

ASSOCIATIONS ET ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES L'EXEMPLE DES SERVICES DE PROXIMITÉ

par Jean-Louis Laville

Un débat récurrent s'est imposé depuis plus d'une décennie sur les services de proximité. Comme le mentionne le rapport du Conseil économique et social¹, il n'en existe pas pour autant une définition communément admise, et le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est abordé de façon pragmatique. Il est toutefois possible de les approcher à travers les services les plus souvent cités que sont l'accueil des enfants et l'aide à domicile pour les personnes âgées. L'intérêt porté à ces services est croissant parce que la demande est supposée être en pleine expansion en raison d'évolutions démographiques, sociales et culturelles. En se centrant sur le cas français, l'objet de cette contribution est de synthétiser les principaux changements ayant affecté les pratiques pour illustrer la question du rapport des associations aux activités économiques.

Il s'agit, dans une perspective historique et compréhensive, d'examiner la place qu'occupent les associations dans ces services de proximité et celles qui sont attribuées aux secteurs public et privé à but lucratif, sur une période d'un demi-siècle [1947-1997].

La rétrospective d'un tel exemple de construction d'un champ d'activités semble en l'occurrence questionner l'analyse axiologique d'un certain nombre d'auteurs qui prônent le développement des associations en les abordant comme des espaces sociaux ayant capacité à promouvoir des formes d'autonomie et d'individuation parce que s'y déploient des relations et des activités hors du travail salarié². Parmi ces auteurs, Jean-Marc Ferry considère les associations comme les vecteurs d'activités « éminemment personnelles » et « d'activités socialisantes par excellence » comme « celles, communicationnelles, où les individus nouent des relations communautaires » [Ferry, p. 104-105]. Pour Roger Sue, qui parle plus d'activités immatérielles, celles-ci correspondent à « l'espace naturel des associations » mieux « à même d'offrir d'authentiques services relationnels à partir des besoins réels de la personne en matière de santé, d'action sociale, d'éducation, de culture ou de loisirs » [Sue, 1997, p. 119]. Il conviendrait selon lui de les reconnaître à travers « un statut d'utilité économique et social » [*ibid.*, p. 166]. L'avancée dans ce sens reposerait donc – et R. Sue retrouve là les formulations de Ferry – sur l'institutionnalisation d'un secteur quaternaire où s'effectuerait

1. *Journal officiel de la République française*, Avis et rapport du Conseil économique et social, *Le développement des services de proximité*, rapport présenté par M. Jean-Paul BAILLY, n° 6, janvier 1996.

2. Les conceptions relevant de cette analyse axiologique sont présentées et critiquées de façon beaucoup plus complète dans l'article de B. Eme « Éléments de contribution à une analyse des différentes conceptions d'un nouveau secteur d'activités », in B. EME, J.-L. LAVILLE, L. FAVREAU, Y. VAILLANCOURT, *Société civile, État et économie plurielle*, 1996, p. 225-260.

« une production collective hors travail » [Sue, 1993, p. 281]. C'est une position proche qu'exprime pour sa part André Gorz quand il évoque des activités « assumées de manière bénévole dans le cadre de réseaux d'aide mutuelle » [Gorz, 1988, p. 180]. Par-delà les différences notables entre ces auteurs, ils se rejoignent par conséquent sur deux points centraux : les associations constituent la référence pour désigner un temps libéré du travail salarié dans lequel l'individu peut échapper à la prégnance de la rationalité fonctionnelle et accéder ainsi à une production de soi.

Or les constats empiriques ci-dessous amènent à s'interroger sur cette conceptualisation.

– D'une part, la malléabilité de la forme associative suscite une interrogation sur la confusion entre association et sphère hors travail. Si les services de proximité revêtent une forte dimension affective parce qu'ils entrent dans l'intimité des personnes concernées, les acteurs associatifs ne les ont pas pour autant consolidés en ne mobilisant que les registres de la convivialité et de la gratuité. La reconstitution des parcours associatifs situe plus la spécificité des associations dans l'articulation entre travail rémunéré et travail non rémunéré que dans le maintien d'une sphère hors travail intangible.

– D'autre part, les services de proximité n'apparaissent pas comme un domaine réservé aux associations, dans lequel le type de prestations appellerait forcément une organisation associative. Au contraire, la tendance dominante est à une concurrence accrue. La période se caractérise plus par une diversification des prestataires que par la confortation d'un monopole associatif. Sous la pression de ces contingences externes, le mouvement interne aux associations traduit d'ailleurs moins la volonté de préservation d'un espace autonome que la tentative de promotion d'un débat sur les combinaisons pertinentes entre autonomie et hétéronomie pour un développement « soutenable » du point de vue des acteurs sociaux impliqués. Au regard des métamorphoses associatives, « la séparation nette entre la sphère de l'hétéronomie et la sphère de l'autonomie pose problème théoriquement et pratiquement³ ». Ce qui est en cause, c'est le passage de cadres analytiques à une catégorisation des expériences vécues. En tout cas, les changements associatifs ne semblent pas confirmer le postulat d'une sphère close de l'expression personnelle et de l'individualisation, échappant à l'emprise des déterminismes sociaux, qui gouverne la théorisation « prométhéenne » de A. Gorz.

Posons donc l'hypothèse que le devenir des associations ne peut être appréhendé à travers une réflexion sur « l'essence » associative qui ignorerait les conditions institutionnelles d'exercice des activités associatives. Autrement dit, au moins pour ce qui est de la France, le champ des possibles associatifs est étroitement lié aux formes évolutives de la régulation publique.

Il est en effet possible d'identifier plusieurs types de régulation publique, qui sont apparus successivement. En première partie, on évoquera de manière très simplifiée la dynamique de l'accueil des jeunes enfants et de

3. Comme le dit B. EME [*op. cit.*, p. 251]. Voir aussi p. 250-252.

l'aide à domicile en France en rappelant l'essor progressif qu'ont pu connaître ces services grâce à une régulation publique qui pouvait être qualifiée de tutélaire. La deuxième partie est consacrée au passage à une régulation intermédiaire destinée à les promouvoir depuis le milieu des années quatre-vingt dans une optique de lutte contre le chômage et de création d'emplois. La troisième partie identifie l'amorce d'une régulation concurrentielle au travers du programme des emplois familiaux. Les insuffisances de ce programme au regard des potentialités communément admises sont attribuées par de nombreux observateurs à la focalisation sur la solvabilisation de la demande qui a masqué la nécessité d'une structuration de l'offre. Faisant leur cette interprétation, les grandes entreprises de services proposent de crédibiliser ces activités en utilisant les savoir-faire qu'elles ont acquis ailleurs et sollicitent pour ce faire un approfondissement de la régulation concurrentielle allant dans le sens de la constitution d'un nouveau marché. La quatrième partie est consacrée à la présentation de cette nouvelle voie.

Néanmoins, les initiatives des entreprises sont loin d'être les seules dans ce domaine et leur impact quantitatif est pour l'heure bien moindre que celui des innovations associatives présentées dans la cinquième partie [Commission européenne, 1995 ; Laville, 1992, 1994]. L'ensemble de ces constats conduit à une sixième partie qui montre à quel point modes de régulation publique et initiatives procèdent à un questionnement mutuel. L'étude des interactions entre modes de régulation publique et initiatives apparaît comme déterminante, au regard des enjeux de société dont sont porteurs les services de proximité.

LA FORCE DE LA RÉGULATION TUTÉLAIRE : DES SERVICES PUBLICS OU « QUASI PUBLICS »

Pendant longtemps, les services aux personnes ont relevé de l'économie domestique ou de l'action bénévole inspirée par les valeurs de la charité chrétienne ou de la solidarité laïque. La période d'expansion qui s'ouvre après la Seconde Guerre mondiale modifie largement la donne. La généralisation de la protection sociale et la constitution de ce qui sera dénommé l'État-providence attribuent aux services sociaux des moyens financiers d'une tout autre ampleur et confèrent aux pouvoirs publics en contrepartie un pouvoir d'édiction des normes et de contrôle les concernant.

L'accueil des jeunes enfants

L'organisation administrative du système français de sécurité sociale fait qu'il existe une caisse chargée de redistribuer les fonds destinés à la politique de la famille organisée à deux niveaux : au niveau national, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) joue un rôle de gestion d'ensemble, de coordination ; au niveau local du département, 115 Caisses

d'allocations familiales (CAF) assurent directement le service des prestations sociales et l'action sociale. La CNAF et les CAF assument une fonction primordiale avec les collectivités locales dans le dispositif d'accueil des enfants de moins de trois ans, l'école maternelle prenant le relais à partir de cet âge.

Des crèches collectives se sont développées, pour la grande majorité, dans le cadre du service public : crèches traditionnelles au nombre de 1 958 en 1994 offrant 101 500 places ou mini-crèches correspondant à des lieux plus petits au nombre de 354 offrant 6 000 places. Les crèches de quartier, plus de 80 % du total, sont gérées par les municipalités, par des associations ou des CAF et sont ouvertes aux habitants. Les crèches de personnel, moins de 20 % du total, sont des crèches d'hôpitaux, d'administrations ou d'entreprises destinées prioritairement aux salariés de ces institutions. Les haltes-garderies au nombre de 2 641 pour 47 300 places en 1994 se caractérisent par un accueil discontinu au service initialement des mères au foyer. Réglementées en 1962, elles ont connu dans la décennie qui a suivi une forte progression due à l'intérêt grandissant des parents pour la socialisation précoce de l'enfant. Les financeurs des haltes-garderies sont les collectivités locales, les CAF et les familles. La moitié du prix de revient journalier moyen est pris en charge par les collectivités locales. C'est le mode d'accueil le plus pris en charge par les CAF. Les subventions sur fonds propres accordées aux haltes-garderies représentaient ainsi, en 1983, 54 % des dépenses du secteur petite enfance des CAF. Se développent en plus des équipements dits de « multi-accueil », au nombre de 775 accueillant 18 300 enfants, qui assurent conjointement des fonctions de crèche et de halte-garderie et traduisent l'évolution vers une fonction plus souple d'accueil temporaire mais régulier.

En plus de l'accueil collectif, existe la garde par les assistantes maternelles. Cette appellation désigne les nourrices dont le statut professionnel a été reconnu en 1977 ; elles sont 259 600 à être déclarées pour une capacité d'accueil de 350 600 enfants. Depuis cette date, un nouvel agrément leur permet d'obtenir le statut de salarié. La procédure d'agrément comprend un examen médical et une enquête des travailleurs sociaux. Qualités éducatives et relationnelles, logement, santé, milieu familial sont examinés. Une assistante maternelle obtient généralement un agrément pour un maximum de 3 enfants non scolarisés. Il est donné pour un an et est tacitement renouvelable. Le statut de salarié leur offre une faible couverture sociale en matière de retraite et d'assurance maladie ; reconnu tardivement, il reste pauvre qualitativement bien que les pouvoirs publics cherchent à l'améliorer. Depuis 1971, les crèches familiales leur permettent de s'organiser en une structure autour d'une directrice, personne qualifiée à formation médicale qui contrôle leur travail, tout en continuant la garde à leur domicile. L'agrément pour l'assistante maternelle travaillant en crèche familiale est le même. En 1994, les crèches familiales sont 1 060 pour 31 700 assistantes maternelles et 65 300 places.

De même qu'il existe des organismes de tutelle différents selon les formules d'accueil, il existe des filières de formation différentes. Les puéricultrices au nombre de 12 000 ont une formation d'une année supplémentaire après l'obtention de leur diplôme d'État d'infirmière, de sage-femme ou d'assistante sociale. Elles n'exercent pas exclusivement au sein de différents modes d'accueil décrits, mais aussi dans des hôpitaux ou dans des consultations de la protection maternelle et infantile (PMI), un service médical qui, entre autres, délivre l'agrément sanitaire pour les lieux d'accueil. Leur formation est essentiellement médico-sanitaire. Les auxiliaires de puériculture sont titulaires d'un brevet d'études du premier cycle et suivent une formation d'un an où alternent stages pratiques en institution et études théoriques. Elles constituent le personnel de base présent auprès des enfants dans les crèches collectives, les fonctions de direction étant assurées par une puéricultrice. Toutefois les lieux d'accueil collectif emploient aussi des éducatrices et éducateurs de jeunes enfants. Ceux-ci suivent une scolarité, dans des écoles agréées par la Direction générale de la santé, qui comporte deux ans d'études théoriques et de stages pratiques orientés vers la fonction d'animation et d'éveil des enfants. Ils sont approximativement 10 000 et c'est pratiquement la seule profession où on rencontre quelques hommes. Les assistantes maternelles ne sont soumises à aucune contrainte de formation, leur agrément leur est délivré après visite à domicile du personnel PMI responsable. Depuis quelques années, une formation assurée par les Directions départementales d'action sanitaire et sociale (DDASS) leur est destinée. Lorsqu'elles dépendent d'une crèche familiale gérée par une commune, elles peuvent bénéficier d'une formation dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale.

Historiquement, l'accueil des enfants et les métiers y correspondant ont été marqués par une approche médicale voire hygiéniste qui s'est peu à peu enrichie par la diversification des modes de garde. Il reste néanmoins une forte inégalité de statut et de traitement entre les diverses professions qui se traduit en particulier par un manque d'harmonisation des pratiques et des débouchés. La collaboration avec les familles est peu abordée, les systèmes de formation continue encore trop peu développés. Ces professions restent globalement très sous-estimées, féminines et sous-payées.

L'aide à domicile

Si la tutelle de l'État sur l'accueil des enfants s'est traduite par l'élaboration de normes régissant des lieux d'accueil créés pour la plupart dans le cadre du service public et par la codification des professions, la régulation tutélaire peut aussi s'accommoder d'une domination de l'offre associative. 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 tout en restant largement du domaine des associations prestataires de services.

En réponse à des volontés d'entraide exprimées localement, l'ancienne assimilation des personnes âgées à la catégorie des indigents a facilité l'accès des services à l'aide sociale, précédant en cela les réflexions sur la politique de la vieillesse. Le premier financement public attribué relève de l'aide sociale et est destiné à fournir aux personnes âgées une aide ménagère. 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, cette aide 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 alii*, 1984]. Dans les années soixante, les premiers éléments d'une politique de la vieillesse sont ébauchés. Le rôle de l'État s'élargit. Les services d'aide ménagère s'organisent dans les années ~~soixante-dix~~, 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'État 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 [l'aide-ménagère] exerce une profession à vocation sociale » [Revue de la CFTC, 1988]. Selon la circulaire ministérielle du 7 août 1982, l'aide-ménagère n'est pas une femme de ménage, son travail ne se limite pas aux tâches domestiques. 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 de complément 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 de soins ou de santé. 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.

Parallèlement, dans les années quatre-vingt, 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 complémentirement sur les auxiliaires de vie s'adressant à des personnes très dépendantes ou handicapées.

Ainsi, en dépit d'une sédimentation dans le temps des financements et des professions, l'offre de services d'aide à domicile s'est tout de même structurée en une trentaine d'années autour d'associations employeuses appartenant à de grandes fédérations (UNASSAD, UNADMR, FNADAR...). Les services et les emplois générés sont loin d'être négligeables : en 1992 par exemple, les aides-ménagères étaient environ 80 000, essentiellement employées par des associations pour plus de 500 000 personnes âgées et 15 000 personnes handicapées. Les associations ont révélé des demandes sociales non prises en compte par l'État qui, voyant les fonds disponibles pour la redistribution augmenter régulièrement, a en retour financé une forte création d'emplois en leur sein. La nécessité et l'obligation d'une technicité (connaissance des circuits pour les financements, remise de rapports sur les activités, qualification des permanents) demandée par l'État⁴ aux associations a parallèlement renforcé 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 au profit du travail salarié dans les associations gestionnaires de services. Bien sûr, ces évolutions s'expriment sous forme de tendances plus ou moins marquées, et certaines associations maintiennent une forte référence à leurs valeurs et à leurs formes d'organisation 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.

4. Dans toute cette partie, l'État 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...

UNE RÉGULATION INTERMÉDIAIRE : LE TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE

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

Chronologiquement, la première stratégie de développement des services de proximité s'inspire d'un constat simple. Il existe un ensemble de besoins non satisfaits d'un côté, et de l'autre un nombre important de chômeurs ; il semble alors logique de promouvoir des possibilités d'insertion dans les services répondant à de nouvelles demandes. C'est ce qui a été tenté avec le recours aux mesures de traitement social du chômage mises en œuvre pour faire accéder des chômeurs à des emplois transitoires, d'abord avec les travaux d'utilité collective (TUC) puis avec les contrats emploi-solidarité (CES), comme avec la reconnaissance des associations intermédiaires (AI) destinées à fournir des emplois occasionnels aux chômeurs. L'accès à un travail est rendu possible par l'introduction de statuts intermédiaires entre l'emploi et l'assistance qui permettent une baisse des charges de personnel pour l'employeur grâce à un financement public.

Le circuit établi entre une nouvelle forme de redistribution et un élargissement de l'offre du travail l'est cependant au prix de plusieurs aménagements. Les publics sont ciblés : ce sont des catégories particulièrement défavorisées ; les domaines sont réglementés : ce sont des activités où les entreprises privées ne sont pas présentes ; les organismes d'accueil sont désignés : ce sont des établissements du secteur public, des collectivités locales ou des associations. Mais cette stratégie d'utilisation des mesures contre le chômage qui paraissait empreinte de bon sens, s'est révélée bien difficile à mettre en œuvre. Sans se prononcer sur le traitement social du chômage, ses limites dans le domaine des services de proximité apparaissent évidentes pour les acteurs locaux qui le mettent en œuvre.

La première limite tient à l'instauration tendancielle d'un second marché du travail. Quelles que soient les préoccupations qualitatives de départ, la pression exercée par le volume du chômage est telle qu'elle entraîne un glissement vers des objectifs quantitatifs. Devant l'ampleur du problème, les acteurs locaux sont pressés de « faire du chiffre » à leur corps défendant. Bien que de fortes garanties soient prises au début des programmes pour empêcher que les emplois créés ne se substituent à des emplois réguliers dans les secteurs privé ou public et pour qu'ils soient vecteurs d'une réelle insertion, ces garanties se retrouvent progressivement affaiblies. Dans les collectivités territoriales et les associations, il est difficile d'éviter que certaines tâches ne soient maintenues et prises en charge par des personnes

bénéficiant des mesures de traitement social du chômage. Ce recours permanent à des emplois transitoires ou occasionnels a fait naître, aux marges du service public officiel, un marché du travail particulier où des tâches peu qualifiées, effectuées dans le cadre de contrats de travail de courte durée et mal rémunérés, n'arrivent pas à jouer un rôle effectif de transition entre le chômage et l'emploi.

Cet état de fait génère une seconde limite : l'amalgame entre insertion et services de proximité. Les dispositifs propres au traitement social du chômage tendent à dévaloriser des activités conçues plus pour les personnes à insérer que pour les usagers. Cette confusion sur la nature de l'objectif poursuivi s'avère dommageable pour l'action. Les dysfonctionnements sont d'autant plus notables que la logique des places disponibles supplante la logique d'itinéraire personnel à l'image de ce qui se passe dans la formation ; les bénéficiaires se retrouvent dans des postes qu'ils n'ont pas pu choisir parce que leur attribution se fait en fonction des opportunités du moment, et ils enchaînent des missions n'ayant la plupart du temps que peu de rapports entre elles. Découvrant plus par nécessité que par choix les services aux personnes, les personnes en insertion n'ont donc accès qu'à des postes temporaires ne facilitant pas l'acquisition de qualifications sociales et professionnelles. Il en résulte des frustrations réciproques : les bénéficiaires des programmes ne peuvent guère se professionnaliser, les représentants des collectivités territoriales et de l'administration qui encouragent les actions dans ce domaine sont déçus des résultats obtenus, les promoteurs et les 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 quatre-vingt, 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 absorbées par l'encadrement de mesures et de programmes, à tel point que beaucoup s'interrogent sur le sens et la maîtrise de leur action.

L'INFLEXION VERS UNE RÉGULATION CONCURRENTIELLE SUBVENTIONNÉE : LES EMPLOIS DE PROXIMITÉ OU « EMPLOIS FAMILIAUX »

C'est pourquoi différentes mesures ont été prises pour solvabiliser la demande sans obliger à avoir recours au traitement social du chômage dès la fin de la décennie quatre-vingt. Dans l'accueil de la petite enfance, des allocations comme l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) ou l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) ont été mises en place. Dans l'aide à domicile, a été instituée l'allocation compensatrice pour tierce personne et des exonérations de charges

sociales et fiscales pour les particuliers employeurs. Réservées à ces derniers, ces innovations ont introduit une discrimination négative à l'égard des associations employeuses, et pour en limiter les conséquences, les pouvoirs publics ont créé un statut particulier d'association mandataire qui ouvre accès aux avantages consentis aux particuliers à condition que ceux-ci restent formellement les employeurs des aides à domicile. Ce statut d'association mandataire, attractif financièrement, a donc été adopté par beaucoup d'associations employeuses comme en témoigne les chiffres d'une fédération (UNADMR) dont les adhérents réalisaient 18 % de leurs prestations par ce biais en 1992 et 30 % en 1994.

À travers ces différentes aides accordées aux ménages pour qu'ils recrutent du personnel, c'est la création d'emplois qui est mise en avant pour elle-même sans préjuger de son impact en termes d'insertion. Avec le temps, cette option a été d'autant plus privilégiée que les inconvénients liés au recouvrement entre insertion et services de proximité ont été mis en évidence⁵. Le mot d'ordre qui s'est alors imposé a été celui de la création de « vrais emplois » 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. Initialement de 18 000 F, ce crédit d'impôt a été augmenté pour atteindre 45 000 F en 1995. 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 des activités de service à domicile les plus anciennes puisqu'il a régi les rapports entre maîtres et serviteurs. Mais, avec les emplois familiaux, relayés en 1993 par le chèque emploi-service qui est un outil de simplification administrative destiné à faciliter les rapports entre employeurs et salariés, il s'agit de toucher de nouvelles catégories de consommateurs.

De ce point de vue les emplois familiaux ont indéniablement connu le succès. Mais ils ont surtout profité aux services « coup de main » (ménage, jardinage, petites réparations...) comme l'attestent les premières évaluations. Le nombre total de créations d'emplois entre 1992 et 1994 est de 200 000, mais nombre d'emplois ont officialisé un travail informel ou ont permis d'en augmenter le nombre d'heures : 7 salariés sur 10 étaient déjà en emploi à temps partiel ou même à temps plein au moment de leur recrutement. 4 emplois sur 5 ont une durée hebdomadaire égale ou inférieure à 8 heures, et 8 % seulement dépassent les 20 heures pour une durée moyenne de 7 heures trois quarts. Les tâches remplies sont peu qualifiées, 79 % concernent le ménage ; et les nouveaux employeurs se recrutent parmi les professions libérales ou les cadres à 45,8 % [ministère du Travail, 1995]. En revanche, les dispositions prises pour solvabiliser la demande ont peu

5. La mise en évidence de ces inconvénients est un des traits marquants de plusieurs rapports officiels, par exemple le rapport de X. GREFFE [1990].

favorisé le développement des services plus professionnels, plus centrés sur la relation, et s'ils l'ont fait, c'est au prix d'un effet pervers qui est l'iniquité vis-à-vis des usagers qu'impliquent les mécanismes d'exonérations fiscales excluant les personnes non imposables.

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, différentes mesures relevant du traitement social du chômage ont d'abord été utilisées : 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, devant les inconvénients présentés par le recours au traitement social du chômage, un abaissement du coût du travail, réservé aux emplois de proximité dits familiaux, a été à son tour testé. Véritable « cadeau pour les riches » [Dupeyroux, 1991] puisque les particuliers peuvent déduire de leurs impôts une partie des sommes dépensées, les emplois familiaux ne sont pas sans poser question quant au modèle social auquel ils renvoient implicitement [Croff, 1994]. 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 services aux personnes exige l'augmentation des différences au sein de l'échelle des rémunérations.

LES GRANDES ENTREPRISES EN QUÊTE D'UN NOUVEAU MARCHÉ

Ce remplacement graduel de la régulation tutélaire par des incitations financières consenties aux consommateurs potentiels apparaît en outre insuffisant aux entreprises parce qu'il ne permet pas, d'après elles, une organisation de l'offre suffisante au regard des enjeux. En effet, 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 demande⁶ ». Selon cette approche 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 ». Le succès dépend du « professionnalisme du comportement », c'est-à-dire de « compétences comportementales et relationnelles » que les entreprises de services

6. Les termes entre guillemets dans ce paragraphe et dans les deux suivants sont extraits du document émanant du Comité de liaison des services [1994, p. 24-44].

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, il s'agit selon celles-ci d'aller plus loin dans la régulation concurrentielle et d'ouvrir les avantages consentis aux particuliers employeurs afin qu'ils puissent être accessibles quand les employés font partie du personnel d'une entreprise. Le plaidoyer pour une régulation qui devienne véritablement 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, commandite et réalise, développant ainsi un système pervers ».

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 selon laquelle 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 envers le prestataire qui fait défaut, une fois que la liberté aura été rendue au consommateur. C'est dans cette logique que le Syndicat des entreprises de services aux personnes initié par le CNPF et rassemblant des groupes privés parmi les plus importants en termes d'effectifs salariés a obtenu par une loi du 29 janvier 1996 que les entreprises bénéficient des exonérations fiscales accordées pour les emplois familiaux.

UN CHANGEMENT CONCOMITANT PAR L'INNOVATION ASSOCIATIVE

La stratégie du CNPF, ainsi confortée par les pouvoirs publics, révèle combien la question des services de proximité est devenue importante et sanctionne les faiblesses de l'organisation antérieure de ces services : constitution de quasi-monopoles locaux avec la régulation tutélaire et multiplication de « petits boulots » avec le traitement social du chômage. Néanmoins, en assimilant l'essor des services de proximité à la constitution d'un marché, elle occulte le foisonnement de pratiques socio-économiques qui ont modifié le paysage de l'accueil des jeunes enfants et de l'aide à domicile. En effet, l'observation du champ de ces services aux personnes

amène à constater que nombre de changements concrets ne tiennent pas principalement à l'apparition d'une offre marchande ni aux modifications mentionnées ci-dessus des formes d'intervention publique. Ils trouvent leur origine dans une nouvelle impulsion associative qui émane soit d'associations ayant émergé récemment, soit d'associations anciennes ayant redéfini leurs modalités de fonctionnement.

Ainsi dans le domaine de la petite enfance où dominait l'offre publique, l'innovation associative a été la source d'un nouveau modèle d'accueil collectif promu par l'Association des collectifs enfants-parents-professionnels (ACEPP). Si un tel regroupement autour d'une formule mobilisant les familles ne s'est pas opéré dans l'aide à domicile où les problèmes de délégation des tâches s'avèrent plus douloureux à aborder pour les ménages concernés [Croff, 1994] et où la variété des fédérations et réseaux associatifs entretient une relative dispersion, les expériences associatives axées sur la professionnalisation des emplois et la qualité des services ne manquent pas.

Les lieux d'accueil à participation parentale

La salarisation progressive des femmes, depuis les années soixante, pose avec acuité la question de l'accueil des jeunes enfants. Les places de crèches demeurent insuffisantes. Si les activités à temps partiel se répandent, elles s'accordent souvent très mal avec les horaires astreignants des crèches traditionnelles. À la même époque, la socialisation de l'enfant devient une donnée importante dans son développement pour beaucoup de parents. Ce qui explique, indépendamment de l'intérêt qu'elles présentent pour les femmes ayant ou non une activité à temps partiel, le succès des haltes-garderies accueillant l'enfant quelques heures ou quelques jours dans la semaine. Selon Leprince [1985], les mesures adoptées demeurent parcellaires et ne résolvent pas les contradictions générées par le développement actuel des modes d'accueil de la petite enfance : « Contradiction entre la volonté de prévention, de recherche de l'égalisation des chances et la volonté de développer les modes de garde les moins coûteux pour la collectivité. Contradiction entre la volonté affirmée d'une socialisation de plus en plus précoce de l'enfant et le report de la garde sur le milieu familial. Contradiction entre le rôle éducatif et préventif conféré aux crèches collectives et les catégories socio-professionnelles des parents qui les fréquentent. » C'est dans ce contexte qu'apparaissent les crèches parentales.

Nées avec Mai 68, les crèches sauvages mettent en avant la responsabilisation des parents et la socialisation du jeune enfant alliant démarche autogestionnaire et « pédagogique ». Elles se placent sur un terrain caractérisé par une forte médicalisation au sujet de laquelle les institutions entament à peine une réflexion. Aussi, les crèches sauvages restent volontairement à l'écart des pouvoirs publics qui se méfient de ces nouvelles structures. À travers elles, se lit la volonté de faire du mode de garde un « lieu de vie ». Entre les parents et les professionnels comme entre les

enfants et les parents, il ne doit plus y avoir de séparation et de clivage. Les parents prennent en charge l'accueil collectif des enfants et privilégient les activités d'éveil. Cette volonté nouvelle s'oppose au cloisonnement et à la spécialisation des modes collectifs traditionnels de garde de la petite enfance.

À partir de 1980, on constate une double évolution, conséquence de la crise économique et sociale. Les crèches sauvages cherchent à stabiliser leur fonctionnement et leur structure par l'obtention de subventions pour alléger le coût d'investissement et de fonctionnement, et financer l'emploi d'un salarié. Les pouvoirs publics s'intéressent à la modicité du coût et à la démarche de socialisation des crèches sauvages. Le 2 juillet 1980, le Conseil des ministres décide d'encourager les « nouveaux modes de garde ». En août, un groupe de travail est réuni sur le thème de « l'innovation dans l'accueil de la petite enfance » au ministère de la Santé. Un décret est envisagé, et en 1979 une première crèche est reconnue. De leur côté, les crèches parisiennes ont entre elles des contacts fréquents et une forte solidarité vis-à-vis des pouvoirs publics s'établit. La décision collective de créer une fédération associative est prévue en décembre afin de mieux faire face aux sollicitations des pouvoirs publics et de développer les échanges d'expériences entre crèches. L'élaboration d'un projet de décret sur les crèches parentales sans la consultation des crèches renforce cette décision. L'ACEP (Association des collectifs enfants-parents) est créée en février 1981, ses objectifs sont la représentativité auprès des pouvoirs publics, la constitution d'un réseau, la promotion des nouvelles initiatives, la recherche et l'expérimentation au sein des collectifs⁷.

Grâce à ce rapprochement, en dépit de l'hostilité de professionnels de la petite enfance, considérant que le « personnel » des crèches sauvages est insuffisamment formé, ou de l'opposition de certains syndicats pour qui les crèches sauvages sont des « crèches pour privilégiés », le 21 août 1981, les crèches sauvages, désormais qualifiées de « parentales » sont agréées. Le texte d'agrément a été un compromis qui ne satisfait pas l'ensemble des demandes formulées par les groupes enfants-parents. Néanmoins il témoigne de changements importants par rapport aux réglementations antérieures. Certes, il pose l'obligation d'un responsable technique pour faciliter les relations avec les administrations et ne reprend pas à son compte le principe de la responsabilité collective, cher aux premières crèches parentales. En revanche, la définition des qualifications des permanents (responsable technique et adjoint) est extrêmement large. Cette disposition qui contraste avec l'exigence de qualifications paramédicales pour diriger les crèches collectives a ouvert des perspectives tant aux éducateurs de jeunes enfants (EJE) qu'aux assistantes maternelles. Dans les structures collectives traditionnelles, les EJE n'ont pas accès aux postes de responsabilité de par l'absence de la

7. Sur l'expérience des crèches parentales et l'ACEPP, pour une présentation plus complète, cf. J. COMBES [1989], S. PASSARIS [1984].

dimension médicale dans leur formation. Par ailleurs, le nombre de postes est très limité. C'est pourquoi les EJE sans profil de carrière vont être par la suite souvent à l'origine d'un projet de crèche parentale afin de créer leur propre emploi et d'occuper le poste de responsable. Les assistantes maternelles, dont l'accès aux postes à responsabilité dans les structures traditionnelles d'accueil est interdit, peuvent également accéder au poste de responsable de crèche parentale. Ce faisant, elles cessent d'être considérées comme de simples nourrices. Ces professions trouvent donc dans les crèches parentales la possibilité d'une reconnaissance qui leur était précédemment refusée.

Cette caractéristique explique la première tendance forte d'évolution qui est l'élargissement des catégories d'initiateurs de crèches parentales. Avec le temps, l'initiative de professionnels qui veulent créer leur emploi prend de l'importance. D'ailleurs, l'ACEP a transformé au début des années quatre-vingt-dix son sigle en celui d'ACEPP, pour adjoindre le terme de professionnels à celui de parents. Il convenait en effet d'associer les professionnels au réseau vu l'importance qu'ils ont prise dans son essor. En même temps, afin de permettre aux professionnels des structures parentales de réfléchir à leur pratique spécifique et dans le but d'éviter la « perversion » du modèle qui réduirait la participation parentale à son minimum, l'ACEPP a mis au point un système de formation à l'usage des professionnels mais aussi des parents pour les aider à mieux concevoir et mieux gérer l'équilibre des rôles respectifs.

La deuxième tendance est l'élargissement du public concerné qui induit un élargissement des formes d'accueil. À l'origine urbain et même parisien, à une ou deux exceptions près, le mouvement des crèches parentales s'est répandu très rapidement. La crèche parentale s'est diversifiée (accueil à temps complet mais aussi à temps partiel – halte-garderie – ou mixte). Plus que de crèche parentale, il convient de parler pour la décennie quatre-vingt-dix de lieux d'accueil à participation parentale pouvant prendre statut de crèches, haltes-garderies, de multi-accueil voire de formules expérimentales comme les relais d'assistantes maternelles ou les lieux d'accueil mère-enfant. Ne nécessitant pas de locaux spécifiques, ni de mises de fonds exorbitantes au démarrage, les lieux d'accueil parentaux ont pu s'implanter un peu partout, même et surtout là où il n'existait aucune forme d'accueil collectif dans les zones périphériques des villes, dans les petites villes et dans les villages. Représentant souvent le seul mode d'accueil collectif, ils ont drainé des usagers qui y ont eu recours sans pour autant être au préalable des partisans convaincus de la participation éducative. De consommateurs de service, les usagers se sont habitués à être également producteurs, à adopter une démarche de partenariat avec les professionnels mais aussi les institutions alentour.

Au total, selon un profil type défini par Leprince [1985], les parents prennent en charge 50 % du coût de fonctionnement. L'autre moitié est prise en charge par :

- des prestations de la CAF et des subventions qui sont versées si au

moins 50 % des parents sont allocataires de la CAF ; l'adoption à partir de 1989 d'une réforme des prestations payées par la CNAF a permis d'aligner les prestations journalières versées par enfant aux lieux d'accueil parentaux sur celles accordées aux autres structures collectives, ce qui a représenté une amélioration importante ;

– les aides des collectivités locales viennent compléter les prestations des CAF ; si elles sont nécessaires aux équilibres de gestion, elles rendent aussi les lieux d'accueil dépendants des orientations de celles-ci, ce qui n'est pas toujours simple parce que de nombreux responsables locaux méconnaissent encore ce mode d'organisation.

D'autres difficultés continuent à se poser. Malgré quelques avancées comme le Fonds ministériel de soutien aux structures à l'initiative parentale qui intervient pour les dépenses d'investissement, la lenteur des procédures de financement et la complexité des montages hypothèquent encore bien des projets. Enfin les permanences des parents ne sont pas évidentes à organiser. Il reste encore très ardu pour certaines catégories professionnelles de dégager le temps nécessaire à une participation effective au sein du lieu d'accueil qui est en moyenne de 6-8 heures hebdomadaires.

Malgré tout, ces lieux d'accueil où les parents interviennent sur le fonctionnement et la gestion, participent aux assemblées générales et y désignent les membres du conseil d'administration, se sont grandement développés. Pour ce qui est des crèches parentales, entre 1981 et 1984 leur nombre double presque chaque année. En janvier 1989, on compte 566 crèches parentales contre 30 en janvier 1982. Les crèches parentales représentent 3 % des places en crèches. L'extension est géographique : en 1989, il existe 102 crèches parentales dans les grandes agglomérations, 138 en milieu rural et 326 dans les petites et moyennes agglomérations ; elle est aussi sociale : les milieux sociaux des parents s'élargissent. Au 1^{er} janvier 1994 [ministère de la Santé, 1995], on dénombre 720 crèches parentales ayant une capacité d'accueil de 10 800 enfants, 477 de ces structures réalisent une offre de 7 300 places en « multi-accueil » combinant crèches collectives et haltes-garderies pour un nombre d'emplois correspondant approximativement à 3 000 équivalents temps plein. Plus globalement les initiatives associatives ont au cours des dix dernières années permis de créer les deux tiers des places d'accueil collectif.

Par ailleurs, la dynamique des initiatives à participation parentale, relayée par des professionnels, a généré d'autres formes de lieux d'accueil également basés sur un souci de prévention : lieux d'accueil enfants-parents dont une partie est implantée dans des quartiers pour donner la priorité à la socialisation de populations « en difficulté » et lieux d'accueil pour l'exercice du droit de visite, aussi dénommés « points de rencontre », destinés à prendre en compte de nouveaux « risques familiaux » et à faciliter l'intégration sociale de familles dissociées ou conflictuelles [Bastard, Cardia-Vonèche, Eme, Neyrand, 1996 ; Eme, 1993 ; Bastard, Cardia-Vonèche, Dechamp, Guillot, Sayn, 1994].

Une réalisation dans l'aide à domicile

Dans l'aide à domicile, le souci d'une qualité relationnelle entre familles et professionnels du type de celui porté par l'ACEPP se retrouve dans des associations qui, au-delà de leurs différences de taille, de génération ou d'appartenance fédérative, se rejoignent par l'attention portée aux salariés et aux usagers [Fnadar-Reshus, 1995]. Certaines d'entre elles ont même participé à l'émergence de réseaux comme l'Agence pour le développement des services de proximité [ADSP, 1998]. À défaut de les citer toutes, une expérience peut être présentée pour illustrer la dynamique dont elles sont porteuses, celle de l'association ETRE (Écouter, Travailler, Rencontrer, Espérer), qui a pour objectif de mettre en place des réseaux d'aide à domicile en liaison avec des lieux de vie de petite taille pour les personnes âgées ou dépendantes [Laville, Gardin, 1996].

« Pourquoi faire reculer la mort, si ce n'est pour bien finir sa vie... ». C'est pour tenter de répondre à cette question que quelques personnes se retrouvent. Elles partagent une expérience sensible, vécue tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel, qui leur fait porter un regard critique sur la place et le statut donnés à la vieillesse dans notre société, aussi bien par les institutions que par les familles. Pour elles, les institutions ont, par rationalité économique autant que par désarroi ou indifférence, développé des structures d'accueil des personnes vieillissantes, les hospices, où l'on a placé pêle-mêle les vieux, les pauvres, les marginaux, voire même les « fous ». Plus tard, ces hospices ont été « humanisés » et des établissements d'accueil ont été conçus pour la retraite. Parallèlement, les politiques sociales, par le versement d'aides, ont favorisé le développement des services à domicile mais sous des contraintes normatives proches de la sous-traitance qui ont placé les associations dans une logique de gestion « à l'heure » du service offert, au détriment d'une qualité relationnelle qu'elles tentent néanmoins de conserver malgré ces contraintes. Les familles, de leur côté, sont souvent appelées à réagir dans l'urgence lorsque l'un de leurs parents se trouve dans une situation telle que le maintien à son domicile nécessite un accompagnement ou ne devient plus possible. Par méconnaissance des diverses possibilités existantes, par crainte d'un bouleversement de leurs habitudes de vie, par manque de solvabilité de leurs parents autant que pour des raisons d'ordre psychologique ou professionnel, elles n'ont pas vu « venir » ou ont refusé de voir le moment où il faudrait bien rechercher une solution.

Les personnes âgées se trouvent en conséquence prises dans un système qui, le plus souvent, exclut leur parole et leur désir, y compris jusqu'au choix ultime des conditions dans lesquelles leur vie va s'achever. Pour des raisons inhérentes à l'augmentation de leur handicap lié à la perte de leur autonomie, à la peur de la solitude, mais également parce que leur environnement n'est pas en mesure de s'adapter à leur situation (conditions

de logement, défaillance des systèmes de solidarité, absence de services de compensation), beaucoup d'entre elles se voient imposer un déracinement complet, souvent cause de l'augmentation de la perte d'autonomie et même quelquefois de la mort précoce.

C'est avec ce regard critique et le sentiment de n'être pas entendus dans leurs relations quotidiennes avec le milieu médico-social que les promoteurs de ce projet ont pensé à des réponses innovantes. L'écriture d'un projet a donné corps à ce qui s'imaginait. Baptisé « Vieillir et mourir dans la cité », ses objectifs sont ainsi précisés dans les statuts de l'association : « Favoriser le maintien à domicile des personnes ; proposer des services qui permettent aux familles de continuer ou d'envisager l'accompagnement d'une personne dépendante physiquement ou psychiquement, en apportant une aide éducative, psychologique ou matérielle ; permettre une prise en charge familiale et personnelle de la dépendance afin de réintroduire dans le quotidien le handicap, la vieillesse et la mort ». Ils ont donné lieu à une large diffusion en appui à des demandes de rencontres auprès des services du département et de la région, des élus de plusieurs communes, des administrations intervenant sur ce champ, des associations, des professionnels de la santé tels que médecins, pharmaciens, infirmières, des ministères... Plus de quarante rencontres ont permis de conforter le constat effectué, d'éveiller l'intérêt des interlocuteurs sur la « philosophie » du projet et de constater que localement aucune initiative de ce type n'était connue.

Après la création de l'association, l'activité a commencé en se répartissant selon deux axes.

– *La mise en place des services d'aide à domicile* : ces services permettent aux familles ou aux proches d'envisager ou de poursuivre l'accompagnement d'une personne dépendante physiquement ou psychiquement, en apportant un soutien psychologique et matériel facilitant le maintien de cette personne dans son cadre de vie habituel, lui redonnant ainsi une certaine autonomie par rapport à son entourage.

– *La création de petits lieux de vie* : ces « lieux d'accueil » de petite taille permettent d'accueillir définitivement des personnes qui se trouvent dans l'impossibilité de vivre seules ou dont l'accompagnement pose des problèmes insurmontables à leur entourage, mais permettent également aux familles de « souffler un peu » par un accueil temporaire. Ce lieu de vie est situé dans l'environnement habituel des personnes qui s'y trouvent accueillies.

Transversale à ces deux axes, la création de réseaux de bénévoles densifiant les solidarités de proximité constitue en soi une activité spécifique de l'association.

La structure d'ETRE repose sur une directrice développant le projet associatif, et un personnel administratif qui a une fonction relationnelle importante avec les salariées et les usagers. Le nombre de salariées intervenant auprès des personnes âgées a été limité volontairement à environ 60 personnes pour 70 familles aidées, afin de sauvegarder la fréquence des

contacts directs et personnalisés. Mais des transferts s'inspirant de l'expérience pionnière sont en cours. Le personnel assurant l'animation d'un lieu de vie comprend, quant à lui, une maîtresse de maison ou animatrice à plein temps, deux assistantes et 7 autres personnes assurant la présence de nuit et les week-ends. Les bénévoles sont au nombre de 13 dans les instances dirigeantes de l'association, et s'y ajoutent tous les volontaires qui apportent un soutien quotidien aux personnes aidées et dont le rôle est intégré au service.

Il ressort de cette expérience un accent particulier mis sur le rôle de l'organisation pour fonder et consolider des rapports entre professionnels, usagers et bénévoles susceptibles de sortir de la sphère domestique et d'éviter ainsi le risque d'une relation de domination. En cela, le fonctionnement d'ÊTRE se rapproche de celui d'autres associations, appartenant aussi bien à des fédérations anciennes qu'à des regroupements émergents [Cabotte, 1995, p. 287-317 ; Bonneau, Briant, Gounouf, Marquet, Piffeteau, 1993 ; Croff 1994].

Lien social, emploi et espace public

L'importance de ces réalisations qui témoignent d'un renouvellement associatif est à apprécier sur trois plans : social, économique et politique. *Sur le plan social*, ces réalisations permettent la constitution – autour de projets librement déterminés par celles et ceux qui les conçoivent – de solidarités de proximité qui ont pour vertu d'activer des réseaux d'autant plus importants qu'ils s'insèrent dans un monde où se multiplient les phénomènes d'anomie, de retrait ou de repli identitaire. Toutefois, de tels réseaux ne signifient pas le retour à un localisme qui procéderait d'une dénégation des acquis sociaux de la modernité. Au contraire, ils constituent des entités collectives qui aident à une élaboration interactive de solutions autres que celles offertes par le marché ou l'État. Ils s'ancrent sur une appartenance revendiquée pour sortir certaines questions de la sphère privée et en socialiser le traitement en réaction aux insuffisances des secteurs privé et public. *Sur le plan économique*, ces réalisations associatives créent des emplois grâce à la mise en œuvre d'activités nouvelles. Mais surtout l'emploi n'est pas une fin en soi, il est englobé dans une démarche plus générale grâce à laquelle l'activité économique est réencastrée dans des structures porteuses de sens où le sujet s'inscrit dans des collectifs concrets. La production des services est assurée non pas en ayant recours à des statuts intermédiaires ou des emplois domestiques, synonymes de « petits boulots », mais en structurant des activités dans un cadre collectif qui seul peut garantir la qualité des prestations et des emplois comme la pérennité de l'implication des bénévoles et des usagers. Au lieu de défendre l'emploi à tout prix, quelles que soient les conditions sociales de son exercice, c'est la complémentarité entre engagements volontaires et vrais emplois qui veut être instaurée. Enfin, *sur le plan politique*, elles stimulent un apprentissage de la vie publique et elles concourent à rendre la démocratie plus vivante parce qu'elles sont l'émanation

d'acteurs de la société civile qui prennent la parole à propos des problèmes concrets qu'ils rencontrent. Ces acteurs s'engagent en outre à inscrire dans la durée des relations basées sur la liberté et l'égalité des membres du groupe en recherchant l'expression et la participation de chacun quel que soit son statut (salarié, bénévole, usager...). De plus, ils formulent des projets qui ont pour visée le changement institutionnel et non la seule production de services, ce qui les positionne comme de « nouveaux espaces démocratiques » par leur « dimension d'espace public dans les sociétés civiles » [Evers, p. 159-182].

L'ENCASTREMENT POLITIQUE DES SERVICES DE PROXIMITÉ

Comme le prouve la multitude d'expériences associatives dont quelques exemples viennent d'être cités, les initiatives contribuant à construire le champ des services de proximité ne sont pas l'apanage des grandes entreprises en recherche de diversification. La récapitulation des principaux vecteurs de changement met en évidence aussi bien les bouleversements de la régulation publique que la variété d'initiatives émanant d'acteurs socio-économiques diversifiés. Il est alors possible de parler, en reprenant le terme popularisé par Granovetter, d'encastrement⁸ des activités économiques dans un contexte sociétal. Plus précisément, le type d'encastrement auquel l'histoire de ce champ renvoie est un *encastrement politique*, défini comme l'ensemble des interactions entre pouvoirs publics et initiatives se traduisant par des effets mutuels dont l'intensité et les modalités varient considérablement dans le temps. En somme les quelques repères historiques indiqués dans cette contribution soulignent à la fois le poids des contraintes imposées par les pouvoirs publics sur les activités et l'importance d'initiatives nées à l'écart des logiques institutionnelles publiques tout en pouvant participer ensuite à leur infléchissement. C'est ce double mouvement qui peut faire l'objet d'une étude centrée sur l'encastrement politique des activités économiques : d'une part, il s'agit d'identifier les modalités de reconnaissance, de sélection et de normalisation des initiatives par la puissance publique ; d'autre part, il importe de ne pas négliger l'influence de ces initiatives sur les formes de la régulation publique. À cet égard, ce sont bien des différences de conception qui se font jour, portant sur la nature collective ou individuelle des services considérés.

Pour résumer les évolutions qui ont été retracées, on peut dire que la régulation publique est passée d'une régulation tutélaire à une régulation concurrentielle. Autrement dit, jusque dans les années quatre-vingt les services aux personnes ont été considérés comme des services collectifs

8. Le concept d'encastrement, ou enchâssement, ou imbrication (*embeddedness*) est considéré comme central par la nouvelle sociologie économique ; cf. R. SWEDBERG [1996]. Ce concept a été repris par M. Granovetter, s'inspirant des travaux de K. POLANYI, [GRANOVETTER, 1985, p. 481-510]. Pour une discussion sur ce concept, cf. J.-L. LAVILLE [1998].