

Services de proximité et politiques publiques*

JEAN-LOUIS LAVILLE
CNRS, CRIDA-LSCI

L'histoire de l'aide à domicile est marquée par des transformations successives. De l'économie domestique et du bénévolat, on est passé à une activité beaucoup plus structurée et professionnalisée, dans l'orbite de l'Etat. Puis la crise de l'Etat-providence a freiné sa croissance, et les mesures pour l'emploi n'ont pas produit les résultats espérés. Aujourd'hui, l'aide à domicile devient un nouveau marché pour les entreprises, mais les organisations non lucratives conservent de nombreux atouts. L'idéal-type des "services solidaires" permet d'imaginer de nouvelles formes de développement des services de proximité. Cela suppose, toutefois, une légitimation des initiatives de la société civile, à l'exemple de ce qui existe dans d'autres pays.

Le paradoxe qui est au coeur des services de proximité peut être énoncé comme suit : toutes les études s'accordent à montrer qu'il existe "un gisement potentiel d'emplois" dans les services, et en particulier dans les services aux personnes ; pourtant toutes les mesures prises depuis plusieurs années pour aider à la création de tels emplois atteignent des résultats bien en-deçà des objectifs affichés. La persistance de ce décalage oblige à commencer tout essai de prospective par un effort de rétrospective. C'est à partir d'une perspective historique que peut être mieux cerné le champ des possibles.

Pour aller dans ce sens, ce texte tente, dans une première partie, de situer de manière très simplifiée la dynamique du champ en rappelant l'essor progressif que ces services ont pu connaître grâce à la croissance,

* Cette contribution s'appuie sur un travail mené depuis plusieurs années avec Bernard Emé au CRIDA (Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie), équipe membre du LSCI (Laboratoire de sociologie du changement des institutions). Ce travail a donné lieu à plusieurs publications, dont Emé, Laville (dir.), 1994.

avant de reprendre les principaux programmes destinés à les promouvoir dans une optique de lutte contre le chômage et de création d'emploi.

Les insuffisances de ces programmes, au regard des potentialités communément admises, peuvent être attribuées en grande partie à un accent excessivement mis sur la solvabilisation de la demande, qui a masqué la nécessité d'une structuration conjointe de l'offre. Faisant leur cette interprétation, les entreprises de services proposent de crédibiliser ce champ d'activité en utilisant les savoir-faire qu'elles ont acquis ailleurs. La seconde partie de ce texte est consacrée à la présentation de cette nouvelle voie qui est susceptible de modifier largement le paysage des services de proximité, mais aussi à l'analyse des principales limites du marché dans ce domaine.

En effet, la complexité relationnelle de ces services amène à s'intéresser, au-delà du "tout marché", à une autre voie défrichée par une multitude d'initiatives locales (cf. par exemple, Commission européenne 1995 ; voir aussi Laville (1992 et 1994). Après avoir tiré les enseignements de ces réalisations en formalisant dans une troisième partie l'idéal-type des services solidaires qui s'en dégage, il est alors possible de s'interroger pour finir sur le rapport de ces services solidaires aux politiques publiques, en essayant de comprendre pourquoi il s'avère aussi difficile dans une période où, par ailleurs, des politiques publiques innovatrices ont participé à la formation d'un socio-local¹.

La dynamique du champ

Pendant longtemps, les services aux personnes ont relevé de l'économie domestique ou de l'action bénévole inspirée par les valeurs de charité chrétienne ou de solidarité laïque. La période d'expansion qui s'ouvre après la seconde Guerre Mondiale modifie largement la donne pour ce qui est de ces services.

La force de la régulation tutélaire

Avec l'installation de l'Etat-providence, des actions volontaires menées par des associations et relevant de la réciprocité vont être intégrées comme sous-ensemble de la redistribution. Sous l'égide de l'Etat-providence, la redistribution ne s'organise pas à partir de la seule action publique, elle

1. Pour reprendre l'expression suggestive utilisée par L. Thévenot dans "Nouvelles figures du compromis", in Eme et Laville (1994).

s'appuie sur une réciprocité qui s'est placée dans l'orbite étatique, que le contrôle exercé soit direct ou qu'il laisse une latitude organisationnelle plus grande dans le cadre d'une collaboration entre l'Etat et des instances représentatives de l'action bénévole. Le système en vigueur favorise le développement d'associations de vastes dimensions, structurées en fédérations nationales et permettant un drainage de moyens conséquents. Il pousse à la centralisation de ces organisations pour qu'elles puissent augmenter leurs moyens.

L'adossement de la réciprocité à l'Etat-providence confère à ce dernier un rôle dans la fourniture des services sociaux. Les associations à but non lucratif de ce secteur vont progressivement être encadrées ou placées sous tutelle de l'Etat organisateur des transferts sociaux. La baisse des solidarités de proximité exprimées dans l'économie domestique conduit, en partie, à la prise en charge par le marché de certaines activités solvables qui se substituent aux services traditionnels rendus dans le cadre de l'économie non monétaire. Mais surtout, les services non remplis par le marché sont, à leur tour, pris en charge par la redistribution à travers des services publics ou des services privés non lucratifs, dont les missions sont encadrées par la commande étatique.

L'aide à domicile fournit une illustration des changements engendrés par la régulation tutélaire. Dans la période d'expansion qui a fait suite à la seconde Guerre Mondiale, l'aide à domicile a été prise en compte dans les financements publics alimentés par le développement de l'Etat-providence. L'aide à domicile est symptomatique à cet égard : relevant d'abord de l'aide sociale, elle s'est ensuite diffusée dans le cadre de l'émergence d'une politique de la vieillesse.

L'ancienne assimilation des personnes âgées à la catégorie des indigents a très vite facilité l'accès des services d'aide ménagère à l'aide sociale, précédant en cela les réflexions sur la politique de la vieillesse. Le premier financement public de l'aide ménagère est celui de l'aide sociale. Le décret du 29 novembre 1953 mentionne pour la première fois une aide sociale spécifique aux personnes âgées (allocation mensuelle d'aide à domicile). En 1954, l'aide en nature est instituée. Jusqu'en 1962, l'aide sociale est officiellement reliée à l'état médical des demandeurs. Les origines de l'aide à domicile sont donc strictement médicales. L'aide sociale est un dispositif d'assistance prolongeant la loi de 1905 sur l'assistance obligatoire. L'aide ménagère se présente comme un moyen de contrôle social et de "désencombrement" des hôpitaux (Nogues et al. 1984).

Dans les années soixante, les premiers éléments d'une politique de la vieillesse sont ébauchés. Le rôle de l'Etat s'élargit. Du fait de l'insuffisance des soins au foyer, de la misère des hospices et des maisons de retraite, alors

que les personnes âgées deviennent démographiquement importantes, on met en avant l'aide à domicile et l'aide au logement. En 1960, est instituée la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque. Le rapport de cette commission définit une politique de la vieillesse qui a pour objectif la prévention des dépendances résultant du vieillissement par l'intégration de la personne âgée dans son environnement. Ainsi, "l'accent doit être mis en priorité sur la nécessité d'intégrer les personnes âgées dans la société, en leur fournissant les moyens de continuer, le plus longtemps possible, à mener une vie indépendante par la construction de logements adaptés, par la généralisation de l'aide ménagère, par la création de services sociaux de toute nature qui leur sont nécessaires, par l'organisation de leur occupation et de leurs loisirs". La protection des personnes âgées à leur domicile doit être à la fois sociale et sanitaire. La politique de la vieillesse développée par la commission prend également en compte toutes les questions socio-économiques relatives à la vieillesse (retraite, emploi, logement, information) et à la coordination administrative.

Certes, les effets du rapport Laroque ne sont que très peu marqués dans les interventions publiques en faveur de la vieillesse. Le programme finalisé du 6e plan (1970-1975) et le programme d'action prioritaire n° 15 du 7e plan (1975-1980) n'atteignent pas leurs objectifs, faute de moyens suffisants. Néanmoins, les services d'aide ménagère s'organisent dans les années 1970, avec les moyens disponibles. La prestation d'aide ménagère aux familles est créée et l'aide à domicile est prise en charge par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Malgré les difficultés liées en particulier au cloisonnement entre sanitaire et social, l'aide ménagère s'est ainsi imposée avec le temps, non sans avoir à supporter l'éclatement entre les différents financeurs : l'aide sociale couvre par les impôts locaux près de la moitié du coût de l'aide ménagère ; un tiers est financé par la CNAVTS, 10 % par les autres régimes de retraite et environ 15 % par les usagers.

De plus, la volonté de professionnaliser ce service, née des aides ménagères elles-mêmes au cours du développement et de l'organisation des services, a été admise. En 1982, le Secrétariat d'Etat chargé des personnes âgées reconnaît la vocation sociale de l'aide ménagère : "l'aide ménagère reste un des services indispensables au maintien à domicile, mais de multiples améliorations sont nécessaires afin d'en renforcer l'efficacité, d'en simplifier la gestion et d'en faciliter l'accès aux personnes âgées les plus dépendantes. Elle exerce une profession à vocation sociale" (*Revue de la CFTC* 1988). L'aide ménagère n'est pas une femme de ménage, son travail ne se limite pas aux tâches domestiques (circulaire ministérielle du

7 août 1982). Les aides ménagères demandent une reconnaissance qu'elles obtiennent avec la convention nationale collective de 1983 (Convention collective nationale des organismes d'aide à domicile ou de maintien à domicile).

Dans cette convention collective, la profession d'aide ménagère est définie en termes complémentaires des autres intervenants à domicile. L'aide ménagère a pour mission d'accomplir chez les personnes âgées un travail matériel, moral et social, contribuant à leur maintien à domicile. Elle peut effectuer ce même travail chez les personnes ayant perdu la possibilité de mener une vie active et dont la situation matérielle ou sociale nécessite l'intervention d'une aide extérieure. Son action se définit jusqu'à la limite des actes nécessitant l'intervention d'une personne exerçant une profession autre que la sienne. Les activités de l'aide ménagère ne sauraient se limiter à des travaux ménagers : elles permettent notamment aux bénéficiaires d'assurer leur indépendance et de maintenir des relations avec l'extérieur (CFTC 1988).

Parallèlement, dans les années 1980, la volonté publique de mettre sur pied un soutien à domicile qui soit, d'une part, une réelle alternative à l'hospitalisation et, d'autre part, une réponse plus adéquate aux hospitalisations sans objet pour des personnes âgées dépendantes, débouche sur l'institution des services infirmiers à domicile (SIAD) et, complémentairement, sur les auxiliaires de vie s'adressant à des personnes très dépendantes ou handicapées.

Ainsi, en dépit d'une sédimentation dans le temps de financements et de professions, l'offre de services d'aide à domicile s'est tout de même structurée en une trentaine d'années autour d'associations employeuses, comme l'indique le tableau ci-dessous. Les résultats obtenus, en termes de

Nombre de services et d'aides à domicile en 1983 et 1986

FEDERATIONS	1983		1986	
	Services	Salariés	Services	Salariés
FNAAFP	13	1010	13	1046
FNADAR	25	2500	40	6500
FNAFR	654	5238	700 ⁽¹⁾	5112 ⁽¹⁾
UNAADM	1678	20680	1866	20050
UNASSAD	900	40461	828	36649
CCAS&SIVOM	n.d.	n.d.	n.d.	20000

(1) En 1985.

(Source : Ministère de la Solidarité)

services comme d'emplois générés, sont loin d'être négligeables : en 1990, par exemple, les aides ménagères étaient environ 95 000, essentiellement employées par des associations, pour plus de 500 000 bénéficiaires.

En somme, l'innovation sociale dont les associations ont été porteuses a conduit à leur reconnaissance en révélant les demandes sociales non prises en compte par l'Etat qui, voyant les fonds disponibles pour la redistribution augmenter régulièrement, a, en retour, financé de fortes créations d'emploi dans les associations. La nécessité et l'obligation de technicité (connaissance des circuits pour les financements, remise de rapports sur les activités, qualification des permanents) demandées par l'Etat² aux associations renforce la prééminence du professionnalisme sur le bénévolat. Finalement, la régulation tutélaire de la période des "Trente glorieuses" conduit à une forte dépendance des initiatives associatives vis-à-vis des pouvoirs publics et aussi à un effacement des activités gratuites dans les associations gestionnaires par rapport au travail salarié. Bien sûr, ces évolutions s'expriment sous forme de tendances plus ou moins marquées et certaines associations maintiennent une forte référence à leurs valeurs initiales ; néanmoins les modes de financement induisent un découpage des prestations en fonction de cadres budgétaires qui infléchissent les logiques de projet, et le bénévolat se concentre souvent dans les tâches de coordination, de gestion et de représentation.

Les déceptions engendrées par le traitement social du chômage et les emplois de proximité

La régulation tutélaire tirait sa force de l'accroissement des moyens de l'Etat-providence, conditionné par la vigueur de l'expansion. Avec le ralentissement des taux de croissance s'ouvre la crise de l'Etat-providence. D'où les stratégies mises en oeuvre pour développer les services de proximité qui essaient de concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux à partir du milieu des années 1980.

Sans remettre en cause le traitement social du chômage, car il a permis d'éviter bien des exclusions définitives, ses limites dans le domaine des services de proximité apparaissent évidentes pour les acteurs locaux qui le mettent en oeuvre. La première limite tient à la logique des places disponibles qui supprime la logique d'itinéraire personnel, à l'image de ce qui se passe dans la formation. Quelles que soient les préoccupations

2. Dans toute cette partie, l'Etat est pris dans son sens générique sachant qu'il renvoie à des institutions publiques ou semi-publiques qui interviennent, à des degrés divers, dans les financements de l'aide à domicile : département, aide sociale, caisses d'assurance maladie, caisses de retraite.

qualitatives de départ, la pression exercée par le volume du chômage est telle qu'elle entraîne un glissement vers les objectifs quantitatifs. Si de fortes garanties sont prises au début des programmes pour empêcher qu'ils ne se substituent à des emplois réguliers des secteurs privé ou public et pour qu'ils soient vecteurs d'une réelle insertion, ils se retrouvent progressivement grignotés. "Dans les communes, notamment, dont les effectifs sont en baisse régulière, il est difficile d'éviter que certaines tâches ne soient maintenues et prises en charge par des personnes bénéficiant de ces programmes. Cette poursuite du service public par d'autres moyens a fait naître, aux marges du service officiel, un marché du travail particulier où des tâches peu qualifiées sont effectuées dans le cadre de contrats de travail de courte durée et mal rémunérés" (Auer 1990, p.56).

Cet état de fait génère une seconde limite, l'amalgame entre insertion et services de proximité. Le dispositif propre au traitement social du chômage tend à dévaloriser des activités conçues plus pour les gens à insérer que pour les usagers. Elles deviennent le fondement d'un second marché du travail et n'arrivent pas à jouer un rôle effectif de transition entre le chômage et l'emploi, alors même que les postes créés restent temporaires et ne facilitent pas un apprentissage dans la durée. Cette confusion sur la nature de l'objectif poursuivi, cette incompatibilité entre postes temporaires et besoins permanents produisent des dysfonctionnements, en particulier pour les services aux personnes qui nécessitent des qualifications sociales importantes. Il en résulte des frustrations réciproques : les représentants des collectivités territoriales et de l'administration qui encouragent les actions dans ce domaine sont déçus des résultats obtenus, les promoteurs et prestataires s'estiment mal soutenus ; quant aux usagers, ils n'ont recours aux services proposés qu'en l'absence d'autres choix.

C'est en cela que le traitement social du chômage semble entretenir le malaise associatif. Dans les années 1980, l'État a avoué qu'en matière d'insertion il ne pouvait agir seul. Le rôle des associations a ainsi été reconnu. Fortement mobilisées pour ce traitement social qui a correspondu à un mouvement de professionnalisation gestionnaire de leur part, les associations se sont retrouvées prises dans une mise en oeuvre de mesures et de programmes, à tel point que beaucoup s'interrogent sur le sens et la maîtrise de leur action.

Les inconvénients liés au recouvrement entre insertion et services de proximité ont été mis en évidence dès la fin de la décennie³. Le mot d'ordre qui s'est alors imposé a été celui de la création de "vrais emplois"

3. C'est l'une des conclusions du rapport de X. Grefffe (1990).

que la politique en faveur des emplois familiaux a voulu opérationnaliser en 1991. La principale réforme de ce programme a porté sur un crédit d'impôt accordé à tous les foyers imposables créateurs d'emplois à leur domicile. Si des mesures annexes ont été prises en faveur des associations, dans les faits, les emplois familiaux ont largement favorisé l'essor de rapports de gré à gré entre employeur individuel et salarié. Le contrat de gré à gré n'est évidemment pas nouveau, il est même la base de toute l'activité de service à domicile depuis des centaines d'années. La "bonne à tout faire", la nurse, la dame de compagnie, la femme de ménage étaient recrutées par voisinage, par réseau de classe sociale. Elles peuvent aussi l'être aujourd'hui par petites annonces ou agences de l'emploi. Parfois une réputation les précède, qui rassure l'employeur. Le plus souvent, ce sont deux inconnues qui se mettent d'accord.

Et le premier bilan des emplois familiaux semble confirmer les faiblesses de ce type de contrat pour toutes les tâches qui dépassent le simple ménage ou le "coup de main" occasionnel. Certes la création de 95 000 emplois est annoncée pour 1992, mais ce chiffre est trompeur. Nombre d'emplois ont officialisé un travail informel ou ont permis d'en augmenter le nombre d'heures, les salariés nouveaux ne sont qu'environ 28 000 dont 66 % ne travaillent pas plus de cinq heures par semaine et dont à peine la moitié était auparavant au chômage. Les tâches remplies sont peu qualifiées, 71 % concernent le ménage, et les nouveaux employeurs se recrutent parmi les professionnels libéraux ou les cadres supérieurs à 46%⁴.

En somme, les politiques suivies en France depuis plus d'une décennie ne sont pas à la hauteur de leurs objectifs affichés. Pour concrétiser le gisement potentiel d'emplois dans les services de proximité, elles ont d'abord recouru à différentes mesures relevant du traitement social du chômage : comme le dit Elster (1988), elles questionnent sur l'estime de soi qui résulte de tâches occupationnelles se confondant souvent avec un simple droit au revenu. Ensuite, l'abaissement du coût du travail a été à son tour testé. Véritable "cadeau pour les riches", selon l'expression de Dupeyroux (1991), puisque les particuliers peuvent déduire de leurs impôts la moitié des sommes dépensées pour un employé de maison, les emplois familiaux sont loin de constituer une panacée. Malgré la rhétorique sur ces "vrais emplois", il y a là un choix délibéré en faveur de l'emploi qui admet comme contrepartie un accroissement des inégalités. On en vient à opter pour l'emploi au détriment de l'égalité sociale, suivant les préconisations de l'OCDE selon lesquelles la création d'emploi dans les

4. Données tirées de "L'incitation fiscale à la création d'emplois familiaux". *Premières informations DARES*, n° 324, 15 mars 1993.

services aux personnes exige l'augmentation des différences au sein de l'échelle des rémunérations.

L'horizon d'un nouveau marché

C'est pourquoi, selon les termes du CNPF qui en fait l'un de ses axes de travail, "l'heure est venue de dépasser les querelles idéologiques, en profitant du consensus national qui semble s'instaurer, pour lever les obstacles à l'émergence d'un marché des services à la personne, lesquels correspondent à une forte demande".

L'apparition des entreprises de services

Dans cette voie de marchandisation des services de proximité, des mécanismes d'ajustement entre offre et demande, qui prennent en compte les singularités du champ d'activité, sont à concevoir.

Du côté de l'offre, il convient de sortir des "petits boulots" au profit "d'une offre industrielle, seule capable d'apporter l'innovation, la sécurité, la reproductibilité et l'homogénéité qui sont, de l'avis général, les principales attentes à l'égard de la qualité des services à la personne"⁵. Le succès dépend du "professionnalisme du comportement", c'est-à-dire de "compétences comportementales et relationnelles" que les entreprises de services ont su identifier, développer et qu'elles sont en mesure d'enseigner en particulier par l'apprentissage.

L'investissement des entreprises dans ce domaine n'est toutefois réalisable que si des réformes concernant la demande sont parallèlement apportées. Du côté de la demande, le plaidoyer pour une régulation marchande prend appui sur une critique de la régulation tutélaire telle qu'elle s'est exercée pendant la période d'expansion. Le service a été "collectivisé", ce qui le rend "anonyme" et "déresponsabilise" le citoyen. Ce système est "inflationniste" puisqu'il "empêche l'instauration d'une relation client-fournisseur" et que "le bénéficiaire n'est pas, exclusivement et directement, le payeur". Pire, "trop souvent, c'est l'origine du financement qui guide la définition, l'organisation et le contenu du service, et non l'analyse du besoin, c'est trop souvent la même personne morale qui collecte, commande et réalise, développant ainsi un système pervers".

5. Les citations de ce paragraphe sont extraites du rapport du CNPF (1994).

L'argumentation amène à réduire la diversité des offres existantes au seul modèle d'un système "collectivisé". Derrière cette attaque en règle des modes de structuration antérieurement adoptés pour ce champ d'activité se profile la conviction que leur marchandisation constitue aujourd'hui un gage de crédibilité pour les services de proximité. Le secteur marchand peut leur apporter "sa compétence, sa compétitivité et sa capacité d'ingénierie organisationnelle". Une offre de qualité émanant des entreprises de services est donc de nature à rétablir la confiance qui fait défaut envers le prestataire, une fois que la liberté aura été rendue au consommateur.

En prenant parti sur ce problème, le CNPF manifeste l'importance prise par le thème des services de proximité. L'approche qu'il propose souligne, à juste titre, combien la notion de confiance est vitale dans une relation de personne à personne qui distingue les services de proximité d'autres champs d'activité. Mais la marchandisation est-elle le seul mode d'institutionnalisation susceptible de créer les conditions de cette confiance par la mise en place d'une offre industrielle définie par son professionnalisme ?⁶ Le choix du consommateur est-il forcément la traduction de cette confiance ? Ces questions ne peuvent être éludées et diverses recherches théoriques ou études empiriques y apportent des éléments de réponse.

Les limites du marché

Parmi ces recherches figurent d'abord celles relevant de la théorie du choix institutionnel, dont les auteurs, partis d'une volonté de comprendre la persistance des organisations à but non lucratif dans ces services, ont mis en évidence "les échecs du marché" (cf. notamment Anheier et Seibel 1980, Weisbrod 1988, Powell 1987), dus à l'asymétrie d'information entre le prestataire et l'utilisateur et à la présence d'externalités.

L'une des conditions de l'efficacité du marché est l'information parfaite du consommateur, qui est loin d'être assurée en matière de services aux personnes. L'asymétrie d'information entre le prestataire et l'utilisateur peut provenir de la sélection adverse (Enjolras 1994, pp. 111-113) qui se produit quand le savoir pertinent sur la qualité est inégalement réparti. Devant la difficulté d'objectivation des critères de qualité, l'utilisateur est

6. Un problème n'est pas traité dans ce texte, celui de l'assimilation dans le rapport du CNPF de l'industrialisation et de la professionnalisation alors que J. Gadrey montre bien qu'il existe deux formes polaires de rationalisation du travail et de l'organisation, l'industrialisation et la professionnalisation ; cf. Gadrey (1994).

démuni d'éléments d'évaluation et le fournisseur peut en tirer avantage en réalisant un surprofit : il peut vendre un service de faible qualité au prix d'un service de haute qualité (Enjolras 1994, p.188). Comme les services touchent à l'intimité des usagers, ceux-ci, qui cherchent à être sécurisés, peuvent être rassurés par un prix élevé qu'ils confondent avec une assurance de qualité. Cette tendance est renforcée par la situation de pénurie qui frappe les services aux personnes et l'urgence de trouver une solution pour les ménages concernés. Ainsi pour l'accueil des jeunes enfants, "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 traduisent alors une adaptation réaliste à une situation de carence comme une rationalisation *a posteriori* de décisions antérieures" (Grefte 1990, p.47). La souveraineté du consommateur est théoriquement attestée par la possibilité de se retirer de la transaction mais, dans les faits, la défection ne peut que rarement s'exprimer.

L'asymétrie d'information peut aussi provenir du risque moral (Enjolras 1994, p.108-111) existant quand le prestataire doit entreprendre une action qui a une incidence sur la valeur accordée à la transaction sans que l'usager ne puisse contrôler ou contraindre cette action. Le fournisseur peut alors réaliser un effort moindre que celui qu'il s'est engagé à fournir aux termes du contrat. Dans le cas de l'aide à domicile, cette propension est accentuée si l'usager est dans un état de dépendance. Dans le cas de la garde d'enfants, en l'absence des parents, aucun contrôle réel n'est possible durant la prestation.

De plus, si l'on ne se place plus du point de vue du client mais du point de vue de la société, l'optimalité du choix sur le marché est également entachée par la présence d'externalités au sens où le service peut être affecté par une tierce personne non impliquée dans la décision de consommer. Dans les services aux personnes, la famille ou l'entourage bénéficient pour partie du service fourni, en particulier pour le maintien à domicile des personnes à mobilité réduite. Le marché ne parvient donc pas à couvrir tous les besoins ressentis, parce que la demande exprimée n'émane que des usagers directs solvables.

Les causes d'externalités et d'asymétries informationnelles se cumulant, il est, en conséquence, pour le moins rapide de conclure à la supériorité d'une régulation concurrentielle. Le problème apparaît plus complexe. Pour arriver à réduire "l'incertitude critique" sur la qualité, l'épreuve du marché peut ne pas s'avérer suffisante et ne pas lever les obstacles empêchant le recours aux services.

La solution peut alors passer par une opération de compromis, dans laquelle le mode de connaissance marchand cristallisé dans le prix peut se

conjuguer avec un autre mode de connaissance résultant d'une convention entre prestataire et usager, constitutive du service. L'incomplétude du marché comme mode de coordination dans ces services à forte dimension relationnelle appelle la mobilisation de dispositifs complémentaires susceptibles de produire un cadre commun qui précise la définition des prestations⁷. C'est ce que Gadrey note quand il insiste sur l'importance des institutions de socialisation et de régulation du rapport de services incluant des procédures et des instances d'édiction de normes et d'évaluation admises par toutes les parties prenantes (Gadrey 1990). Si les composantes d'un service ne peuvent être objectivées, elles supposent pour être identifiables la construction d'une confiance basée sur l'intersubjectivité. Si des organisations marchandes peuvent oeuvrer dans ce sens pour signaler la qualité de leurs prestations par la qualification de leurs salariés et se bâtir une régulation par l'établissement de codes déontologiques, rien ne permet de conclure qu'elles sont les seules à pouvoir le faire.

Les services solidaires

A cet égard, il semble que les organisations non lucratives, c'est-à-dire principalement les associations en droit français, présentent même l'atout d'une absence d'appropriation privée des surplus réalisés. De ce fait, elles peuvent plus aisément créer les conditions de la confiance parce qu'elles ne sont pas soumises à l'impératif de rentabilisation du capital investi. En leur présence, l'utilisateur se trouve débarrassé du soupçon que le prix demandé pourrait intégrer un surprofit qu'il n'aurait pas les moyens d'empêcher. L'association offre l'avantage de n'avoir aucun intérêt à profiter de l'asymétrie informationnelle.

Pour la même raison, elle se prête plus facilement à l'expression et à la participation de l'utilisateur comme de ses proches, ainsi qu'à tout autre engagement volontaire. Si le statut associatif ne garantit pas la qualité, il est du moins favorable à l'exercice en son sein d'une incitation à la prise de parole. A condition que les opportunités offertes par le statut soient véritablement saisies par les responsables associatifs, il se prête plus qu'un statut commercial à la mise en place d'un dialogue entre usagers, prestataires et bénévoles, qui est un moyen d'atteindre un accord sur les attentes légitimes et la qualité (Pestoff 1994). Les associations, principales

7. Sur ces notions d'incertitude critique, de compromis et de conventions, d'incomplétude du marché, cf. Boltanski et Thévenot (1991).

prestataires de services, ont bénéficié d'un quasi-monopole local dans la période où dominait la régulation tutélaire. Cet état de fait, conjugué avec des modalités de financement axées sur des prestations conventionnées, renvoyait à des contraintes bien différentes de celles qui règnent dans une situation concurrentielle qui s'est imposée rapidement. Les nouvelles contingences amènent ainsi à définir aujourd'hui comme un enjeu central la question des fonctionnements associatifs. C'est de leur capacité à garantir une expression des usagers et à mobiliser des engagements volontaires diversifiés comme à trouver de nouveaux équilibres financiers appropriés à un contexte plus ouvert que dépend, à terme, la légitimité de l'offre associative de services. De ce point de vue, un idéal-type⁸ se dégage tant à partir d'associations anciennes qui ajustent leur organisation à la nouvelle donne que d'associations ayant émergé dans les dernières années, c'est celui des services solidaires.

Cet idéal-type des services solidaires, tels que défini à l'issue de recherches menées en Europe et en Amérique (Laville 1992 et 1994) présente deux caractéristiques majeures :

- Les services sont conçus à travers des micro-espaces publics qui permettent une construction conjointe de l'offre et de la demande.

Le cas le plus emblématique est celui des usagers qui s'organisent eux-mêmes, mais il ne constitue qu'un cas de figure parmi d'autres. Les acteurs promoteurs sont parfois des promoteurs qui, ayant constaté l'absence d'un service dont ils souhaiteraient bénéficier, se lancent dans une action bénévole, cherchant ensuite, pour certains d'entre eux, une professionnalisation grâce aux services créés. Ce sont aussi des professionnels critiques par rapport à leurs modes d'intervention habituels, qui conçoivent de nouvelles modalités d'intervention intégrant plus le vécu des usagers tout en trouvant des compromis avec les exigences institutionnelles. Au-delà de la simple production d'un service, la préoccupation de ces professionnels incorpore la volonté de sortir les usagers de leur isolement à partir du service. Ce sont encore des professionnels qui vont plus loin en mettant sur pied des services où les usagers deviennent des bénévoles, la dynamique d'entraide mutuelle étant l'un des objectifs poursuivis. Cependant, quelles que soient les différences entre les promoteurs, tous se rejoignent par les finalités poursuivies :

8. Comme l'a énoncé Weber qui a introduit ce concept "on obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène" Weber (1959, p. 180). Ce tableau de pensée n'est pas une représentation exacte de la réalité, mais il accentue certains traits pour les besoins de la recherche. L'idéal-type ne se confond pas avec le réel, il en dégage les composantes pour préciser des hypothèses et caractériser des phénomènes. En cela, il est un moyen de connaissance et non une fin en soi.

prendre en compte le vécu des usagers et construire de la socialisation. Ils veulent produire des services fondateurs de l'individu comme acteur et la création d'emplois qui en découle est intégrée dans une dynamique locale porteuse de sens.

Ce recours à la prise de parole, plus qu'à la défection⁹, s'avère précieux dans les services aux personnes parce qu'il permet d'introduire une proximité entre prestataires et usagers. En effet, lorsque les usagers ne maîtrisent pas les données nécessaires pour fixer un cahier des charges aux prestataires, un dialogue régulier les autorise à transmettre plus d'informations sur le vécu du service que ne le ferait leur simple désaffection. Pour engendrer l'appel au service et en maintenir la qualité, les services solidaires proposent de spécifier les critères de qualité à partir d'un dialogue entre prestataires et usagers qui atteste de leur proximité. Ils peuvent être considérés comme donnant une possibilité de choix qui élargit le champ des possibles, en complément d'autres services dans lesquels l'usager est plus limité à l'acceptation de l'offre ou à son refus.

- Une fois créés, les services solidaires se consolident par une hybridation entre ressources marchandes, non marchandes et non monétaires.

La vente de prestations et les conventions avec les pouvoirs publics doivent relayer l'engagement volontaire initial et permettre de pérenniser des structures où salariat de droit commun et bénévolat se complètent pour pérenniser les actions. L'hybridation constitue une stratégie de consolidation pour des services dont l'identité a été préalablement affirmée : ce sont bien les combinaisons équilibrées entre ces trois types de ressources qui peuvent, seules, garantir aussi bien l'autonomie des services, gagée sur leur multi-dépendance, que leur viabilité économique ; combinaisons qui, en outre, impliquent un réinvestissement des résultats dans l'activité et une propriété durablement collective de ces résultats. La notion d'hybridation ne désigne pas seulement le recours à trois types de ressources que les associations mobilisent depuis longtemps, elle évoque une négociation autour du projet pour aboutir à une répartition des ressources qui en respecte les fondements. En cela, l'hybridation se distingue de la juxtaposition de financements cloisonnés ou du financement par la redistribution à titre principal.

Cette manière d'appréhender les services de proximité comme des services solidaires souligne l'importance, pour la relation de service, de la question des rapports entre usagers, bénévoles et professionnels et de celle

9. Pour reprendre les catégories d'A.O.Hirschman: *voice* (prise de parole) et *exit* (défection) (Hirschman 1972).

de la complémentarité des ressources¹⁰. En cela, au lieu de considérer la marchandisation comme l'unique voie de développement de ces services¹¹, elle contribue à faire de leur construction institutionnelle et organisationnelle un choix de société, en mettant l'accent sur la diversité des solutions possibles, aussi bien pour l'accessibilité des activités que pour la place des acteurs.

Les services de proximité ne peuvent plus être créés par le biais d'une régulation tutélaire qui s'avère dépassée tant en termes de coûts que de déficit de personnalisation. Ils n'ont pu se développer quand ils ont été transformés en simples outils de politiques d'emploi et d'insertion, car l'oubli de l'usager a trop marqué ces approches instrumentales. De nouvelles modalités d'ajustement de l'offre et de la demande peuvent aider à "sortir d'une position où le demandeur est souvent contraint de se mouler dans les offres formelles existantes" (Association des Maires de France 1994, p.10). Mais la prise en compte de l'attente réelle des personnes n'est pas l'apanage d'une offre marchande. Si la majorité des personnes interrogées sur cette question préfèrent passer par un intermédiaire dans un but de sécurité et de simplification des démarches, si elles insistent sur l'importance d'un bon contact (Association des Maires de France 1994, p.9), toute une gamme de réponses peut se conformer à ces vœux. Dans une optique pluraliste, le débat sur les places respectives des services marchands et des services solidaires peut contribuer à éclairer les choix qui se présentent dans une société où les formes d'accès aux services vont fortement influencer sur les modes de vie. Pour que ce débat puisse voir le jour, encore faudrait-il que chacune des options puisse réellement trouver un appui auprès des pouvoirs publics pour qu'ensuite leurs effets respectifs puissent être évalués. Or, il existe dans les politiques publiques une discrimination négative à l'égard des services solidaires qui incite à la réflexion.

Services solidaires, "socio-local" et droit à l'initiative

De ce point de vue, l'expérimentation nationale mise en oeuvre par

10. Rappelons que ces deux dimensions ne concernent pas uniquement quelques projets-pilotes récents ; elles sont en effet essentielles pour le devenir d'associations anciennes comme l'indique l'étude : "la qualité de l'aide à domicile, un nouveau défi social" initiée par l'une des principales fédérations nationales, la FNADAR (Fédération nationale des aides à domicile en activités regroupées) et réalisée par RHESUS (Association pour la recherche en sciences humaines et sociales), Fondation de France, Paris, 1995.

11. Ce qui est le cas de nombreuses approches, par exemple Rochefort (1993) ou Debonneuil et Lahidji (1994).

l'Agence pour le développement des services de proximité¹² a permis de recenser les principaux obstacles repérés par les promoteurs de services solidaires.

L'échantillon de quarante projets sur lequel repose ce recensement, à défaut d'être représentatif, permet d'identifier les difficultés communes rencontrées par les initiateurs de ces services.

Trop souvent les porteurs de projet se retrouvent dans une situation délicate parce qu'ils sont obligés de "faire leurs preuves" avant de pouvoir prétendre à un financement de départ. Une sélectivité de fait est introduite par la nature des circuits de financement, même pour des procédures en principe les plus ouvertes, comme le Fonds Régionalisé d'Initiatives pour l'Emploi (FRILE). L'absence de locaux ou la mise à disposition de locaux sous une forme non contractualisée n'aident pas non plus les porteurs de projets à préciser les "règles du jeu" dans leurs relations avec l'environnement. Le "filtrage" initial élimine un grand nombre de projets émanant de groupes motivés, mais peu familiarisés avec les financements institutionnels, tout particulièrement ceux qui sont émis par des groupes dans des quartiers dégradés ; au lieu d'être entendus et soutenus dans leur formulation, ils se trouvent systématiquement découragés parce qu'ils manquent de réalisme au regard des critères administratifs courants.

Dans ces conditions, les projets menés à bien se limitent trop souvent à ceux que défendent des promoteurs ayant une connaissance approfondie des circuits administratifs, soutenus par des notables locaux ou bénéficiant d'agents de développement local mis temporairement à disposition par des institutions sociales, des collectivités locales... Il en résulte une véritable inégalité devant l'initiative. De plus, la précarité statutaire des promoteurs et du personnel oblige fréquemment à résoudre les problèmes de continuité des projets en recourant aux mesures pour l'emploi et l'insertion, et donc à se rabattre d'une logique de projet sur une logique de programme. Enfin, l'investissement initial et la constitution du fonds de roulement soulèvent des difficultés quasi-insurmontables sans l'engagement des créateurs sur leurs biens propres.

Pour résumer, une politique des services orientée vers le soutien aux projets d'acteurs reste à concevoir. De tels constats, aussi partiels soient-ils, amènent à critiquer le "socio-local" tel qu'il s'est constitué dans les années 1980. Ce socio-local est né de l'incapacité des politiques sociales

12. L'ADSP, Agence de développement des services de proximité, est une association selon la loi 1901 qui a été créée en 1989 afin de réaliser l'expérimentation nationale d'un programme de développement de services de proximité. Ce programme, soutenu par le Fonds social européen, des institutions nationales, régionales et locales, a concerné 40 projets sur 20 sites nationaux.

traditionnelles à résoudre des problèmes liés aux mutations contemporaines. 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 observateurs (Arocena 1986, Donzelot 1986 et 1991, Pharo 1986), 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'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 de la réalité" (Pharo 1986).

L'irruption de ce socio-local 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 socio-local a mis en valeur la notion de partenariat qui "attribue un sens politique à l'action économique" (Pharo 1986, p.287) en même temps qu'il manifeste "un retour à la conception arendtienne de la politique comme association pour l'action" (Donzelot 1991, p.35). 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 inter-institutionnelle s'est alors développé un corps "d'ingénieurs sociaux", détenteurs d'un pouvoir d'expertise par leur 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.

Les exemples d'une telle dérive abondent : 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 participation (Milet 1990). 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.

Les résultats obtenus par le socio-local apparaissent donc ambivalents. Certes, il a engendré de réelles innovations institutionnelles par la territorialisation des politiques, la discrimination positive vis-à-vis d'espaces défavorisés et le recours à la contractualisation. Néanmoins, ces changements ont surtout permis une réduction de dysfonctionnements internes au système d'action publique.

C'est pourquoi l'institution d'un socio-local ne peut offrir des perspectives pour les citoyens confrontés à la crise du lien social et de l'emploi que s'il débouche sur la reconnaissance d'un véritable droit à l'initiative qui apparaît comme la condition d'un soutien aux services solidaires. En cela, la préservation d'activités économiques génératrices de socialisation devient une nouvelle frontière pour les politiques publiques. Dans un pays marqué par la place de l'Etat garant de l'intérêt général, la question est que "des segments de la société civile puissent être reconnus comme des sujets de droit et des instances productives d'un droit autonome par rapport à la loi d'essence étatique" (Rosanvallon 1981, p.117). C'est à l'inégalité devant l'initiative qu'il convient de remédier et, pour ce faire, il serait judicieux de partir des limites des dispositifs actuels de soutien à cette initiative. Par exemple, l'évaluation du FRILE repère bien des inadéquations : "les initiatives de développement supposent en effet de la durée. La notion d'initiative pour l'emploi ne se réduit pas à une séquentialité d'actions juxtaposées. Elle suppose des démarches itératives et la patiente structuration des synergies locales. Ces exigences sont notamment peu compatibles avec les contraintes de l'annualisation budgétaire" (Perret 1994). Sortir de logiques de programmes au profit de logiques de projets déterminés par les acteurs eux-mêmes, qu'ils soient chômeurs, travailleurs sociaux, jeunes ou retraités, supposerait d'intégrer la

notion de durée et d'utiliser avec souplesse les financements d'action sociale, de formation et de création d'emplois en fonction de réalités toujours singulières ; ce qui renvoie au passage d'un Etat animateur (Donzelot et Estèbe 1994), issu de la décentralisation et des politiques sociales innovantes, à un Etat partenaire ou catalyseur.

Le renouveau de l'action publique ne peut pas entièrement résulter de l'élaboration de nouvelles politiques et de la recomposition des compétences. Celles-ci ne peuvent prendre sens que si elles s'accompagnent d'une légitimation des initiatives de la société civile. C'est sur ce point que le changement s'avère le plus ardu parce qu'il se heurte de front à deux conceptions, l'une, fortement ancrée dans l'histoire française, selon laquelle l'écoute de la société civile signifierait un renoncement au politique, l'autre, tout aussi partagée depuis la période d'expansion, selon laquelle la formation et l'entreprise représentent les voies royales de l'insertion.

Pourtant, malgré les obstacles soulevés par l'évocation d'un tel droit à l'initiative, quelques politiques adoptées récemment dans différents pays semblent déjà s'inscrire dans cette logique.

Le projet danois pour le développement social (SUM) offre un premier exemple. L'idée générale était celle d'une désinstitutionnalisation de l'action sociale en vue de satisfaire des besoins humains par nature imprévisibles. L'objectif était de renforcer l'initiative locale et le travail social préventif. Ne disposant que d'un budget limité, de l'ordre de 305 millions de francs, ce projet mené de 1988 à 1991 a voulu contribuer à un développement durable d'expériences plutôt qu'à des expérimentations temporaires. Sur 4 000 demandes 1 800 projets, relevant pour l'essentiel des services de proximité, ont ainsi été appuyés. Le principal effet identifié par les dirigeants des services sociaux des comtés et des municipalités a été l'amélioration de la qualité des services pour 71 % d'entre eux, et l'innovativité dans leur mise en oeuvre pour 87 %, grâce à de nouvelles prestations et méthodes où la place des citoyens s'est avérée centrale.

Dans des registres différents, plusieurs expériences québécoises méritent aussi l'attention, d'autant plus que le Québec se situe à la croisée des traditions américaine et européenne pour ce qui est du partage entre économique et social. Comme le montre bien la synthèse de Levesque (1993) dont sont tirées les quelques données qui suivent, la principale leçon que nous livre le Québec est celle des complémentarités trouvées entre redistribution étatique, marché et réciprocité. Dépassant la discussion sur les mérites comparés de l'Etat et du marché, elles suggèrent un horizon plus stimulant : différents organismes ont pu trouver un équilibre dans le respect de leur autonomie grâce à un financement partiel de l'Etat complété par des ressources marchandes et réciproques. Dans

le logement social, avec l'aide de l'Etat, 1 100 coopératives d'habitation ont pu offrir 20 000 logements à environ 30 000 personnes pour la plupart à revenus modestes. Selon cette formule, les membres de la coopérative paient un loyer pour rembourser l'emprunt fait pour l'achat et la construction de l'immeuble tout en s'impliquant individuellement et collectivement dans sa gestion et son entretien. Ce faisant, on constate que les coûts de cette formule coopérative "sont de 25 % inférieurs à ceux du secteur locatif sans but lucratif privé, et de 40 % inférieurs à ceux du logement public" (Bouchard 1993, p.273). Venant d'usagers et de professionnels voulant relier les problèmes de santé aux conditions de vie, les centres locaux de services communautaires (CLSC) se sont, quant à eux, progressivement immiscés dans le paysage de la santé et des services sociaux : en 1981-1982, leur budget ne représentait que 2,7 % du budget total du ministère, en 1992, il atteint 6,5%, soit près de 2 700 millions de francs. Toujours selon Levesque, "on peut faire l'hypothèse que les CLSC, tant par leur approche des problèmes sociaux et de santé que par leur mobilisation des employés et des usagers, ont contribué à ce que les coûts de la santé n'augmentent pas en termes réels depuis la mise en place du régime d'assurance-maladie au Québec en 1971".

C'est ce qui explique leur généralisation à l'ensemble du territoire et leur admission comme composante à part entière du réseau public de la santé et des services sociaux. "En raison de leur enracinement dans les communautés locales, les CLSC réussissent plus que toutes les autres institutions du réseau à s'alimenter de la réciprocité en mobilisant le travail bénévole, et, au besoin, en le suscitant. En témoignent non seulement la participation des usagers au conseil d'administration, mais également leur rapport à la communauté locale : participation des usagers à la définition de programmes, intervention d'organismes communautaires pour favoriser la formation d'associations d'entraide. De même, au niveau des rapports de travail, les CLSC se distinguent des autres institutions par une organisation du travail plus ouverte à la participation et au travail d'équipe. Ainsi, au lieu d'être payés à l'acte, les médecins y sont salariés, ce qui est tout à fait exceptionnel au Québec". Pour prendre un dernier exemple, les corporations de développement économique communautaire (CDEC), apparues au milieu des années 1980, s'attachent à inventer un partenariat pour réaliser un mandat concernant l'aménagement du territoire, le développement de l'employabilité et la création d'activités dans des zones ayant subi de plein fouet la désindustrialisation ; s'y retrouvent des initiatives locales de développement cherchant à concilier objectifs économiques et sociaux, des organisations syndicales, qui ont emboîté le pas, et des représentants patronaux (Favreau 1993). Leur budget