

Services de proximité

Jean – Louis Laville et Marthe Nyssens

Laville J.L., Nyssens M., 2005, Service de proximité, JL Laville, M. Nyssens, in Dictionnaire de l'Autre Economie (J.-L. Laville et A.D. Cattani, eds.), Desclée de Brouwer, Paris, 561-571, réédition, 2006, collection folio actuel, 561-571.

Définition de la question

« De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée. » C'est ainsi que le Livre Blanc "*Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXI^{ème} siècle*", paru sous la présidence de Jacques Delors, mettait l'accent sur la nécessité de répondre à des demandes émergentes tout en créant de nouveaux emplois. Citons, entre autres, l'accueil des jeunes enfants (0-3 ans), l'accueil des enfants en extra-scolaire, la garde d'enfants malades, l'aide à domicile des personnes dépendantes, le transport des personnes à mobilité réduite, le logement des populations fragilisées, l'entretien et l'aménagement des espaces collectifs au sein des quartiers dégradés. Ces services, qui touchent à la qualité de vie quotidienne, ont été regroupés, d'abord dans les pays francophones, ensuite en Europe, sous le vocable de « services de proximité ». Les services de proximité forment donc un champ d'activités et peuvent être développées par un ensemble diversifié d'opérateurs, qu'ils soient marchands ou non-marchands (voir cette rubrique), publics, privés lucratifs ou d'économie sociale et solidaire (voir ces rubriques).

Au gré des listes successives, le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est à ce jour une question plus pragmatique que conceptuelle. Ce terme a une portée davantage symbolique qu'opérationnelle. Nous les avons proposé de les définir comme des services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité qui peut être objective, c'est-à-dire liée à un ancrage sur un espace local, mais aussi subjective, c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation [Laville, 1992, Laville et Nyssens, 2000]. Si cette définition ne permet pas de dessiner clairement les frontières de cet ensemble, elle a l'avantage de mettre en évidence deux caractéristiques centrales pour comprendre les enjeux communs de ces services, au-delà des multiples énumérations : les différentes dimensions de la proximité et le caractère collectif des bénéfices générés.

Les implications pour l'analyse

Précisons tout d'abord les deux acceptions de la proximité. La proximité est *objective* lorsqu'elle est définie par des critères objectifs d'espace et de temps. Elle peut être délimitée géographiquement par un territoire restreint. Elle comporte une dimension temporelle quand le service implique des flux récurrents qui s'inscrivent dans le vécu quotidien par exemple dans le cas d'un service aux personnes dépendantes. La proximité est *subjective* lorsque la relation entre le prestataire et l'utilisateur est déterminante pour la qualité du service comme c'est le cas des services aux personnes. Dans ce cas de figure, ces services sont caractérisés de « relationnels ». Cette dimension de proximité subjective implique que ces services sont potentiellement porteurs d'emplois compte tenu de leurs faibles gains de productivité puisqu'ils supposent un contact direct entre prestataire et usager. Mais, pour la même raison, leur développement ne peut être largement assuré par l'économie réalisée sur le temps humain nécessaire à leur production. Autrement dit, ces services, dont le contenu en emploi peut être riche, parce qu'ils sont à productivité stagnante, ne peuvent être financés par des gains de productivité comme l'ont montré de nombreuses contributions consacrées à la montée de l'économie et de la société de services (citons, entre autres, les apports de Jean Gadrey (2003)). La confiance s'avère, également, un enjeu central dans le cas de ces services de proximité dont la qualité est étroitement liée à la construction de la relation entre le prestataire et l'utilisateur parce que ces « services-clés » pour la

qualité de la vie entrent alors, le plus souvent, dans l'intimité des usagers et interfèrent avec leur vie personnelle et familiale: pour que la consommation de ceux-ci augmente, il ne suffit pas que les prix les rendent accessibles, encore faut-il que les ménages soient convaincus de déléguer un certain nombre de tâches accomplies auparavant dans la sphère domestique.

Alors que le classement habituel des services en économie les répartit en services individuels d'une part et services collectifs d'autre part, une autre caractéristique des services de proximité est de relever de ces deux registres. Les services individuels sont des services dont la consommation est divisible, c'est-à-dire pour lesquels l'utilisateur et sa consommation peuvent être clairement identifiés (par exemple les services prestés au domicile des usagers). Au contraire, les services collectifs sont indivisibles (par exemple les services d'environnement) et donc bénéficient naturellement à l'ensemble de la collectivité. La particularité des services de proximité tient à ce qu'ils sont individuels tout en engendrant aussi des effets collectifs que les producteurs et les usagers ne prennent pas toujours en compte dans leurs choix de consommation ou de production ce qui conduit à des situations sous-optimales du point de vue de l'intérêt général.

Dans un contexte de chômage structurel, on attend de l'essor des services de proximité une perspective nouvelle de création d'emplois. Quant aux services liés à la santé ou à l'éducation, ils sont reconnus comme essentiels pour assurer le développement économique et social d'une société et à ce titre ils peuvent également être considérés comme des services d'intérêt général. Par exemple, le recours à des services de garde d'enfants engendre des bénéfices collectifs sous la forme d'un meilleur fonctionnement du marché du travail, en permettant une plus grande disponibilité des parents en situation d'emploi. De nombreux services, comme l'aide à domicile aux personnes dépendantes, participent, quant à eux, à l'atténuation de la vulnérabilité sociale des usagers fragilisés ou encore à la réduction des dépenses de santé publique, grâce à un moindre recours à l'hospitalisation. D'autres initiatives enfin, comme celles dans le domaine du logement ou de l'entretien des espaces publics, peuvent renforcer l'attractivité d'un territoire et ainsi favoriser un développement local. Ces différents impacts sont autant de bénéfices qui affectent la collectivité dans son ensemble. Les services de proximité relèvent également de l'intérêt général dans la mesure où leur accessibilité soulève un enjeu d'équité. En effet, les services tels que l'aide aux personnes dépendantes touchent à des questions jugées essentielles dans les sociétés contemporaines : l'autonomie, la dignité, la justice sociale (Gilain B., Jadoul B., Nyssens M, Petrella F.,2001,].

En somme, les services de proximité touchent à la fois à la question décisive de l'emploi mais aussi aux rapports entre les générations et entre les sexes. Ils présentent des avantages spécifiques, comme celui de ne pas opposer innovation et emploi. Mais ils constituent également un défi pour les institutions, de par leur fort contenu relationnel, leur intrication avec le domaine privé et les bénéfices collectifs qui leur sont associés. Compte tenu de ces bénéfices collectifs, une intervention publique se justifie pour soutenir la production et favoriser l'accès des usagers à ces services. Cependant, il faut souligner que la valorisation de ces bénéfices collectifs dépend des choix de société. Ainsi, l'accès au marché du travail de l'entourage des personnes dépendantes peut relever, dans un contexte national, de l'intérêt collectif et par contre, dans un autre, être du ressort des seuls choix privés. Tout dépend de ce qui est considéré dans une société donnée comme un besoin essentiel de la collectivité.

Politiques publiques et services de proximité

Historiquement, les services de proximité ont, d'abord, relevé de la sphère domestique et des solidarités familiales et de voisinage. L'« externalisation » des services, c'est-à-dire leur sortie de la sphère domestique est initiée par des dynamiques associationnistes qu'elles soient philanthropiques ou d'entraide mutuelle. C'est par la médiation associative que les services de proximité se sont intégrés aux programmes de l'État-providence. L'État établit des règles concernant les professions des salariés et les modalités de prestations. Cependant, cette institutionnalisation basée sur l'instauration d'un financement public n'est pas identique dans tous les pays. C'est pourquoi, les pays peuvent être appréhendés à partir de la typologie des États-providence proposée par Esping-Andersen basée sur le

critère de démarchandisation, infléchi par l'apport de la critique féministe centrée sur le degré de « défamilialisation », c'est-à-dire de collectivisation des responsabilités liées à la famille [Orloff, 1993, pp. 303-328]. En croisant ces deux critères, deux configurations contrastent nettement. Dans les pays à *régime universaliste* d'État-providence, le service public est considéré comme responsable de l'organisation des services sociaux et il a pour mission de soulager les familles en leur conférant des droits à prestations. Les associations émettent des revendications mais ne se posent pas en producteurs permanents de services. A l'autre extrême, dans les pays à *régime dual*, les services publics sont quasi-inexistants et les services associatifs ne sont financés publiquement que sur des bases clientélistes. La famille reste de loin le prestataire principal des services de soins. Entre les deux, dans un modèle intermédiaire correspondant au *régime corporatiste*, les services sont une préoccupation secondaire dans la structuration des États-providence. Leur implantation n'est que progressive et les services associatifs restent longtemps prestataires, tout en faisant l'objet d'une régulation tutélaire de la part de pouvoirs publics locaux ou nationaux, dans le sens où la production de services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme « tutrice » du consommateur.

Au milieu des années 1980, on assiste à un changement de décor. Les dépenses sociales de l'État-providence ne font plus l'unanimité et le chômage augmente. Des stratégies publiques sont mises en oeuvre pour concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux. C'est l'époque où le problème du financement de l'État social conduit à préconiser l'adoption de politiques nouvelles, à mi-chemin entre les politiques sociales traditionnelles et les politiques d'emploi. C'est l'apparition du traitement social du chômage qui a pour ambition de contribuer à satisfaire de « nouvelles demandes » [Grefe, 1990] en faisant accéder des chômeurs à des emplois transitoires ou occasionnels. Il s'agit pour l'État de financer des créations d'emplois dans des domaines « d'intérêt collectif » [Simonin, 1994] qui sont laissés en friche par le marché et par les interventions publiques traditionnelles. Le financement public n'est plus indexé sur le respect de règles régissant les services mais sur le recrutement de chômeurs. Cette nouvelle forme de régulation présente toutefois plusieurs limites. Les publics susceptibles d'être embauchés correspond à des catégories particulièrement défavorisées. Les activités ne doivent pas être concurrentielles et ne peuvent être mises en oeuvre que dans des établissements du secteur public, des collectivités locales ou des associations sans but lucratif. Les associations sont donc mobilisées pour mettre en oeuvre le traitement social du chômage, d'autant plus que leurs sources précédentes de financement se tarissent. Ces "régulations d'insertion" ont donc favorisé l'association des services de proximité à une image de "petits boulots" (Eme et Laville,...) ne requérant que peu de qualifications. Compte tenu de ces bénéfices collectifs, une intervention publique se justifie pour soutenir la production et favoriser l'accès des usagers à ces services.

Mais, de même que la régulation tutélaire ne s'est pas diffusée partout, cette régulation d'insertion ne se répand pas dans les pays européens avec la même intensité. Les pays scandinaves ne sont guère touchés, ce qui peut s'expliquer, du moins en partie, par la plus longue résistance à la montée du chômage attribuable à l'ampleur des politiques préventives d'emploi implantées dans les sociales-démocraties. La régulation d'insertion s'est en fait imposée dans des pays, qui ont adopté des politiques d'emploi plus modestes que dans le régime universaliste. Ne pouvant rassembler les ressources pour promouvoir une négociation de grande ampleur entre partenaires sociaux, ils ont opté pour l'implantation de programmes massifs voulant coupler remise au travail des chômeurs et réponse à de nouvelles demandes sociales. Les pays relevant d'un régime corporatiste s'y sont engagés dès les années 1980, les pays à régime dual plus tardivement.

Les limites de la régulation d'insertion ont conduit à la recherche d'un autre levier de développement de ces services. C'est l'entrée en vigueur d'une régulation concurrentielle dans laquelle des prestataires de nature différente (public, associatif et privé lucratif) sont mis en concurrence au sein d'un « quasi-marché ». Une part de financement est attribuée à la demande et non plus à l'offre. Ce ne sont plus uniquement les structures comme dans la régulation tutélaire, ni les publics recrutés, comme dans la régulation d'insertion, qui sont subventionnés mais les consommateurs. Quant aux ressources qui continuent à être dirigées vers l'offre par les pouvoirs publics, elles empruntent moins la forme de subventions que de contrats. En fait, les pays emblématiques du passage à la régulation concurrentielle sont les pays qui ont hérité d'une conception libérale de l'État-providence, dans laquelle l'intervention

publique reste subsidiaire par rapport au mode d'allocation principal des ressources qu'est le marché. La régulation concurrentielle peut occulter un certain nombre de référents qui sont essentiels dans les services de proximité : l'accessibilité des services, le rôle de socialisation des individus et des familles concernés. Plus encore, l'exacerbation de la concurrence peut déboucher sur une baisse de la qualité des services, en l'absence de normes attestant de la fiabilité des prestataires. La régulation concurrentielle induit, enfin, un comptage et un contrôle des temps de prestation et ce, afin d'améliorer la compétitivité ; ce qui pose la question de l'articulation avec le temps relationnel dans lequel il n'est plus seulement question de professionnalisation et de registre technique mais également d'empathie et d'attention.

Evaluation critique

Les régulations introduites dans les années 1970 ou 1980 ont voulu instrumentaliser les prestataires existants au profit de l'insertion et ont contribué à introduire de nouveaux prestataires privés pour créer un marché concurrentiel de services. Ce faisant, elles ont négligé la compréhension des logiques d'action propres à une nouvelle vague d'associations ou coopératives apparues dans de nombreux pays. Ces initiatives innovantes veulent promouvoir des services qui combinent non seulement ressources marchandes, pour la partie solvable des services et ressources non marchandes, en fonction des bénéfices collectifs qu'ils engendrent mais y adjoignent également des ressources non monétaires à travers, notamment, la participation d'usagers ou d'autres volontaires et l'implication de réseaux locaux d'acteurs via des partenariats. Par cette originalité, ces initiatives posent une question à la régulation publique qui pendant longtemps n'a pas été entendue, les politiques publiques étant historiquement construites sur le cloisonnement entre économies marchande et non marchande. La question posée à la régulation publique par les services mixtes est celle d'une régulation inédite, construisant un cadre approprié à des services dont la consommation est, pour la plupart, individuelle mais qui sont porteurs d'enjeux collectifs.

De nouvelles formes de régulations se dessinent comme expressions d'une *régulation conventionnée* [Du Tertre, 1999]. Elles soumettent l'attribution d'un financement public à une condition d'accord sur des règles définies à partir de ce que les différents acteurs concernés conviennent de retenir comme critères pertinents pour le développement des services. Ce sont donc, au moins de façon embryonnaire, des conventions d'évaluation qui sont adoptées et ce n'est plus, uniquement, le prix qui est le critère discriminant entre les offres. Elles ont pour fonction de cerner la production économique et sociale de ces services à partir de l'organisation d'un échange de points de vue afin que la régulation publique vienne conforter certains de ses attributs comme participant d'un développement territorialisé. En s'écartant, par l'attention portée aux réseaux d'acteurs, tout autant d'une régulation tutélaire que d'une régulation concurrentielle ou d'insertion, ces voies explorées au niveau national ou régional contribuent à diversifier les modes d'action publique ; elles sont cependant fort récentes et balbutiantes pour la plupart parce qu'elles se heurtent à la prégnance de l'imaginaire de la « marchandisation », autrement dit cette tendance à « naturaliser » ou « absolutiser » le marché [Barber, 1993, pp. 388-413], propre à la modernité [Comélieu, 2000]. Or, à l'inverse de cette représentation, la réalité passée et présente des services de proximité révèle la nature plurielle des modes d'organisation socio-économique dans ce champ.

C'est le renforcement d'une économie plurielle qui peut alors constituer l'horizon des politiques publiques (OCDE, 1996). La réflexion sur les modalités de coexistence et de gestion de cette pluralité de prestataires (public, privé lucratif, d'économie solidaire) peut dès lors être proposée comme alternative à la perspective de création d'un nouveau marché. Reconnaître la pluralité de nos économies, c'est aussi analyser les articulations multiples entre les différentes logiques, comme le montrent de nombreuses initiatives situées dans un espace intermédiaire combinant le plus souvent des logiques marchandes, non marchandes et non monétaires. Ceci suppose une mutation des modes de régulation impulsés par les pouvoirs publics afin d'englober dans la conception des politiques une réflexion à la fois sur les formes de soutien à la demande et sur les modalités de structuration de l'offre. A travers l'approfondissement de l'originalité des différentes voies explorées, il s'agit de

mettre en évidence la diversité des formes de services et de mettre à jour les choix de société, implicites ou explicites, qui y sont associés.