

**Méthodes, théories, nouveaux domaines :
avancées de la recherche**

Les services de proximité aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée ?¹

Christian DU TERTRE²

Les services de proximité aux personnes se présentent comme un enjeu important pour répondre à l'évolution des besoins des ménages liée aux transformations des modes de vie de nos sociétés urbaines. Les collectivités territoriales y voient également un levier pour la création d'activités et d'emplois au niveau local. Mais le développement de ces services se heurte à une série d'obstacles qui interpellent les pouvoirs publics dans leur capacité à faire émerger des innovations institutionnelles permettant de les surmonter. Cet article s'emploie à mettre en perspective la dynamique de ces services et le rôle de l'État. Les lignes de force d'une « régulation conventionnée territorialisée » sont explicitées.

INTRODUCTION

Le développement des services de proximité aux personnes apparaît comme un objectif de plus en plus clairement affiché par les pouvoirs publics, notamment les collectivités territoriales. En effet, ces services répondent à deux préoccupations fortes de ces institutions : fournir aux habitants des prestations de service adéquates aux nouveaux besoins que provoque l'évolution actuelle de la société ; favoriser l'emploi local tout en cherchant à échapper à la logique des

1. Pour approfondir les enjeux empiriques et théoriques que pose le développement des services de proximité aux personnes, un réseau de recherche a été constitué à l'initiative de Dominique Fougeyrollas (CNRS-IRIS), Jean-Louis Laville (CNRS-CRIDA) et Christian Du Tertre. Il regroupe économistes, gestionnaires, juristes et sociologues. Il tente, notamment, d'instituer un débat sur les modes de régulation du secteur. Il permet d'établir un pôle de réflexion sur les convergences de différents courants de pensée relevant de la socio-économie.

2. IRIS-Université Paris Dauphine, 75775 Paris Cedex 16 – ☎ : + 33 (0)144 05 46 40 – Fax : + 33 (0)144 05 46 48 – ✉ : dutertre@dauphine.fr

« petits boulots ».

Mais ces activités n'apparaissent pas aisées à impulser. Une série d'obstacles se présente, questionnant les formes et le contenu de leur régulation, et l'échelle appropriée d'intervention des institutions publiques. Or, les économistes se sont encore peu penchés sur les difficultés que présente le développement de ce secteur, laissant soit aux politiques, soit aux sociologues le soin de les analyser. C'est d'autant plus dommageable que l'intérêt porté à ce type d'activité permet d'appréhender les enjeux qui concernent, plus globalement, les conditions de développement des services immatériels et relationnels.

Cet article s'emploie d'abord à mettre en perspective, la dynamique des services de proximité aux personnes, en spécifiant les formes qu'ont prises les interventions de l'État ou des organismes parapublics. Il tente, ensuite, d'identifier les obstacles auxquels se heurte le développement de ces activités et les innovations institutionnelles qu'il apparaît souhaitable de voir émerger. Il cherche, enfin, à expliciter les principales voies qui se présentent aux pouvoirs publics :

- agir à la marge et renforcer la mise en œuvre d'une « régulation marchande subventionnée » ;
- ou prendre en compte l'importance des services relationnels et immatériels dans notre société et favoriser la mise en place d'une « régulation conventionnée territorialisée ».

DE LA « REGULATION TUTELAIRE » A LA « DEREGLEMENTATION CONCURRENTIELLE »³

Historiquement, les services de proximité aux personnes à propos desquels l'État a joué un rôle important, ont concerné, essentiellement, l'aide à domicile des personnes âgées et la garde collective des enfants. Aujourd'hui, ils ont tendance à s'étendre à de nouveaux champs d'activité : cadre de vie, soutien scolaire et activités périscolaires, transport individualisé, livraison de repas à domicile, jardinage... Deux périodes⁴ concernant le développement de ces activités peuvent être mises en évidence : celle de la « régulation tutélaire », celle de la « dérégulation concurrentielle ». S'ouvre, aujourd'hui, une nouvelle période marquée par une hésitation de l'État comme des acteurs économiques et sociaux entre deux types différents de régulation : une « régulation marchande subventionnée » ou une « régulation conventionnée territorialisée ».

3. La formalisation des questions qui suivent, provient d'un débat et d'un travail d'analyse menés avec les tenants de l'économie solidaire, notamment Jean-Louis Laville [1998]. A propos de ce courant de pensée, voir: Jean-Louis Laville (sous la direction de) [1994].

4. Cette périodisation est reprise d'un texte rédigé par C. du Tertre et J.-L. Laville pour les Assises pour l'Emploi et le Travail de la Région Nord-Pas de Calais intitulé « Solvabiliser la demande de services de proximité: le cas des services aux personnes », déc. 97.

La régulation tutélaire

Avec le développement de l'intervention de l'État-Providence qui étend son domaine d'intervention des domaines régaliens au champ économique et social⁵, se mettent en place des dispositifs de transferts financiers notamment dans le domaine de la politique familiale. L'objectif est d'aider les familles sur la base de critères sociaux : âges, handicap, revenus... Les transferts de fonds publics ou parapublics correspondent à une volonté politique de remédier aux inégalités sociales.

Cela relève, quant au fond, d'un principe d'équité et d'égalité que les pouvoirs publics tentent de prendre en charge (tout au moins partiellement⁶) en l'intégrant à la dynamique économique de l'heure. Cette politique dite « sociale » vient conforter un régime de croissance basé sur la production de masse et la consommation de masse qui exige la solvabilisation progressive de l'ensemble de la population et la généralisation d'un mode de vie urbain. La conception de l'utilité publique englobe, ici, une vocation sociale. Mais cette vocation sociale s'inscrit dans une compréhension des intérêts d'ensemble, d'un certain type de reproduction relevant du régime d'accumulation intensive⁷.

C'est pourquoi, la politique sociale de l'État ne se limite pas à une simple politique de transfert financier. Elle s'inscrit dans une conception particulière du développement de ces activités de service en contrôlant les organismes prestataires, la qualité de la prestation, la qualification des salariés de ces secteurs. Une véritable régulation de ces activités a été mise en œuvre relevant de ce que Jean-Louis Laville dénomme « une régulation tutélaire⁸ ».

Dans le cadre de l'aide à domicile des personnes âgées, les prestations ont d'abord été offertes par les collectivités territoriales qui ont assuré en direct leur mission de service public. Depuis la fin des années soixante, les prestations de service ont été également offertes, par délégation, à des associations conventionnées et organisées nationalement⁹. Ces associations sont agréées par la CNAV et emploient des salariés¹⁰ qui sont couverts par une convention collective : « aide à domicile en milieu rural » ; « organismes d'aide et de maintien à domicile ». Elles sont financées sur fonds publics ou parapublics¹¹ en fonction du nombre d'heures dispensées. Leur gestion est soumise à un contrôle public. C'est, donc, directement l'offre des associations conventionnées qui est financée sur la base de la reconnaissance de « l'utilité publique » de leur presta-

5. Cf. notamment: [R. Delorme et Ch. André, 1983] ; [J. Donzelot, 1984] ; [B. Théret, 1992].

6. Les critères d'attribution des aides sociales peuvent être discutés quant aux fondements de leur adéquation avec ces principes.

7. Cf. [R. Boyer, 1986].

8. [Jean-Louis Laville, 1998].

9. L'UNASSAD, l'UNADMR, la FNADAR.

10. Les salariés relèvent de quatre classifications différentes: les « aides à domicile » titulaires du CAFAD (Certificat d'Aptitude à la Fonction d'Aide à Domicile), les « aides à domicile » non titulaires du CAFAD, les « aides-soignantes » et les « travailleuses familiales ».

11. Au début des années soixante-dix, le financement de l'aide à domicile est partiellement pris en charge par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (CNA VTS).

tion.

Dans le domaine de la petite enfance, la régulation « tutélaire » s'est déployée essentiellement dans la garde collective des enfants. Trois systèmes se sont progressivement mis en place : les crèches de quartier, les crèches liées aux sites de travail et ouvertes aux enfants des salariés des établissements concernés, les crèches parentales. Les crèches de quartier¹² représentent, aujourd'hui, 80 % du total. Ces organismes reçoivent des fonds essentiellement d'origine publique¹³. L'activité du secteur est réglementée par l'État notamment par la codification des professions : puéricultrices ; auxiliaires de puériculture ; éducateurs-éducatrices.

De manière générale, le caractère tutélaire de la régulation de ces activités tient à quatre caractéristiques :

- pour l'essentiel, l'offre de service n'est pas financée par l'utilisateur. Les organismes prestataires reçoivent des fonds des organismes collecteurs et commanditaires des prestations. Le bénéficiaire ne contribue qu'à la marge au financement de la prestation ;
- les organismes prestataires sont contrôlés ou dépendants des pouvoirs publics. Ce sont des organismes publics au sens strict du terme ou des organismes agréés, passant convention avec les pouvoirs publics ;
- l'administration publique exerce un contrôle sur l'usage des fonds, les critères d'obtention des prestations, la variété et la qualité des prestations ;
- la relation salariale en vigueur est étroitement surveillée et normalisée ; les professions et leur hiérarchisation sont codifiées ; les qualifications et les classifications sont adossées à des dispositifs de formation et des diplômes précis. Cette relation est assez proche de celle en vigueur dans la fonction publique.

La force de ces dispositifs tient à leur capacité à établir un principe d'égalité face aux différentes situations sociales qu'affrontent les personnes dans un milieu urbain où disparaissent les solidarités internes à la famille élargie, ou dans un milieu rural où les processus d'exode affaiblissent les liens sociaux. Leur faiblesse est liée, essentiellement, à deux phénomènes :

- leur dépendance vis-à-vis des politiques budgétaires qui va se traduire par une contrainte forte de financement pendant la période ouverte par la crise de la fin des années soixante-dix ;
- leur caractère souvent bureaucratique et peu innovant dans la mesure où l'offre détient une position dominante sur la demande. L'utilisateur ne participant que marginalement aux financements de la prestation, est amené à se plier aux conditions du prestataire et n'a jamais véritablement le choix de l'organisme. Les services offerts sont peu évolutifs. Les procédures structurant les presta-

12. En 1996, 134.600 enfants ont été accueillis dans les crèches de quartier (accueils à temps plein, à temps partiel), dont 9.000 en crèches parentales (d'après les données de l'ACEPP, Association des Collectifs enfants -parents -professionnels -document du 13.05.1997).

13. Aujourd'hui, les crèches de quartier sont financées à hauteur de 40 % d'un prix plafond par les conseils généraux et les CAF organisées sur une base départementale. Le reste est financé par l'organisme qui promeut l'activité, généralement pris en charge par les collectivités locales. Un reliquat est à la charge des familles selon leur revenu (écart possible de 1 à 3).

tions sont peu discutées avec les bénéficiaires et ne sont pas évaluées par des experts indépendants.

Les impasses de la « dérégulation concurrentielle »

Les années quatre-vingt sont marquées par deux phénomènes majeurs qui déstabilisent la régulation tutélaire :

- l'évolution de la société généralise et approfondit des tendances apparues dès le début des années soixante-dix¹⁴ : une distanciation des liens sociaux au sein des quartiers et des villages, l'éclatement de la cellule familiale marquée notamment par le nombre croissant des divorces et des ménages monoparentaux, de nouvelles préoccupations quant à la qualité de la vie, de nouvelles exigences de disponibilité temporelle liées, notamment, à la généralisation du travail salarié des femmes... il ne s'agit plus simplement de répondre à des besoins limités d'une partie de la population sur la base de critères sociaux – ce qui était la finalité de la régulation tutélaire – mais de répondre à une demande de plus en plus vaste et évolutive dans le domaine des services de proximité aux personnes ;

- la crise et les processus de restructuration économique affaiblissent les ressources de l'État et l'engagent, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, dans une politique de restriction des déficits budgétaires ; ce qui conduit à limiter l'assise financière de la régulation tutélaire.

** Un changement de mode de financement qui favorise l'employeur individuel.*

Devant ces besoins croissants de services aux personnes et face aux limites imposées aux dépenses publiques, l'État va tenter de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de financement faisant appel à une logique de marché et de se dégager de sa tutelle sur l'offre pour favoriser une diversification des activités de service de proximité. Quatre leviers sont utilisés :

- diminuer les engagements financiers publics ou parapublics en faisant en sorte qu'une partie des frais de structure et de gestion que supportent les organismes prestataires de services à domicile ou de garde collective d'enfants, soit assurée par les bénéficiaires transformés en employeurs individuels ;

- accorder aux bénéficiaires de ces services qui choisissent de devenir les financeurs directs des prestations, des réductions d'impôts et de charges sociales en tant qu'employeur individuel¹⁵ ;

14. Certains économistes seront amenés à utiliser l'expression « nouvelle demande » pour signifier l'idée de rupture au début des années quatre-vingts. [Xavier Greffe, 1990].

15. Un dispositif général autorise des réductions d'impôts qui sont accordées aux personnes directement employeurs: la loi du 27.01.1987 instaure une exonération de charges sociales pour les employeurs de plus de 70 ans ; elle sera relayée ensuite par la loi de finances de décembre 1991 qui autorise des dégrèvements d'impôts à tout ménage imposable (50% des dépenses à hauteur de 45.000 F / an.

Des dispositifs plus spécifiques voient le jour:

- L'AGED (Allocation de Garde à Domicile) qui est accordée aux familles quel que soit leur revenu lorsque les deux parents travaillent et font garder les enfants de moins de 6 ans ;

- L'AFEAMA (Aide aux Familles pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée) qui est

- simplifier grandement les procédures administratives d'embauche et de gestion des salariés, pour l'employeur individuel, en instaurant un système de gestion des charges sociales par l'URSSAF (le chèque emploi service), directement ;

- favoriser la diversification des activités de services aux personnes en mettant en place des dispositifs de solvabilisation de la demande qui ne se limitent pas aux deux secteurs traditionnellement couverts par les dispositifs de transfert, l'aide à domicile des personnes âgées et la garde d'enfants, mais s'étendent au cadre de vie, au jardinage, au périscolaire...

Un certain nombre d'effets positifs apparaissent à travers ces mesures :

- en faisant en sorte que le bénéficiaire devienne directement le payeur, on introduit une nouvelle relation entre la demande et l'offre où le bénéficiaire n'est plus soumis, de manière étroite, aux conditions du prestataire : il peut choisir son organisme. Cela s'est traduit par une meilleure prise en compte, par certains prestataires, de la diversité de la demande et de l'évolution de ses attentes ;

- les réductions de charges et/ou les réductions d'impôts ont eu tendance à solvabiliser une demande plus étendue que celle d'avant 1987, et ont permis l'extension de ces activités. En neuf ans, de 1987 à 1995, 126 millions d'heures de travail soit près de 70 000 emplois équivalents temps plein ont été créés dans le secteur des services à domicile¹⁶. L'IRCEM (Institut de Retraite Complémentaire des Employés de Maison) a enregistré une augmentation de 150 000 actifs cotisants entre 1987 et 1995. Il est estimé selon une étude de la DARES (Direction de l'Animation, de la Recherche, des Études et des Statistiques du Ministère du Travail) que seulement un cinquième correspondrait à du blanchiment de travail au noir. La différence entre les 150 000 actifs cotisants à l'IRCEM et les 70 000 équivalents temps pleins s'explique par le développement du temps partiel, les trois quarts des salariés gagnant moins de 3 000 F/mois¹⁷.

Il faut cependant remarquer que ces nouveaux dispositifs provoquent des dysfonctionnements majeurs dans la dynamique du secteur qui contribuent à freiner le développement à grande échelle de ces activités de service. Quatre remarques peuvent être formulées

- *la non-qualité qui est notamment la conséquence de l'inexistence de procédure de professionnalisation*. Le système du gré à gré a tendance à exclure les salariés des dispositifs de formation dans la mesure où l'employeur individuel n'a pas de devoir en la matière. Aucun système d'apprentissage collectif et de professionnalisation ne peut réellement être mis en place. La dimension « petit boulot » de la presta-

accordée aux familles confiant leur enfant à une assistante maternelle agréée, qu'elle soit associée à une crèche familiale ou non ;

- l'ACTP (allocation compensatrice pour tierce personne) est destinée aux personnes handicapées (190.000 personnes âgées dépendantes).

16. Il faut noter que dans la même période, les dispositifs traditionnels d'aide à domicile, relevant des dispositifs issus de la régulation « tutélaire » n'ont créé que 7.000 équivalents temps plein [CEREQ, Bref, n° 125].

17. [CEREQ, Bref n° 125, novembre 1996].

tion domine avec ses effets négatifs tant pour le prestataire que pour le bénéficiaire ;

- *l'abandon des principes d'égalité et d'équité qui s'accompagne d'une restriction de la demande.* Les nouveaux dispositifs¹⁸ ont tendance à favoriser financièrement les ménages imposables à haut revenu. Il faut remarquer en particulier que l'AGED (Aide pour la Garde des Enfants à Domicile) peut être cumulée¹⁹ avec les réductions d'impôts et de charges accordées aux employeurs individuels. Cela institue des avantages qui vont à l'encontre des principes mis en place par la Caisse d'Allocation Familiale à propos de la garde collective des enfants, à savoir une participation financière croissante des ménages selon leur revenu. Sur le plan économique, ces incitations financières conduisent à limiter les effets de la solvabilisation aux couches supérieures de la population ;

- *un accès aux réductions de charges sociales discriminant.* Dans le domaine de la petite enfance, notamment, l'aide accordée à la garde à domicile ou chez une assistante maternelle conduit à des réductions de charges importantes alors que ces réductions de charges ne sont pas accessibles aux organismes de garde collective ;

- *une différenciation des statuts des salariés maintenant la précarité de l'emploi.* Les nouveaux dispositifs favorisent les contrats de gré à gré (c'est-à-dire directs entre un ménage et un salarié) ou ceux qui sont gérés par l'intermédiaire d'une association mandataire²⁰. Les salariés relevant de ces situations n'accèdent que rarement à un temps plein ou à un temps partiel volontaire. Une différence notable de statut apparaît alors avec les salariés des organismes prestataires²¹, renforcée par le fait que des conventions collectives différentes encadrent les deux types de salariés²².

De fait, le gré à gré renforce la non-qualité et la précarité au sein du secteur. Ce processus sera aggravé par une politique d'insertion qui a du mal à trouver un positionnement clair et constructif.

** Une dérégulation renforcée par une politique d'insertion inadaptée*

Le traitement social du chômage a conduit l'État à mettre en place de nouveaux types d'emplois afin que les chômeurs accèdent à des emplois transitoires pour favoriser leur insertion future dans un emploi dit « classique » :

- d'un côté les TUC (travaux d'utilité collective) puis les CES (contrats emplois solidarité) doivent permettre à des publics ciblés (généralement les jeunes

18. Seul l'ACTP remplacée aujourd'hui par la PSD échappe à ce mouvement.

19. Il en est de même de l'AFEAMA.

20. L'association gère le contrat et la relation salariale qui s'instaure entre le bénéficiaire et le salarié, mais n'assure pas la fonction et la responsabilité d'employeur.

21. Ces organismes sont les employeurs directs des salariés.

22. Les salariés liés au gré à gré relèvent de la Convention Collective nationale étendue (1980) des employés de maison alors que les salariés des associations « prestataires » sont couverts par l'une des trois conventions collectives régissant les « travailleuses familiales » : « aide à domicile en milieu rural » (1970), « organismes d'aide à domicile » (1983) ; ou par le statut de la fonction publique territoriale.

de moins de 26 ans) d'assurer des activités auprès d'établissements du secteur public, des collectivités territoriales ou d'associations ;

- de l'autre, la loi du 27 janvier 1987 crée le statut des associations intermédiaires. Celles-ci peuvent accueillir des salariés pour une période limitée, en étant exonérées de charge sociale. Elles sont autorisées à faire du prêt de main-d'œuvre auprès des particuliers pour de petits travaux. Les salariés de ces associations assurent une activité à temps partiel et reçoivent une formation. Leur rémunération est équivalente au SMIC, les charges sociales patronales et salariales étant financées sur fonds publics.

Rapidement la logique occupationnelle a dominé une logique d'apprentissage et de formation ; l'utilité de l'activité est passée au second plan. Pour perdurer, ces organismes intermédiaires ont dû souvent se déplacer vers des activités de services aux personnes entrant en concurrence avec des prestataires classiques.

Ces activités et ces emplois aidés sont apparus, alors, comme fonctionnant, pour une part non négligeable d'entre eux, non pas en complémentarité avec les emplois dits « classiques », issus de la régulation tutélaire mais en substitution à ces derniers. L'amalgame entre insertion et services de proximité a contribué à déstabiliser le secteur et à lui donner l'image d'un secteur constitué de « petits boulots ».

* *

*

En définitive, la régulation tutélaire se trouve affaiblie sans qu'un nouveau dispositif institutionnel cohérent et homogène apparaisse, permettant de répondre à l'attente des ménages, aux projets de professionnalisation des salariés et aux besoins d'innovation des structures.

D'un côté, les ménages les plus aisés se voient soutenus dans l'accès à des services diversifiés, de l'autre seul les ménages qui correspondent à des critères sociaux de plus en plus stricts, peuvent encore bénéficier des services traditionnels d'aide à domicile ou de garde d'enfants. La demande potentielle de l'ensemble des ménages n'est pas réellement prise en compte.

Il faut constater, aussi, que la période des années quatre-vingt, quatre-vingt-dix est marquée par des logiques de financement contradictoires dont la superposition déstabilise l'environnement d'activités en pleine mutation. L'enchevêtrement d'un système de financement de l'offre issu de la période de la « régulation tutélaire », de dispositifs de solvabilisation de la demande par l'aide accordée aux bénéficiaires transformés en employeurs individuels, et de dispositifs d'insertion, conduit à rendre les formes de concurrence du secteur inintelligibles pour des structures préoccupées par le développement de long terme et les investissements matériels comme immatériels qui l'accompagnent.

Une conception nouvelle et cohérente de l'intervention publique doit être élaborée pour répondre aux besoins grandissants de la population et aux exigences de professionnalisation de l'offre. Mais cette intervention doit être conçue en fonction des spécificités de ce secteur en émergence.

SPECIFICITE DES SERVICES DE PROXIMITE AUX PERSONNES
ET INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES

Pour avancer dans la compréhension de la forme que peut prendre l'intervention publique, il apparaît nécessaire de s'arrêter plus avant sur les obstacles auxquels sont confrontés les services de proximité aux personnes. Quatre séries d'obstacles peuvent être identifiées. La première concerne la compréhension des différentes missions auxquelles répondent ces activités et les modes de financement à mettre en place ; la seconde a trait aux problèmes d'émergence et de formalisation de la demande ; la troisième relève de l'incertitude qui pèse sur la qualité du service et sur la productivité ; la quatrième porte sur les difficultés de synchronisation temporelle de l'offre et de la demande, sur le rôle essentiel de nouvelles procédures de régulation du temps de travail et des temps sociaux.

De la prestation sociale à la prestation de service de proximité ; ou d'une utilité dite « sociale » à une utilité hybride (individuelle, privée territorialisée, collective territorialisée, publique).

L'aide aux personnes âgées et l'aide à la petite enfance ont été mises en place, dans les années cinquante et soixante, dans le cadre de prestations financées par des fonds publics et/ou parapublics pour faire face à des inégalités sociales liées aux revenus, à l'âge ou à un handicap. La notion d'utilité sociale de ces activités était au cœur de ce dispositif. Si, aujourd'hui, l'exigence d'équité et d'égalité sociale n'a pas disparu (bien au contraire), il faut remarquer cependant que l'évolution de la société a fait apparaître une « nouvelle demande » plus étendue quant aux personnes concernées, plus vaste et plus évolutive quant aux types de besoins à satisfaire. Cette évolution fondamentale interroge le contenu de l'utilité des prestations et la légitimité des circuits de financement qui leur sont associés.

La situation actuelle présente une réalité nouvelle qui nous amène à reconsidérer les fondements de l'utilité de ces services. La notion « d'utilité sociale » employée généralement pour désigner l'utilité des prestations bénéficiant d'un financement public ou parapublic doit être déconstruite pour analyser la nature des différents types d'acteurs économiques qui, aujourd'hui, bénéficient des effets directs et induits des services de proximité aux personnes. Deux séries de remarques doivent être présentées : les unes concernent le fait que ces prestations ne relèvent plus simplement des principes d'égalité et d'équité, mais de besoins partagés par un très grand nombre de ménages ; les autres que le caractère de « proximité » de ces activités provoquent des effets induits positifs (ou indirects) auprès d'acteurs identifiables de manière singulière.

La compréhension de l'utilité de ces services de proximité ne peut plus être réduite à leur vocation sociale, mais doit s'étendre, en premier lieu, à la reconnaissance d'une « utilité individuelle » qui touche un très large éventail de personnes. Ces personnes ne cherchent pas à bénéficier de ces services pour des raisons liées à un « handicap » physique ou à la faiblesse de leur revenu, mais en

raison de l'évolution du mode de vie, de l'évolution des « normes de consommation ». Leur décision relève d'arbitrages quant à la finalité de l'usage de leur revenu individuel. Dans ce cadre, il apparaît justifié que les personnes contribuent à financer ces prestations au regard du type de priorité qu'ils accordent aux biens ou aux services auxquels ils ont accès. Le dispositif de financement à mettre en œuvre doit prendre en compte cette évolution et permettre, ainsi, d'associer des financements privés issus des ménages et des financements publics chargés d'assumer les principes d'équité et d'égalité qui perdurent de manière variable pour les ménages subissant un « handicap ».

Il faut remarquer, en second lieu, que les prestations offertes aux personnes, sur un territoire donné, compte tenu de leurs caractéristiques de proximité, sont porteuses d'économies externes (ou d'externalités positives) auprès d'entreprises localisées sur ce territoire, ou auprès des collectivités territoriales. Ces activités sont porteuses, de ce point de vue, d'utilités qui se différencient d'un côté de l'utilité individuelle, de l'autre de l'utilité publique. Nous proposons de les dénommer « utilité privée territorialisée » et « utilité collective territorialisée ».

Les activités culturelles ou sportives qui permettent l'accueil des adolescents en échec scolaire ou au chômage, celles qui autorisent une connaissance et un respect des différentes communautés nationales les unes vis-à-vis des autres..., peuvent contribuer à maintenir « une paix civile » dans certains quartiers. Cette « paix civile » relève de l'intérêt public mais procure également des économies externes pour des entreprises installées sur ces territoires notamment les grandes surfaces commerciales ou les sociétés d'HLM. L'entretien régulier des logements, le maintien de liens sociaux dans des quartiers ou des cités peuvent avoir un impact positif pour les entreprises dites « de réseaux » (EDF, Compagnies des eaux, Télécom...) qui interviennent sur ces territoires. D'une manière générale, il faut noter que les effets « *de proximité* » de ces services à la personne génèrent des externalités positives ou des « utilités privées territorialisées » pour d'autres acteurs économiques que les ménages qui bénéficient directement du service. Il s'agit d'identifier ces acteurs, d'identifier ces externalités et de mettre en place un dispositif financier qui permette à ces acteurs d'abonder au financement des services.

Dans le même ordre d'idées, le tissu d'activités de services aux personnes qui se développent dans l'espace d'une collectivité territoriale, apporte un environnement social et économique favorable au développement local du territoire. Au-delà d'une utilité publique (au sens de l'action pour l'équité et l'égalité), ces services apportent une « utilité collective territorialisée », située géographiquement qui agit sur la qualité du territoire, ses ressources. On peut considérer par exemple qu'un système de garde collective d'enfants apporte bien entendu un service social, mais qu'au delà, il favorise l'activité salariée des femmes et qu'il enrichit ainsi les compétences collectives disponibles du bassin d'emploi. Les services culturels, sportifs, informationnels, d'éducation, favorisent l'enrichissement de la compétence collective du territoire ; ce qui a un impact positif sur le développement local, notamment sur la capacité du territoire à attirer et fixer des entreprises. Là aussi, il s'agit d'identifier les services qui apportent des ex-

ternalités positives à la collectivité territoriale et faire en sorte que les collectivités puissent abonder à leur financement.

De manière synthétique, il faut remarquer que les services de proximité en général et les services de proximité aux personnes en particulier, mettent en œuvre des logiques complexes d'utilité qui peuvent être déclinées autour de ces quatre notions : utilité individuelle, utilité privée territorialisée, utilité collective territorialisée et utilité publique (au sens d'intérêt général). Mais la mise en évidence de ces utilités suppose que la demande de ces services ait été clairement identifiée, formalisée.

Émergence et formalisation de la demande de services.

L'émergence et la formalisation d'une demande de services de proximité se heurtent à plusieurs difficultés qu'il est important d'identifier :

- dans la mesure où le « produit-service » n'a pas de matérialité, il n'est pas directement appréhendable par un bénéficiaire. La capacité d'un demandeur d'un usager, à apprécier l'utilité potentielle d'un service, passe par une construction sociale de la notion de besoin, une représentation subjective (une construction sociale et psychique) de ses attentes. Elle relève d'un processus collectif et individuel complexe qui ne se suffit pas du rôle informationnel des marchés ;

- dans la mesure où chaque prestation met en œuvre une « relation de service²³ » particulière, chaque prestation est spécifique. Il existe, ainsi, toujours une incertitude quant à la qualité et l'efficacité des services. Cette incertitude peut provenir d'une certaine suspicion quant aux moyens qui vont être réellement mis en œuvre par le prestataire, de difficultés à préciser ses propres attentes ou à mobiliser des forces internes qui conduisent à la coproduction de la relation de service. D'une certaine manière, le demandeur est confronté d'abord à un problème d'identification des prestations offertes, ensuite de garanties de la qualité de la prestation ;

- dans la mesure où il existe une certaine coproduction des services professionnels et relationnels, la qualité de la relation de service – constitutive de la prestation – dépend tant de la qualité de l'offre que des formes d'implication du bénéficiaire. La demande et l'offre apparaissent ainsi dépendantes l'une de l'autre dans leur émergence même.

Aussi apparaît-il nécessaire de mettre en place des processus institutionnels qui favorisent l'expression et la formalisation de la demande sociale, dans une relation de confrontation à l'offre existante ou potentielle. Faire émerger la demande, contribuer à sa formalisation, exigent d'impulser des processus de mobilisation et d'expression des ménages en relation avec les prestataires et les institutions publiques. Les acteurs doivent pouvoir :

- exprimer collectivement leurs demandes, leurs attentes, leurs difficultés ;

23. La qualité de la relation de service est tributaire des compétences du prestataire et de la forme de l'engagement subjectif du bénéficiaire vis-à-vis du prestataire.

- rencontrer des professionnels du domaine ou du secteur d'activité concerné, pour apprécier le type de compétences à mettre en œuvre, les services déjà offerts et disponibles, les mutations à opérer au sein de l'offre ;
- s'appuyer sur des experts pour intégrer dans l'opérationnalité des initiatives et des activités, l'état des savoirs, des savoir-faire professionnels, l'avancée des connaissances scientifiques en prises avec le domaine ;
- associer les membres des institutions pour que les politiques publiques existantes puissent être connues, puissent évoluer, se transformer radicalement si nécessaire.

Incertitudes sur le produit et sur la productivité : l'enjeu des processus d'évaluation

L'impact des relations entretenues entre prestataires et bénéficiaires de services immatériels sur la qualité de la prestation et sur son efficacité, conduit à rendre particulièrement délicate la caractérisation de ce qui est produit. La non-reproductibilité des prestations, crée une grande difficulté à mesurer la productivité que cela soit en matière de travail, de consommation intermédiaire ou de capital²⁴. Dans les activités manufacturières, les caractéristiques des produits sont déterminées par des ensembles de cotes et de normes définies pour des séries plus ou moins étendues de produits ou par leurs propriétés physico-chimiques (cas des industries de process). Des gains de productivité peuvent être mesurés compte tenu de la stabilité de ces caractéristiques. Dans les services de proximité aux personnes, comme dans la plupart des services immatériels et relationnels, l'identification de la qualité du service s'opère à travers une construction sociale qui engage un ensemble d'acteurs et souvent d'institutions. Comme le souligne Jean Gadrey, « l'analyse des performances économiques 'réelles' (productivité, efficacité, croissance) de très nombreuses activités de service ne peut échapper à une étape préalable de mise au point de conventions d'évaluation, c'est-à-dire de règles portant sur ce que les uns et les autres conviennent de retenir comme critère d'efficacité, dès lors qu'aucun ne s'impose techniquement. Le 'produit' de ces services apparaît clairement comme une construction sociale mettant enjeu des points de vue d'acteurs différents²⁵ ».

Cette difficulté à définir puis à mesurer le produit et la productivité dans les services immatériels et relationnels a deux conséquences majeures sur l'offre qui vont avoir des impacts négatifs sur le développement de ces activités. Tout d'abord, l'organisation ne pourra pas s'appuyer sur les caractéristiques des produits et des techniques pour légitimer la division du travail, sa gestion et son contrôle. Les processus de division du travail²⁶ vont trouver, ici, certaines limites en tant que sources de productivité ; enfin, la concurrence va avoir du mal à

24. Dans les rapports YIN, Y/K, Y/CI, où Y désigne le service, N les heures de travail, K le capital, CI les consommations intermédiaires, la stabilité qualitative d'Y n'est pas acquise

25. [Jean Gadrey, 1992, p. 76] (souligné par l'auteur).

26. A la suite d'Adam Smith, les différentes écoles en sciences économiques ont toujours considéré que la division du travail était à la base de l'évolution positive des gains de productivité.

se structurer, à s'organiser ce qui aura un effet négatif sur l'évolution des prix relatifs de ces activités et les possibilités de solvabiliser une demande croissante de ces services.

Deux types de réponses vont se présenter pour tenter de dépasser ces difficultés, deux types de réponses aux conséquences diamétralement opposées sur la qualité du travail requis et sur la qualité de la prestation :

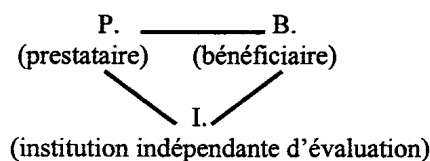
- d'un côté, des processus de normalisation néo-taylorienne (ou néo-industrielle) vont se mettre en place à l'initiative de certaines entreprises prestataires. Les normes de qualité du service seront fixées à partir de règles de comportements et de procédures préétablies par la direction. Le personnel sera ainsi engagé dans un travail prescrit de manière fine. Cette orientation vise à réduire l'espace de temps nécessaire à l'existence même de la relation de service et à ne laisser place qu'à des comportements quasiment stéréotypés portant sur l'apport en matières ou en informations standardisées. Cette orientation néo-taylorienne vise en réalité à nier la spécificité de la relation de service, son rôle et son importance quant à la qualité de la prestation. Les méthodes d'organisation et de gestion du personnel sont alors de type industriel. Sur le plan économique, le demandeur sait parfaitement à quoi il peut s'attendre ; l'entreprise peut rationaliser la production à partir de critères de gestion importés du monde industriel ; le secteur d'activité peut s'organiser à partir de principes déjà expérimentés dans l'industrie ; le prix relatif du « produit » tend à baisser. il y a bien un processus de socialisation de la norme. Mais ce dernier passe par un itinéraire de type industriel²⁷ au détriment de la qualité de la relation de service ;

- d'un autre côté, des processus de caractérisation de la prestation peuvent se mettre en place à partir de *principes déontologiques* qui engagent les prestataires et souvent les bénéficiaires²⁸. Ces principes portent sur les moyens qui vont être mis en œuvre, la qualité de ces moyens, sur les résultats attendus, sur le secret de l'information... Des institutions apparaissent alors comme nécessaires non seulement pour garantir une certaine indépendance de vue vis-à-vis des prestataires, mais également pour faire émerger et socialiser les attentes des bénéficiaires. La relation de service se déploie à partir de trois types d'acteurs qui vont

27. Dans l'industrie, le caractère « naturel » de la caractérisation des produits à partir de leurs cotes et de leurs normes n'est admissible que sur le court terme. Sur le moyen terme ou le plus long terme, la difficulté à comparer des produits surgit également, dans la mesure où les processus d'innovation ont introduit des modifications majeures. Par exemple comment comparer dans un même secteur, l'automobile, au sein d'une même marque Renault, « une quatre chevaux », une « dauphine », une 4L, une RS (année 72), une R5 (année 85) et une Clio. Les effets de qualité sont importants. Les efforts de productivité ont été, en réalité, captés en partie par des effets qualité. Chaque nouveau modèle s'est imposé vis-à-vis du précédant, en devenant la nouvelle norme. Le partage entre l'effet qualité et l'effet prix relatif du produit s'est mis en place à travers un processus social complexe qui met, certes au cœur du processus, le marché (la concurrence l'impose), mais également l'intervention des institutions (la réglementation du service des mines), l'évolution du pouvoir d'achat et du mode de vie des ménages.

28. De tels principes existent depuis longtemps dans des activités professionnelles et relationnelles traditionnelles: en médecine notamment. Dans ces activités, des institutions sont chargées de garantir les principes déontologiques: les Ordres.

être amenés à construire socialement le « produit », à travers la reconnaissance de règles d'évaluation. L'existence de ces règles apparaît à la clé des processus de rationalisation de la production des prestations, de leur évolution, de leur efficacité et donc de l'organisation de l'activité.



En définitive, les arbitrages productivité/qualité/prix relatifs, pour sortir du schéma industriel²⁹, ont besoin de s'appuyer sur une intervention institutionnelle qui à travers un processus d'évaluation peut être à même de traduire la progression de la rationalisation et de la professionnalisation dans des acceptations partagées par les prestataires et les bénéficiaires. Il s'agit de faire en sorte que les processus de rationalisation et de professionnalisation conduisent à une plus grande efficacité de la prestation de service, mais aussi de la « relation de service ». La compensation des *effets* productivité par des effets qualité ne peut pas relever de la logique d'une seule catégorie d'acteurs. C'est pourquoi les arbitrages nécessitent l'intervention d'un tiers, d'une institution porteuse de finalités qui dépassent les seuls acteurs individuels.

Les acteurs pressentis pour un tel processus par l'institution territoriale, ne peuvent pas se limiter à des représentants des seuls prestataires et bénéficiaires. Doivent y être associés des experts, des scientifiques et des représentants des services compétents des institutions territoriales engagées dans une politique de développement local, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment vis-à-vis de l'émergence de la demande. Il s'agit de faire reconnaître la qualité en fonction du niveau d'utilité possible et attendu de la prestation vis-à-vis de « l'état de l'art », c'est-à-dire des savoir-faire professionnels et des connaissances scientifiques. L'évaluation renvoie donc à un processus construit et pensé socialement qui nécessite l'impulsion et l'engagement d'une institution territorialement située³⁰.

Le temps et le déploiement de la relation de service : le rôle essentiel de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (A.R.T.T.)

D'une manière générale, le développement des services immatériels et relationnels dont font partie les services de proximité aux personnes, suppose l'engagement d'un processus d'aménagement-réduction du temps de travail. En

29. Qui conduit à la disparition de la « relation de service » comme nous l'avons vu précédemment.

30. D'une certaine manière, on retrouve ici « l'effet de proximité », pris au sens d'effet d'apprentissage collectif qui s'appuie tant sur la coordination des activités que sur celle des comportements. Cf. [C. Dupuy et J-P. Gilly, 1994] ; [Y. Lung, 1994].

effet, les services reposent sur des activités qui sont produites et appropriées dans la même séquence de temps. Alors que dans l'industrie (série, process ou chantier), les temps de production sont disjoints des temps de consommation, dans les services ces temps sont synchronisés³¹. Certes, une partie de l'activité (de « préparation » ou de « restitution-bilan ») est assumée en dehors de l'interface prestataire/bénéficiaire, mais elle demeure assujettie à cette dernière, à son rythme d'évolution et de déploiement. Il faut souligner, aussi, que la synchronisation de ces temps conduit, sur le plan sociétal, certains à travailler et d'autres à utiliser, à consommer, à disposer... des temps d'autrui. La régulation³² des temps sociaux apparaît ainsi comme une condition aussi importante que la condition de solvabilisation des ménages, pour que de nouveaux débouchés puissent relancer l'offre de services³³.

Dans le cas des services de proximité aux personnes plusieurs observations méritent d'être spécifiées :

- à première vue, la diminution du temps de travail des salariés devrait conduire à une baisse de la demande de services de proximité aux personnes. « L'autoproduction » de ces services, sur une base familiale devrait provoquer un processus de substitution production salariée/production domestique ;
- mais deux phénomènes peuvent s'opposer à cette tendance, liés à la qualité

31. Il en est de même pour :

- les activités logistiques, le transport des personnes fait coïncider les temps de production et les temps d'usage de ces déplacements ;
- les activités de distribution ; les temps d'ouverture des magasins lient temps de production et temps de disponibilité des consommateurs ;
- les activités administratives ; les temps d'ouverture des services correspondent aux temps liés production/ utilisation. Ces temps liés sont les temps d'interface où se joue aujourd'hui l'essentiel du débat sur la modernisation du service public, sur le déploiement en son sein d'une « relation de service ». Car l'adéquation temporelle de la production et de l'appropriation du bénéfice du service est d'autant plus forte que la « relation de service » est développée. Dans les services immatériels dans la mesure où la « relation de service » est constitutive de l'activité, cette adéquation est centrale.

32. Vis-à-vis de la demande finale, cette caractéristique des services immatériels et relationnels conduit à considérer la baisse des temps « contraints » (de travail ou « domestiques ») comme une condition essentielle de développement de ce type de consommation. De la même manière que les politiques de « hauts salaires fordien » (outils de régulation de la croissance régulière des salaires directs et des prestations sociales) ont constitué les bases de la demande de biens durables ou semi-durables des ménages, les politiques de réduction et d'aménagement du temps de travail vont constituer les bases de la régulation d'une dynamique économique appuyée sur les services immatériels et relationnels. (cf. troisième partie de la communication).

33. La baisse du temps de travail et son aménagement ne doivent pas être conçus comme une évolution relevant du partage d'un travail à la qualité inchangée, et appréhendés selon une logique qui présenterait la demande globale comme irrémédiablement stable voire décroissante. Ils peuvent être analysés comme des préalables au développement de la demande de services immatériels et relationnels qui répondent d'un côté à l'évolution des besoins des ménages et de l'autre aux nouvelles conditions d'organisation des activités productives. Il s'agit d'accompagner la mise en place de nouvelles normes de consommation et de production au sein desquelles la « relation de service » occupe une place centrale. Ces constats font de l'ARTT n'ont pas un simple enjeu de « partage » du travail, mais un enjeu de développement tant macro-économique que micro-économique. Ce qui déplace substantiellement le débat.

du service. Si les organismes prestataires sont engagés dans des processus de professionnalisation réels, ils proposeront une qualité de service qu'il sera difficile d'obtenir par l'autoproduction. *En* d'autres termes, plus les services de proximité aux personnes se dégagent de leur aspect « petits boulots » et se professionnalisent, plus leur qualité est attrayante et peu substituable. Par ailleurs, si les services de proximité sont de qualité, les personnes, notamment les *femmes*, auront tendance à ne pas se laisser réenfermer dans l'espace des relations domestiques ;

- il faut aussi que le bon déroulement de la « relation de service » qui est à la base de cette qualité, suppose un engagement du bénéficiaire, un temps disponible pour entrer en contact avec le prestataire. Le temps libre dégagé par les processus d'ARTT au niveau sociétal conduit à l'amélioration de la relation instituée avec le prestataire, à la qualité et à l'efficacité du service ;

- enfin, il faut noter que les temps contraints que provoque la production de ces services sur une base domestique, viennent en diminution de temps libres utilisables pour le bénéfice d'autres activités d'ordre culturel, de détente, de loisir... en diminution du « temps pour soi ». Le tissu d'offre variée de services immatériels et relationnels disponibles sur un territoire donné est alors déterminant.

Ainsi, les processus d'ARTT apparaissent soit en contradiction avec le développement d'une offre de faible qualité de services aux personnes, soit comme l'une des conditions qui déterminent le développement d'une offre de qualité de ce type de services. L'avenir des processus d'ARTT au niveau macro-social aura ainsi une répercussion sur le secteur, les modes de régulation des temps sociaux au niveau des territoires également.

* *
*

En définitive, les services de proximité aux personnes apparaissent confrontés, dans leur développement, à des obstacles que les dispositifs de la « régulation tutélaire » comme ceux du marché déréglementé des années quatre-vingt ne sont à même de surmonter. Devant une telle situation se pose l'enjeu de l'émergence d'innovations institutionnelles qui seraient susceptibles de faciliter et de réguler le développement de ces activités. Plusieurs voies se présentent, aujourd'hui, aux pouvoirs publics. Elles méritent d'être explicitées.

« REGULATION MARCHANDE SUBVENTIONNEE » OU « REGULATION CONVENTIONNEE TERRITORIALISEE »

Devant les modifications des modes de vie et de la demande d'un côté et des effets pervers de la dérégulation concurrentielle sur le développement du secteur de l'autre, les acteurs économiques et sociaux, comme les pouvoirs publics sont à la recherche de nouveaux dispositifs institutionnels. Ils recherchent une voie qui permette de se dégager des impasses de la phase précédente tout en dépassant celle la « régulation tutélaire » associée à la dimension sociale de cer-

taines de ces prestations. Deux orientations se présentent : l'une est portée par le CNPF³⁴ et certaines grandes entreprises de services qui lui sont associées, l'autre, encore embryonnaire, relève d'initiatives prises par des acteurs associatifs et syndicaux d'un côté, et de collectivités territoriales de l'autre. Cette dernière prend appui, notamment, sur l'innovation que représente le « Titre emploi service ».

La « régulation marchande subventionnée » du CNPF et ses limites : un processus de rationalisation néo-industriel.

Le CNPF souhaite que soient engagées des réformes qui permettent au secteur de sortir de la « régulation tutélaire » pour s'engager dans une régulation que l'on peut qualifier de « marchande subventionnée », afin de prendre en considération les besoins grandissant des ménages.

Les critiques qu'il formule à l'encontre de la régulation tutélaire, sont en grande partie fondées et peuvent être présentées sur la base des trois remarques suivantes :

- les services sous tutelle conduisent à une situation où l'utilisateur n'est pas le payeur, ce qui contribue à créer une inversion entre l'offre et la demande dommageable à l'adaptation de la prestation à la dimension singulière de la demande, et à la mise en place d'un processus de rationalisation de l'activité.
- le système est budgétairement difficilement contrôlable dans la mesure où les organismes subventionnés génèrent peu de gains de productivité et où la demande de services a tendance à augmenter régulièrement ;
- la fusion des rôles de collecte de fonds, de commandite de la prestation et de réalisation de la prestation n'est pas porteuse de processus d'innovation.

Le CNPF et certaines grandes entreprises comme la Lyonnaise, la Sodexho, souhaitent faire en sorte que les activités de service aux personnes soient prises en charge par des « entreprises industrielles de service » classiques. Mais ils souhaitent que ces entreprises évoluent au sein d'un secteur bénéficiant d'une demande solvabilisée en partie par des fonds publics ou parapublics : aides accordées à certains ménages sur la base de critères sociaux par des transferts, réductions d'impôts et diminution de la TVA à 5 %. Ces mesures relèvent, en fait, d'une « régulation marchande subventionnée ».

Si cette voie relève d'une volonté de rendre plus cohérentes les interventions de l'État et de dégager le secteur des effets néfastes de la dérégulation de la phase précédente, il faut remarquer qu'elle ne prend pas en compte plusieurs caractéristiques essentielles du secteur qui conditionnent son développement :

- dans les propositions du CNPF, la stabilité et la qualité de la prestation sont adossées au processus de rationalisation industrielle ; or cette dernière est peu à même de retenir des principes déontologiques pour aborder la notion de

34. Via son « comité de liaison des services » ; cf. le document « Les services à la personne ». Services aux consommateurs et service de proximité : des marchés à développer par l'innovation dans « l'offre et le professionnalisme des intervenants », rapport du groupe de travail « services à la personne » du CLS (Président: Georges Drouin, rapporteur: Christophe Salmon), avril 1994.

qualité. Les principes de rationalisation industrielle privilégient la rationalisation des temps de production directe alors que la relation de service entre le prestataire et le bénéficiaire inhérente à la qualité du service, suppose un temps spécifique où les subjectivités des acteurs puissent se déployer dans un registre qui ne relève pas de la rationalité, mais de la psycho-dynamique du travail³⁵, de la déontologie. Cette conception de la rationalisation va à l'encontre des processus d'évaluation publique associant professionnels, bénéficiaires et experts dans le cadre d'une institution indépendante des prestataires ;

- la dimension relationnelle de la prestation qui engage des problèmes de « confiance », de « risque moral », de « transferts subjectifs », nécessite des processus de professionnalisation qui ne peuvent pas être assumés au seul niveau de l'entreprise, mais au niveau du secteur ou sous-secteur d'activité. La vision industrialiste de la professionnalisation véhiculée par le CNPF sous-estime les questions à traiter à cet égard, en focalisant le processus sur l'entreprise ;

- les processus industriels de rationalisation des services ont une capacité de réponse à la demande des ménages lorsque le service offert s'appuie sur une dimension tangible, matérielle forte ; par exemple le transport ou la restauration... Mais lorsque le service est essentiellement immatériel et relationnel, les procédés industriels de rationalisation sont incapables de faire émerger, de formaliser une demande potentielle. Les processus de construction concomitante de la demande et de l'offre supposent qu'existent des lieux spécifiques où cette construction puisse s'opérer, des acteurs³⁶ de différents statuts qui y contribuent ;

- enfin, le dispositif de solvabilisation proposé ne saisit pas la complexité de l'utilité que présentent ces services, en limitant sa portée à l'utilité individuelle et à l'utilité publique. La compréhension des « économies externes territorialisées » n'est pas abordée, ce qui limite les possibilités de financement et contribue à les réserver à des segments spécifiques de la population³⁷.

En définitive, la position du CNPF ne prend pas en compte le dépassement de quatre types d'obstacles :

- la construction concomitante de l'offre et de la demande ;
- la professionnalisation de l'offre (des prestataires et des structures) ;
- les processus d'évaluation de l'offre ;
- un mode de financement qui intègre la dimension hybride de l'utilité de ces services.

Les Titres-Emploi-Service : une première avancée vers la « régulation conventionnée territorialisée » ?

Depuis janvier 1997, l'État a mis en place un nouveau mode de paiement

35. [c. Dejours, 1993, 1995].

36. Cela peut être des bénévoles qui composent les associations.

37. Soit le segment des ménages à revenu élevé capables par eux-mêmes de solvabiliser leur demande, soit les ménages à bas revenu bénéficiant d'une aide sociale.

des services de proximité aux personnes, intitulé « Titres-Emploi-Service »³⁸. Ce nouveau dispositif devrait contribuer à ouvrir une nouvelle étape du développement des services de proximité aux personnes dans la mesure où il tente de dépasser certains dysfonctionnements de la période de dérégulation concurrentielle.

Il présente effectivement trois avancées :

- premièrement, le dispositif³⁹ ne s'adresse plus uniquement aux seules personnes imposables mais aux salariés dans leur ensemble et aux personnes démunies. Les « Titres-Emploi-Service » peuvent être distribués aux salariés des entreprises par l'intermédiaire des comités d'entreprise (budget « activité sociale et culturelle ») ou par les entreprises elles-mêmes lorsque les CE n'existent pas. Ils peuvent être également distribués par des collectivités publiques et fonctionner comme « aide sociale ». De ce point de vue, il ouvre le champ des bénéficiaires potentiels ;

- deuxièmement, le dispositif permet d'élargir le volant des financeurs, puisque les entreprises peuvent distribuer des TES à leurs salariés. Dans ce cas, le versement du titre correspond à une prime salariale non chargée. Cette prime entre dans le revenu imposable du salarié, mais les dépenses que ce dernier réalise dans la prestation de service, peuvent être déduites des impôts⁴⁰ à hauteur de 50 % du montant ;

- troisièmement, le dispositif prévoit que ces titres ne peuvent être utilisés qu'auprès d'associations ou d'entreprises de service, agréées par le préfet de région. Il existe deux types d'agrément : l'agrément « simple » qui est décerné sur proposition de la DDTE après avoir vérifié que l'organisme consacre entièrement son activité aux services répertoriés selon la liste mise en annexe ; l'agrément

38. Plusieurs organismes distributeurs de « titres emploi service » se sont engagés dans le projet sans que des expériences significatives de grande ampleur aient encore eu lieu. Ce sont notamment : le « chèque domicile » s'appuyant sur l'expérience du groupe « chèque déjeuner » (ce projet est appuyé par la CFDT et son réseau de CE) ; le « ticket emploi domicile » mis en place par le groupe ACCOR, deux autres initiatives sont en gestation : l'une est menée par la Sodexho, l'autre par le groupe « chèque de table ».

39. Le dispositif prévoit de fonctionner tant vis-à-vis des associations prestataires de service que vis-à-vis des entreprises privées de service assumant une activité dans le domaine des services exercés au domicile de la personne.

40. La liste des activités permettant aux particuliers de bénéficier de la réduction d'impôts sont, pour le moment, exclusivement les services exercés au domicile de la personne :

- ménage, repassage, etc,
- préparation de repas, y compris temps passé aux commissions,
- assistance aux personnes âgées (plus de 70 ans), handicapées, ou dépendantes,
- livraison de repas à domicile à condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités assurées à domicile,
- garde d'enfants, soutien scolaire,
- petits travaux de jardinage,
- prestations « hommes toutes mains » dans des limites précises : prestations réalisées au sein d'un abonnement mensuel payable mensuellement, résiliable sous préavis de deux mois ; prestations limitées à deux heures de travail, prestations ouvrant droit à 2.500 F maximum par an de réduction d'impôts ;
- l'aide à la mobilité si ce n'est pas l'unique prestation de l'organisme.

ment « qualité » après avis de la DDTE et du CROSS (Comité régional des Organisations sanitaires et sociales). Ce dernier avis porte sur la qualité de la prestation (moyens mis en œuvre, procédure qualité). Ce dispositif d'agrément a deux conséquences : il devrait favoriser l'engagement de l'offre dans une dynamique de qualité ; il conduit les ménages à passer un contrat avec une structure « prestataire » et non avec le salarié directement. Une obligation légale de financement de la formation professionnelle est fixée, à la charge de l'employeur, au taux de 0,15 %.

En définitive, on peut considérer que le Titre Emploi Service représente une avancée dans la mesure où il permet un élargissement de l'échantillonnage des financeurs potentiels, où il favorise un élargissement des catégories de personnes susceptibles de bénéficier de ces services (les salariés des entreprises), où il assure une primauté réelle de la demande sur l'offre, où il tente d'intégrer le système de solvabilisation de la demande à une recherche de qualité de la prestation. Mais il est marqué par certaines limites qui tiennent, notamment, à l'absence d'analyse cohérente de l'utilité de ces activités et de leur ancrage territorial.

Ce dispositif comporte, en réalité, trois lacunes essentielles :

- les T.E.S.⁴¹ sont, encore, conçus comme un dispositif d'appoint vis-à-vis de l'aide sociale. il ne permet pas de mutualiser des financements d'origines différentes prenant en compte le fait que les services dispensés correspondent, non seulement à des utilités individuelles et publiques, mais aussi à des utilités territorialisées ;

- le dispositif d'agrément est principalement administratif. il ne permet pas, à lui seul, de constituer un système de confiance entre le prestataire et le bénéficiaire, pourtant absolument nécessaire pour le déploiement large et efficace de la relation de service. Les procédures d'évaluation et de certification sont absentes, renvoyant les personnes à un manque de repères ;

- l'obligation de contribuer, pour les employeurs prestataires, au financement de la formation professionnelle est une bonne chose ; mais la professionnalisation ne se limite pas au seul enjeu de la formation.

Enfin, il faut souligner que ce dispositif apparaît comme un nouvel ensemble de procédures qui ne se substituent pas à celles des dispositifs précédant. Il alimente, ainsi, le manque de lisibilité des « formes de concurrence » du secteur.

41. Le TES est encore limité à un nombre restreint de ménages. Seuls les salariés appartenant à des entreprises dont la direction et le CE acceptent de gérer le dispositif peuvent bénéficier de ces titres. Les habitants qui ne sont ni salariés de ces entreprises, ni des personnes aidées financièrement pour des raisons sociales, ne peuvent pas en bénéficier.

LES LIGNES DE FORCE D'UNE

« REGULATION CONVENTIONNEE TERRITORIALISEE »

Les activités de services de proximité aux personnes se heurtent, pour l'essentiel, à quatre types d'obstacles qu'il s'agit de surmonter de manière concomitante. Chacun de ces obstacles met en cause la capacité d'intervention des collectivités territoriales à partir d'un cadre de références qui doit prendre forme au niveau national. Cela concerne tant les modes de mutualisation des fonds contribuant à solvabiliser la demande, que les processus d'expression et de formalisation de la demande, que les procédures d'évaluation et de professionnalisation de l'offre, que la régulation des temps sociaux.

* Les dispositifs de financement des services aux personnes qu'il s'agit aujourd'hui d'initialiser, doivent permettre de mutualiser des fonds liés à des origines diverses, correspondant aux différents types d'utilité précédemment décrites. Les collectivités territoriales, au niveau local comme au niveau régional, ont à jouer un rôle central, car c'est sur elles que reposent :

- la capacité d'identifier les utilités territorialisées de telle ou telle prestation et le niveau de territoire concerné. Pour certaines prestations l'enjeu se situe au niveau de l'agglomération, pour d'autres au niveau de la région ;

- la possibilité d'identifier les partenaires potentiels, notamment les entreprises qui peuvent bénéficier des externalités positives associées aux différentes prestations de service. il s'agit alors de formaliser des conventions qui déterminent premièrement l'ampleur des engagements financiers, deuxièmement le type de services prestés soutenus, troisièmement la localisation et l'identification de la catégorie des bénéficiaires ;

- la responsabilité de faire valider par la représentation politique locale ou régionale, les financements que sont prêtes à mutualiser ces institutions

* Les institutions publiques territoriales sont, également, directement interpellées dans leur capacité à créer, voire à animer la formalisation de la demande dans des termes et des acceptions auxquels l'offre territoriale puisse apporter des réponses. il ne s'agit pas simplement de soutenir la mise en place de réseaux d'expression, mais de créer des processus spécifiques où les enjeux associés à l'émergence de la demande et à l'adaptation de l'offre puissent être identifiés, révélés, être pris en charge et dépassés. Ces processus doivent favoriser les coopérations entre les différents types d'acteurs que regroupe chaque territoire. ils doivent permettre aux politiques publiques locales d'initialiser ou de renforcer les activités dont l'utilité a été explicitée et validée politiquement, contribuant ainsi à renforcer la réalité de la citoyenneté.

* Les institutions territoriales ont un rôle important à jouer, aussi, vis-à-vis de la professionnalisation de l'offre et de l'évaluation de la qualité des prestations. De ce point de vue, une coopération étroite semble nécessaire entre les collectivités locales et les régions. Les aspirations à la professionnalisation relèvent essentiellement d'un ancrage local, mais les initiatives de formation ou

d'échanges professionnels méritent d'être impulsés au niveau régional. La mise en œuvre de conventions réunissant les collectivités locales, les régions et les représentants des organismes prestataires apparaît souhaitable afin de préciser les engagements de chaque partenaire dans la validation de l'utilité des programmes de formation ou des rencontres professionnelles.

Quant aux processus d'évaluation, il est souhaitable qu'ils s'établissent au niveau régional, mais en coopération avec les collectivités locales. La dimension territoriale des processus apparaît essentielle, car les critères d'évaluation doivent être construits avec les acteurs non pas au regard d'une norme abstraite, mais vis-à-vis de l'étape en cours de la dynamique de la professionnalisation de l'offre. il ne s'agit pas de « sanctionner », mais d'accompagner et de renforcer les processus de professionnalisation des prestataires et garantir l'engagement de moyens auxquels les bénéficiaires peuvent prétendre.

* Enfin, l'enjeu de la régulation des temps sociaux concerne d'abord et essentiellement l'articulation des temps d'ouvertures des services publics, des organismes de transports, des temps scolaires... qui se déploient au niveau des agglomérations, tout en cherchant à conserver une certaine cohérence au niveau régional. il va rapidement concerner également les temps d'ouverture des services privés. Ces aspects, encore peu connus et reconnus en France (à l'inverse de l'Italie par exemple)⁴², vont avoir une réalité renforcée au fur et à mesure de l'engagement des acteurs économiques et sociaux dans les processus d'ARTT (liés notamment à la loi sur les 35 heures) et de la diversification des formes de gestion des temps contraints par les ménages.

CONCLUSION

Pour conclure, il semble essentiel de souligner que le développement actuel des services de proximité, dont les services aux personnes représentent un cas exemplaire, dépend de l'apparition de nouveaux *dispositifs institutionnels territorialisés* qui agissent pour permettre de dépasser les obstacles structurels analysés précédemment :

- les modes de financements qui doivent tenir compte des quatre dimensions de l'utilité de ces services (individuelle, privée territorialisée, collective territorialisée et publique) ;
 - l'émergence et la formalisation des besoins des personnes qui permettent la construction concomitante de l'offre et de la demande ;
 - les processus de rationalisation déontologique et de professionnalisation de ces services fondés sur des procédures d'évaluation pour affronter l'incertitude sur le produit et la productivité ;
 - une nouvelle régulation des temps sociaux qui favorise l'investissement subjectif des bénéficiaires dans la relation qu'ils établissent avec les prestataires.
- Chacun de ces dispositifs institutionnels qui a été ici présenté comme re-

42. Cf. J.-Y. Boulin *op. cit.*

levant d'une nouvelle politique publique, pose la question de la proximité dans une juxtaposition des trois dimensions que représentent les espaces géographique, organisationnel et institutionnel. Or seule, aujourd'hui, une articulation des institutions aux échelles régionale et locale est à même d'assumer ces trois dimensions de la proximité. L'institution régionale dispose d'une capacité financière suffisante ; de la possibilité de mobiliser des réseaux de compétences quel que soit le domaine investi ; d'une proximité avec les acteurs de terrain associée à une distance qui lui permet de ne pas être trop en prise avec les intérêts particuliers. Les collectivités locales sont à même de mobiliser les ressources de leur territoire. Mais cet ensemble exige une impulsion nationale qui prenne en compte la réalité complexe et parfois contradictoire du développement des services de proximité – aux personnes et les différents types d'obstacles auxquels se heurtent ces activités.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANDT J. DE et GADREY J. éd. (1994), *Relations de service, marchés*, CNRS Éditions, Paris.
- BARCET A. (éd.) (1997), *Formes et effets de la structuration de l'offre de services de proximité*, Rapport pour le Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat, GATE-CNRS.
- BARCET A., BONAMY J. (1997), « Les services de proximité, à la recherche d'un modèle », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 80, 2e trimestre.
- BOULIN J.- Y. (1992), n° spécial de *Futurible*.
- BOULIN J.- Y, TALLARD M. ET TERTRE C. DU (1991), *Nouvelles technologies et négociation en Grande-Bretagne : le cas des banques et de la grande distribution*, Éditions de l'IRIS, 192 pages.
- BOYER R. (1986), *la théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Paris.
- CAE (Conseil d'Analyse Economique) (1998), *Emplois de proximité*, rapport de G. CETTE, P. HÉRITIER, D. TADDEI, M. THÉRY, M. DEBONNEUIL ET R LAHIDGI, n° 12, La Documentation Française, Paris.
- CAUSSE L., FOURNIERC., LABRYÈRE C. (1998), *Les aides à domicile : des emplois en plein remue-ménage*, Syros, Paris.
- CEREQ (1996), « Professionnaliser les emplois familiaux », Bref n° 125, novembre. CETTE G., CUNEO, P, EYSSARTIER D., COMBIER J., POUQUET L. (1993), « Les nouveaux emplois de services, les 10 services de solidarité », *Futuribles*, Mars.
- CHOQUET L.- H., CROFF B. (1997), « Entre employé(e)s, personnes dépendantes, aidant(e) s, la scène de travail et son contrat », *Revue Française des Affaires Sociales*, Octobre.
- CNPF (1994), *Les services à la personne. Services aux consommateurs, services de proximité : des marchés à développer par l'innovation dans l'offre et le professionnalisme des intervenants*, Rapport du Groupe de Travail « Services de Proximité » du Comité

de Liaison des Services.

DARES (1995), « L'évolution des emplois familiaux de 1992 à 1994 », *Premières Synthèses*, n° 109, 17 août.

DEJOURS C. (1993), *Travail et usure mentale : de la psychopathologie à la psychodynamique du travail*, nouvelle édition augmentée, Paris, Bayard Éditions.

DEJOURS C. (1995), *Le facteur humain*, Que sais-je ? PUF, Paris.

DELORME R. ET ANDRÉ C. (1983), *L'État et l'économie, un essai d'explication des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil.

DONZELOT J. (1984), *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard.

DUPUY C. et GILL Y J.- P. (1994), « Apprentissage organisationnel et dynamique territoriale », in B. PECQUEUR et B. SOULAGE (éds), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris.

GADREY J. (1992), *L'économie des services*, collection Repères, Éditions La Découverte, Paris.

GREFFE X. (1990), *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française.

KAUFMANN J.-C. (1996), *Faire ou faire faire ? Familles et services*, Presses Universitaires de Rennes.

LAVILLE J.-L. (sous la direction de) (1994), *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

LAVILLE J.-L. (1998), « Nouveaux services et évolution des politiques publiques en Europe », *Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi*, n° 37, PUF, p. 317-338.

LUNG Y. (1994), « Modèles industriels et géographie de la production », in A. RALLET et A. TORRE, *Économie industrielle, économie spatiale*, Economica, Paris.

PETIT P. (1987), *La croissance tertiaire*, Economica, Paris.

TERTRE C. DU (1992), *Travail, Technologie, Organisation*, éditions du dossier de présentation des travaux pour l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches, Université Paris IX-Dauphine, IRIS.

TERTRE C. DU (1999), « Intangible Interpersonal Services Adjustment and Reduction of Working Hours : Toward New Political Economy Tools. The French Case », *Service Industries Journal*, Vol. 19, N° 1, January.

TERTRE DU C. et LA VILLE J.-L. (1997), *Solvabiliser la demande de services de proximité : le cas des services aux personnes*, Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail de la Région Nord-Pas de Calais.

THÉRET B. (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, collection économie en liberté, Paris, PUF.