2. Interroger le service d'aide à domicile

Le service associatif d'aide à domicile rendu évaluable, nous pouvons développer cinq registres d'analyse possibles, cinq critères différents apportant chacun un éclairage sur la valeur socio-économique qu'il génère. La multiplicité des éclairages proposés permet de révéler les différents éléments constituant la richesse créée, qui constituent autant d'éléments susceptibles de se démarquer et se positionner dans ce nouvel environnement concurrentiel largement dominé par des logiques de performance.

En partant du début du schéma de la boîte noire du service associatif d'aide à domicile, le premier critère possible pour révéler une composante de la valeur créée est la *pertinence du service* rendu. Il s'agit alors de vérifier si le service ainsi imaginé et conçu est en adéquation avec le besoin exprimé. Cet aspect est déterminant, tant il s'avère capital pour les usagers que

leurs besoins soient compris et étudiés collectivement par l'association, l'aide à domicile et eux-mêmes. En cela, nous révélons une caractéristique inhérente à la logique de service garantissant une meilleure adéquation du plan d'aide proposé avec les besoins identifiés: une co-conception du service rendu pour une meilleure pertinence de l'offre proposée. Ainsi, suite à un échange approfondi avec la famille et l'utilisateur, la responsable de secteur peut proposer non deux interventions de deux heures trente par semaine, mais une intervention d'une heure par jour afin de garantir un passage quotidien au domicile de l'utilisateur.

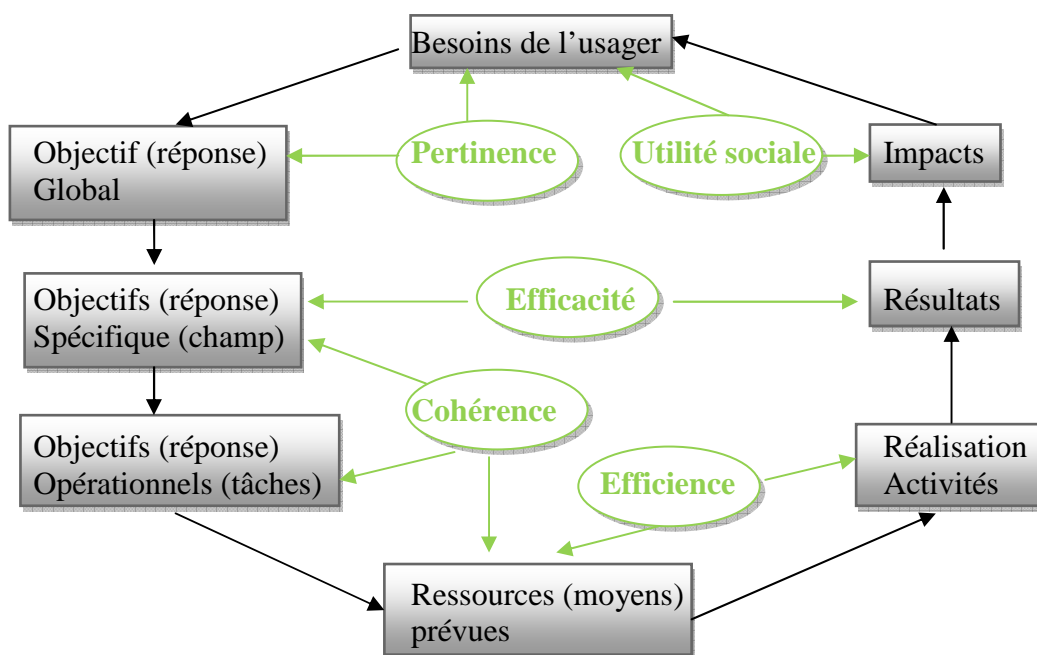
Ensuite, il est possible de *mesurer la cohérence interne*, entre les différentes composantes du service (soin, ménages, courses, etc.) et *cohérence externe*, avec les moyens mis en œuvre. Il importe en effet de savoir si les différentes interventions seront compatibles et pourront fonctionner en « bon intelligence », en cohérence. Il serait en effet mal venu que le ménage soit fait en même temps que la toilette de l'utilisateur. De la même façon, il importe d'analyser la cohérence avec les moyens mis en œuvre afin d'éviter tout échec prévisible faute de moyens suffisant au regard des objectifs affichés. Il n'est, par exemple, pas possible de viser un mieux-être d'une personne en perte d'autonomie, au moyen de 3 interventions fractionnées d'un quart d'heure par jour. Être capable d'afficher que la démarche de conception/création du service offre cette cohérence, interne et externe, permet de révéler une partie de la valeur ainsi créée et peut constituer un élément de démarcation au regard d'éventuels concurrents.

On peut aussi mettre en exergue *l'efficacité* du service : les réalisations, les résultats et les impacts du service rendu sont-ils conformes aux objectifs définis collectivement en amont ? En effet, révéler la capacité d'un système service à répondre aux objectifs prédéfinis permet de prendre en compte cet élément impactant la valeur réellement créée par l'aide à domicile. Le service dont a besoin l'utilisateur fragilisé par une maladie, aura d'autant plus de valeur au regard de ce dernier que l'ensemble de ses difficultés et besoins auront été anticipés et pris en charge. Que le triangle association, utilisateur et aide à domicile parvienne à mettre en place un système permettant de répondre aux attentes est un atout non seulement à mettre en avant mais aussi gage de valeur.

De façon plus classique, il est possible d'interroger *l'efficacité du triangle relationnel* qui rapporte les résultats obtenus aux dépenses engagées. Il s'agit dans le cadre de son traitement de la demande de services à domicile, de révéler les résultats obtenus par le triangle relationnel en termes de rentabilité socio-économique. Ce registre d'analyse couramment mis en avant pour comparer la performance des services à domicile ne révèle qu'une partie de la richesse créée : celle liée à sa capacité à fournir une activité (nombre de mètres carré lavés par heure) à moindre coût, sans prendre en compte le contenu et vérifier qu'il réponde la demande. Si, dans le contexte actuel, ce critère est indéniablement important, il ne peut prétendre révéler à lui seul le service produit dans son ensemble comme on le fait habituellement.

Enfin, il est possible d'apprécier un service associatif d'aide à domicile regard d'un critère, relativement nouveau dans la littérature en sciences sociales et plus particulièrement en évaluation : le critère *d'utilité sociale* (Offredi, 2010). Il s'agit alors de repérer si les impacts finalement obtenus répondent effectivement aux besoins identifiés collectivement et en amont par le triangle rationnel. Dans quelles mesures le service associatif d'aide à domicile propose une réponse appropriée aux besoins de l'utilisateur ? Fondamental en matière sociale, ce critère est complexe à mettre en œuvre. Il s'agit en effet de mettre en exergue l'apport du service rendu par exemple en termes de cohésion sociale, tant pour l'utilisateur que pour sa famille, et plus globalement la société. Qu'apporte le maintien à domicile des personnes âgées pour ces dernières, leur famille et la société ?

Schéma 7. Les registres d'évaluation d'un service associatif d'aide à domicile



La démarche, ainsi schématisée afin de saisir tous les éléments constituant la valeur socio-économique d'un service d'aide à domicile, se veut être une démarche collective qui comporte plusieurs registres d'analyse, allant du critère de pertinence à celui de l'efficacité ou de l'efficience jusqu'au critère d'utilité sociale. Néanmoins, l'objectif est toujours le même : améliorer le service rendu, optimiser les résultats obtenus et pour cela mesurer et expliquer les éventuels écarts entre effets attendus et effets obtenus.

L'évaluation, en tant que démarche socio-économique, se traduit par une série d'analyses compréhensives. Elle permet donc une meilleure connaissance du service rendu et lui donne du sens. En cela, l'évaluation telle que nous la préconisons, est une aide à la décision opérationnelle et stratégique pour l'ensemble des personnes impliquées dans le processus de conception/création. Ce service à domicile ne peut donc pas être évalué à l'aune d'un chiffre unique qui ne peut, par définition, refléter qu'une partie du service produit.

Evaluer un service associatif d'aide à domicile c'est d'abord choisir un, ou plusieurs, registre(s) d'analyse qui conduit à la construction de données en adéquation avec ce choix. Il ne peut donc pas y avoir une façon, un outil unique et universel applicable pour tous les types de service associatif d'aide à domicile pour évaluer la création de cette activité professionnelle. Il ne peut s'agir que d'une démarche socio-économique à construire en fonction de ce que l'on cherche à interroger ; sans perdre de vue que ce que l'on cherche à interroger dépend de l'objectif de l'analyse.

CONCLUSION :

La réflexion menée dans cette contribution nous permet de dégager deux types d'enseignements d'ordre méthodologique.

D'abord, face au double enjeu de l'ouverture à la concurrence et du vieillissement démographique, l'offre issue du marché ne peut prétendre répondre à la demande d'aide à domicile, si les prix de marché rémunèrent une partie seulement du service produit, comme c'est aujourd'hui le cas. Sans trancher ici sur la question de savoir si le marché peut être en mesure de proposer un prix prenant en compte l'intégralité du service produit, c'est-à-dire si les activités d'aide à domicile peuvent s'accommoder d'une régulation marchande, il nous est à présent possible, à partir de la démarche proposée, d'imaginer une « grille » à partir de laquelle les prix pourraient être revus.

Ensuite et plus largement, une telle grille d'évaluation ambitieuse, dynamique et multi-critères peut constituer un outil important pour les acteurs associatifs de l'aide à domicile, pour progresser dans la reconnaissance du « service rendu » dans son intégralité par les aides à domicile. A l'heure actuelle des rigueurs budgétaires et de la rationalisation des finances publiques, la tendance générale est au financement par les collectivités locales, et singulièrement les conseils généraux, de la seule partie du service qui est réalisé au domicile des particuliers ; réduisant ainsi le service d'aide à domicile à une situation d'interaction exclusive entre l'aide à domicile et l'utilisateur, situation proche de l'emploi direct. Les temps de travail collectifs, les postes de coordination, etc., sont autant d'éléments pour lesquels le financement public est menacé.

Face à cette double urgence que constituent l'ouverture à la concurrence d'une part et les rigueurs budgétaires d'autre part, il nous semble que les acteurs associatifs ne peuvent passer outre cette exigence croissante d'évaluation, mais en maîtrisant les objectifs et les contenus.

Annexe 1. Méthodologie

Monographie de la plus importante association d'aide à domicile (plus de 1200 salariés) du département de l'Isère, sur la base d'une immersion de plusieurs mois dans une association mandataire et prestataire⁹

Cette monographie résulte de plusieurs types d'outils : *des entretiens ouverts* (entretiens exploratoires ouverts), *des entretiens semi-directifs* (auprès d'une pluralité d'acteurs de l'association), *une étude de la littérature grise* de l'association (étude des procès verbaux sur plusieurs années consécutives des Conseils d'Administration, des Assemblées Générales, des rencontres de la direction avec le Comité d'Entreprise, le Comité d'Hygiène, Santé et Condition de Travail, des réunions droits d'expression, etc.), *la participation régulière à des réunions d'équipes* (réunions entre la direction et les responsables de secteur, réunion droits d'expression, temps de formation, temps d'analyses de la pratique), *des temps d'échange informels avec les salariés* de différents niveaux de l'association, et enfin, *le suivi de trois aides à domicile sur leurs lieux de travail* pendant trois journées (présence durant les temps d'intervention, discussion avec les usagers, discussions avec l'aide à domicile – surtout pendant les trajets entre deux interventions).

Réalisation d'entretiens semi-directifs.

⁹ Dans une association ou un service mandataire, la salariée est employée par le particulier chez lequel elle intervient, elle relève donc de la convention collective du particulier employeur ; celui-ci paie un service pour l'aider dans la gestion administrative de l'emploi (contrats, fiches de paie, congés, etc.). Dans une association ou un service prestataire, la salariée est employée par un employeur collectif (public ou privé lucratif ou non lucratif), ici associatif. Elle relève donc d'une des trois conventions collectives de l'emploi prestataire (convention collective de 1970 de l'aide familiale, celle de 1970 de l'aide à domicile en milieu rural, ou de celle de 1982 de l'aide à domicile non lucrative), en passe d'être regroupées dans une convention collective unique (actuellement en cours de négociation).

119 entretiens semi-directifs ont été menés, dont une partie dans le cadre de la monographie mentionnée plus haut : **52** aides à domicile, **21** responsables de secteur, **7** employeurs (administrateurs), **4** directeurs, **3** directeurs de ressources humaines ou directeurs de services, **2** responsables formation, **6** usagers, **1** financeur (Conseil Général), **3** assistants sociaux de Conseils Généraux, **5** personnels administratifs, **1** représentant d'enseignes nationales, **1** juriste du travail, **2** conseillères prud'homales, **4** représentants de fédérations d'associations, **6** responsables syndicaux.

Tous les entretiens ont été réalisés en face à face, sans rémunération des professionnels. Les thèmes abordés ont varié selon le type d'acteurs, mais ils ont reposé sur un même déroulement : 1) Récit de vie introductif, présentation de la personne interrogée et de son parcours ; 2) Description du poste actuel (raisons de l'orientation vers le poste actuel, missions, contenu de l'activité, ancienneté dans la fonction, qualifications et place dans la grille salariale établie par l'accord de branche du 29 mars 2002, perspectives de promotions, etc.) ; 3) Principales difficultés rencontrées dans leur quotidien professionnel ; 4) Dernière partie de l'entretien « libre » selon les souhaits des interlocuteurs.

Annexe 2. L'approche systémique

L'approche systémique est une méthode complémentaire à la méthode de compréhension des phénomènes dite « cartésienne », pour comprendre la complexité, comprise comme « l'ensemble de tous les événements possibles » ou les « mondes possibles » (Garcia Amado, 1989, p16). C'est dans cette recherche de compréhension de la complexité que des auteurs (Barel, 1979 ; Luhmann, 1999) ont avancé dans l'élaboration d'une méthodologie rendant possible une telle démarche : c'est la systémique. L'Association Française des Sciences des Systèmes Cybernétiques, Cognitifs et Techniques (l'AFSCET) a proposé une définition de la systémique : il s'agit d'une « nouvelle discipline qui regroupe les démarches théoriques, pratiques et méthodologiques, relatives à l'étude de ce qui est reconnu comme trop complexe pour pouvoir être abordé de façon réductionniste, et qui pose des problèmes de frontières, de relations internes et externes, de structures, de lois ou de propriétés émergentes, caractérisant le système comme tel, ou des problèmes de mode d'observation, de représentation, de modélisation ou d'une simulation d'une totalité complexe » (citée par Donnadiou *et alii*, *op. cit.*, p3). Ainsi, l'approche systémique est l'analyse de systèmes, compris comme « un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisé en fonction d'un but » (De Rosnay, 1975). C'est-à-dire que différentes composantes entrent en interaction, en vue de réaliser quelque chose ensemble. Compréhension « globale » ou « globalité » sont des éléments importants de l'approche systémique ; ils peuvent être résumés par l'adage « le tout est plus que la somme des parties ». En plus de chaque composante, les relations entre ces composantes sont déterminantes, ainsi que les relations de ces composantes avec leur environnement.

Bibliographie sélectives

Dussuet A., Loiseau D. [2007] « Les services aux familles offerts par les associations : un modèle de service « entre » formel et informel ? », in DUSSUET A., LAUZANAS J.-M., *L'économie sociale entre formel et informel : paradoxes et innovations*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Desrosières A. [2008], *L'argument statistique*, 2 tomes, Presses des Ecoles des mines, Paris.

Devetter F-X, Jany-Catrice F., Ribault T., [2009], *Les services à la personne*, Collection Repères, La découverte, Paris.

- Jany-Catrice F., Puissant E., Ribault T., [2009], « Associations d'aide à domicile : pluralité des héritages, pluralité des professionnalités », *Formation et Emploi*, n°107, juillet-septembre.
- Gadrey J., [2003], *la socio-économie de services*, Collection Repères, La découverte, Paris.
- Gadrey J [2006], Les conventions de richesse au cœur de la comptabilité nationale. Anciennes et nouvelles controverses, colloque « Convention et institutions, Paris X Nanterre, 11-12 Décembre.
- Gadrey J et Jany-Catrice F. [2007], *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Collection Repères, La découverte, Paris.
- Jany-Catrice F., Puissant E. [2010], L'aide à domicile face aux services à la personne et registres d'action contradictoires : des politiques aux organisations, *Revue de l'Ires*, n°64.
- Le Roy A. & Offredi Cl., [2011, *La quantification au service de l'observation sociale locale : à quelles conditions ?* Revue Française de socio-économique N°7, Premier trimestre
- Méda D., [1999], *Qu'est-ce que la richesse ?*, Alto, Aubier, rééd. Champs-Flammarion 2000.
- Mouhanna, (Ed) [2011], « ficher et mesurer. Les paradoxes du contrôle », *Sociologie Pratique* N°22, Les presses de science po,
- Offredi C. (Ed), [2010], *La notion d'Utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- Perret B. [2008], Evaluation et statistiques : une coopération difficile, in *Les statistiques publiques en débat*, Regards sur l'actualité n°346, la documentation française, Paris, pp.45-52.
- Puissant E., [2011], « Le rôle ambivalent des associations d'aide à domicile dans la professionnalisation des emploi et des salariées », *Formation et Emploi*, n°115, juillet-septembre.
- Puissant E.[2010], *La relation associative d'aide à domicile : spécificités, remises en cause, résistances*, Thèse de doctorat soutenue publiquement le 7 décembre 2010, Grenoble.
- Viveret P. [2002, *Reconsidérer la richesse*, Rapport au secrétaire d'Etat à l'économie solidaire, Paris.