

**TRAVAIL ET NON-TRAVAIL
DANS LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN**

Réflexion prospective

ACTIVITÉ, TRAVAIL, EMPLOI
enjeux et perspectives



TROISIÈME PARTIE

LES ENJEUX SOUS-JACENTS À LA STRUCTURATION DES
SERVICES DE PROXIMITÉ

Par

Marthe Nyssens

INTRODUCTION

L'intérêt croissant pour les services de proximité s'inscrit dans un constat: malgré le nombre croissant de chômeurs, nombreux sont les besoins qui demeurent non-satisfaits dans le domaine des services aux ménages et aux collectivités locales (garde d'enfants, aide aux personnes âgées, services à domicile...). Le pas est alors vite franchi en voyant dans ces activités un gisement d'emploi inespéré pour les chômeurs dont l'insertion sur le marché du travail est particulièrement compromise à savoir les peu qualifiés. Cette assertion nous semble poser beaucoup de questions : cet ensemble d'activités requiert-il effectivement peu de qualifications ? Sous quelles conditions peut-on organiser une offre adéquate dans ces domaines ? Suffit-il d'établir une liste des besoins non-satisfaits et de mettre les chômeurs au travail pour assurer adéquation entre l'offre et la demande ? Quel est le rôle de l'Etat dans cette dynamique ? Et celui du marché ? Les questions sont nombreuses et multiformes. Le but de ce rapport est de baliser la réflexion en la matière en mettant en évidence les différents facteurs sous-jacents à ce débat. Il ne s'agit donc pas de faire un état de la situation en Belgique¹, ni d'estimer le nombre d'emplois potentiels dans les services de proximité mais de proposer une manière de poser la réflexion à partir des différentes analyses qui ont été faites sur le sujet.

Dans un premier temps, nous approfondirons la nature des services de proximité en mettant en exergue leurs caractéristiques. Ensuite, nous les situerons au sein de la synergie marché - Etat-providence en montrant en quoi ils interrogent celle-ci. Pour ce faire, nous nous baserons sur ce que nous apprend la théorie économique et diverses expériences nationales en la matière. Enfin, nous ébaucherons quelques pistes quant à la conception des politiques publiques dans le domaine des services de proximité.

CHAPITRE 1 - QUE SONT LES SERVICES DE PROXIMITÉ ?

Les services de proximité regroupent un ensemble vaste et flou d'activités; on y range, au gré des énumérations, des services aussi divers que l'accueil des enfants en bas âge, la protection de l'environnement, les travaux domestiques (repassage, nettoyage ...), la rénovation de logements sociaux, la réinsertion par l'économique, les petits travaux d'entretien... Différents facteurs expliquent l'émergence de cette demande notamment d'ordre démographique (vieillesse de la population) et d'ordre social (éclatement de la cellule familiale, tendance à la mobilité, augmentation du taux d'activité des femmes, dualisation croissante de la société, chômage des peu qualifiés...)². Si nombreux de ces "besoins" ont toujours existé, c'est la demande, c'est-à-dire l'appel à une aide hors de la

¹ Ce qui a été récemment fait pour le compte de la Fondation Roi Baudoin; cfr Defourny et Declominette (1994).

² Voir Defourny et Declominette (1994) pour une évaluation de ces problèmes pour la Belgique.

sphère privée et donc à une socialisation de ces besoins dans la sphère publique, qui augmente. D'autres besoins résultent de la nécessité d'entretenir le cadre de vie, de réparer les dégâts causés à l'environnement.

Pour certains *la proximité* renvoie avant tout à *des critères objectifs d'espace et de temps*. Les services de proximité requièrent une proximité physique, fréquente et proche, entre le prestataire et l'utilisateur s'inscrivant dans la vie quotidienne de celui-ci. Les services rendus aux personnes à leur domicile ou sur un espace local restreint tels l'aide ménagère, les commerces de proximité, les soins des personnes à domicile ou les structures d'accueil des enfants sont alors typiquement des services de proximité. Entrent plus difficilement dans ce critère, les services comme l'entretien des zones naturelles et publiques ou la rénovation de logements sociaux.

Pour d'autres, *la proximité* plus que de relever d'une objectivation de critères d'espace ou de temps, renvoie à *la subjectivité des acteurs*. La proximité est une conséquence de l'intensité de la dimension relationnelle du service. C'est ainsi que Laville note :

"bien que la plupart du temps, la proximité peut prendre la forme du voisinage puisque ces services sont effectués sur un territoire restreint et répondant de manière rapide aux usagers ... la proximité se définit par le fait qu'elle est ressentie, éprouvée, intériorisée par les acteurs ... les services de proximité se fondent sur les pratiques quotidiennes des populations, des relations et des échanges symboliques qui tissent la trame journalière de la vie locale, les aspirations, les valeurs et les désirs des gens qui en sont les usagers" (Laville 1992:146).

Cette dimension de proximité subjective se distingue bien dans le cas des services personnels se développant au sein d'un espace local restreint. Elle est liée à la nature même du service, à sa dimension relationnelle intrinsèque. Des services tels que la protection de l'environnement, la réinsertion de jeunes par l'économie ou l'organisation de transports collectifs peuvent être qualifiés de proximité au sens subjectif du terme s'il y a un choix opéré par les promoteurs qui s'attache à établir des contacts entre usagers et prestataires au lieu d'être mené de manière impersonnelle. Par contre un service de courses à domicile organisé par une chaîne de supermarchés ne répond guère à ce critère de proximité. C'est le mode d'organisation sous-jacent au service qui lui donne son caractère de proximité.

La proximité peut donc renvoyer à des critères objectifs d'espace et de temps ou à un type de relation favorisant une interaction importante entre prestataire et utilisateur s'inscrivant dans les pratiques quotidiennes des communautés locales.

Mais le concept de services de proximité tend à devenir un concept "fourre-tout" regroupant in fine l'ensemble des besoins qui apparaissent comme non-satisfaits dans nos sociétés : des services aux personnes à la protection de l'environnement en passant par l'amélioration du cadre de vie. Si l'ensemble de ces activités touche à la qualité de vie, c'est plutôt leur caractère de non-satisfaction et donc de gisement potentiel d'emplois qui fait leur unité dans l'imaginaire social. La question centrale devient alors celle de leur solvabilisation afin que cette demande insatisfaite se transforme effectivement en emplois, en priorité pour les peu qualifiés. Avant de se poser ces questions et afin de bien les poser, il nous semble important d'approfondir les caractéristiques de ces services et de s'interroger sur leurs points communs; c'est pourquoi nous proposons une série de critères qui différencient, plus ou moins, ce type d'activité.

• DES SERVICES ?

Généralement, les économistes ont caractérisé les services par le fait que leur consommation est simultanée à leur production impliquant donc une proximité entre le producteur et le consommateur (Hill, 1977). Par ce fait, ils ne pourraient pas faire l'objet d'échanges internationaux. Mais ce critère est fort contesté dans la mesure où aujourd'hui l'internationalisation croissante de certains services notamment par la mobilité des usagers et celle des producteurs contredit cette définition. C'est pourquoi on distingue généralement les services abrités des services exposés à la concurrence internationale (Lebrun et de Selys, 1994).

Plus fondamentalement, ce qui distingue un service, c'est le fait qu'il soit difficile d'en évaluer préalablement la qualité puisqu'il n'existe que pendant sa consommation. Au mieux, celle-ci peut être connue ex-post à moins qu'elle ne puisse jamais être complètement appréhendée (soins de santé, éducation...) ¹. L'information joue donc un rôle prépondérant dans le domaine des services et prend particulièrement la forme d'asymétrie d'information dans la mesure où en général le producteur possède plus d'information sur la qualité du service que le consommateur (Sapir, 1993). Le rôle de l'information est en effet central dans certains services de proximité : lorsqu'une personne âgée ou malade fait appel à une aide familiale, c'est seulement par l'expérience pendant un certain laps de temps qu'elle peut juger de la qualité de la prestation...

La théorie économique nous apprend que les asymétries d'information favorisent les comportements opportunistes et créent deux types de problèmes : celui du hasard moral et celui de la sélection adverse. Le phénomène du hasard moral émerge lorsque le prestataire de service est tenté de produire des services de moindre qualité qu'annoncé sachant la difficulté pour les usagers d'observer et d'évaluer celle-ci. Par exemple, pour un même prix, la qualité de l'accueil de petits enfants peut fortement varier d'une structure à l'autre. C'est pourquoi la réputation du prestataire joue un rôle déterminant dans la régulation des services. La sélection adverse se caractérise par le fait que, étant donné que l'usager (ou le producteur) ne peut distinguer différentes qualités de prestataires (ou d'usagers), les "mauvais prestataires" (ou usagers) auront tendance à chasser les "bons prestataires" (ou usagers) du marché. La confiance qui s'établit entre prestataire et usager peut réduire considérablement ce type de comportements opportunistes.

Les services de proximité qui sont abrités de la concurrence internationale soulèvent des problèmes d'information entre le prestataire et l'usager.

• DES SERVICES RELATIONNELS ?

Certains services peuvent être caractérisés de "relationnel" dans la mesure où la présence conjointe et une part prépondérante d'échanges d'information entre le prestataire de services et l'usager sont exigées. Cette dimension relationnelle est revendiquée comme une composante essentielle de la qualité. Ultimement la qualité du service peut dépendre de la qualité de cette interaction entre l'usager et le producteur. On peut dire qu'il y a "coproduction" par le producteur et le consommateur (Perret et Roustang, 1993).

¹ Suivant la terminologie de Tirole (1988), le premier type de service sont des "experience goods", le second sont des "credence goods" alors que la plupart des biens sont des "search goods".

Plusieurs services de proximité peuvent être qualifiés de "relationnels"; le rapport entre le formateur dans une entreprise de formation par le travail et le jeune peu qualifié constitue un bon exemple de même que les aides aux démarches administratives pour certains groupes de personnes. La qualité du service est dépendante de la qualité de l'interactivité entre le prestataire et l'utilisateur. Cette dimension relationnelle renvoie à la dimension subjective de proximité que nous avons évoquée.

Cette logique sous-jacente aux services relationnels a plusieurs implications (Perret et Roustang, 1993). Premièrement, elle constitue une limite à la standardisation de ces services. Ainsi, un service de garde aux personnes malades doit s'adapter à la demande de l'utilisateur. Ces activités relationnelles requièrent également un haut contenu en emploi. Ensuite les services relationnels favorisent l'interpénétration des "temps sociaux" contrastant avec l'image, charriée par la société industrielle, d'une séparation nette entre le temps de production et le temps du loisir; par exemple la garde de petits enfants par des personnes extérieures à la cellule familiale entraîne un brassage de rapports de production et de rapports humains de type familial et communautaire. Enfin, la prestation de ces services relationnels requiert une qualification sociale c'est à dire un ensemble de compétences mises en jeu dans les rapports humains (capacité de s'exprimer, adaptation à des situations nouvelles...), qualification nécessaire pour établir une relation de confiance entre le prestataire et l'utilisateur. Il est reconnu que ce type de qualification, à la différence de compétences techniques à l'image d'un métier, s'acquiert par une participation active de l'individu dans différentes sphères : famille, réseaux sociaux, sphère économique... L'insertion professionnelle dans ce type d'activité suppose que l'on soit au préalable bien intégré à la société. Aider des personnes âgées, garder des petits enfants, aider des jeunes dans leur scolarité exigent une série de capacités qui remet en question le cliché de "petits boulots" que véhicule le concept de services de proximité.

Le développement de services de proximité dont le contenu "relationnel" est important dépend donc de la qualité de l'interaction entre le prestataire et l'utilisateur. Ceci est un obstacle à la standardisation de ces services. Ils constituent un secteur riche en main d'oeuvre. La satisfaction de ces services de proximité de type relationnel tend à réimbriquer ce qui a été séparé par la société industrielle - sphère de production et sphère non économique - et à interroger, par ce biais, quelques présupposés du mode de régulation en place. Enfin ces services sollicitent au-delà de compétences professionnelles, un savoir-être qui appelle une qualification d'ordre social.

• DES BIENS PUBLICS ?

Un bien public, au contraire d'un bien privé, est caractérisé par la *non-rivalité* - la consommation par une personne du bien n'entrave en rien celle des autres personnes et par la *non-exclusivité* - il est techniquement impossible ou trop coûteux d'exclure certains individus de la jouissance du bien -. La protection de l'environnement est typiquement un bien public; chaque membre de la population peut en profiter sans préjudicier à la jouissance d'autres membres et il est impossible d'organiser un accès différencié à ce service. Certains services aux personnes organisés sous forme collective (les crèches, les transports collectifs) sont caractérisés par certains éléments de non-rivalité. La théorie économique nous apprend que les caractéristiques des biens publics "purs" les rendent inadaptés aux mécanismes du marché.

Certains services de proximité ne peuvent être produits par le marché parce qu'ils sont des biens publics en particulier ceux qui touchent à la protection de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie et aux transports collectifs.

• *DES BIENS QUASI-PUBLICS ?*

Un bien est défini comme quasi-public non en raison de son caractère de non-rivalité ou de non-exclusivité (bien qu'il puisse répondre au moins partiellement à certaines de ces caractéristiques) mais parce qu'il engendre *des bénéfices privés et des bénéfices collectifs*. Il est source d'externalités positives qui bénéficient à l'ensemble de la collectivité. On les appelle les biens publics "par mérite" (Atkinson et Stiglitz, 1980). L'évaluation sociale diffère de l'évaluation privée parce les utilisateurs ont du mal à évaluer l'impact de tels biens à long terme et parce qu'ils ne tiennent pas compte des effets de leurs choix sur le corps social dans son ensemble (Meunier, 1992). Au nom d'une conception de bien-être social, l'Etat estime alors qu'il doit intervenir dans la production ou la régulation de ces biens quasi-publics en les mettant à la disposition de l'ensemble de la population. C'est à ce type d'argument que répond la mise sous tutelle de l'Etat des services sociaux. Le caractère de bien quasi-public peut être aussi avancé pour justifier l'intervention de l'Etat dans certains services de proximité : l'assistance aux jeunes en difficulté, l'aide à domicile des personnes âgées...

Certains services de proximité sont de nature "quasi-public"; c'est au nom d'une conception de l'intérêt général qu'on estime que ces services doivent être organisés et rendus accessibles à l'ensemble de la population qui le nécessite.

• *DES SERVICES DE PROXIMITÉ : UN CRITÈRE UNIFICATEUR ?*

Services (au sein desquels les asymétries d'informations sont plus ou moins grandes), services abrités, services relationnels (impliquant un haut contenu en emploi, une imbrication de différents temps sociaux, une qualification sociale), biens publics (caractère non rival et non exclusif), biens quasi-publics (relevant de l'intérêt général)... Pour chacune des activités rangées sous le vocable de services de proximité, ces caractéristiques sont variables (tableau I).

Les services de proximité apparaissent en effet comme des besoins qui se manifestent dans la vie quotidienne des communautés locales mais ils peuvent diverger fortement sur leurs caractéristiques. Le repérage de ces critères est important dans la mesure où ils influencent le mode d'organisation sous-jacent : un service qui présente les caractéristiques d'un bien public n'est pas adapté aux mécanismes du marché; un service de type relationnel nécessite une qualification d'ordre social... Ces caractéristiques soulèvent donc la question du mode d'organisation adéquat pour répondre à chacun de ces services. Comment structurer l'offre ? Quels rapports entre usagers et prestataires faut-il envisager ? Quel est le rôle de l'Etat ? Les services de proximité répondent à certaines spécificités s'écartant de celles des biens vendus sur le marché ou même de services sociaux classiques. Dans de nombreux cas, si ces besoins apparaissent comme non (ou mal) satisfaits, c'est dû à une série d'insuffisances structurelles qui dépasse le problème de la non-rentabilité (due à un manque de demande solvable). L'expression de la plupart de ces besoins obéit à une dynamique différente des consommations traditionnelles (Jouen, 1994). C'est dans cette intuition que s'inscrit l'appréhension de ces services par leur dimension subjective de proximité, ressentie, éprouvée, intériorisée par les acteurs. C'est pourquoi les services de proximité interpellent les modes de régulation en place et en particulier la synergie marché-Etat providence. C'est cette piste que nous proposons d'approfondir sur base des éléments que nous avons dégagés.

Tableau I: caractéristiques des services de proximité

		Asymétr. informat.	Densité relation.	Bien public	Bien quasi- public
	Aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées	++	++	0	++
Aide aux ménages	Garde d'enfants: - à domicile	++	++	0	+
	- structures collectives	++	++	+	++
	Travaux ménagers	+	+	0	0
	Petits travaux d'entretien	+	+	0	0
	Achats et repas livrés à domicile	0	0	0	0
Lutte contre l'exclusion	Réinsertion par l'économique	++	++	0	++
	Assistance aux enfants et aux jeunes en difficultés (école des devoirs...)	++	++	+	++
	Aide à l'accomplissement de formalités administratives	+	++	0	+
Services aux communautés locales	Commerces de proximité en zone rurale ou zones excentrées	0	0	0	+
	Sécurité d'immeubles d'habitation	0	0	+	0
	Transports collectifs adaptés aux besoins locaux	0	0	+	+
Amélioration du cadre de vie	Entretien de zones naturelles et d'espaces publics	0	0	++	+
	Rénovation de logements sociaux et de bâtiments publics	0	0	+	+

0 = absence, + = intensité moyenne, ++ = intensité forte

CHAPITRE 2 - LES SERVICES DE PROXIMITÉ AUX PRISES AVEC LA SYNERGIE MARCHÉ - ETAT-PROVIDENCE

1. LA SYNERGIE MARCHÉ - ETAT-PROVIDENCE

Le mode de régulation qui a assuré l'équilibre dynamique des 30 glorieuses est en crise. L'école de la régulation a démonté les mécanismes de ce mode de régulation basé sur le compromis social fordiste (partage des gains de productivité qui a permis la construction de l'Etat-providence et le développement de la consommation de masse, extension du salariat...). Nous n'allons pas nous attarder dans le cadre de ce rapport sur ces dispositifs institutionnels bien connus mais nous voulons mettre en évidence *la synergie marché - Etat-providence* à la base de ce mode de régulation. Le marché, "créateur de richesses", est placé sous le contrôle de l'Etat chargé à la fois de le dynamiser et d'en corriger les effets perturbateurs. La croissance économique et la cohésion sociale sont assurées par ce couple "marchand - non-marchand". L'économie marchande, principe directeur, est le moteur de l'activité économique et l'économie non-marchande, principe supplétif, comble les carences du marché. Ce compromis entérine d'une part le cloisonnement et la dislocation entre l'économique, ressort du marché et le social, ressort de l'Etat et d'autre part la complémentarité entre marché et Etat pour assurer la pérennité de ce mode de régulation (Laville, 1994). Aujourd'hui nous butons sur les limites de ce système : crise des finances publiques, sous-emploi mais aussi de crise de légitimité entre autres de l'Etat.

Comment se sont inscrits les services de proximité au sein de cette synergie marché - Etat-providence ? Certains de ces besoins ont été satisfaits hors de la sphère monétaire, au sein de la sphère domestique plus ou moins élargie. Les enfants en bas-âge étaient gardés par les femmes au foyer, les grand-parents ou dans le voisinage. Les personnes âgées restaient chez leurs enfants. Ces services relevaient de la sphère privée et donc en quelque sorte étaient de nature non-économique dans l'imaginaire social. Avec l'apparition de ces "nouveaux besoins" ou plus justement avec l'appel à une socialisation de ces besoins dans la sphère publique (corollaire de l'implication croissante des personnes au sein de l'économie monétaire), on s'est tourné, naturellement, vers la synergie marché - Etat-providence. Plus précisément pour ce type de services, on a revendiqué l'organisation de services sociaux sous l'égide de l'Etat, mettant en avant la nature de bien quasi-public de ces services. Aujourd'hui la crise des finances publiques et la non-solvabilisation de ces besoins sur le marché révèlent certaines limites de cette synergie basée sur la complémentarité entre marché et Etat et sur le cloisonnement entre économique et social.

D'autres besoins sont apparus avec la crise elle-même : les moins qualifiés trouvaient une insertion dans l'appareil productif jusqu'il y a peu, aujourd'hui beaucoup restent sur le carreau et se pose donc le problème de l'insertion; l'insécurité dans les zones urbaines est un phénomène plus ou moins récent liée à la dualisation de nos sociétés... Paradoxalement alors que ces "besoins non-satisfaits" trouvent leur origine dans la crise de la synergie marché-Etat providence, c'est vers elle que l'on se tourne. L'Etat devrait mettre en place des mécanismes de formation adaptés à la demande des entreprises pour pallier à la déqualification alors que les jeunes ont déjà parcouru l'ensemble des

dispositifs de formation sans succès. La logique des subsides à l'emploi et plus spécialement des emplois non-qualifiés interroge également la synergie marché - Etat-providence: jusqu'où peut-on diminuer le coût du travail tout en assurant le financement de l'Etat-providence ? Les contrats de sécurité qui ont pour objet de lutter contre l'insécurité urbaine s'inscrivent dans une logique traditionnelle au sein des services de police alors que pour remédier à l'insécurité, c'est à la requalification globale des noyaux d'habitat qu'il faut s'attaquer, nécessitant des compétences qui dépassent celles des services de police... L'incapacité actuelle du mode de régulation en place à satisfaire ces "nouveaux" besoins manifestant ses limites, seules des réponses nouvelles pourraient y répondre remettant en question, à fortiori, les régulations en place.

La demande croissante pour des services de proximité interpelle donc la synergie marché - Etat-providence. Pour des raisons budgétaires puisque l'Etat ne peut plus faire face financièrement à l'ensemble de ces besoins, pour des raisons d'équité, puisque le marché ne peut satisfaire des besoins dont certains sont de nature quasi-public. Comment satisfaire ces besoins alors que ni le marché, ni l'Etat-providence sont en mesure d'y répondre ? Avant d'avancer des éléments de réponse, nous proposons de mettre en évidence les échecs du marché et de l'Etat avancés par la théorie économique et révélés par les expériences nationales dans ce domaine.

2. LES ÉCHECS DU MARCHÉ ET DE L'ETAT

Ce que nous apprend la théorie économique

dans une optique

La théorie économique s'est intéressée aux échecs du marché et de l'Etat. Dans le cadre de la synergie Etat-marché où le marché est le principe directeur et l'Etat le principe supplétif, ce sont d'abord les échecs du marché qui ont été mis avant pour justifier l'intervention de l'Etat. Nous avons relevé différentes caractéristiques des services de proximité qui peuvent être à la source d'échecs du marché à savoir les asymétries d'information et le caractère de bien quasi-public de certains services. Pour protéger l'utilisateur dans des services où il détient moins d'information que le prestataire, l'Etat peut décider d'intervenir pour prévenir les abus et ce par différents canaux : mise en place de normes notamment quant à la qualification du personnel (par exemple obligation de l'agrément par l'office national de l'enfance des structures d'accueil d'enfants en bas âge), prise en charge de la production de ces services. Mais c'est le plus souvent au nom de la nature de bien quasi-public que l'intervention de l'Etat dans les services de proximité peut être légitimée¹.

Mais certains auteurs ont aussi mis en évidence les échecs de l'Etat dans la production de ces mêmes biens (James, 1990, Badelt, 1990). L'Etat ne peut développer une offre suffisante de ces biens (faute par exemple de moyens financiers) ou une offre suffisamment différenciée pour satisfaire les demandes de nature hétérogène. Il apparaît alors une demande résiduelle. C'est dans ce contexte qu'est expliquée l'émergence d'organisations privées à but non lucratif². Ne recherchant pas le profit, elles peuvent dépasser les problèmes d'asymétrie d'information en mettant en évidence un capital de

¹ Par des mécanismes de régulation, de subsidiation ou par la production même de ces services.

² Ce qui correspond en Belgique aux associations.

confiance face aux usagers¹; ne répondant pas à une logique centralisatrice, elles peuvent mieux répondre aux besoins des usagers; grâce à leur caractère non lucratif, elles peuvent mobiliser des ressources non monétaires diminuant certains coûts de production. L'existence de ce type d'organisation est expliquée par défaut par la théorie économique; les associations pourvoient aux échecs du marché et de l'Etat. L'entreprise capitaliste, reste, a priori, la forme naturelle d'organisation. D'emblée, il n'y a pas reconnaissance d'une diversité des formes d'organisation socio-économiques.

Ces échecs du marché et de l'Etat nous amène donc à souligner *la nécessité d'un dépassement de la dichotomie marchand - non-marchand et de reconnaître la pluralité dans le mode d'organisations socio-économiques*. De nombreux auteurs ont déjà souligné qu'il existe différentes formes d'organisations socio-économiques (Perroux, 1960, Polanyi, 1983). Toutes ces analyses proposent une structure de l'organisation économique en trois pôles. Aux côtés de la logique capitaliste et de la logique étatique, on peut distinguer une logique réciproitaire (Polanyi, 1983) ou relationnelle (Larraechea et Nyssens, 1994). Cette logique est basée sur une logique de "don - contre-don" au sein de laquelle les biens et les services circulent au service du lien entre les personnes. L'activité économique, résultant de l'initiative d'usagers ou de travailleurs, y est encadrée au sein de réseaux sociaux.

Dans le cadre de la dualité marché - Etat-providence, le pôle réciproitaire est relégué hors de la sphère économique; tout ce qui fonctionne hors du marché ou hors de l'Etat est vu comme non-économique que ce soient les activités strictement domestiques ou les activités qui se développent au sein d'espaces publics restreints mobilisant des ressources non-monétaires (bénévolat, réseau d'entraide mutuelle...). Cette dynamique réciproitaire engendrant ce type d'activité est considérée comme un principe résiduel du ressort de la sphère privée qui se situe hors de l'économie. Mais c'est négliger que nombreuses organisations socio-économiques répondent à une hybridation des principes et sont donc à cheval entre la sphère dite économique et la sphère dite non-économique. Tout comme certaines organisations résultent d'un mix entre logique étatique et logique de marché (comme les entreprises publiques), certaines organisations fondent leur impulsion au sein du pôle réciproitaire mais ont recours au marché et reçoivent des subsides de l'Etat. Elles sont de nature hybride. Réduire l'ensemble de l'activité économique aux logiques marchandes et non-marchandes et nier l'existence d'un troisième pôle qui structure certaines logiques socio-économiques biaise l'analyse. Des organisations qui exercent une activité reconnue de nature économique s'apparentent au pôle réciproitaire. C'est ainsi que certains travaux font donc l'hypothèse d'un ensemble d'organisations socio-économiques dont la logique n'est ni celle de l'Etat, ni celle de l'entreprise capitaliste. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les analyses anglo-saxonnes des organisations à but non lucratif (Anheier et Seibel, 1990, Powell, 1987) et les analyses de l'économie sociale dans le monde francophone (Defourny et Mozon, 1992) qui remettent en question la dichotomie "marchand - non-marchand".

Ceci nous ramène à l'analyse des services de proximité. Nous avons mis en évidence le haut contenu relationnel de certains services de proximité exigeant une certaine interaction entre le prestataire et l'utilisateur à tel point que l'on peut estimer qu'il y ait coproduction par le producteur et le consommateur. C'est dans cette mesure que certaines études ont souligné que ce type de service exigeait une certaine forme d'organisation socio-économique. Nous avons déjà fait référence à la dimension subjective des services de proximité, ressentie, éprouvée, intériorisée par les acteurs. Laville (1992) note que cette dimension de proximité subjective renvoie, plus précisément, à une construction conjointe de l'offre et de la demande au sein d'espaces publics de proximité. Cette

¹ Mais par contre selon certains auteurs cette caractéristique serait source d'inefficience.

construction conjointe permet aux services de proximité de s'intégrer aux pratiques quotidiennes des communautés locales dans des espaces publics (au contraire de l'économie domestique). Mais il ajoute :

"un tel processus requiert un principe différent du marché et de l'Etat, celui de la réciprocité - attestant le lien social fondateur - qui conduit le processus d'interactions à travers lesquelles les services sont élaborés".

De même, Ben-Er et Van Hoomissen (1991) notent que la particularité des associations réside justement dans ce processus dynamique où la demande crée elle-même l'offre à la différence de l'offre institutionnalisée de l'Etat ou de l'offre marchande. Mais ces structures se consolident par des combinaisons entre ressources monétaires et non monétaires. Les usagers peuvent participer au financement du service; aux côtés de bénévoles peuvent coexister des salariés. Le recours aux subsides de l'Etat permet de solvabiliser une demande et/ou de donner l'accès à ces services de nature quasi-publique à l'ensemble de la population. Ce type de services de proximité est donc fondamentalement hybride; pour assurer leur pérennité, au-delà de leur impulsion de nature réciprocitaire, elles ont recours aux logiques marchandes et non marchandes.

La théorie économique, en relevant les échecs du marché et de l'Etat, en vient à mettre en évidence la diversité des formes d'organisation socio-économique. Plus particulièrement en se penchant sur des organisations dont la logique n'est ni celle de l'entreprise capitaliste, ni celle de l'Etat, elle relève une dynamique de type réciprocitaire dont la spécificité réside dans le fait que le bien ou service circule au service du lien social. Au couple marché-Etat, on substitue un triangle qui ajoute à ces deux dimensions le pôle réciprocitaire. Si les activités dont la dynamique répondent uniquement à cette logique réciprocitaire sont de nature non-monnaire et peuvent donc être considérées comme non-économiques, la nature hybride de la plupart des organisations entraîne que la logique réciprocitaire influence des activités monétaires appartenant donc à la sphère économique. Le haut contenu relationnel de certains services de proximité favorise des dynamiques de type réciprocitaire qui, afin d'assurer leur pérennité, ont aussi recours aux logiques marchandes et non-marchandes. La logique de nombreux services de proximité repose donc sur une hybridation des ressources.

Ce que nous apprennent les expérimentations nationales

Que nous apprennent les expérimentations nationales en matière de services de proximité ? Comment ces services sont-ils (mal ou non) satisfaits ?

La voie américaine : la flexibilité "dualiste" du marché du travail

Aux Etats-Unis, de nombreux emplois ont été créés ces dernières années dans le domaine des services, activités par leur nature à faible gain de productivité par rapport à l'industrie. Plus précisément, nous avons souligné que certains services - les services à haut contenu relationnel - répondent à cette caractéristique alors que d'autres services peuvent connaître d'importants gains de productivité. C'est ce qui peut d'ailleurs expliquer le niveau relatif de productivité contrasté des services entre les Etats-Unis, le Japon et la Communauté Européenne (tableau II). Si l'on compare la productivité du travail des services marchands par rapport à celle de l'industrie, on remarque qu'en Europe, celle-ci est beaucoup plus élevée; alors que la productivité des services se situe autour de 20% moins élevée que dans l'industrie aux Etats-Unis et au Japon, elle est de 8% plus élevée en Europe. Ce différentiel de productivité aux Etats-Unis se traduit par

une infériorité relative importante des salaires - plus de 30% par rapport à l'industrie - et une augmentation plus importante des prix des services. Au Japon, ce différentiel de productivité ne s'accompagne pas d'une forte dualisation des salaires (compte tenu d'une rigidité de ceux-ci) mais d'une augmentation des prix des services¹ et d'une diminution importante des profits (Petit, 1994). Quant à l'Europe, la forte productivité relative du travail dans les services a permis un maintien relatif des salaires et du niveau des prix. La situation de la Belgique est un peu particulière dans la mesure où les services n'ont pas connu les gains de productivité aussi importants que la moyenne européenne, ce qui s'est répercuté sur le niveau des prix.

Tableau II : Différentiel de productivité, de salaire et d'inflation entre services marchands et industrie

Industrie = 100 - 1990 -

	Productivité (a)	Salaire (b)	Inflation annuelle 81-90 (c)	Nombre d'habitants par emploi dans les services (d)
CEE	108	90	1,1	4,27
Belgique	90	89	2,7	3,96
Japon	78	90	3,1	3,36
USA	82	69	3,3	2,98

(a), (b), (c) = source : Commission des communautés européennes (1993)

(d) = source : Lebrun et de Selys (1994)

Le constat pourrait s'arrêter au fait qu'il existe un gisement d'emplois au sein des services à exploiter en prônant un différentiel de productivité, créateur d'emplois entre industrie et services. Les services soumis à la concurrence internationale et donc à une exigence de compétitivité ne pouvant répondre à cette logique, c'est bien vers les services abrités et donc vers les services de proximité qu'il faut se tourner. Avant de tirer cette leçon de l'expérience américaine, il nous semble indispensable de creuser au-delà des chiffres agrégés.

Que recouvrent ces services? Lorsqu'on compare la répartition de l'emploi dans les services entre les différents pays, on se rend compte que le poids accru des services aux Etats-unis est attribuable en grande partie aux services personnels et aux services aux entreprises² (tableau III).

¹ Rendue notamment possible par un encadrement réglementaire comme la limitation des grandes surfaces.

² Ce poids accru est expliqué par une plus forte présence de services professionnels aux entreprises (comme les services de conseil) secteur à haut contenu en emploi.

Tableau III : emploi dans les services par sous-secteur en pourcentage de l'emploi total

- 1985 -

Services:	aux entreprises	de distribution	aux personnes	sociaux	Total
USA	12,6	21,4	12,4	25,8	72,3
Pays-bas	10,5	21,1	8,3	27,6	67,5
France	8,5	20,0	7,7	25,7	61,7
Suède	6,4	19,1	6,1	35,3	66,9
Japon	9,6	24,8	9,9	12,7	57,1

Source : Elfring (1989)

Puisque ce sont les services de proximité qui nous intéressent dans le cadre de ce rapport, nous allons nous attarder sur ces services personnels. Il apparaît que le poids accru de ceux-ci s'explique principalement par la présence importante du secteur Horeca (tableau IV).

Tableau IV : proportion des services personnels en pourcentage de l'emploi total

- 1985 -

Services personnels	Horeca	récréatifs	domestiques	autres (a)	Total
USA	6,8	1,3	1,4	2,9	12,4
Pays-bas	2,4	1,7	0,2	4,0	8,3
France	3,0	1,0	1,4	2,3	7,7
Suède	2,0	1,7	0,4	2,0	6,1
Japon	5,5	1,1	0,1	3,2	9,9

Source : Elfring (1989)

(a) = services de réparation, de nettoyage, coiffeurs, blanchisseries, cireurs de chaussure...

Les créneaux expérimentant une dynamique importante de création d'emplois par rapport aux autres pays sont en effet l'horeca mais aussi les services domestiques et les autres services (services de réparation, de nettoyage, coiffeurs, blanchisseries, cireurs de chaussure...) (tableau V). Suivant d'autres données, les professions ayant connu les plus fortes progressions, entre 1982 et 1986 aux Etats-Unis, sont en autres : serveurs et serveuses, portiers et femmes de ménage (Laville, 1992). Cette dynamique de création d'emplois se situe donc dans le domaine des "petits boulots".

Tableau V : croissance de l'emploi dans les services personnels

1973 - 1985

Services personnels	Horeca	récréatifs	domestiques	autres
USA	4,5	3,2	-1,9	3,1
Pays-bas	1,9	5,7	-9,0	-0,3
France	1,1	1,6	-2,8	0,6
Suède	2,2	3,9	-8,1	-1,6
Japon	3,0	2,6	-4,6	-0,1

Source : Elfring (1989)

Ce constat est confirmé par la forte croissance relative des travailleurs sous statut d'indépendant dans les services personnels aux Etats-Unis (Elfring, 1989). En effet, le propre des "petits boulots" dans le domaine des services personnels est de s'exercer sous un statut de travailleur indépendant.

Un autre créneau qui a connu une expansion notable aux Etats-Unis et au Japon est celui de l'emploi dans les commerces de détail au sein des services de distribution (tableau VI). Alors qu'au Japon ceci est une conséquence des réglementations favorisant les petits commerces, aux Etats-Unis, c'est la résultante d'heures d'ouverture étendues des grandes surfaces, du personnel accru au sein de ceux-ci, de la présence de pompistes dans les stations services...

Tableau VI : emploi dans le commerce de détail

	Proportion emploi total - 1985 -	Taux moyen de croissance 73 - 85
USA	11,5	2,0
Pays-bas	8,8	0,8
France	8,8	0,2
Suède	7,3	-0,6
Japon	11,4	1,3

Source : Elfring (1989)

Que pouvons-nous conclure de ces analyses? Il apparaît que les créneaux porteurs d'emplois sont les suivants : l'horeca (et plus particulièrement serveurs et serveuses), les services domestiques (et en particulier portiers et femmes de ménage), les autres services (services de réparation, de nettoyage, coiffeurs, blanchisseries, cirieurs de chaussure...) et le personnel dans le commerce de détail (vendeurs, pompistes...). Cette création d'emplois a pour contrepartie l'élargissement du fossé entre les hauts revenus et les bas revenus.

Le décalage entre cette liste de services et celle qu'on évoque généralement lorsqu'on parle de besoins non satisfaits dans le cadre du débat sur les services de proximité est frappant. On cite généralement l'accueil des enfants en bas âge, les soins aux personnes âgées, la protection de l'environnement, la réinsertion des jeunes et on observe, aux Etats-Unis, la prolifération de serveurs et de serveuses dans l'horeca, de gardiens d'immeubles, de pompistes, de cireurs de chaussures... Certains évoqueront les obstacles culturels dans les sociétés européennes où ce type de travail s'inscrit en rupture par rapport aux mentalités. Mais s'il peut y avoir certains recoupements, on est loin des besoins généralement cités comme non satisfaits...

Où est rangé ce type de services de proximité? Ils apparaissent au sein des services sociaux (prestés tant par l'Etat que des associations ou des entreprises) et en particulier dans la rubrique "autres" qui regroupe l'ensemble des services sociaux qui ne relèvent pas strictement de la santé ou de l'éducation (tableau VII)¹. On y retrouve notamment les services aux communautés locales ("community care") : soins aux personnes âgées, structure de gardes d'enfants, aides familiales... Ce sont les secteurs de la santé et ces autres services qui ont connu une expansion notable ces dernières années (Elfring, 1989).

Tableau VII: Part de l'emploi des services sociaux dans l'emploi total

- 1985 -

	Biens collectifs purs	Santé	Education	Autres	Total
USA	7,9	7,3	7,6	3,0	25,8
Pays-bas	8,4	7,2	6,8	5,3	27,7
France	9,2	7,0	6,6	2,8	25,6
Suède	7,1	10,4	7,7	10,0	35,2
Japon	3,5	3,4	3,4	2,5	12,8

Source : Elfring (1989)

Quelle est la dynamique sous-jacente à ce type de service aux Etats-Unis? La répartition des services sociaux entre secteur lucratif (entreprises et indépendants), le secteur non lucratif privé (les associations) et le secteur public est, à ce titre, éclairante (tableau VIII). Les associations occupent une place importante au sein des services "sociaux" et tout spécialement au sein des services aux communautés locales². Contrairement au cliché d'un financement de type privé, ces associations reçoivent un financement public important. Mais alors qu'une partie substantielle du financement des associations en Europe provient de la participation des usagers, cette partie est relativement moins élevée aux Etats-Unis et compensée par des donations privées (OCDE, 1994).

¹ Le faible pourcentage de services sociaux au Japon en particulier dans la rubrique "autres" peut s'expliquer par une intervention des entreprises dans ce domaine qui n'apparaissent pas dans ces statistiques.

² Par contre, si on faisait le même exercice pour la Suède, on trouverait certainement une présence importante du secteur public au sein des services sociaux. Le haut pourcentage des services sociaux en Suède (tableau II) s'explique certainement par une politique volontariste de création de services publics dans ce domaine.

Tableau VIII : Répartition de l'emploi des services sociaux entre le secteur lucratif, les associations et le secteur public

en % - 1989 -

	Entreprises + indépendants	Associations	Etat
Hopitaux	11	56	33
Cliniques	55	45	0
Centres de long séjour	71	22	7
Education	2	20	78
Services aux communautés locales	19	58	23

Source: OCDE (1994)

La dynamique se développant aux Etats-Unis dans le domaine des services de proximité est donc, d'une part, celle d'un ensemble de petits boulots qui sont apparus sur le marché au prix d'une dualisation croissante des revenus et, d'autre part, celle d'une présence importante des associations dans le domaine des services de proximité de type quasi-public. Ces petits boulots satisfont certains besoins aux particuliers : gardiens d'immeubles, femmes de ménage... On peut craindre d'y voir se développer une nouvelle classe de domestiques au service des classes les plus aisées. Le développement notoire des associations offre, quant à elles, une gamme de services aux communautés locales. La dynamique du marché (même flexible) ne semble donc pas avoir pu se placer dans ce créneau.

La voie européenne : les programmes de résorption du chômage

Face au nombre croissant de chômeurs et au coût de leur indemnisation, les pays européens ont mis en place une série de mesures de traitement socio-économique du chômage. Ces programmes de résorption du chômage visent, entre autres, à financer des activités considérées d'utilité sociale devant être accomplies par des chômeurs¹. Ces politiques ont eu une incidence forte sur la structuration des rapports entre politiques publiques et services de proximité puisque nombre de ces tâches d'utilité collective s'avèrent relever de ce champ. Il en résulte un amalgame entre politique d'insertion et services de proximité générant de sérieuses ambiguïtés (Laville, 1994). En effet, ces activités sont, suivant la logique sous-jacente de ces programmes, une chambre d'attente pour les chômeurs en vue d'un vrai emploi. Face à des besoins permanents, on met donc en place des travailleurs temporaires. Elles sont conçues pour des gens à insérer alors que la plupart d'entre elles (notamment celles à haut contenu relationnel) requièrent des qualifications sociales pour lesquelles, nous l'avons souligné, la qualité de l'intégration dans la société est primordiale. On glisse alors vers "un secteur d'utilité sociale en faisant de l'Etat l'instrument de gestion du travail des exclus²" (Laville, 1994) alors que nombre de services de proximité répondent à une logique de projet associant différents partenaires (usagers, prestataires...) et différents principes (marchand, non-marchand et réciprocaire). L'insertion de personnes en difficulté et la mise au point de services de proximité à haut contenu relationnel s'avèrent être deux tâches bien différentes même s'il

¹ En Belgique ces programmes ont le nom de TCT, PRIME, ACS, FBIE...

² C'est également dans cette perspective que s'inscrivent les récentes propositions de Rosanvallon (1995).

peut exister des passerelles (cfr. infra). L'insertion de personnes en difficulté peut être considérée comme un service de proximité en lui-même mais il est dangereux d'assimiler ces personnes à des prestataires tout trouvés pour satisfaire la demande de services de proximité¹.

En Belgique, l'intérêt pour les services de proximité s'inscrit bien dans ce cadre d'une politique de réinsertion des sans-emplois. C'est ainsi que, dans le plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale de 1993, s'il est mentionné une volonté de tenir compte des nouveaux besoins dans les services, ce souci est immédiatement lié à la problématique de la réinsertion. C'est ainsi que des mesures ont été proposées pour promouvoir les entreprises de formation par le travail et les entreprises d'insertion. Mais dans les faits ces entreprises ne sont pas dans les créneaux des services de proximité à haut contenu relationnel². Le but des entreprises d'insertion est avant tout celui de la resocialisation et de la requalification de jeunes mais leur demander d'associer cette mission à une offre de services à haut contenu relationnel semble une gageure. C'est aussi dans ce cadre que s'inscrit la promotion du développement des agences locales pour l'emploi. Si les A.L.E. (sur base volontaire) peuvent constituer un maillon important dans le parcours de certains chômeurs dans une perspective de réinsertion, elles semblent être des structures peu adaptées pour répondre en profondeur aux services de proximité. Les normes en vigueur (limite horaire, faible rémunération...) limitent les possibilités de développement mais plus profondément elles ne tiennent pas compte de la dynamique complexe sous-jacente à une structuration des services de proximité. Les A.L.E. renforcent l'image "de petits boulots prestés par de nouveaux domestiques au service des nantis". Des 9.500 chômeurs inscrits dans les A.L.E., 75% effectuaient de l'aide ménagère (Delcominette et Defourny, 1994).

Que peut-on tirer comme leçons de la situation belge? Malheureusement, il existe très peu d'informations systématiques sur les services de proximité. Le récent rapport sur le sujet souligne la carence de statistiques dans ce domaine (Defourny et Delcominette, 1994). Néanmoins, plusieurs traits ressortent de l'analyse de certains services de proximité (aide à domicile, garde d'enfants, lutte contre l'exclusion). On y remarque, aux côtés d'initiatives publiques, une présence importante du monde associatif³ où se côtoient salariés⁴ et bénévoles. On assiste, par ailleurs, à une demande croissante de professionnalisation. Si dans de nombreux créneaux, on constate une carence d'ordre quantitative (offre insuffisante, problème de solvabilisation), on relève aussi des inadaptations d'ordre qualitatif (qualité de relations entre prestataires et usagers, inadaptation de certains services aux besoins des personnes). Répondre à ce type de demande et structurer une offre font donc appel à une série de facteurs. Ces diverses conclusions mettent en évidence l'importance de mettre en place des structures pérennes et articulées entre prestataires, usagers, partenaires publics locaux.

¹ L'expérience italienne est significative à cet égard. Dans l'essor des coopératives sociales dans ce pays, on distingue explicitement les coopératives de solidarité sociale pour l'insertion par le travail des coopératives de solidarité sociale qui assurent la distribution des services socio-sanitaires (Defourny, 1994).

² Dans les 7 entreprises sociales primées par la Fondation Roi Baudouin, on relève les secteurs suivants : bois, recyclage voitures, réhabilitation de sites industriels, recyclage de vieux papier, restauration, gestion électronique de documents.

³ D'où les réactions vives de ce type de service à la proposition chèque-service (Vie féminine, 1994).

⁴ Près de 3300 associations bénéficiaient des programmes de résorption du chômage en 1993.

Le domaine des services de proximité est encore bien méconnu en particulier en Belgique. Si les pouvoirs publics s'y intéressent de plus en plus, c'est en le liant directement à la réinsertion de sans-emplois, voie ambiguë pour certains services à haut contenu relationnel qui sont alors réduits, trop rapidement, à de "petits boulots". L'expérience dans ce domaine, notamment du monde associatif, montre la nécessité d'une articulation entre prestataires, usagers et pouvoirs locaux. Une structuration durable de l'offre exige également des montages financiers qui puissent être pérennes, interrogeant donc la forme de la participation des usagers et des pouvoirs publics. Les services de proximité s'avèrent bien être un champ à explorer, source potentielle d'emplois mais aussi créateurs de lien social exigeant qu'ils soient pris en considération dans un cadre plus large que celui de la problématique de la réinsertion.

L'expérience britannique : les quasi-marchés

Les services sociaux connaissent une profonde mutation en Grande-Bretagne depuis l'introduction du "Community Care Act" en 1990. Alors que les collectivités locales étaient, jusqu'alors, les principaux fournisseurs de services sociaux, cette réforme les transforme en "acheteurs" de services sociaux. Cherchant à stimuler la concurrence entre organisations privées, publiques et associatives, ce dispositif amène maintenant les collectivités locales à choisir le(s) prestataire(s) adéquat(s) en fonction des budgets alloués et des besoins de la communauté locale (Le Grand, 1993). Cette réforme est justifiée, au-delà de l'objectif immédiat de réduire les coûts¹ et d'augmenter l'efficacité des services, par une recherche d'une capacité accrue de s'adapter aux besoins des communautés. Les réformes étant en cours, peu de leçons peuvent être déjà tirées. Néanmoins, il semble qu'un des points névralgiques de la réforme est celui du degré de décentralisation des décisions. Dans les faits, celui qui opère le choix du service est un fonctionnaire des services sociaux (le choix n'est donc pas du ressort de l'utilisateur). Il apparaît que les expériences les plus réussies (mais minoritaires) sont celles où les usagers sont impliqués dans le processus de choix, le fonctionnaire jouant alors plus un rôle de catalyseur entre prestataires et usagers (Le Grand, 1993). Mais une des critiques majeures de cette réforme est celle de l'immersion des services sociaux dans "la culture du contrat" et de leur soumission aux "forces du marché". Ainsi par exemple, il semble que le système d'appel d'offre tende à favoriser les entreprises commerciales alors que les petites associations ont plus de mal à entrer dans cette logique. Ceci accentue le problème d'asymétrie d'information et donc le risque de comportements opportunistes, les entreprises commerciales ayant un plus grand incitant à diminuer la qualité des prestations afin d'augmenter leur profit. En outre, les autorités locales privilégient des contrats à grande échelle provoquant une situation de quasi-monopole sur le marché au détriment d'une offre plus différenciée et en concurrence (Knapp et Wistow, 1993). Il faut noter aussi qu'un des risques sous-jacents à ce type de procédure, en particulier si la subvention est identique pour chaque usager, est celui de l'écroulement au détriment des usagers les plus dépendants et les plus coûteux ("cream skimming"²).

Si la réforme des services sociaux, en Grande-Bretagne, est intéressante notamment par la diversité qu'elle introduit, a priori, dans les fournisseurs de biens sociaux, elle entraîne des effets pervers en voulant assurer leur régulation par la seule logique marchande. Bien qu'il soit accepté que se côtoient entreprises commerciales, associations et services publics, on veut réduire leur mode de régulation au principe marchand en oubliant

¹ Alors que précédemment, chaque usager était remboursé au prorata de sa consommation par la sécurité sociale, aujourd'hui, il est alloué un budget fixe pour chaque communauté locale introduisant un plafond dans les dépenses.

² Pour une analyse de ce phénomène : voir Barlett et Legrand (1993).

notamment les spécificités de ces services, sources d'échecs du marché (cfr. (a)). C'est ainsi que si des principes d'équité veulent être respectés, on ne peut oublier le rôle de l'Etat ou encore pour assurer une adéquation aux besoins de la communauté, les usagers ne peuvent être mis de côté dans la conception de ces services.

3. SERVICES DE PROXIMITÉ : DU DANGER DES LOGIQUES PURES À LA NÉCESSAIRE HYBRIDATION

Des limites de la synergie marché - Etat-providence et du danger des logiques pures

Ce survol des échecs du marché et de l'Etat tant du point de vue de la théorie économique que de celui des expérimentations nationales est riche d'enseignement. Les services de proximité apparaissent comme un champ multiforme qui font appel à une diversité de principes : marchand, non-marchand et réciproitaire. Cette diversité de logique résulte d'une part des caractéristiques intrinsèques de ces services (leur degré de contenu relationnel par exemple) mais aussi de choix institutionnels (prise en charge par les pouvoirs publics des services de nature quasi-publique, degré de la flexibilité du marché du travail...).

L'analyse des expérimentations nationales interroge les modes de régulation en place. *Le marché* laissé à lui-même n'est pas en mesure de répondre à cette demande; pour des raisons de non-rentabilité en autres (si ce n'est au prix d'une dualisation croissante des salaires comme aux Etats-Unis) mais aussi en raison de la nature des services; il semble que le marché puisse offrir certains services individualisés aux ménages tels la livraison de courses à domicile ou encore l'aide ménagère mais qu'il soit beaucoup plus dépourvu devant des services à haut contenu relationnel. De plus, il ne peut, bien évidemment, prendre en compte des critères d'équité qui s'avèrent centraux dans les services de nature quasi-publique. Cette confiance aveugle dans les vertus du marché risque aussi d'entraîner un rejet vers la sphère réciproitaire ou domestique de la responsabilité de suppléer aux carences du marchés. L'Etat tend à restreindre son rôle redistributif en promouvant une solidarité au sein de la sphère privée mettant en avant la valeur inconditionnelle du bénévolat et des donations privées.

Quant à *l'Etat-providence*, il doit faire face à des limites d'ordre budgétaire restreignant considérablement sa marge de manoeuvre. C'est pourquoi, dans un souci de remédier au problème du chômage, l'Etat cherche à coupler remise au travail de chômeurs (et donc diminution des frais d'indemnisation) avec l'organisation de ces services de proximité. Mais c'est négliger que ces services sont de nature complexe et qui, enfermés dans une logique de programme de résorption du chômage, ne peuvent développer une offre structurée de qualité. Outre les contraintes budgétaires, attribuer à l'Etat et donc au seul principe de redistribution l'organisation des services de proximité, dans la même logique que les services sociaux traditionnels, présente des limites certaines. Assurés de manière bureaucratique, les services publics dans le domaine des services de proximité risquent de ne répondre que partiellement aux attentes des usagers, les confinant dans une logique d'assistance et de bénéficiaires.

Restreindre donc l'organisation des services de proximité au mode de régulation marché - Etat-providence occulte certaines composantes essentielles des services de proximité et du type d'entrepreneuriat sous-jacent. Reconnaître l'influence de la sphère réciproitaire, en mettant en évidence notamment le type d'interactions entre usagers et prestataires, permet de jeter un nouveau regard sur ces enjeux.

C'est au nom de cette influence réciproitaire que certains auteurs soulignent le danger de la marchandisation de ces activités relevant antérieurement de relations gratuites hors de la sphère économique (Gorz, 1988). Introduire ces services au sein de l'économie les soumet à l'emprise de la "rationalité économique" dénaturant leur contenu. C'est notamment dans cette perspective que sont justifiés des projets de réduction du temps de travail afin de permettre le développement d'activités au sein de la sphère réciproitaire. Il serait difficile de nier que, au sein de nos sociétés, on assiste à l'extension croissante de la sphère économique dans de nombreux domaines présentant de sérieux dangers. Il est donc indispensable de mener une réflexion en profondeur sur la nature des activités et sur l'opportunité de les introduire dans des circuits monétaires. Mais un tel raisonnement, dans le domaine des services de proximité, nous semble présenter des limites. On peut mettre en doute qu'une fois les individus libérés du "temps contraint", on assistera au développement spontané d'activités autonomes. Les expériences montrent en cette matière qu'en l'absence, aux côtés de bénévoles, de personnel stable, compétent et rémunéré, beaucoup d'initiatives périssent dans le temps. Il est vraisemblable que certaines personnes se tourneront plus facilement vers des formes de consommation passive et qu'on assiste, dans certains milieux, à un repli sur la sphère domestique perpétuant une domination au sein de la sphère privée. Cette confiance en la sphère réciproitaire paraît aveugle. Ce type de projet s'inscrit partiellement en porte-à-faux avec les demandes émergeantes. Il existe une réelle demande de garde d'enfants au sein de la sphère publique¹; de même qu'une demande de la part des familles entourant les personnes âgées d'être assistées dans leurs charges. Ce type de projet repose sur une conception d'une opposition tranchée entre sphère économique et sphère non-économique niant toute possibilité d'hybridation. S'il remet en cause les capacités de la synergie marché - Etat-providence, il conforte la séparation entre la sphère économique et la sphère non-économique.

Comme le souligne Laville (1994)

" le bilan des approches dominantes dans les services de proximité fait apparaître qu'elles se distinguent des modalités d'intervention héritées de la période d'expansion (de la synergie marché - Etat-providence) tout en s'inscrivant dans leur prolongement. Elles s'en distinguent parce que l'essoufflement de la synergie marché - Etat-providence amène un affrontement implicite entre les stratégies axées sur le marché et celles axées sur la redistribution dans la promotion des services; elles les prolongent parce qu'elles n'envisagent pas d'autres modes de satisfaction des besoins que le marché ou l'Etat."

¹ Ainsi en communauté française, 57% des enfants dont les parents travaillent sont gardés par de l'entourage familial mais seulement 20% des parents estiment que c'est la solution idéale (Defourny et Delcominette, 1994).

A la nécessaire hybridation

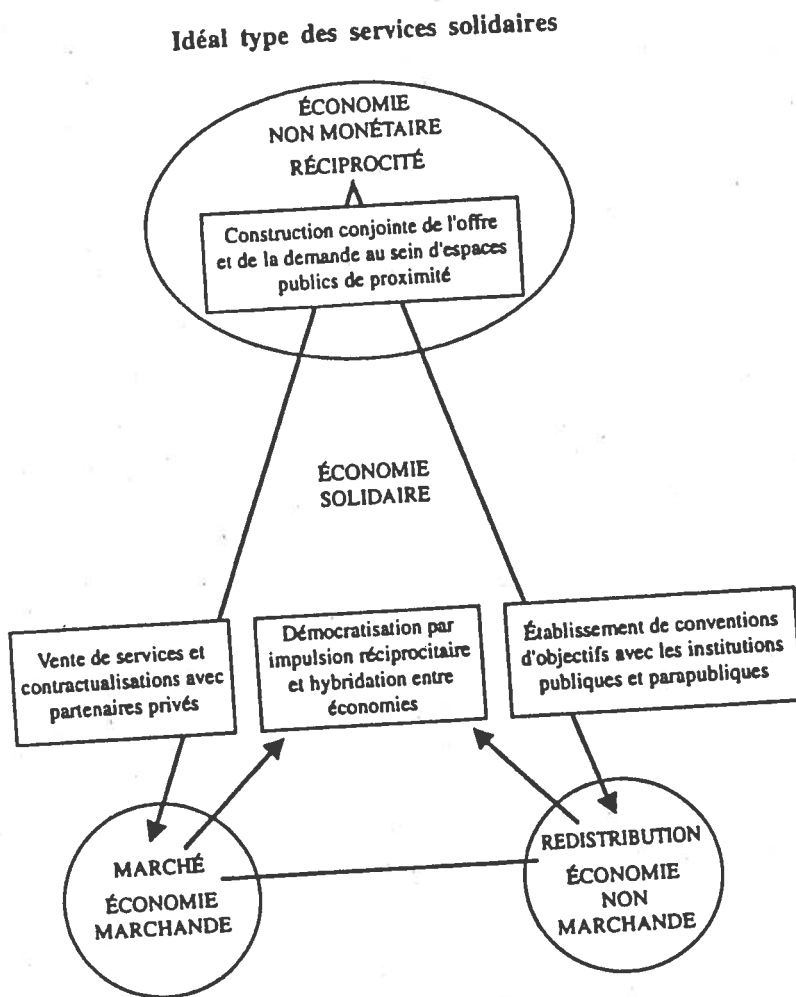
Par-delà le cloisonnement de ces logiques, nous voulons mettre en évidence la nécessaire articulation entre différents principes.

D'une part il faut distinguer selon le type de service de proximité. Certains de ces services paraissent pouvoir être correctement satisfaits par le marché. On pense par exemple aux courses à domicile, aux petits travaux de réparation ou encore aux travaux ménagers. Mais il est clair que certains de ces services ne décollent pas ou restent confinés à l'économie non-officielle par leur manque de rentabilité. En effet, le poids des charges salariales a pour conséquence une non-solvabilité de la demande dans la sphère officielle. Si les pouvoirs publics cherchent à les soutenir, c'est parce qu'ils sont porteurs d'emploi notamment pour les peu qualifiés. C'est donc la problématique du coût du travail qui est soulevée et l'opportunité de le réduire, notamment pour les peu qualifiés¹. Cette problématique dépasse de loin la problématique des services de proximité. D'autres services requièrent une intervention des pouvoirs publics de par leur nature de bien quasi-public. Afin d'en assurer notamment l'accès à toutes les personnes qui en ont besoin, l'Etat est un partenaire incontournable dans leur mise sur pied. Mais le type de certains services, leur haut contenu relationnel, leur enracinement local plaide pour une dynamique réciprocaire sur laquelle l'économie sociale et en particulier les associations reposent. *Nous plaidons donc pour une diversification et une hybridation des ressources suivant les services et au sein des services eux-mêmes.*

Cette hybridation des ressources prend une forme toute particulière pour les tenants de l'économie solidaire qui proposent d'articuler le recours au marché, l'intervention des pouvoirs publics et l'implication de la sphère réciprocaire dans la mise sur pied de certains services (Laville, 1994, Eme et Laville, 1994). Par une impulsion de nature réciprocaire, l'offre et la demande se construisent conjointement dans des espaces publics de proximité qui se consolident grâce au recours au marché et à l'intervention des pouvoirs publics (schéma I). Plus concrètement, grâce à l'interaction entre différents partenaires (salariés, bénévoles, usagers, pouvoirs publics locaux...) au sein d'un territoire peut émerger un service. L'établissement de conventions avec des institutions publiques et la vente de services sur le marché permettent de pérenniser ces structures.

¹ On touche notamment à l'évaluation des politiques actives sur le marché de l'emploi.

Schéma I : idéal type des services solidaires économie solidaire



Source : Laville (1994)

CHAPITRE 3 - SERVICES DE PROXIMITÉ ET POLITIQUES PUBLIQUES

Nous avons largement mis en évidence les raisons pour lesquelles les services de proximité remettent en question la synergie marché - État-providence. Comment l'État doit-il intervenir dans le champ des services de proximité? Quelle doit être la philosophie sous-jacente aux politiques publiques? Ce sont là des questions centrales dans une perspective d'une structuration des services de proximité. Nous ne ferons qu'ébaucher quelques pistes très générales qui ne pourront faire l'économie d'un travail approfondi pour chaque créneau s'inspirant des expériences sur le terrain¹. Nous aborderons d'une part la question du mode de financement et d'autre part celui des structures à mettre en place. Pour finir, nous nous interrogerons sur la place des travailleurs peu qualifiés au sein des services de proximité.

1. DES OBSTACLES RENCONTRÉS

Plusieurs obstacles freinent aujourd'hui le développement d'initiatives dans le domaine des services de proximité. L'intervention publique ne facilite pas toujours le démarrage de ces projets et leur pérennisation dans le temps (Commission Européenne, 1995). Les procédures sont fastidieuses et cloisonnées (privé-public, suivant les secteurs). Les financements publics ne sont assurés que pour une période limitée dans le temps selon des fonds qui ne sont pas récurrents². La logique de financement est enfermée au sein des programmes de résorption du chômage, source de nombreux effets pervers. Les normes administratives et les cadres juridiques ne conviennent pas toujours aux nouvelles formes d'initiatives³. Les qualifications professionnelles ne sont pas toujours adaptées à ce type de service. D'une part, les travailleurs précarisés sur le marché du travail qui pourraient s'insérer dans ce type de service sont issus généralement de l'enseignement professionnel, programmes et trajectoires qui favorisent peu le développement des compétences d'ordre relationnel nécessaires pour ce type d'emploi. D'autre part, les fondateurs de ces organisations ont généralement des formations de type social et sont souvent démunis devant les exigences de gestion (Defourny et Delcominette, 1994). Les barrières sont également de nature financière compte tenu de la faible rentabilité de nombre de ces services mais aussi de la difficulté d'accéder au capital vu le manque de garantie financière de nombreuses organisations.

¹ C'est par ailleurs, ce qu'a ébauché la commission européenne, sur base d'expérimentations nationales (Commission Européenne, 1995).

² L'expérience du fonds pour l'emploi issu des accords interprofessionnels a souffert de ces limites.

³ Le statut de société d'intérêt social s'inscrit au sein de cette problématique.

2. DES LOGIQUES DE FINANCEMENT : DU DÉPLACEMENT D'UNE LOGIQUE DE PROGRAMME DE RÉSORPTION DU CHÔMAGE VERS UNE LOGIQUE DE FINANCEMENT D'ACTIVITÉS

travail à faire de plus de détails

Les modalités de financement sont donc au coeur de la problématique des services de proximité dans la mesure où nombre d'entre eux s'avèrent être non-rentables sur le marché. La conclusion à laquelle nous arrivons après notre analyse est que ces financements publics doivent principalement s'adapter à la *nature du service*. Nous avons relevé certaines caractéristiques des services de proximité (tableau I) dont certaines d'entre elles justifient un financement public. Pour un service de nature public (protection de l'environnement par exemple), le caractère du financement est celui lié à un bien public. Pour un service de nature quasi-publique, la subvention passe par les usagers. Il est indispensable d'opérer un déplacement de la logique du financement des services de proximité d'un ciblage sur un groupe de prestataires (les chômeurs) vers un ciblage sur l'activité. Outre ce changement de ciblage, les circuits de financement devraient acquérir un caractère permanent et être dégagés de lourdeurs institutionnelles excessives.

C'est bien là l'idée du chèque-service. Une des versions proposées pour les chèques-service vise à affecter une partie des revenus (salaires, allocations sociales...), de manière prescriptive, en chèques-services afin de stimuler la demande (Lebrun et de Sélys, 1994). L'objectif sous-jacent est de créer des emplois dans le domaine des services en "dopant la demande" afin "d'infléchir les habitudes culturelles" des ménages. Outre ce caractère obligatoire, afin de solvabiliser cette demande, les chèques-services sont un moyen de diminuer le prix de ces prestations (grâce à la déductibilité fiscale ou d'une distribution sous la forme d'avantages en nature). C'est le haut contenu en emploi des activités qui justifie la subsidiation des activités via le chèque-service et non la nature publique ou quasi-publique de certains services. Bien que présentant des avantages notables de part la nature du ciblage sur des activités, elle présente, à notre avis, des ambiguïtés.

Est-ce vraiment nécessaire de modifier artificiellement les habitudes culturelles en stimulant une demande alors que de nombreux besoins sont ressentis par les ménages ? Ne vaut-il mieux pas cibler suivant les besoins plutôt que de distribuer les chèques-services en fonction des revenus; ainsi n'est-il pas préférable d'allouer, par exemple, des "chèques-dépendance" pour les personnes âgées¹ ou des "chèques-gardes d'enfants" pour les familles plutôt que proportionnellement au montant des revenus ? Les auteurs du rapport sont conscients des limites de leur proposition chèques-service. Cette formule vise à promouvoir la consommation de services domestiques, qui sont actuellement du ressort de l'autoproduction ou du travail au noir, par des ménages plus ou moins nantis. Elle favorise un développement d'une offre sélective dans une logique d'individualisation des besoins. C'est pourquoi, ce chèque-service ne répond que bien partiellement à la liste généralement énumérée de besoins non satisfaits; il ne permet notamment pas de rencontrer les besoins de services de personnes à faible revenu, là où réside principalement la nécessité de solvabiliser les demandes (Georis, 1995). Il vise avant tout, comme le soulignent ses protagonistes, à développer une solidarité entre actifs et chômeurs en forçant l'affectation de revenus à des services à haut contenu en emploi. La récente étude du Bureau du Plan (Saintrain et Streel, 1995) a permis de chiffrer les effets d'aubaine et les effets d'éviction sous-jacents d'autant plus importants si les activités sont peu ciblées. En effet, les ménages pourraient profiter de ce mode de paiement avantageux pour payer des services qu'ils auraient de toute façon consommés ou pour substituer d'autres types de consommation. L'étude met en évidence les incertitudes qui pèsent sur l'émergence d'un secteur dont les caractéristiques sont mal connues. Mais la formule présente des avantages notamment par le renversement qu'elle opère dans les modes de financement. C'est pourquoi il serait intéressant d'étudier des formules plus ciblées, pouvant se substituer à certaines allocations ou déductions actuelles, suivant les besoins

¹ Proposition à l'étude au cabinet des affaires sociales.

pouvant se substituer à certaines allocations ou déductions actuelles, suivant les besoins des ménages (enfants, personnes âgées à charge...) et suivant leurs revenus (le taux de subsidiation pouvant varier suivant ceux-ci). (Cette & al., 1993). Ce type de solution a l'avantage de laisser le choix à l'utilisateur du type de service et de financer une partie des dépenses selon les ressources de l'utilisateur.

Le chèque-service est une voie parmi d'autres modes de financement qui peuvent articuler participation des usagers, intervention des pouvoirs publics et mobilisation de ressources non-matérielles. Outre des formules plus générales, les partenariats locaux entre les différents acteurs peuvent faire émerger des montages financiers ancrés dans une dynamique locale (en favorisant la mise à disposition de moyens en nature par les pouvoirs publics locaux, en concertation avec l'agence locale pour l'emploi...). On pourrait aussi développer des instruments d'épargne locale encourageant les ménages à contribuer à la mise sur pied d'initiatives de développement local (Commission Européenne, 1995). On songe aussi à la constitution de fonds de capital-risque¹.

Une subsidiation liée à la nature de l'activité n'est pas incompatible avec les diverses mesures d'incitation d'embauche des chômeurs ou des peu qualifiés (plan d'embauche pour la promotion du recrutement des demandeurs d'emploi, programmes de résorption du chômage, proposition de baisse des cotisations pour les bas salaires...). Mais nous voulons souligner que le financement de ces activités ne peut être réduit à cette logique au risque de ne jamais pouvoir structurer une offre durable de qualité². Mais la problématique du financement ne peut être séparée de celle de la structuration de l'offre. Nous avons souligné qu'une des caractéristiques des services de proximité était la construction conjointe de l'offre et la demande, le mode de financement étant une facette dont les formules dépendaient du mode d'organisation mis en place.

3. DES STRUCTURES À METTRE EN PLACE POUR FAIRE ÉMERGER UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Reconnaître la validité de différents modes de régulation et la possibilité de les articuler est donc un préalable indispensable pour penser la problématique des services de proximité. Suivant les contextes locaux, les combinaisons seront variables. Au-delà de dispositifs institutionnels à un niveau central, cette optique plaide pour la mise en place de *structures intermédiaires*. Celles-ci joueraient le rôle de *catalyseur* au sein d'une dynamique de *développement local*. Elles pourraient faire émerger des structures reposant sur l'hybridation de différentes ressources du territoire et de différents principes (marchand, public et non-matériel) grâce à la mise en contact des différents partenaires (usagers, autorités locales, associations, entreprises...). Ce type de dynamique repose sur une logique de projet favorisant les partenariats qui dépassent les clivages privé-public et la segmentation sectorielle et qui implique les acteurs concernés dès la phase de démarrage (Commission Européenne, 1995). Les pouvoirs publics, en se chargeant de la mise sur pied de structures intermédiaires, auraient un rôle de catalyseur et non plus de gestionnaire des services. La philosophie de l'intervention publique dans ce secteur en est donc considérablement modifiée; on passe d'une conception d'un "Etat-tutélaire" à un "Etat-partenaire" (Laville, 1994). Ces institutions intermédiaires à un niveau local ont

¹ A ce sujet, l'initiative d'un fonds d'invest wallon pour l'économie sociale est notoire.

² C'est bien la philosophie du décret du 19/5/94 qui permet l'embauche sous statut PRIME de formateurs et de moniteurs à un jour de chômage pour les activités de formation, d'insertion ou de réinsertion socio-professionnelles.

donc pour objectif de structurer des services de proximité en favorisant une construction conjointe de l'offre et la demande.

L'expérience dans le domaine des services de proximité montre également l'importance d'*institutions de second niveau* rassemblant les initiatives qui appartiennent à un même champ (Laville, 1992). Le rôle de ces institutions est de contribuer à dégager une méthodologie commune pouvant éventuellement être transférée sur d'autres sites. Elles peuvent aussi négocier des cadres juridiques adaptés au secteur ou encore organiser des formations pour les travailleurs. Elles constituent des instances de soutien et de représentation¹.

La structuration des services de proximité dépendra des structures que l'on mettra en place pour favoriser leur émergence. Loin d'être spontanée, il est indispensable de favoriser la mobilisation des ressources potentielles du territoire grâce à des institutions intermédiaires et permettre une diffusion des expériences pilotes notamment par les canaux d'institutions de second niveau.

4. SERVICES DE PROXIMITÉ, EMPLOI ET TRAVAILLEURS PEU QUALIFIÉS

Après ce long détour, nous revenons à notre question de départ: les services de proximité constituent-ils un gisement d'emplois pour les peu qualifiés? Nous avons souligné l'importance de faire disparaître l'image de petits boulots qui ne nécessitent pas de qualification planant sur les services de proximité. Nous avons suffisamment mis en évidence la nature pernicieuse du lien entre emplois de proximité et chômeurs peu qualifiés notamment du point de vue de la conception des politiques publiques et donc de la subsidiarité de ces activités. Bien que les services que l'on cherche à développer nécessitent une formation différenciée selon les créneaux, nombre de ces services de type relationnel requièrent des qualifications d'ordre social, ensemble de compétences qui s'acquièrent, entre autres, par une participation active de l'individu dans différentes sphères. L'insertion professionnelle dans ce type d'activité suppose donc que l'on soit au préalable bien intégré à la société.

Cette mise en garde générale faite, il reste néanmoins vrai que les services de proximité constituent un gisement potentiel d'emplois important moyennant la mise sur pied d'une ingénierie socio-économique adaptée. Celle-ci fait appel notamment à l'hybridation des ressources dans un contexte de développement local, perspective se différenciant notablement des politiques centrées sur la création d'emplois. On peut donc s'interroger sur la place des chômeurs peu qualifiés dans ce domaine.

Primo, il existe des créneaux dans les services de proximité qui s'avèrent être des terrains privilégiés d'insertion. Il s'agit des services liés à l'environnement. Si certaines fonctions de coordination doivent recourir à des compétences techniques importantes et des aptitudes relationnelles, d'autres peuvent intégrer des demandeurs d'emplois peu qualifiés

¹ Le récent rapport de la commission en la matière (1995) souligne le rôle qu'elle peut jouer en promouvant la diffusion d'expériences et l'appui d'expérimentations nouvelles.

tout en offrant une perspective de formation. Ces emplois peuvent être alors un sas d'accès à l'emploi dans d'autres secteurs professionnels. Ce type de services de proximité¹ constitue donc un bon créneau pour les entreprises d'insertion².

Secundo, de par la dynamique préconisée de développement local pour la structuration des services de proximité, on peut imaginer que des synergies entre entreprises d'insertion, agence locale pour l'emploi, CPAS, associations, entreprises soient mises en place. Nous avons mis en évidence le danger du cloisonnement des services de proximité dans les programmes de résorption du chômage mais rien n'empêche d'imaginer des passerelles entre différentes institutions dans un cadre de développement local. Dans la mesure où ce type de service nécessite plus une qualification d'ordre social que technique, certaines personnes pourraient être insérées au sein de structures développant des services de proximité.

Tertio, nous avons déjà souligné que tout comme les autres secteurs, les services de proximité bénéficieraient des aides à l'emploi pour les peu qualifiés afin d'inciter leur embauche.

Enfin, il nous semble qu'un effort peut être fait dans le domaine de la formation afin de faciliter l'accès des travailleurs peu qualifiés à ces emplois. Outre les compétences professionnelles, strictu sensu, ce sont les compétences relationnelles qu'il faut développer. Celles-ci ne s'acquièrent pas par des formations théoriques classiques. Elles sont liées à la qualité de l'insertion sociale. Ceci justifie que l'on se penche sur l'ensemble des dispositifs d'insertion et de formation socio-professionnelle et de s'interroger sur leur capacité de développer de telles capacités.

Bien que nous ayons montré en quoi la structuration des services de proximité ne pouvait être confinée aux politiques de création d'emplois pour les peu qualifiés, nous pensons donc qu'il est possible d'ouvrir des pistes pour l'insertion de personnes peu qualifiées au sein des services de proximité: par la création d'entreprises d'insertion dans les domaines qui le permettent, par le développement des capacités relationnelles, dans la mise sur pied de passerelles et de synergies entre les services de proximité et les acteurs du champ de l'insertion et enfin en ouvrant aux services de proximité les mesures de discrimination positive pour les peu qualifiés.

¹ Rappelons que ce type de service peut être qualifié de proximité au sens subjectif du terme s'il y a un choix opéré par les promoteurs qui s'attache à établir des contacts entre usagers et prestataires au lieu d'être menée de manière impersonnelle.

² A ce titre, l'importance des entreprises sociales primées récemment par la Fondation Roi Baudoin dans le secteur de la protection de l'environnement est notoire.

CONCLUSIONS

Les services de proximité recouvrent un ensemble de besoins qui se manifestent dans la vie quotidienne des ménages et aux collectivités locales. Cependant, ils sont de nature diverse. Certains répondent aux caractéristiques de bien public, quelques uns à ceux de bien quasi-public. D'autres sont des biens de nature privée correspondant à des besoins individuels. Néanmoins, nombre d'entre eux sont caractérisés par un haut contenu relationnel renvoyant à une proximité subjective entre l'utilisateur et le prestataire. La demande croissante de services de proximité interpelle la synergie marché - Etat-providence qui semble démunie pour répondre à ces services obéissant à une dynamique différente de celle des consommations et des services sociaux traditionnels. Penser les modes d'organisation sous-jacents aux services de proximité nécessite une remise en cause des modes de régulation en place qui cloisonnent l'économique et le social et de valoriser ceux qui font appel à une hybridation des principes marchand, non-marchand et réciprocaire. Cette dynamique s'inscrit dans une perspective de développement local mobilisant les ressources du territoire. Les services de proximité, s'ils s'avèrent être un potentiel d'emplois, sont aussi porteurs de cohésion sociale. Cette conception diffère de celle qui identifie directement les services de proximité à un gisement d'emplois pour les peu qualifiés. En effet, les services de proximité requièrent une qualification d'ordre social se démarquant de l'image de "petits boulots". Une pérennisation de qualité des services de proximité exige des financements durables liés à la nature de l'activité et des structures promouvant les interactions entre les différents partenaires (prestataires, pouvoirs publics locaux, usagers...). Cette conception interroge le rôle de l'Etat qui devient partenaire et non plus gestionnaire des activités d'utilité sociale réservées aux exclus... Le développement de telles structures dépendra aussi d'une reconnaissance d'un certain type "social" d'entrepreneuriat par diverses instances et par une valorisation de compétences spécifiques.

Nous sommes bien conscients que nous ne faisons qu'ébaucher des pistes très générales qui doivent être approfondies. Nous avons voulu poser un cadre global de réflexion mettant en évidence les enjeux sous-jacents à la problématique des services de proximité. Nous pensons que pour avancer dans des propositions plus concrètes une meilleure connaissance du terrain, créneau par créneau, s'avère indispensable. Dans cette perspective, l'étude d'expériences pilotes dans une démarche de recherche-action pourrait être fructueuse. Rassemblant les différents partenaires concernés sur un territoire donné, des ingénieries socio-économiques originales pourraient émerger et être expérimentées.

Nous pensons qu'au-delà des emplois et des besoins sous-jacents aux services de proximité, l'enjeu se révèle dans la capacité de cette problématique à interroger les modes de régulation en place et de révéler des modes d'organisation socio-économique occultés par la synergie marché - Etat-Providence.