

Jean-Louis Laville

La création institutionnelle locale : l'exemple des services de proximité en Europe*

Dans plusieurs pays européens, on constate un développement des services de proximité : organisations communautaires au Royaume-Uni, crèches parentales en France, mouvements d'auto-assistance en Allemagne, coopératives de solidarité sociale en Italie. En dépit de leur diversité, ces expériences trouvent leur origine dans l'incapacité du marché et de la redistribution à résorber seuls des problèmes sociaux devenus structurels. Dans cette perspective, les services de proximité proposent une nouvelle modalité de conception des services personnels et collectifs ; à partir d'une impulsion réciprocaire, ils opèrent une construction conjointe de l'offre et de la demande dont la consolidation passe ensuite par la combinaison avec les principes du marché et de la redistribution.

Les pays européens connaissent des évolutions sociétales importantes :

— Leur modèle démographique est caractérisé par des taux de fécondité analogues et des taux de mortalité qui se rapprochent. Il y a dans la Communauté économique 37,9 millions de personnes âgées de 65 ans et plus. Il y en aura suivant des hypothèses de stabilité de la mortalité et de la fécondité, 58,4 millions en 2040, soit une augmentation de 55 % en 50 ans ; la proportion des plus de 65 ans, de l'ordre de 13,5 % de la population totale, sera supérieure à 21 % en 2040.

* Ce texte présente quelques réflexions tirées d'une recherche effectuée pour le Commissariat général du Plan et le Ministère de la Recherche. Cette recherche a été coordonnée par une équipe française, celle du CRIDA-LSCI et a été réalisée avec, l'Angestelltenkammer de Brême pour l'Allemagne, l'Université de Trento pour l'Italie, l'Open University de Milton Keynes et le Directory of social change de Londres pour le Royaume-Uni. Les principaux résultats ont été publiés dans l'ouvrage suivant : Jean-Louis Laville (avec la collaboration de Rainer Duham, Bernard Eme, Silvia Gherardi, Richard Mac Farlane, Alan Thomas) *Les services de proximité en Europe : pour une économie solidaire*, Syros Alternatives, Paris 1992.

– La dissolution des structures familiales traditionnelles et la multiplication des modes de comportement familiaux entraîne une progression rapide des ménages à une ou deux personnes, des taux de séparation et du nombre de parents célibataires.

– La tendance à la mobilité, fortement encouragée tant par les politiques économiques nationales que par les disparités entre économies régionales, fragilise la constitution de liens sociaux de longue durée que ce soit par parenté, voisinage ou relations de travail.

– Le marché de l'emploi se caractérise par la progression du taux d'activité féminine, l'existence d'un taux de chômage de longue durée élevé et l'augmentation dans la population active des tâches effectuées à temps réduit ou pour une période temporaire.

Sous l'effet de ces évolutions, la vie quotidienne deviendrait le lieu de « nouvelles demandes » appelant de « nouveaux services »¹. Les besoins d'aide aux personnes âgées, d'accueil de jeunes enfants et tous les autres besoins de « qualité de vie » devraient engendrer une croissance exponentielle des activités de proximité.

Mais les données ne sont pas si simples. Les activités de proximité sont loin de connaître un développement aussi inéluctable que ne le supposerait un raisonnement mécanique liant augmentation des besoins sociaux et augmentation de l'offre de services.

Cette contribution s'attache à analyser quelles sont les voies concrètes de développement à travers lesquelles ces activités de proximité pourraient à la fois contribuer à la cohésion sociale et générer de nouveaux emplois.

– Dans une première partie, sont évoquées un certain nombre de démarches micro-collectives en œuvre depuis quelques années dans plusieurs pays européens qui sont fondées sur la recherche de nouvelles solidarités et se veulent en même temps créatrices de services dans ce champ des activités de proximité.

– Dans une seconde partie, la convergence de ces démarches est soulignée pour défendre l'hypothèse de l'émergence d'une nouvelle institution économique, par-delà la diversité des expériences.

– Enfin, une dernière partie est consacrée à montrer comment cette nouvelle institution économique peut constituer un nouveau type de développement local, à la fois en prolongement et en rupture par rapport aux formes antérieures de développement local.

LA DIVERSITÉ DES EXPÉRIENCES

Sans aucune volonté d'exhaustivité, quelques exemples de ces « nouveaux services » répondant à de « nouvelles demandes » peuvent être mentionnés, les pays européens considérés étant l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

1. Pour reprendre les termes de la Commission du Plan présidée par X. Greffe, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat général du Plan, Paris, La documentation française, 1990.

France et Royaume-Uni : des réalisations sectorielles

Le Royaume-Uni, se caractérise par un bouleversement de ses politiques sociales aussi fort que celui auquel se confronte la France, mais opérant en sens inverse. Alors que la France hérite d'un centralisme déstabilisé par la récente décentralisation, le Royaume-Uni voit sa tradition d'autonomie des collectivités locales remise en cause par l'action d'un gouvernement central cherchant à mieux contrôler les dépenses sociales. Il en résulte dans les deux pays de fortes perturbations dans les systèmes « associatif » et « volontaire », principaux prestataires de services sociaux et soumis à des évolutions dont les résultats peuvent encore difficilement être discernés. C'est pourquoi, les services innovants apparaissent et s'imposent dans des champs d'activité nouveaux plus que dans les champs traditionnels de l'action sociale en pleine recomposition.

Au Royaume-Uni, les cas du transport communautaire et de l'action pour l'environnement relèvent d'une telle logique :

- Les organisations de transport communautaire sont des rassemblements d'individus et de groupes qui se sont rapprochés pour pallier l'absence de transports adaptés à leurs besoins en créant et en gérant des possibilités de transport à l'échelon local. Chacune d'entre elles organise certains des services suivants : la location de minibus sans chauffeur ou avec chauffeur bénévole ; un transport de porte à porte pour les personnes dont la mobilité est réduite ; des systèmes de taxis collectifs ou de bus communautaires fondés sur l'aide mutuelle, surtout dans les zones rurales ; une médiation pour organiser l'utilisation coordonnée et partagée de véhicules ; des déménagements, débarras et ventes de meubles ; la desserte des lieux excentrés.

La Community transport association (CTA) reconnue au niveau national comme organe représentatif du transport communautaire a environ 400 organisations adhérentes, un répertoire établi par le Ministère des transports dénombre 570 organisations en Grande-Bretagne pour 1990. Une étude récente suggère « qu'en moyenne les groupes de transport communautaire offrent leurs services à 300 organisations volontaires »², en tout cas leur développement a contribué à inclure dans la planification régionale « les services de mobilité » pour la population.

- Les *Groundwork trusts* sont des sociétés fondées sur le partenariat entre militants écologiques, collectivités locales, entreprises et organismes para-gouvernementaux chargés de l'environnement. La première fut initiée en 1981, elle a aujourd'hui 60 actions d'amélioration de l'environnement en cours. Au nombre de 27 en 1990, ces trusts ont réalisé plus de 3 000 projets sur l'environ-

2. Cf. I. Mac Guinness, A. Bryman, D. Gillingwater, « Resourcing community transport. The changing role of the public sector », *Public money and management*, 1991.

nement pendant leurs huit premières années de fonctionnement, ayant comme point commun la participation des habitants concernés à la conception et à la mise en œuvre. Une fondation *Groundwork* coordonne l'activité des trusts existants et apporte un soutien aux nouveaux trusts. Elle rassemble les financements nationaux pour l'ensemble du réseau émanant de sources publiques et privées, assure la promotion du concept ainsi que la formation et l'information. Elle cherche aujourd'hui à essaimer dans d'autres pays européens et Chantier nature à Lille est la première concrétisation de cette volonté.

- En France, les crèches parentales constituent le meilleur exemple d'une innovation s'imposant du fait de l'insuffisance tant quantitative que qualitative de l'offre émanant du service public. Elles sont issues d'une volonté de responsabilisation des parents et de socialisation du jeune enfant. Reconnues en 1981 après avoir émergé sous la forme de crèches sauvages en rupture par rapport à la médicalisation, au cloisonnement et à la spécialisation des modes collectifs de garde d'enfants, elles se sont largement développées puisqu'en 1990 elles sont plus de 750. Deux tendances marquent leur évolution. La première est l'élargissement des catégories d'initiateurs de crèches parentales, beaucoup relèvent de l'initiative de professionnels qui veulent créer leur emploi, voire d'institutions ou de collectivités locales. La seconde est l'élargissement du public concerné. A l'origine urbain et même parisien, le mouvement s'est diffusé par sa souplesse d'adaptation. Se diversifiant en intégrant des fonctions d'accueil à temps partiel, ne nécessitant pas de mise de fonds exorbitante et présentant un coût de fonctionnement en moyenne inférieur d'un tiers aux autres structures collectives, la crèche parentale s'est implantée un peu partout, surtout là où il n'existait pas d'autre mode d'accueil collectif précédemment, dans les périphéries des villes et dans les villages.

Enfin, dans les deux pays s'est répandue une forme d'entreprise ayant un double objet : la production de biens et de services d'une part, l'insertion des groupes les plus touchés par le chômage d'autre part. En France, ce sont les entreprises d'insertion au nombre de 186 en 1990 et au Royaume-Uni les entreprises communautaires surtout présentes en Ecosse où elles sont 166 en 1990.

Allemagne et Italie : des services locaux intégrés

L'Allemagne et l'Italie possèdent un système décentralisé dans lequel les politiques sociales sont conçues au plan local. Rien d'étonnant donc à ce que l'offre de services dépende plus du contexte territorial que du secteur d'activité.

- En Allemagne, le mouvement d'auto-assistance est indissociable de la mouvance alternative, critique vis-à-vis de la standardisation des services sociaux et opposée à la régulation par le marché préconisée par les libéraux. Il cherche à faire reconnaître une « nouvelle subsidiarité » fondant l'élaboration des services sociaux sur l'expression et l'organisation des groupes concernés soutenus par des professionnels qui soient aussi des militants.

Le foisonnement des projets de services, issus de ce creuset est spectaculaire. Selon des estimations, datant de la première moitié des années 1980, le nombre de groupes d'auto-assistance pour le seul domaine de la santé et de l'aide à domicile se serait situé entre 5 000 et 10 000, si on inclut un domaine plus large on arrive à 16 500 en 1981 et à 22 000 en 1984³. Le taux de rotation élevé de ces projets et leurs difficultés de pérennisation tiennent à la concurrence avec les œuvres de bienfaisance implantées depuis longtemps, à la méfiance des collectivités locales et à la quasi-absence d'organismes de soutien à orientation économique ou gestionnaire ainsi que de structuration sectorielle ou nationale.

— Les coopératives de solidarité sociale en Italie ont, quant à elles, connu une institutionnalisation rapide. Guère plus d'une dizaine en 1976 elles sont en 1990 plus de 1 000. Ce dynamisme s'explique par une greffe réussie entre des bénévoles conscients des limites de leurs actions et une confédération coopérative cherchant à se développer. Elle a produit une nouvelle forme institutionnelle la « coopérative sociale » admettant plusieurs types de membres : les salariés qui ont un emploi dans la coopérative, les volontaires qui y travaillent de façon bénévole et les usagers-clients aux besoins desquels la coopérative cherche à répondre. Ces coopératives se partagent maintenant en deux types, auparavant confondus.

Les coopératives de solidarité sociale offrant des services sociaux : cette catégorie comprend les centres de soin de jour ou en continu, les services à domicile pour les personnes âgées ou handicapées. Elles sont souvent sollicitées par les communes pour inventorier les demandes et organiser leur offre en réponse à celles-ci.

Les coopératives de solidarité sociale pour l'intégration dans un emploi : cette catégorie comprend les coopératives produisant des biens ou des services dans l'objectif d'insérer des chômeurs en leur procurant des emplois temporaires.

La contrepartie du remarquable essor des coopératives sociales en Italie réside dans les très fortes disparités régionales. Sans forte péréquation nationale ces nouveaux services s'implantent dans les régions, comme l'Emilie-Romagne, où le tissu socio-économique est le plus dense, au détriment du Sud s'enfonçant dans la misère et la pénurie de services.

LA CONVERGENCE DES DÉMARCHES

En dépit de leur diversité, toutes les expériences citées plongent leurs racines dans les incapacités communes du marché et de la redistribution à résorber des problèmes sociaux devenus structurels à la suite de la crise affectant la

3. Cf. H.J. Franz « Selbsthilfe zwischen sozialer Bewegung und spezifischer Organisationsform sozial politischer Leistungserbringung », in : Kaufman (ed.), *Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention*, Munchen, 1987, pp. 307 et suiv.

synergie Etat-marché. Le caractère persistant de ces problèmes sociaux met incontestablement en lumière l'inadéquation de la conception passée des services sociaux.

La phase identitaire : l'impulsion réciproitaire

Si les expériences dans l'insertion par l'économique, la garde d'enfants, l'aide à domicile ou l'action pour l'environnement peuvent être regroupées c'est qu'elles proposent *une nouvelle modalité de conception des services sociaux à partir d'une impulsion réciproitaire*. Cette réciprocity peut être *intrinsèque*, c'est-à-dire exercée par un groupe de personnes pour elles-mêmes, ou *extrinsèque*, c'est-à-dire exercée par un groupe de personnes pour un autre groupe, mais dans les deux cas elle prend en compte l'espace et le temps quotidien des individus pour lesquels elle est pratiquée.

Pour cette raison, les services ainsi élaborés peuvent être appelés *services de proximité*. Dans cette acception, la notion de proximité ne renvoie pas à une objectivation de critères d'espace ou de temps, elle renvoie à la subjectivité des acteurs. Evidemment, la proximité peut prendre la forme du voisinage puisque, la plupart du temps, elle donne lieu à des services effectués sur un territoire restreint et répondant de manière rapide à la demande des usagers, cependant elle ne se confond nullement avec le voisinage. La proximité se définit par le fait qu'elle est ressentie, éprouvée, intériorisée par les acteurs et non par la référence au territoire. L'innovation dans les services de proximité s'appuie sur un principe de comportement économique différent du marché et de la redistribution ; le principe de réciprocity guide les conduites en pleine et entière autonomie pour élaborer des services selon un *processus d'interaction entre des personnes volontairement impliquées*.

Dans le domaine des services sociaux la demande a pris l'habitude de se mouler sur l'offre disponible. « Dans une situation de rationnement des services, on voit se produire le mécanisme de la filière inversée : l'offre de services oriente les demandes et les préférences qui traduisent alors une adaptation réaliste à une situation de carence connue ou une rationalisation *a posteriori* des décisions antérieures »⁴. Tout en étant connues au niveau macro-économique, de graves inadéquations peuvent perdurer parce que la demande non satisfaite demeure latente ou ne s'exprime que de façon atomisée. Une fois épuisée l'offre disponible officiellement, le traitement de la demande est renvoyé aux arrangements possibles dans l'espace domestique si ce n'est dans l'économie informelle où règne « le travail au noir ».

En premier lieu, le recours à la réciprocity manifeste un refus de ces solutions obligées au profit d'une action volontaire d'acteurs collectifs qui

4. Cf. X. Greffe, *op. cit.*, p.28.

s'affirment de ce fait comme *des acteurs collectifs de changement*. Leur souci principal est que les problèmes soulevés se résolvent non dans la sphère privée mais dans la sphère publique. En second lieu, leur action génère les conditions nécessaires à l'expression d'une demande formalisée en même temps qu'elle constitue l'offre ; l'impulsion réciprocaire engendre *la construction conjointe de l'offre et de la demande*. Pour répondre à une demande en partie cachée il importe de créer les conditions de son expression. Les services de proximité se fondent sur les pratiques quotidiennes des populations, les relations et échanges symboliques qui tissent la trame journalière de la vie locale, les aspirations, les valeurs et les désirs des gens qui en sont les usagers. C'est par la prise en compte de ces réalités multiformes dans des espaces de débats organisés à cet effet que demande et offre peuvent s'ajuster réciproquement. Des rapports entre bénévoles et usagers se nouent qui transgressent le cadre traditionnel d'une prestation de service et conditionnent l'innovation socio-économique. C'est ainsi qu'un service de coiffure à domicile a pu s'imposer quand il s'est ancré dans le vécu quotidien des personnes âgées et qu'il a impliqué des médiateurs, bénévoles responsables d'associations qui avaient gagné la confiance des personnes âgées. Alors seulement ont pu être surmontées les craintes des utilisateurs de voir des étrangers s'immiscer dans leur intimité⁵. Le changement de perspective par rapport à la conception traditionnelle des services sociaux réside bien dans les débats à travers lesquels se définissent les services à créer. Les services sociaux abordés comme des services de proximité ne trouvent plus leur origine dans les déficiences présentées par certains publics cibles et identifiées par rapport à une supposée normalité mais dans l'interrogation collective sur le vécu quotidien des intéressés.

Si l'on se réfère à la problématique d'Habermas, il y aurait une cohérence entre l'inscription des services dans le « monde vécu » des personnes auxquelles ils s'adressent et le processus d'interaction à partir duquel ces services sont élaborés. En effet le monde vécu, fonds d'évidences éprouvées et partagées, est à la fois le contexte et la ressource sur laquelle peut se construire une interaction, c'est-à-dire une action collective basée sur l'intercompréhension et permettant par là la définition et la réalisation d'un projet commun. Les services ne sont pas abordés dans une perspective fonctionnelle déterminée par la seule intervention des professionnels de l'action sociale mais sont appréhendés à travers des micro-espaces publics qui mettent en discussion différentes hypothèses ou éventualités de prestations.

La phase stratégique : l'hybridation entre économies

Les premiers projets de services de proximité situaient l'action réciprocaire dans l'économie non monétaire. Après 1968, le mouvement des

5. Cet exemple est présenté dans : B. Eme, J.L. Laville, *Les petits boulots en question*, Paris, Syros Alternatives, 1988.

« crèches sauvages » né à Paris essaima en France et dans d'autres pays comme l'Allemagne ou se créèrent les « boutiques d'enfants » de Berlin. Les crèches sauvages affichaient leur portée contre-culturelle et leur visée anti-institutionnelle, elles rejetaient les autres lieux d'accueil collectif et l'emprise des institutions considérées comme des relais de l'idéologie dominante. La « volonté d'indépendance et le désir de pouvoir en toute liberté formuler la recherche d'une nouvelle expression pédagogique et relationnelle ont tenu les groupes existants à l'écart des institutions publiques ressenties comme exerçant obligatoirement un pouvoir de contrôle et de normalisation »⁶. En Allemagne, selon une enquête menée en 1987 par le bureau national d'information et de liaison pour le développement et le soutien aux groupes d'auto-assistance, la première génération des groupes d'auto-assistance s'est constituée par différenciations progressives au sein de mouvances contestataires qui cherchaient au plan local à produire une contre-société. D'ailleurs, le fait que les projets de services de proximité soient désignés comme projets d'auto-assistance quel que soit le secteur considéré marque bien cette origine commune.

Les inconvénients liés à la seule inscription dans le cadre de l'économie non monétaire n'ont pas tardé à se manifester avec violence. La face cachée de l'alternative a été découverte sans avoir été anticipée : faiblesse des moyens, isolement, précarité des actions, taux de rotation des volontaires, ampleur des responsabilités au regard des gratifications retirées de l'expérience. L'épuisement a entraîné la disparition de bien des tentatives mais par-delà les abandons, leur force a été de relativiser et de contextualiser leur utopie initiale sans y renoncer. Parce que leur objectif n'était que de lancer des services dans un domaine limité, cette réorientation a été facilitée par rapport à des expériences de communauté de vie et de travail versant dans l'affrontement inter-personnel au fur et à mesure que les transformations projetées se dérobaient. En somme, l'utopie a été le ferment d'une mise en mouvement que les développements de chaque projet ont fortement tempéré de réalisme, évolution que la crise « économique » a favorisé en mettant au premier plan des préoccupations telles que le maintien de services collectifs accessibles à tous et la création d'emplois. L'exemple des crèches parentales reflète cette évolution. « D'une part, pour les parents il est devenu de plus en plus difficile de dégager à la fois du temps pour participer au fonctionnement des crèches et de l'argent pour l'autofinancer, d'autre part, l'importance de la stabilité d'un emploi salarié s'est fait sentir »⁷. En cela les expériences menées aujourd'hui, apparaissent comme les conséquences de la double crise de la synergie entre marché et Etat. Dans leur recherche de sens elles témoignent de la crise de valeurs exprimée à la fin des années 1960 ; par leur empirisme, elles inter-

6. Cf. S. Passaris, *La participation parentale dans les modes de garde de la petite enfance*, 4 tomes, Paris, CIREN, Ecole des hautes études en sciences sociales, 1984, p.2.

7. S. Passaris, *op. cit.*

nalisent les contraintes engendrées par la crise financière qui a suivi. Cette double filiation se traduit dans la référence à des valeurs générales articulée à la volonté de résolution de problèmes concrets dans un champ déterminé.

Les services de proximité, marqués à l'origine par une connotation alternative, se sont tournés avec le temps vers une hybridation entre l'économie non monétaire et les économies marchande et non marchande. Au lieu de poursuivre l'élaboration d'un contre-modèle au sein de l'économie non monétaire les projets d'acteurs collectifs se sont donnés pour but le changement institutionnel par la promotion de solutions mixtes où l'impulsion réciprocaire est amplifiée par le recours au marché et à la redistribution dans le fonctionnement d'institutions micro-économiques.

– Le recours au principe de marché en sus de la réciprocité permet l'élargissement des champs d'action et des publics touchés par la mobilisation de ressources issues de la vente des services fournis. Le maintien du principe de réciprocité permet, quant à lui, de tempérer la contrainte marchande par la mobilisation de ressources non monétaires.

Mais le couplage entre réciprocité et marché n'a pas que des avantages. Les modes innovants de garde en Allemagne ou au Royaume-Uni en l'absence d'un financement public en ressentent avec acuité les inconvénients. Les parents s'épuisent à lutter pour la survie de la structure mise en place, la qualité de la prise en charge souffre des conditions faites aux éducateurs, les services ont tendance à être des réalisations de circonstances liées à des conjonctions heureuses et à ne pas se pérenniser dans la durée.

La non-reconnaissance par les pouvoirs publics cantonne l'innovation socio-économique dans des groupes disposant de ressources financières et culturelles. C'est ce qu'a découvert le mouvement de transport communautaire au Royaume-Uni. Parti d'une approche commerciale prônant « l'autofinancement grâce à la fourniture de services », il s'est tourné sous la pression des groupes les plus dynamiques vers des contrats avec le secteur public pour élargir la gamme d'utilisateurs.

– En sus de la réciprocité, le recours aux financements sociaux permet une prise en compte de l'égalité d'accès aux services par la mobilisation de ressources émanant de revenus de transfert. Dans le cas où de tels financements sont obtenus, le principe de réciprocité garantit de son côté la permanence d'un débat social sur la nature des services et la possibilité d'effets en retour sur les prestations, essentiels pour leur ajustement continu dans le temps.

Toutefois ce couplage entre réciprocité et redistribution se heurte aussi à des résistances indéniables. Pour l'ensemble des décideurs, le réflexe est identique : la peur de s'engager dans de nouvelles dépenses publiques alors même qu'ils s'efforcent pour les services existants de réduire leurs contributions. Cette réaction s'avère à plusieurs égards réductrice. Elle considère les services de proximité comme des services additifs par rapport aux services sociaux antérieurement mis

en place et ignore les redéploiements dont ils peuvent être porteurs ; elle néglige les économies réalisées sur certaines dépenses d'assistance, de formation et d'insertion qui n'auraient pu être réalisées sans leur existence ; elle oublie les rentrées fiscales et para-fiscales générées par des structures qui créent des richesses et distribuent des revenus. Ces défauts de méthodes ne modifient pourtant en rien la virulence des craintes en matière de coûts pour les finances publiques. L'absence de toute vision globale quant aux coûts et avantages pour l'ensemble de la collectivité entretient un système où les gestionnaires réagissent par rapport aux sommes qu'ils contrôlent et cherchent à minimiser leurs engagements.

– Ainsi, à partir de l'impulsion réciprocaire initiale, le recours au marché par la vente de services et le recours à la redistribution par la contractualisation avec les pouvoirs publics permettent d'élaborer des combinaisons de ressources variées mais qui se heurtent à d'évidentes limites. Seul le recours conjoint, en plus du principe de réciprocité, aux principes du marché et de la redistribution peut aider aux dépassements de ces limites. Les crèches parentales et les *Groundwork trusts* en fournissent l'illustration. La diffusion des crèches parentales en France tient à ce qu'elles ont pu instaurer un jeu à somme positive entre ces trois principes. Les parents ont vu les charges leur incombant s'alléger avec l'accession aux financements de droit commun, les professionnels ont vu de nouveaux itinéraires se profiler et leurs partenaires publics y ont vu une opportunité de création d'emplois et de démultiplication des structures d'accueil à moindre coût unitaire, le tout au profit d'une appréhension globale de l'enfant atténuant les coupures entre rôles et lieux de vie. La force des *Groundwork trusts* réside de la même façon dans le type d'agencements entre ressources qui a été trouvé. Leur action première consiste à imposer à l'échelon local le droit de lancer des initiatives en matière d'environnement à partir d'une mobilisation de la communauté. Ensuite selon leurs propres termes, ils s'attaquent au « marché des œuvres de charité et des aides du secteur public » comme au « marché plus conventionnel de l'aménagement et de l'entretien du paysage » pour « couvrir les frais de fonctionnement dans des projets qui sont en accord avec les objectifs de protection de l'environnement ». Ils rassemblent de la sorte des sources de financement habituellement disséminées grâce à une approche plurielle du financement explicitée dans un *Business Development Plan 1989-1993* qui fixe des « objectifs de production » en termes financiers sur chaque zone d'intervention.

L'autonomie se conforte non par l'autarcie mais par la multi-dépendance au sens où le recours conjoint aux principes de marché et de redistribution confère des marges de manœuvre supplémentaires aux projets de services de proximité fondés sur la réciprocité. Le recours au principe de redistribution en plus du principe de marché introduit des possibilités de péréquations dans les prix de vente pratiqués et peut en conséquence améliorer l'accessibilité des services. Le recours au principe de marché en plus du principe de redistribution autorise l'exercice d'un choix par l'utilisateur au sein de services pour lesquels joue la concurrence et il en diminue le coût pour les finances publiques.

En somme, les services de proximité peuvent être définis comme *des services qui, à partir d'une impulsion réciproitaire, opèrent une construction conjointe de l'offre et de la demande dont la consolidation passe par la combinaison avec les principes du marché et de la redistribution*. L'originalité des services de proximité autant que les difficultés qu'ils affrontent tiennent à l'articulation durable entre réciproité, marché et redistribution qu'ils cherchent à réaliser au sein d'unités micro-économiques. L'approche des services sociaux contenue dans les services de proximité repose sur la recherche de l'autonomie par l'expression réciproitaire et par la multi-dépendance à travers la mobilisation de ressources non monétaires, marchandes et non marchandes rassemblées dans une même unité de production de services soumise à la nécessité d'équilibre de gestion pour se pérenniser. L'enjeu est celui de l'élaboration, autour de projets collectifs d'acteurs de changement, d'institutions oeuvrant à la complémentarité entre trois économies qui ont été antérieurement séparées⁸.

En termes d'emplois et de personnes impliquées, les quelques données qui peuvent être rassemblées sur les services de proximité restent fragmentaires et non actualisées. En Italie, les coopératives de solidarité sociale sont au nombre de 1 013 en octobre 1990 mais les chiffres plus détaillés datent de 1986. A cette époque les 496 coopératives étudiées regroupaient 4 265 membres volontaires, 2 277 volontaires non membres, 4 057 salariés et 276 objecteurs de conscience. 392 coopératives sur les 496 déclaraient avoir des membres volontaires, 11 en moyenne, qui travaillaient 82,5 heures par semaine pour la coopérative. En France et au Royaume-Uni, les quelques chiffres disponibles le sont par secteurs d'activité. Pour la garde d'enfants les crèches parentales représentent plus de 2 500 emplois. Le transport communautaire au Royaume-Uni emploie 2 000 salariés et concerne plus de 100 000 bénévoles. Les entreprises d'insertion en France comptent en 1990 1 953 postes financés auxquels il faut ajouter l'encadrement. Les entreprises communautaires en Ecosse comptent, quant à elles, 3 300 personnes salariées et stagiaires.

Pour autant qu'il puisse être cerné à travers ces indications éparées, l'ampleur du phénomène des services de proximité apparaît pour l'heure modeste. Néanmoins, ces quelques résultats bruts ne peuvent suffire à conclure sur leur importance sociétale, une telle photographie laisse des zones d'ombre et masque les dynamiques : rappelons qu'il existe en 1990 plus de 1 000 coopératives de solidarité sociale alors qu'elles n'étaient qu'une dizaine en 1976. Leurs deux caractéristiques principales, impulsion réciproitaire et volonté d'hybridation entre économies, sont plus importantes pour saisir leur portée sociétale qu'un bilan quantitatif. Les virtualités que révèlent les services de

8. Sur l'hypothèse de la construction à travers ces projets d'une nouvelle « économie solidaire », voir G. Roustang, *Emploi-croissance-société*, Paris, La Documentation française, 1991.

proximité ont trait à la réarticulation entre économique et social dans des institutions économiques où la création d'emplois est liée à des processus de renforcement de la cohésion sociale. La création de telles activités, en étant le vecteur de pratiques nouvelles de solidarités et de sociabilités, ne concerne pas que l'emploi, elle concerne aussi l'intégration sociale. En l'occurrence l'intégration sociale ne désigne pas ici « le processus par lequel un élément est rendu apte à être incorporé à un ensemble existant, admis par lui comme membre légitime du tout qu'il constitue ». Se démarquant de cette connotation normative l'intégration « désigne le processus par lequel une collection hétéroclite d'éléments se transforme en un ensemble, un système, une totalité c'est-à-dire quelque chose qui a sa propre unité, sa propre spécificité »⁹.

SERVICES DE PROXIMITÉ ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les services de proximité existants montrent que les contraintes fortes pesant dans cette période de mutations sur les finances publiques peuvent avoir au moins un effet positif, celui de stimuler les initiatives sociales par *l'articulation entre des mobilisations « de terrain » et des changements institutionnels*. De nouveaux regroupements d'acteurs apparaissent, produisant collectivement des règles pour régir leurs rapports entre eux et leurs rapports à l'environnement dans un processus de création d'activités. Ce faisant, ils renouvellent les problématiques de recherche sur le développement local en impulsant un « développement local de troisième génération ».

Prenant sa source dans la revendication identitaire à laquelle s'est ajoutée celle de l'emploi pour pouvoir « vivre et travailler au pays », *le développement local de première génération* vise le développement économique par la création d'entreprise considérée comme un enjeu local. A cette occasion la création d'entreprise s'impose comme un objet d'étude sociologique parce qu'elle est « une affaire de réseaux »¹⁰. L'insertion dans les réseaux sociaux est un atout pour la réussite économique selon le principe de la transitivité potentielle du lien social postulant « qu'une relation d'une relation est une relation »¹¹. Les relations personnelles et professionnelles déterminent des « réseaux d'interconnaissance permettant de mieux saisir les mécanismes locaux et de dépasser les blocages administratifs ou financiers » dans un « contexte socio-économique précis où les interactions multiples constituent chaque fois un mode spécifique de développement »¹².

9. Cf. Y. Barel, Le grand intégrateur, *Connexions*, n° 56, 1990, pp.85-100.

10. Cf. J. Arocena, P. Bernoux, G. Minguet, M. Paul-Cavalier, P. Richard, *La création d'entreprise : une affaire de réseaux*, Paris, Centre d'études sociologiques, 1981.

11. Selon l'expression de A. Degenne, Un langage pour l'étude des réseaux sociaux, *L'esprit des lieux*, Paris, CNRS, 1989.

12. D'après J. Arocena, *Le développement par l'initiative locale : le cas français*, Paris, L'Harmattan, 1986, pp. 24-25.

Suite à ces constats, l'attention s'est portée sur un développement qui serait à la fois économique et social, les deux dimensions apparaissant liées. Le *développement local de deuxième génération* reposant sur la création de réseaux institutionnels autour « d'activités à consensus destinées à résoudre des problèmes dont il est malaisé de désigner les responsables », à savoir les problèmes de développement économique et de développement social¹³. La création de formes institutionnelles transversales à l'ensemble des institutions locales pré-existantes renvoie à l'histoire de la concertation inter-institutionnelle mais, comme l'ont noté les observateurs¹⁴, ces formes institutionnelles présentent plusieurs originalités par rapport aux formes antérieures de concertation. Elles sont créées dans un nouveau cadre politico-administratif résultant de la décentralisation. Elles s'appuient sur la conviction partagée de l'urgence d'une action pratique et sur l'identification de problèmes d'intérêt général (l'emploi, l'insertion, la prévention de la délinquance...) « susceptibles de transcender l'affrontement des intérêts particuliers par la coordination des projets d'action des participants ». Elles proposent un nouveau mode d'articulation entre intérêt général et action concrète en confectionnant, par un accord collectif établi sur la base du volontariat institutionnel, un espace public dédié à l'examen d'un problème particulier et engendrant « un processus endogène et collectif de construction »¹⁵ de la réalité.

L'irruption de ces formes institutionnelles porteuses de développement a attiré l'attention sur des phénomènes qui ne pouvaient être expliqués ni par la seule analyse stratégique ni par la sociologie du conflit accordant la primauté à l'étude des rapports de force, des luttes d'intérêts et de pouvoirs. Sans remettre en cause l'importance des activités antagonistes et stratégiques dans la vie sociale, ce développement local de deuxième génération a mis en valeur la notion de partenariat qui « attribue un sens politique à l'action économique »¹⁶ en même temps qu'il manifeste « un retour à la conception arendtienne de la politique comme association pour l'action »¹⁷. Le partenariat se voulait dans ses textes de référence vecteur d'une implication des citoyens en même temps que d'une concertation inter-institutionnelle. Passé l'engouement pour ce mode d'organisation qui était censé supprimer les archaïsmes idéologiques au profit du pragmatisme, les effets pervers n'ont pas tardé. Après les discours inauguraux la concertation tend à s'essouffler si elle n'est pas relayée par l'action d'une équipe opérationnelle permanente, lieu technique d'élaboration des propositions et d'application des décisions. Pour alimenter la concertation

13. Comme l'indique P. Pharo, *Civisme ordinaire et initiative locale*, in Salais R. et Thevenot L. (éds), Paris, Economica-INSEE, 1986, p. 274.

14. J. Arocena, *op. cit.*; J. Donzelot, « D'une modernisation l'autre », *Esprit* 8-9, août-septembre 1986, pp. 30-45 ; *Face à l'exclusion : le modèle français*, Paris, Esprit, 1991 ; P. Pharo, *op. cit.*

15. P. Pharo, *op. cit.*, p. 276.

16. P. Pharo, *op. cit.*, p. 287.

17. J. Donzelot, *Face à l'exclusion : le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, p. 35.

inter-institutionnelle s'est alors développé un corps « d'ingénieurs sociaux » détenteurs d'un pouvoir d'expertise par connaissance des circuits administratifs, des ressources et des procédures. Profitable sur le plan de l'harmonisation inter-institutionnelle la contrepartie de la place prise localement par ces intervenants techniques se discerne dans la pauvreté des débats démocratiques et l'opacité des décisions pour la société civile. Légitimant le partenariat à ses débuts l'implication des citoyens se dilue dans un espace consultatif dans lequel les gouvernés ont été convoqués par les gouvernants sans maîtriser les enjeux de l'offre de participation. S'établit un jeu de dupes qui aboutit au retrait des participants, « les gouvernés pensent qu'on leur propose d'augmenter leur contrôle sur les gouvernants alors qu'il s'agit pour les gouvernants de susciter une contribution de l'ordre de l'adhésion ce qui, à l'inverse diminue les possibilités de contrôle », c'est « la participation contre la démocratie »¹⁸.

Les exemples d'une telle dérive abondent, ainsi les recherches menées sur la politique de la ville en France convergent pour mentionner le paradoxe d'une absence des habitants malgré l'invocation récurrente de leur participation¹⁹. Le développement local de deuxième génération tarde à concrétiser pleinement les espérances qu'il avait suscitées tant sur le plan économique que social. La multiplication des instances au niveau local a produit une nouvelle opacité. Toutes les formes de partenariat qui se sont juxtaposées ont contribué à ce que les problèmes de société soient de plus en plus abordés sous des formes techniciennes dans des discussions accaparées par les spécialistes seuls capables de maîtriser la complexité des mesures et des dispositifs. Mais en deçà des coopérations qui rassemblent responsables et décideurs l'anomie sociale perdure chez les populations les plus marginalisées qui ne voient guère venir les changements annoncés dans leur vie quotidienne. Se profile là un risque majeur : celui d'une république des experts où une élite décide des personnes dont elle veut améliorer le sort.

Le développement local de troisième génération témoigne d'une critique implicite d'un partenariat « recette-miracle ». Plutôt que de constituer des réseaux d'aide au développement il s'oriente vers la mise en place de véritables entreprises réseaux²⁰ ce qui fait appel à une autre organisation institutionnelle.

– L'organisation se fait autour du projet d'acteur et non dans un simple objectif de coordination et de concertation inter-institutionnelle ; quant aux

18. Selon les mécanismes décrits par J. Godbout, *La participation contre la démocratie*. Montréal, Editions coopératives Albert Saint-Martin, 1983; *La démocratie des usagers*. Montréal, Editions du Boréal Express, 1987.

19. Cf. les constats opérés dans l'ouvrage collectif sous la direction de H. Milet, *Les modalités d'implication des habitants dans les politiques urbaines. L'évolution de la problématique de la participation*, Paris Ominor, Délégation interministérielle à la ville et au développement social, 1990.

20. Cf. B. Eme, « Développement local et pratiques d'insertion », *Economie et humanisme*, n° 35, octobre-décembre 1990, pp. 28-37.

partenaires qui s'engagent aux côtés des promoteurs ils le font à titre individuel autour de la consolidation du projet dont ils partagent les valeurs fondatrices. Quel que soit le contenu du projet, il réclame pour être mené à bien la présence de médiateurs politiques ou de gestionnaires politiques de réseaux qui possèdent une double compétence d'animation de réseaux et de gestion de projet.

De tels acteurs ne peuvent être confondus ni avec l'acteur stratège, ni avec l'acteur de masse identifiés respectivement par la sociologie des organisations et par la sociologie du travail. Contrairement à l'acteur stratège ils n'agissent pas pour prendre le pouvoir, pour élargir ou pour défendre des territoires constitués, mais pour changer des systèmes par des processus de création institutionnelle. Contrairement à l'acteur de masse, ils n'impulsent pas le changement par le conflit collectif ou par le mouvement social mais par des actions micro-collectives menées sur le plan local qui traduisent la recherche de nouvelles régulations institutionnelles adaptées aux mutations en cours dans les sociétés développées. Ils se donnent pour tâche la transformation de systèmes bloqués par la construction d'espaces transversaux grâce à des logiques de projets qui transcendent les logiques de programmes. Ce sont des *inter-acteurs* dont l'apparition est liée à un contexte où s'épuisent les potentiels de promotion, d'ascension sociale autant que les croyances en l'avènement d'un avenir meilleur.

Ces inter-acteurs, ou acteurs de changement, regroupent autour d'eux des acteurs partenaires qui acceptent de se joindre à un projet qu'ils n'auraient pu définir à eux seuls. L'initiative individuelle et l'autonomie collective s'imposent comme force de changement à mesure que les institutions se révèlent défaillantes. Alors que bien des formes de militantisme s'épuisent, se constituent ainsi des « militantismes entrepreneuriaux » dans lesquels l'action économique est sous-tendue par des valeurs et des normes collectives.

— Les impératifs de l'activité économique obligent en outre à une réactivité qui interdit de s'enfermer dans un partenariat formel. L'investissement immatériel représenté par le travail des différents acteurs promoteurs et partenaires doit faire la preuve de son efficacité empirique. La présence de l'entreprise dans la forme institutionnelle complexe qui est celle des services de proximité atteste de l'importance de *la régulation économique des rapports à l'environnement*. Cette régulation contribue à dynamiser l'action micro-collective. La contingence externe incite le partenariat réuni autour du projet à préciser son positionnement, les phases de latence décisionnelle s'en trouvent réduites. La pression de la contrainte économique oblige à l'anticipation et à la rigueur pour que l'activité se pérennise. En outre, les facteurs concourant à l'adaptabilité que sont la présence d'une équipe de direction et l'apport de participants volontaires actifs semblent être largement la conséquence de l'acceptation de cette régulation économique. Le défi qu'ils ont à assumer dans la durée est celui du *maintien de l'équilibre* entre ressources marchandes, non marchandes et non monétaires pour ne pas se rabattre sur la figure de l'entreprise marchande ou sur celle de la quasi-administration.

— Enfin la nature des services proposés dont la pertinence dépend de *l'association des usagers à leur conception et à leur prestation* engendre une possibilité d'implication sur des questions concrètes touchant les citoyens « ordinaires ». Dans ces conditions, la parole peut être prise plus facilement par les usagers, elle est « plus crédible parce qu'elle est suivie d'effets observables »²¹; dans les services de proximité s'engagent des processus d'apprentissage, des phénomènes d'appropriation et de structuration d'identités collectives qui ne sont pas réservés à des élites mais ouverts à des acteurs de différentes catégories sociales s'inscrivant au sein des expériences à partir d'un sentiment subjectif d'appartenance. En cela les services de proximité montrent que dans les sociétés qui affrontent le risque d'anomie sociale, la communauté peut se construire autour de la référence à des valeurs communes et autour du consensus en faveur d'une action pratique. L'appartenance communautaire peut résulter d'un acte fondateur collectif dans lequel s'énonce un projet et se crée l'espace de sa réalisation. En créant une confiance mutuelle entre acteurs, les services de proximité peuvent *partir du vécu et des représentations individuelles* sans réduire les personnes à des critères objectifs. L'ancrage communautaire dessine la ligne de rupture entre l'initiative collective et le travail social modernisé qui, lui, continue à procéder par approche individualisée et à traiter chaque « cas » pour réduire son écart par rapport à une prétendue normalité.

Jean-Louis LAVILLE
CRIDA-LSCI-CNRS*

21. Cf. M. Hersent, *Participation : espace d'initiatives*, in Milet H., *op. cit.*, p. 69-78.

* IRESCO, 59-61 rue Pouchet, 75849 Paris cedex 17.