

Les externalités positives dans l'aide à domicile : une approche européenne

Laurent Fraisse, Laurent Gardin, Jean-Louis Laville

Comme il a été indiqué en introduction, les services aux personnes âgées ont pour caractéristique de générer des externalités positives. La question qui se pose est de savoir quelles conséquences en tirer. Face à l'existence d'externalités, les économistes ont proposé des procédures d'internalisation des externalités, il s'agit dans cette contribution d'examiner quelles solutions ont été proposées pour réaliser cette internalisation, puis de voir en quoi la dimension de proximité et la dimension collective propres aux services considérés influent sur la manière de concevoir cette internalisation. En tenant compte de ces dimensions, il devient alors possible de proposer une méthode de validation et d'évaluation des externalités, avant de tirer des premiers enseignements transversaux d'une recherche exploratoire qui a testé cette méthode auprès de 18 expériences dans 6 pays européens (Fraisse, Gardin, Laville, 2000).

1. L'INTERNALISATION DES EXTERNALITES

En comprenant une externalité, "l'internalisation" est supposée, dans la théorie néo-classique du bien-être, permettre le retour à l'optimum social défini comme optimum de Pareto¹. Dans les années 1920, Pigou préconise, pour ce faire, une intervention des pouvoirs publics auprès de l'émetteur d'externalité. Dans le cas d'une externalité positive, Pigou indique de "subventionner" l'émetteur d'externalité à hauteur du bénéfice social qu'il produit. Inversement, l'internalisation d'une externalité négative implique de taxer l'émetteur d'externalité à hauteur du coût social subi par la collectivité. C'est notamment dans le cadre de la théorie des externalités que l'intervention fiscale et redistributive de l'Etat va être justifiée par la théorie économique standard. Cette action étatique est pertinente pour les biens et services "indivisibles", c'est-à-dire non rivaux (leur consommation n'entrave en rien celle d'autrui) et non exclusifs (il est techniquement impossible ou fort coûteux d'exclure certains individus de leur consommation). Lorsqu'il y a non rivalité et non exclusivité, on est en présence d'externalités qui possèdent les caractéristiques d'un bien ou service collectif. C'est le cas par exemple des travaux d'infrastructures (routes, ponts, éclairages, etc.) qui bénéficient non seulement aux habitants de la commune ou région où ils sont effectués, mais également à l'ensemble des habitants des autres communes ou régions qui les utiliseront.

1. Par optimum de Pareto, on entend une situation d'équilibre général entre offre et demande qui est jugée optimale pour la collectivité dans la mesure où l'on ne peut sans éloigner sans détériorer le bien-être d'au moins un agent économique.

Dans les années 1960, le futur prix Nobel américain Coase va proposer une alternative à la solution fiscale. Coase attribue l'existence d'externalités à une mauvaise définition des droits de propriété. L'internalisation d'une externalité passe non pas par l'intervention des pouvoirs publics, mais par une négociation bilatérale entre agents. Suivant l'allocation initiale des droits de propriété, la négociation aboutit soit par une compensation monétaire par l'émetteur des dommages subis par la victime, soit à un paiement par la victime pour que l'émetteur cesse de lui nuire.

L'exemple le plus connu est l'expérimentation (dont les Etats-Unis proposent la généralisation pour l'émission de gaz à effets de serre) de marché des droits à polluer. Supposant que le marché est un système plus efficace que l'intervention de l'Etat, cette solution est alors présentée comme préférable. Mais elle est d'autant plus facile à implanter que les externalités sont bilatérales, à savoir qu'elles peuvent faire l'échange d'un échange entre deux agents. La situation est plus complexe dans le cas d'externalités multilatérales pour lesquelles plusieurs agents émettent ou sont affectés par les externalités, surtout si les externalités générées par une production donnée sont de plusieurs types. La multilatéralité des externalités leur confère un caractère plus " social " au sens de collectif parce que non réductible à une somme de transactions individuelles.

2. SERVICES AUX PERSONNES ET INTERNALISATION DES EXTERNALITES

L'internalisation abordée par Pigou ou Coase implique que :

- 1) Les externalités constatées sont socialement identifiables et légitimes ;
- 2) Les bénéfices ou coûts sociaux qu'elles induisent sont connus et calculables de sorte que l'on peut leur attribuer une valeur monétaire.

Si ce cadre de référence est souvent implicite dans les démonstrations économiques, c'est que les externalités sont définies comme des déficiences du marché. Autrement dit, elles sont pensées par rapport à l'existence d'une situation d'optimum dans le cadre d'un équilibre de concurrence pure et parfaite. Comme le souligne Godard (1984 : 11), " le paradigme de marché parfait sert de référence normative pour définir les objectifs à poursuivre et les actions à entreprendre pour les atteindre de manière " efficace ". L'action publique reçoit pour mission de parvenir à mener l'économie vers l'état où l'aurait conduit le marché parfait ne souffrant pas d'externalités ".

L'internalisation consistant à donner un prix à ce qui n'en avait pas (l'externalité), on suppose donc implicitement que cette situation d'optimum social est accessible à la connaissance. C'est bien en référence à un coût social marginal ou un bénéfice social marginal connu que les pouvoirs publics peuvent déterminer le niveau de taxe ou de subvention à même d'égaliser les bénéfices ou coûts privés d'une activité productive d'externalité aux bénéfices ou coûts sociaux engendrés pour la collectivité.

Or, la base d'un tel calcul renvoie aux hypothèses nécessaires à la réalisation d'un équilibre général en situation de concurrence, à savoir :

- 1) Une *information parfaite* également distribuée entre chaque agent économique. Ceci suppose que l'ensemble des choix possibles (biens et services présents et futurs, techniques de production disponibles, etc.) sont parfaitement connus de tous les individus, de sorte que tout comportement opportuniste, créateur de rentes et de monopole, est a priori exclu ;
- 2) Une *rationalité optimisatrice* des comportements individuels, c'est-à-dire l'égale capacité des agents à maximiser leur bien-être. Disposant d'une connaissance parfaite, l'agent économique rationnel sélectionne le meilleur choix en fonction de ses préférences et de sa contrainte budgétaire.

Il est classique de dire que ces deux hypothèses sont irréalistes. Leur application empirique est problématique pour deux raisons. Premièrement, les agents économiques prennent généralement des décisions en situation d'information imparfaite. Deuxièmement, les capacités cognitives des agents, c'est-à-dire leur capacité à traiter l'information, sont inégales et limitées. Face à une situation d'incertitude, ils s'appuient sur des règles et mécanismes collectifs d'apprentissage et/ou des procédures d'essais/erreurs qui rendent dans la réalité, exceptionnels les comportements de maximisation². D'ailleurs, si l'intervention de l'Etat est souvent justifiée pour internaliser les externalités, c'est que les économistes supposent parfois implicitement qu'il s'agit d'un agent particulier qui peut se donner les moyens d'une recherche de traitement de l'information sans commune mesure avec les autres individus.

Informations imparfaites et limites cognitives sont deux caractéristiques de la proximité dans le cas des services aux personnes âgées.

Enjolras (1995) montre bien que *les asymétries informationnelles* sont très fortes dans le cas du maintien à domicile. En effet, il existe une forte incertitude sur la qualité du service rendu. Deux raisons à cela. Premièrement, il s'agit de services relationnels dont la qualité n'obéit pas uniquement à l'exécution de tâches prédéterminées en fonction de normes standardisées, mais dépend de la confiance entre le prestataire et l'utilisateur. La faible professionnalisation, la dispersion de l'offre, l'absence d'institutions de référence, la difficulté d'établir un prix face à la complexité des aides publiques rendent tout calcul économique individuel fortement aléatoire. Faute de pouvoir soi-même faire un choix sur des critères bien établis, l'utilisateur regarde comment font les autres habituellement. D'où l'importance de la recommandation, du "bouches à oreilles" et de la renommée du prestataire d'aide à domicile. Deuxièmement, la décision de consommer est souvent prise par un tiers, la famille ou un professionnel (médecin...), qui n'est pas

2. Sur les limites de la rationalité optimisatrice, voir l'ensemble des travaux du prix Nobel H. A. Simon sur la rationalité limitée et procédurale.

toujours à même d'évaluer l'attention et l'effort fourni par le prestataire du service. De manière générale, on peut considérer que les usagers sont en situation d'asymétrie informationnelle par rapport aux prestataires.

Les *limites cognitives* tiennent aux spécificités des services relationnels. " L'acte d'achat n'a pas la même signification quand il concerne l'acquisition d'une automobile ou d'un réfrigérateur et quand il concerne la prestation de services pour l'aide à un parent âgé " (Laville, 1998). Les dimensions affectives et psychologiques (comme la culpabilité de ne pas s'occuper suffisamment d'un parent) qui entrent en jeu lorsqu'il s'agit de choisir un prestataire viennent perturber les capacités des agents à formuler une demande explicite. Ainsi, beaucoup d'intervenants dans le maintien à domicile ont pu constater qu'il existait une demande compulsive de services jamais comblée ; plus on obtient de services, plus on en veut de nouveaux parce que derrière une demande qui apparaît rationnelle se cache un appel au secours pour rompre la solitude ou pour sortir de la relation familiale devenue invivable. Une réponse appropriée passe alors, non par une réponse aux besoins exprimés, mais par un travail collectif sur la demande associant le prestataire de service, l'utilisateur sa famille et ses proches (Croff, 1994).

La présence de fortes asymétries informationnelles et la prise en compte des limites cognitives des usagers dans la formulation d'une demande de services d'aide à domicile rendent l'identification des externalités et leur évaluation monétaire particulièrement complexes. Autrement dit, le référent normatif que constitue dans la théorie économique standard l'optimum de Pareto est inutilisable ne serait ce que parce que la construction des préférences et des choix économiques ne se font jamais de manière indépendante à partir du seul signal prix, mais donnent lieu à des comportements permanents d'imitation, de concertation et de contestation entre prestataires, usagers, entourage familial et institutions publiques. En conséquence, il existe de fortes disparités spatiales et sociales sur les paramètres (offre existante, nature des demandes exprimées, contenu et qualité du service, prix du service, etc.) nécessaires à la connaissance de ce que serait une allocation optimale dans les services de l'aide à domicile des personnes âgées et de la petite enfance.

Compte tenu de l'existence d'asymétries informationnelles et des limites cognitives des acteurs en présence, quelles sont les procédures d'identification et de légitimation des externalités dans le domaine de l'aide à domicile ?

Notre hypothèse est que les externalités sont construites socialement. Ce sont moins les caractéristiques techniques intrinsèques aux services qui déterminent si leurs modalités de production sont ou non génératrices d'externalités que le cadre référence " socialement " accepté qui indique ce qu'il est " normal " de produire et de consommer dans ces services. L'écart par rapport à la norme permet d'identifier l'existence d'externalités et de les valoriser.

L'un des apports d'une comparaison européenne est de pouvoir montrer le caractère relatif des externalités en comparant leurs perceptions sociales dans les différents pays européens. Parce que le chômage est plus ou moins élevé et récent, parce que le travail au noir est plus ou moins toléré, parce que le travail des femmes est plus ou moins favorisé, les effets sociaux engendrés par les initiatives dans le domaine de l'aide à domicile seront, selon le pays étudié, considérés comme plus ou moins bénéfiques pour la collectivité.

Les services aux personnes âgées sont des services divisibles à dimension collective

Dans le cas des services aux personnes âgées, on ne peut parler de services collectifs purs car ils sont divisibles, leur consommation est rivale et exclusive. Par exemple, quand le nombre d'interventions sur un territoire donné est limité, la satisfaction d'une famille se fait au détriment d'une autre. En outre, la consommation est également exclusive dans la mesure où l'établissement d'un prix trop élevé est prohibitif pour de nombreuses familles.

C'est pourquoi Petrella (1998) parle de préférence de services semi-collectifs au sujet de ces services. En effet, ils entraînent une consommation privée, mais ils engendrent, en plus de la satisfaction directe des individus qui les consomment, des bénéfices collectifs partiels. Par exemple, l'aide à domicile peut permettre le maintien et le développement de commerce de proximité dans les quartiers d'habitat social ou en milieu rural.

Dans les services à domicile, on peut considérer que l'intervention d'une aide engendre, outre la satisfaction directe de la personne âgée qui peut rester chez elle tout en restant autonome, une externalité positive pour son entourage (famille, voisinage, etc.) qui se trouve en partie déchargée d'une attention parfois trop lourde à assumer psychologiquement et matériellement. De plus, ils peuvent avoir un impact sur : la réduction des dépenses passives, la réduction du travail au noir, l'accès à l'emploi et à la formation des femmes, les dépenses sanitaires et sociales. Ainsi, comme le souligne Petrella (1998), les services de proximité s'inscrivent davantage dans le cadre d'externalités multilatérales pour lesquelles plusieurs agents émettent ou sont affectés par les externalités. Les externalités multilatérales ont un caractère plus ou moins collectif que l'on peut qualifier de " social ".

Dans la méthode présentée ici, le rôle des régulations publiques, notamment dans le financement des activités du tiers secteur, est privilégié. On peut faire l'hypothèse que les politiques publiques mises en place, selon des modalités propres à chaque pays, pour développer l'aide à domicile, peuvent être considérées comme des formes d'internalisation partielle des bénéfices sociaux engendrées par les services.

3. METHODOLOGIE DE VALIDATION, D'EVALUATION ET DE QUANTIFICATION DES EXTERNALITES COLLECTIVES

Les économistes utilisent plusieurs méthodes de révélation des préférences pour tenter d'estimer la valeur qu'une société ou groupe social accorde à un bien ou service. Plus généralement, il s'agit de mesurer le consentement à payer des consommateurs pour garder les bénéfices sociaux non payés qu'ils tiraient de la présence de services d'aide à domicile dans leur quartier ou commune. Notre hypothèse de construction sociale des externalités amène à se démarquer de cette agrégation " artificielle " les préférences des consommateurs déduites d'un panel supposé représentatif. S'y substitue l'analyse des éléments scientifiques, politiques et culturels existants qui concourent à définir ce qui constitue, dans chacun des pays, la prestation " normale " en matière de garde d'enfants et d'aide aux personnes âgées et quel est leur apport pour la collectivité.

La validation des externalités

Pour cela, trois éléments nous semblent pouvoir être mobilisés pour identifier et valider les externalités.

Les études et recherches scientifiques

Les travaux des experts et chercheurs sont une des sources importantes de détermination de la présence d'externalités qui trouvent ainsi une légitimité scientifique. C'est le cas lorsqu'une étude psycho-médicale montre que l'autonomie et la santé d'une personne âgée se détériorent plus rapidement lorsqu'elle est mise en maison de retraite plutôt que lorsqu'elle peut rester à son domicile.

Une partie du travail consiste à vérifier la pertinence de chaque externalité en s'appuyant sur les recherches et études existantes dans chaque pays. Trois types de sources sont mobilisées : les travaux des équipes de recherche ; les enquêtes existantes au niveau national ; les études existantes au niveau local.

Les politiques publiques

Le second vecteur à partir duquel on peut également déduire la présence d'externalité est l'existence de politiques publiques qui touchent directement ou non au secteur de l'aide à domicile.

L'existence de politiques de soutien à l'aide à domicile par le biais de subventions ou d'exonérations, peuvent témoigner d'un certain degré d'internalisation d'externalités. Les politiques publiques sont une forme de reconnaissance sociale, à travers des priorités politiques affichées et des textes de loi, des bénéfices collectifs engendrés par telle activité ou type d'organisation. Il faut se référer aux textes de lois pour comprendre si les objectifs de cette politique font référence explicitement aux externalités supposées émises par ces services.

Les acteurs

Les prestataires de service concourent fortement à la construction sociale des externalités. En répondant à des besoins sociaux non couverts, en inventant de nouveaux services et métiers, en favorisant des comportements d'entraide et de solidarité producteurs de liens sociaux, en interpellant les élus dans la mise en œuvre de politiques publiques, les organisations peuvent être productrices de compétences et de savoir-faire qui se diffusent et bénéficient progressivement à l'ensemble de la collectivité.

Les acteurs eux-mêmes peuvent être amenés à mettre en avant les externalités positives qu'ils engendrent lorsqu'ils ont à justifier auprès des pouvoirs publics telle demande de subvention ou tel avantage fiscal. Autrement dit, ce sont aussi les professionnels ou les usagers du secteur qui sont souvent les premiers à percevoir les bénéfices collectifs de leur action.

Les entretiens auprès des responsables, des salariés, usagers des expériences de garde d'enfants et d'aide à domicile dans les différents pays européens permettront de comparer les externalités revendiquées par les acteurs avec celles constatées par les chercheurs.

L'évaluation et la quantification des externalités

Une fois effectué le travail de validation des externalités engendrées par les services d'aide à domicile étudiés dans les différents pays, une valorisation monétaire des bénéfiques est proposée pour certaines d'entre elles.

La méthode adoptée vise à chercher un coût de référence de manière à disposer d'une base pour calculer le bénéfice social des initiatives étudiées. Par exemple, il s'agit à partir des données existantes dans chaque pays d'estimer le manque à gagner fiscal lié au travail au noir par personne et par an. De la même manière, le montant moyen des indemnités chômage annuelles pour une personne ou le prix d'une journée en maison de retraite ou hôpital seront recherchés.

Une fois ce coût social évalué, on peut mesurer la contribution de chaque initiative à sa réduction. Par exemple, en déterminant le nombre de salariés qui sont sortis d'une situation de travail au noir, de chômage ou d'inactivité grâce aux emplois créés par les organisations étudiées, il est possible de calculer l'apport de chaque initiative à l'augmentation des rentrées fiscales ou à la réduction des dépenses de chômage.

Pour obtenir la contribution nette de l'initiative, il convient de retrancher de ces bénéfiques, les aides publiques, subventions ou exonérations que touche l'initiative au titre de lutte contre le travail au noir ou de la création d'emploi. Dit autrement, il faut tenir compte du degré d'internalisation des externalités par les politiques publiques existantes.

Mais la valorisation monétaire n'est pas toujours possible, notamment pour des externalités positives sur le développement territorial ou sur l'innovation socio-économique. Dans ces cas, il n'y a pas de bénéfice ou coût social de référence évident. Comment estimer monétairement le transfert de savoir-faire qu'implique la participation d'un responsable de service d'aide à domicile à une commission de travail pour l'élaboration d'un référentiel métier ?

On peut l'approcher par le biais de subventions existantes au regard du contenu des conventions contractées. Si par exemple, l'initiative a reçu une aide publique, par exemple, pour l'organisation d'un colloque sur l'innovation dans l'aide à domicile, on peut considérer qu'il s'agit d'une internalisation approximative d'une externalité positive (diffuser et faire connaître aux professionnels les expériences innovantes). Mais ce type de rapprochement est difficile à systématiser et trop approximatif. Aussi, le plus souvent il s'agit davantage d'identifier des éléments qualitatifs à même de montrer l'importance de ces externalités.

4. EXEMPLES D'ANALYSE D'EXTERNALITES

Plusieurs types d'externalités peuvent être retenus. Les exemples qui suivent explorent les hypothèses liées à la *réduction des dépenses passives d'emploi* et à l'impact sur *les dépenses sanitaires et sociales*, en cherchant dans un premier temps à valider leur pertinence au regard des contextes nationaux et dans un second temps à mesurer monétairement leur impact sur l'environnement.

Le développement de l'emploi et la réduction des dépenses passives

Cette externalité positive provient d'un meilleur fonctionnement du marché du travail par une réduction du chômage. A priori, on ne peut qualifier d'externalité l'impact sur l'emploi des intervenants dans ces services, il s'agit ici d'un effet et non d'une externalité produite par le service lui-même. L'externalité tient à la réduction des dépenses passives que permet ce meilleur fonctionnement du marché du travail. Les organisations situées dans le champ de l'aide à domicile sont très créateurs d'emploi. Mais, il ne suffit pas d'être dans un secteur potentiellement créateur d'emploi pour que les initiatives aient un effet sur la réduction des dépenses passives (allocations chômage, revenu minimum...), elles doivent aussi se situer dans des zones géographiques où le chômage sévit et, recruter des personnes qui dépendaient et recouraient à ces allocations.

En France, on a relevé que dans les services d'aide à domicile, environ la moitié des salariés de ces initiatives étaient auparavant au chômage ou au Rmi. Ainsi, sur 123 personnes salariées d'un réseau étudié³, 29 des salariés étaient au RMI et 39 étaient d'anciens chômeurs dont 33 avec plus d'un an de chômage. Les économies réalisées par la collectivité sur les dépenses passives directes⁴ se montent à 288.128 euros. En outre, on a relevé un gain pour la collectivité de 359.780 euros lié aux cotisations sociales patronales et salariales engendrées par l'activité soient au total 632.663 euros de gains pour la collectivité. Mais ces services représentent aussi un coût pour la collectivité de 682.971 euros représentés par les déductions d'impôts aux personnes faisant appel à ces services, estimées à 50 % des montants versés soit 608.271 euros et d'exonérations d'une partie des charges sociales patronales (74.700 euros).

Ainsi, les aides publiques indirectes au fonctionnement du réseau d'aide à domicile qui emploie 123 personnes sont quasiment couvertes grâce aux économies engendrées par la réduction des dépenses passives de 68 de ces personnes qui étaient auparavant au chômage ou au RMI. Dans cet exemple, ne sont pas pris en compte les autres bénéfices engendrés pour la collectivité, avec notamment l'accès au marché du travail pour les femmes et les réductions des dépenses en termes d'hospitalisation ou de placement en institution.

3. En l'occurrence, le réseau ETRE – Écouter Travailler Rencontrer Espérer, 6 rue Broca, 14000 Caen.

4. Pour approcher le coût du chômage, nous ne nous sommes intéressés ici qu'aux économies sur les dépenses passives et n'avons pas pris en compte les coûts indirects du chômage. C'est donc à partir d'un coût du chômage estimé a minima que se construit ce calcul.

Ce constat ne doit cependant pas aboutir à une inclinaison des politiques publiques pour que les services recrutent prioritairement des personnes en difficulté d'insertion professionnelle. Les services relationnels demandent à être réalisés par des personnes ayant un savoir-faire et un savoir être. C'est un critère essentiel du recrutement dans les organisations approchées. Toutefois, les services se trouvent confrontés à des difficultés de recrutement liées aux faibles rémunérations qu'ils peuvent proposer. Ainsi le salaire brut moyen d'un intervenant est environ de 686 euros mensuels, soit un niveau inférieur au montant moyen d'allocations chômage pour le chômeur type français qui est de 713 euros. Cette faible attractivité explique pourquoi l'association recrute principalement des personnes recevant des allocations chômage minimales ou le revenu minimum d'insertion. Ce constat, avec les gains pour la collectivité, plaide pour une meilleure considération financière de ces services et de la condition salariale de leurs employés par les pouvoirs publics.

L'impact sur les dépenses sanitaires et sociales

L'impact sur les dépenses sanitaires et sociales est surtout déterminant dans les structures d'aide à domicile. Cette externalité en termes de santé publique au sens large apparaît quand on *compare le coût de services d'aide à domicile à celui du séjour à l'hôpital ou en maison de repos*. Les services d'aide à domicile créent alors une externalité pour les pouvoirs publics en termes de réduction des dépenses de santé, en offrant une alternative moins coûteuse. La médicalisation a un coût que nos sociétés cherchent à réduire et l'aide à domicile peut réduire ce coût.

L'ensemble de ces comparaisons montre un coût moins onéreux de l'aide à domicile sur les placements en institution des personnes dépendantes. Par exemple, en Italie, le coût d'une journée d'hospitalisation est estimé à 155 euros, le coût d'une journée de résidence est de 93 euros et celui d'une aide à domicile intégrée⁵ est de 62 euros.

Mais, pour comparer ces coûts, il faut voir *dans quelle mesure l'aide à domicile peut se substituer aux placements en institution, voire à l'hospitalisation*. Or il n'existe pas à ce jour de données chiffrées précises sur l'ensemble de ces variables. Outre l'état de dépendance de la personne aidée, les initiatives tiennent compte de ses ressources monétaires, de l'entourage familial, du voisinage, de la situation géographique de son logement, etc. pour mettre en place le service. Des typologies sont à dresser suivant ces niveaux de dépendance, les aides apportées par l'entourage et les ressources de personnes. L'autre difficulté tient à la comparaison des modes de financements de l'aide à domicile à ceux des placements en maison de retraite. Suivant les pays, les ressources et les niveaux de dépendance des personnes, le recours aux maisons de retraite grève les financements publics de manière différente. En France, c'est quand les personnes ont le moins de ressources et sont donc prises en charge par les services sociaux que le coût pour la collectivité de leur placement en institution est le plus fort.

5. On entend par aide à domicile intégrée une intervention sanitaire multidisciplinaire et multiprofessionnelle à domicile qui implique le médecin de famille, l'infirmière, les assistantes de base, kinésithérapeute et autres intervenants dans le domaine social.

L'hébergement au domicile demande moins de dépenses que d'autres lieux d'hébergement mais surtout une comparaison des dépenses des personnes âgées selon leur mode d'hébergement (Bouget, Tartarin, 1990 :192-197) montre l'importance des aides bénévoles (réalisées par la famille et l'entourage) selon les lieux de résidence des personnes aidées. La mobilisation bénévole est beaucoup plus forte dans ce cas. *Ce maintien des relations sociales et des soutiens informels permet de réaliser des économies pour les individus aidés mais aussi pour les financeurs publics.* Ces données sont à prendre avec prudence vu leur date d'établissement. Toutefois elles montrent que les services d'aide à domicile permettent de mobiliser un capital social que ne permettent pas d'autres modes de garde.

5. ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX

Issus d'études de cas, ces résultats sont à interpréter avec toutes les préoccupations méthodologiques liées à cette recherche exploratoire. La confrontation des analyses dans les différents pays a conforté l'hypothèse centrale selon laquelle les externalités sont la résultante d'une construction sociale et que leur validation peut s'appuyer sur 3 sources : les études et recherches scientifiques, les politiques publiques, les initiatives elles-mêmes. Ainsi la contribution à la diminution des dépenses passives ne peut pas être approchée de la même manière dans un pays où le chômage est faible comme la Suède et dans un pays où il est à un niveau élevé comme la France.

Plusieurs difficultés se sont cependant présentées. D'abord, l'insuffisance de données et leur manque de fiabilité. Les enquêtes locales manquent sur ces sujets et il faudrait des moyens importants pour mener de telles investigations. Ensuite, une série d'informations émanent des responsables des initiatives. Une vérification systématique n'a pas été toujours possible.

Enfin, si le calcul de l'impact des initiatives sur l'environnement au niveau micro est parfois possible, il faut *se garder d'une généralisation hâtive des résultats* à l'ensemble d'un secteur ou des entreprises du tiers système même si l'appareillage méthodologique pourrait être utilisé pour approcher d'autres initiatives et domaines d'activités.

Une spécificité des associations et coopératives

Les externalités positives ont été étudiées dans les associations et coopératives. On doit se demander dans quelle mesure, elles peuvent aussi être produites par les organisations privées lucratives ou publiques. Ainsi les économies sur les dépenses passives, que permettent de réaliser les organisations étudiées, peuvent aussi être réalisées par toute entreprise qui dans des conditions locales semblables recrutent des personnes au chômage. Mais, il faut noter que *sur les champs étudiés, les organismes privés lucratifs ne sont pas, ou très peu, présents.* De même le secteur public rencontre des difficultés à apporter une réponse aux demandes sociales en matière d'aide à domicile. Les associations et coopératives relèvent ainsi *une capacité à investir des domaines délaissés* par le privé ou le public et donc la production des externalités peut être perçue comme un gain pour la collectivité qu'aucune autre organisation n'a pu mettre en œuvre.

Ce qui fait aussi la différence entre les organisations étudiées et les autres services privés ou publics c'est *la capacité de mobilisation de volontaires* sur ces services. Par rapport au privé, les éléments de comparaison, outre les difficultés méthodologiques qu'ils posent, n'existent pas du fait de l'absence d'une offre importante et ancienne de l'offre lucrative. On peut toutefois formuler l'hypothèse que des services, qui ne cherchent pas à vendre le maximum d'heures d'intervention mais qui ont plutôt comme objectif d'aider la personne à rester chez elle en ne la coupant de ses liens familiaux et sociaux, *renforcent le potentiel d'intervention bénévole*. Cette démarche permet ainsi de réaliser des économies pour l'utilisateur mais aussi pour les pouvoirs publics qui financent ce type de services. Par rapport au public, dans un premier temps, cette mobilisation contribue à avoir des coûts moins importants, mais on peut noter que progressivement, comme en Suède ou en Italie, les coûts des services tendent à se rapprocher de ceux du secteur public. Ainsi au fur et à mesure de la professionnalisation de l'activité, le bénévolat tend à ne plus devenir un avantage financier compétitif sur le secteur public et les externalités produites en termes d'économies sur les dépenses sociales tendent à diminuer.

L'externalité produite tend à devenir plus qualitative. Avec une meilleure reconnaissance financière de l'activité, les salariés des associations et des coopératives améliorent leurs conditions de travail. En outre, le service offre *plus de possibilités aux usagers d'intervenir* dans sa conception et son fonctionnement. Cette dernière externalité qualitative est difficile à chiffrer et mériterait dans une perspective comparative, d'être explorée dans des domaines ou des pays où les associations et coopératives sont en concurrence avec des initiatives privées lucratives ou publiques. Mais, pour l'avoir tenté, il faut reconnaître les difficultés de ces mises en perspective avec le secteur privé lucratif ou le secteur public qui ne sont pas disposés à des évaluations comparatives, à la différence des associations et coopératives.

L'articulation aux politiques publiques

La révélation des bénéfices produits pour la collectivité a aussi permis de montrer le décalage entre les externalités positives engendrées pour la collectivité et les critères d'attribution des financements publics. Les externalités validées par les initiatives elles-mêmes et les études parviennent plus ou moins à être reconnues par les pouvoirs publics.

En même temps, l'on a pu repérer que ces initiatives, notamment quand elles parvenaient à se regrouper, pouvaient avoir une influence sur les politiques publiques et participer à la construction sociale de domaines d'activités avec une prise en compte de leur utilité sociale par les pouvoirs publics.

Il faut toutefois être vigilant par une conception des politiques publiques qui ne soutiendrait les initiatives que par rapport aux économies et aux gains que celle-ci procure à la collectivité sous forme d'externalités positives collectives. Les pouvoirs publics peuvent financer les services à orientation solidaire pour d'autres raisons comme la contribution à l'innovation socio-économique, l'accessibilité aux services... Une des questions est de savoir si ces méthodes de valorisation de l'impact sociétal permettent d'objectiver ses demandes sociales et de calculer la

contribution publique nécessaire à leur internalisation. L'idéal pour les responsables publics serait de pouvoir financer les initiatives à hauteur de " la plus value sociale " qu'elles apportent à la collectivité.

Cette conclusion vise justement à mettre en garde contre toute forme d'instrumentalisation des coopératives et associations à partir d'une lecture purement " économiciste " de leur activité. Outre le fait que l'estimation chiffrée, " la plus-value sociale ", demeure souvent partielle au regard de techniques utilisées et du manque de données de base, l'expertise ne saurait se substituer au débat politique sur la place de ces initiatives dans le système économique. Comme toute approche coûts-avantages, l'évaluation des externalités repose sur un " réductionnisme monétaire " qui s'il permet de visibiliser et légitimer des innovations socialement non reconnues ne sauraient remplacer les justifications politiques et sociales des choix de société. Dans une société où seul ce qui peut être quantifié ou acheté prend de la valeur, le processus de production et d'utilisation des chiffres et des statistiques devient un enjeu.

Il s'agit de savoir non seulement comment, mais par qui ces nouveaux outils de comptabilisation et valorisation sont définis et utilisés. Ils sont utiles s'ils sont conçus comme un élément parmi d'autres de la négociation sociale entre les pouvoirs publics ou les associations et coopératives. Ils doivent permettre aux initiatives de valoriser leurs activités auprès de la collectivité et d'accroître leur capacité de négociation. Ils ont peu d'intérêt s'ils deviennent un simple élément comptable de " contrôle administratif " des organisations au risque de limiter leur champ d'expérimentation. L'incertitude inhérente à toute innovation sociale repose sur une prise de risque qui n'est ni calculable, ni probabilisable. Cette incertitude laisse place à l'espace du politique dont les associations et coopératives sont, par leur activité socio-économique, l'un des acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

BOUGET D., TARTARIN R. (eds) FROSSARD M., TRIPIER P., *Le prix de la dépendance*, CNAVTS, Paris, La Documentation Française, 1990.

CROFF B., (1994). *Seules. Genèse des emplois familiaux*, Paris, éditions Métallé.

ENJOLRAS B., (1995). *Le marché providence, Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.

FRAISSE L., GARDIN L., LAVILLE J.-L., avec la collaboration de BECKER A., BODE I. (Allemagne), NYSENS M., PETRELLA F. (Belgique), BOULTE P. (France), SPEAR R. (Grande-Bretagne) LA ROSA M. (Italie), PESTOFF V. (Suède), (2000). *Le fonctionnement socio-économique du Troisième système*, Recherche européenne pour la Direction de l'emploi et des affaires sociales (DGV) de la Commission des Communautés Européennes.

GODARD O., (1984). Autonomie socio-économique et externalisation de l'environnement : la théorie néo-classique mise en perspective, document de travail, janvier.

LAVILLE J.-L., (1998). Services de proximité : enjeu de société, *La Revue de débats et d'idées de la CFDT*, n° 11, juin-juillet.

PETRELLA F., (1998). "Caractéristiques des services et enjeux collectifs, Partie 1, Les Services de Proximité, Quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux ?", chapitre 1, *Cahiers du Cerisis*, 98/6, Université catholique de Louvain.