

Vingt-troisième année
Publication bimestrielle

CESTV

1996-6

48



WALLONIE

WALLONIE

Les services de proximité : un enjeu de société

par

Jean-Louis LAVILLE
Chargé de recherches CNRS, CRIDA-LSCI,
Paris, France

Marthe NYSENS
Professeur adjoint, IRES-CERISIS, UCL, Belgique ⁽¹⁾

Un débat récurrent s'est imposé depuis plus d'une décennie sur les services de proximité. En effet, devant l'ampleur des « besoins non satisfaits » et malgré les difficultés d'estimation, toutes les études réalisées depuis une dizaine d'années convergent pour reconnaître l'existence d'un gisement potentiel d'emplois dans les services aux personnes. Dans un cadre de sous-emploi structurel, l'intérêt porté à ces services est croissant puisque la demande potentielle est en pleine expansion compte tenu des évolutions démographiques, sociales et culturelles actuelles. Les services les plus souvent cités dans ce débat sont l'accueil des enfants d'une part, l'aide à domicile pour les personnes âgées d'autre part. Néanmoins, il persiste un écart « que l'on constate entre l'affirmation, depuis des années, qu'il existe un gisement d'emplois dans le secteur des services aux personnes, particulièrement dans celui des services de proximité, et l'insuffisante concrétisation de ces emplois sur le terrain » comme le note le Comité de liaison des services du Conseil National du Patronat Français (CNPF) ⁽²⁾, en France. Là même réside le paradoxe qui est au cœur des services de proximité, qu'il importe de comprendre tant les mesures successives prises en faveur de ces services ont été incapables de s'y attaquer. Son existence oblige tout essai de prospective à commencer par un effort de rétrospective. C'est à partir d'une perspective historique que peut être mieux cerné le champ des possibles et c'est dans une telle démarche que se situe ce texte à partir des situations française et belge.



ISOPRESS-SENEPART

- (1) avec la collaboration de Francesca PETRELLA, Assistante de recherche, CERISIS, UCL. La partie belge de cet article s'inscrit dans un projet de recherche sur le développement des services de proximité à Charleroi soutenu par le Fonds Social Européen dans le cadre de l'objectif 1.
- (2) Comité de liaison des services CNPF, Les services à la personne. Services aux consommateurs et services de proximité : des marchés à développer par l'innovation dans l'offre et par le professionnalisme des intervenants, avril 1994, p. 22.

Dans un premier temps, nous nous pencherons sur la notion de service de proximité. La deuxième partie est consacrée au glissement des politiques de développement de ces services d'une perspective sociale à une perspective d'emploi. La troisième partie identifie l'amorce d'une régulation par le marché en France. Mais comme le mentionne la quatrième partie, le marché rencontre des limites particulières dans ce champ. C'est pourquoi la cinquième partie suggère un scénario d'une «économie plurielle» où la spécificité de chaque acteur - public, associatif et privé - dans le champ des services de proximité est reconnue. Enfin, nous concluons pour un plaidoyer en faveur d'un débat sur les modes de régulation qui permette de considérer l'ensemble des possibles dans ce domaine au regard des enjeux de société dont sont porteurs les services de proximité.

Le champ des services de proximité (3)

Comme le souligne très justement le rapport du Conseil économique et social français portant sur les services de proximité (4), si chacun a une idée intuitive de ce que sont «les services de proximité» et serait capable d'en citer plusieurs exemples, ce concept ne fait pas encore l'objet d'une définition communément admise. Au gré des listes successives, le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est à ce jour une question plus pragmatique que conceptuelle. Les services de proximité regroupent un vaste champ d'activités au sein duquel la Commission européenne (5) distingue quatre domaines : les services de la vie quotidienne ; les services d'amélioration du cadre de vie ; les services culturels et de loisirs ; les services d'environnement.

Afin de mieux saisir les enjeux sous-jacents au développement de ces services, il nous semble important de nous attarder sur leurs caractéristiques liées aux notions de service, de proximité et au type d'usagers.

LA NOTION DE SERVICE

Nos sociétés sont caractérisées par un mouvement général de tertiarisation de l'économie, compte tenu de l'importance croissante de services dans tous les secteurs d'activités économiques. On prévoit ainsi que les emplois tertiai-

res représenteront, d'ici peu, 75% de l'ensemble des emplois dans les pays industrialisés (6).

Généralement, les économistes caractérisent les services par le fait que leur consommation est simultanée à leur production impliquant donc une proximité entre le producteur et le consommateur. Plus fondamentalement, la spécificité d'un service réside dans la difficulté 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...). Le producteur possédant généralement plus d'information sur la qualité du service que le consommateur, ces prestations sont sources d'«asymétrie d'information» qui peuvent jouer au détriment de l'utilisateur. L'information joue donc un rôle prépondérant dans les services.

LA NOTION DE PROXIMITÉ

A cette spécificité valable pour l'ensemble des services, s'ajoutent les caractéristiques liées à la proximité. Lorsqu'on évoque la proximité d'une prestation, on se réfère soit à une proximité inhérente au service, de nature objective ou subjective, soit à une proximité induite par le mode d'organisation.

La proximité est objective lorsqu'elle peut être définie par des critères objectifs d'espace et de temps. La proximité est délimitée géographiquement par un territoire restreint (par exemple dans le cas de l'amélioration du cadre de vie) ou implique une proximité physique entre le prestataire et l'utilisateur (par exemple pour les services aux personnes). Cet aspect de la proximité semble sous-tendre l'approche de la Commission Européenne (7) qui insiste sur la notion de territorialité en intitulant son rapport «les initiatives locales de développement et d'emploi».

Certains services sont caractérisés non seulement par une proximité objective mais aussi subjective. La proximité est subjective lorsque la relation entre le prestataire et l'utilisateur est déterminante pour la qualité du service. Les services sont alors qualifiés de «relationnels» dans la mesure où la relation est au centre de la prestation, fruit d'une «coproduction» entre le prestataire et l'utilisateur (8).

C'est ainsi qu'au sein des «services de la vie quotidienne», nous pouvons distinguer les «services aux personnes» des «services ménagers» d'après l'importance de la dimension relationnelle. Les services aux personnes regroupent les services qui répondent à des besoins liés à la situation familiale (aide familiale, aide aux jeunes en difficulté et garde d'enfants) et/ou à une situation de dépendance (personnes âgées, malades ou privées d'autonomie). La relation entre le prestataire et l'utilisateur est au centre de ces services. Par contre les services ménagers

(3) Pour plus de détails voir M. NYSENS et F. PETRELLA, Le développement des services de proximité : vers une économie plurielle ? Contribution pour le 12^{ème} Congrès des Économistes belges de Langue française, Commission 1 : Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre ? novembre 1996.

(4) Journal officiel de la République française, Avis et rapport du conseil économique et social, Le développement des services de proximité, rapport présenté par M. Jean-Paul Bailly, n° 6, janvier 1996.

(5) Commission des Communautés Européennes, Les initiatives locales de développement et d'emploi. Enquête dans l'Union européenne, document de travail des services de la Commission, 1995.

(6) Journal officiel, op. cit.

(7) Commission des Communautés Européennes, op. cit.

(8) B. PERRET, G. ROUSTANG, L'économie contre la société, Paris : Esprit-Seuil, 1993.

relèvent plus de l'ordre du matériel. Ils englobent l'ensemble des services, prestés au domicile du prestataire ou à l'extérieur, qui facilitent la vie quotidienne (par exemple en allégeant la charge de l'entretien du domicile) (9).

Dans certains cas, la proximité découle ou est renforcée par le mode d'organisation du service lui-même, et plus particulièrement, par le degré d'implication des usagers dans la conception et/ou dans le fonctionnement du service. Les usagers peuvent participer soit au fonctionnement du service (crèche où les parents avec des professionnels se relayent pour garder les enfants), soit à la conception du service (conseil d'administration, consultation pour le mode d'organisation...) ou encore par l'adhésion aux valeurs défendues par l'organisme, conduisant ainsi à une «construction conjointe de l'offre et de la demande» (10).

Cette proximité dans la prestation de services suppose un contenu en travail important et constitue une limite à leur standardisation impliquant des gains de productivité plus faibles que dans d'autres secteurs à haute intensité technologique. C'est pourquoi l'intérêt qui leur est porté est étroitement lié au «gisement potentiel d'emplois» qu'ils peuvent constituer.

LE TYPE D'USAGER

Le type d'utilisateur de ces services de proximité peut varier. On distingue généralement les biens et services collectifs des biens et services individuels. Les biens individuels sont des biens 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). Au contraire, les biens et services collectifs sont indivisibles parce que leur consommation est «non rivale» - la consommation du bien par un individu n'entrave pas celle des autres - et «non exclusive» - il est techniquement impossible ou fort coûteux d'empêcher l'accès à ce bien à une partie de la population : c'est le cas par exemple des services d'environnement. Les utilisateurs de ces services sont alors la collectivité prise dans son ensemble. Dans ces conditions, la théorie économique a montré que la production de ces biens et services ne peut être financée par le marché.

A partir de ces notions de service, de proximité ainsi que du type d'utilisateur, nous pouvons définir les services de proximité comme des services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité soit objective c'est-à-dire ancrée sur un espace local restreint, soit subjective c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation.

LES FINALITÉS ASSIGNÉES AUX SERVICES DE PROXIMITÉ

Si cette définition recouvre l'ensemble des services de proximité généralement envisagés, il faut cependant recourir à un critère supplémentaire afin de saisir un enjeu fondamental dans l'organisation de ces services à savoir la finalité qui leur est assignée par la collectivité. En effet, certains de ces services engendrent non seulement des bénéfices privés (c'est-à-dire pour les seuls individus qui les consomment) mais sont aussi des bénéfices collectifs valorisés par la collectivité. Ils sont ainsi source d'utilité sociale. Ils appellent donc une régulation publique parce que, s'ils pourraient être produits par les règles du marché, leur écoulement engendrerait des choix de production et une répartition jugés indésirables par la collectivité, par exemple au nom de critères d'équité (11). Autrement dit, ces biens et services mettent «en échec» le marché, comme le souligne la théorie économique (12).

Si les services ménagers sont généralement considérés comme des services privés, la collectivité reconnaît une utilité sociale importante aux services aux personnes. En effet, l'aide aux personnes âgées ou dépendantes, la garde d'enfants, ou encore l'accompagnement des jeunes en difficulté (écoles de devoirs par exemple) sont des services participant à la cohésion sociale de notre société. C'est pourquoi, par exemple, les pouvoirs publics interviennent dans le financement, la régulation et la prestation de garde d'enfants pour plusieurs raisons : au nom des principes d'équité assignés par la collectivité (parmi lesquels la volonté de rendre l'accès à ce service équitable à tous); en raison de la production d'externalités positives pour la collectivité, engendrées par exemple par une plus grande disponibilité des femmes sur le marché du travail et par le rôle éducatif joué par les milieux d'accueil; et afin d'assurer un service de qualité là où l'utilisateur peut difficilement évaluer la qualité du service, à travers la mise sur pied d'une série de normes.

Le débat sur les services de proximité est donc à la croisée des chemins économiques, sociaux et politiques. Si leur potentiel d'emplois constitue le moteur de l'intérêt des pouvoirs publics, les enjeux sociaux et politiques ne peuvent être dissociés. En effet, la collectivité assigne une finalité sociale à nombre de ces services qui appelle une régulation afin notamment de garantir un accès équitable et un service de qualité. Ces services peuvent alors participer au renforcement des solidarités. Enfin, de par l'implication des utilisateurs dans l'organisation locale de ces services, leur développement peut contribuer à la construction d'une citoyenneté active.

(9) Les services aux travailleurs qui sont développés autour des entreprises relèvent généralement de cette catégorie.

(10) J.L. LAVILLE, Les services de proximité en Europe, Paris : Syros, 1992.

(11) Cette notion renvoie au concept de bien « quasi-collectif » de la théorie économique. Cependant, pour éviter la confusion avec la notion de biens collectifs qui recouvre les biens dont la consommation est indivisible, nous préférons souligner que ces services appellent une régulation publique de par les finalités qui leur sont assignées.

(12) Voir à ce propos C. BADEL, Institutional Choice and the Nonprofit Sector in : The Third Sector, Comparative Studies of Nonprofit Organizations, Anheier H.K. & Seibels W. (Eds), de Gruyter, Berlin - New-York, 1990, pp 53-61.

C'est pourquoi le type de soutien apporté par les pouvoirs publics aux services de proximité est déterminant par les choix de société, implicites ou explicites, qu'il véhicule. Cette question est d'autant plus importante que les politiques publiques concernant ce champ sont très évolutives. L'aborder suppose toutefois de préciser une grille d'analyse qui puisse rendre compte de la variété des options comme de leurs changements dans le temps.

UNE GRILLE D'ANALYSE

A la suite d'études qui se sont penchées sur l'organisation de ces services de proximité (13), nous distinguons différents niveaux au sein des modes d'organisation socio-économiques : le type de ressources qui financent la production du service, le type de prestataire du service et le mode de régulation mis en place.

LE TYPE DE FINANCEMENT

Différentes ressources peuvent contribuer au financement des services de proximité. Les ressources marchandes proviennent de l'échange marchand (déclaré ou en noir) et représentent la contribution payée par l'utilisateur. Les ressources non marchandes sont constituées par l'ensemble de subventions octroyées par les pouvoirs publics, subventions que l'on peut répartir pour les services de proximité, principalement, en deux groupes :

- les subventions liées au caractère collectif du service qui permettent de le financer ou à la finalité sociale du service afin de rendre le service accessible à tous (aides familiales, crèches...)
- les subventions liées aux politiques actives sur le marché du travail. Ainsi, la remise au travail de chômeurs à travers les programmes de résorption du chômage permet de répondre à un ensemble de services de proximité. Les agences locales pour l'emploi (ALE) qui occupent des chômeurs visent aussi le développement des services de proximité en Belgique.

Enfin, il faut mentionner les ressources volontaires à travers la mobilisation des dons, les solidarités de quartier ou le travail bénévole. Ces ressources volontaires peuvent être mises à disposition soit dans le cadre domestique relevant de la sphère privée, soit dans le cadre d'un engagement qui instaure un débat public sur les activités menées.

LE TYPE DE PRESTATAIRE

On constate qu'il existe, aux côtés du secteur public et du secteur privé traditionnel, un troi-

sième prestataire de taille dans le domaine de services de proximité, à savoir les organisations d'économie sociale, c'est-à-dire des organisations privées dont la finalité n'est pas la maximisation du profit. En Wallonie les critères établis par le C.W.E.S. (Conseil wallon de l'économie sociale) (14) constituent une référence pour appréhender l'économie sociale (parfois appelée tiers secteur); l'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique et primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. Dans le domaine des services de proximité, ce sont d'ailleurs principalement les associations (dont certaines sont liées aux mutuelles) qui sont actives dans le champ de l'économie sociale.

Dans la réalité, bon nombre d'initiatives sont organisées sur la base d'un partenariat ou d'un accord entre l'un ou plusieurs prestataires de services. Certaines initiatives ont vu le jour grâce à un partenariat entre des associations et les pouvoirs publics. Des partenariats entre l'économie sociale et le secteur privé se mettent en place, par exemple entre des entreprises privées et des entreprises d'insertion qui développent des services aux travailleurs.

Il ne faut pas négliger aussi qu'une partie importante de ces activités sont réalisées au sein de la sphère informelle sous la forme de travail non déclaré ou hors de tout circuit monétaire (famille, solidarités de quartier...).

LE MODE DE RÉGULATION

Par mode de régulation, nous entendons l'ensemble des mesures qui visent à réguler le prix, la quantité et la qualité des services. Les services de proximité font l'objet de nombreuses réglementations par les pouvoirs publics aux différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional ou communautaire), au niveau du financement, du statut juridique ou encore des normes d'agrément et de contrôle des organismes prestataires. Si certains créneaux font déjà l'objet d'une réglementation bien développée (par exemple les soins à domicile), les modes de régulation dans ce champ des services de proximité s'avèrent en pleine mutation. C'est ainsi que dans le champ juridique est apparu en Belgique un nouveau statut de société, «la société à finalité sociale» qui reconnaît l'existence de sociétés commerciales sans but de lucre. C'est ces évolutions aux conséquences multiples qu'il convient d'analyser avec soin.

(13) G. WISTOW, M. KNAPP, B. HARDY, C. ALLEN, *Social Care in a Mixed Economy, Public Policy and Management*, Buckingham, Philadelphia : Open University Press, 1994.

(14) J. DEFOURNY, Le secteur de l'économie sociale en Belgique in J. DEFOURNY, J. MONZON (eds), *Economie sociale - Third Sector*, Bruxelles : Ciriec - De Boeck, 1992, pp. 225-252.

Des politiques sociales aux politiques d'insertion (15)

Pendant longtemps, les services aux personnes ont relevé de l'économie domestique ou de l'action bénévole inspirée par les valeurs de charité chrétienne ou de solidarité laïque. En Belgique, les associations liées aux mouvements ouvriers ont développé de multiples initiatives dans le domaine des services sociaux. La période d'expansion qui s'ouvre après la seconde guerre mondiale s'est appuyé, entre autres, sur ce tissu associatif pour généraliser la protection sociale (sécurité sociale et aide sociale) et ainsi constituer ce qui sera dénommé l'État-providence. Des moyens financiers d'une toute autre ampleur sont alors attribués aux services sociaux conférant aux pouvoirs publics en contrepartie un pouvoir d'édiction de normes et de contrôle les concernant (16).

Si en Belgique, la tradition de concertation entre les partenaires sociaux s'est développé dans ce champ, en France, une régulation tutélaire s'est imposée, se traduisant par une forte dépendance des initiatives associatives vis-à-vis des pouvoirs publics et aussi par un effacement des activités gratuites au profit du travail salarié dans les associations gestionnaires de services. Bien sûr ces évolutions s'expriment sous forme de tendances plus ou moins marquées et certaines associations maintiennent une forte référence à leurs valeurs initiales ; néanmoins les modes de financement induisent un découpage des prestations en fonction de cadres budgétaires qui infléchissent les logiques de projet et le bénévolat se concentre souvent dans les tâches de coordination, de gestion et de représentation.

Ces régulations tiraient leurs forces de l'accroissement des moyens de l'État-providence, conditionné par la vigueur de l'expansion. Avec le ralentissement des taux de croissance s'ouvre la crise de l'État-providence. D'où les stratégies mises en oeuvre pour développer les services de proximité qui essaient de concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux à partir du milieu des années 1980.

Chronologiquement, la première stratégie de développement des services de proximité s'inspire d'un constat simple. Il existe un ensemble de besoins non satisfaits d'un côté et de l'autre un nombre important de chômeurs, il semble alors logique de promouvoir des possibilités d'insertion dans les services répondant à de nouvelles demandes. L'accès à un travail est rendu possible par l'introduction de statuts intermédiaires entre l'emploi et l'assistance permettant une baisse de charges de personnel pour l'employeur grâce à un financement public.

Le circuit établi entre une nouvelle forme de redistribution et un élargissement de l'offre du travail l'est cependant au prix de plusieurs aménagements. Les publics sont ciblés : ce sont des catégories particulièrement défavorisées ; les domaines sont réglementés : ce sont des activités où les entreprises privées ne sont pas présentes ; les organismes d'accueil sont désignés : ce sont des établissements du secteur public, des collectivités locales ou des associations.

Mais cette stratégie d'utilisation des mesures contre le chômage qui paraissait empreinte de bon sens, s'est révélée décevante dans ses résultats. Sans remettre en cause le traitement social du chômage, car il a permis d'éviter bien des exclusions définitives, ses limites dans le domaine des services de proximité apparaissent évidentes pour les acteurs locaux qui le mettent en oeuvre.

La première limite tient à la faible capacité d'insertion de ces programmes. Bien que de fortes garanties soient prises au début des programmes pour empêcher que les emplois créés ne se substituent à des emplois réguliers des secteurs privé ou public et pour qu'ils soient vecteurs d'une réelle insertion, ces garanties se retrouvent progressivement affaiblies. Au sein des pouvoirs publics locaux et des associations, il est difficile d'éviter que certaines tâches ne soient maintenues et prises en charge par des personnes bénéficiant des mesures de traitement social du chômage. Ce recours permanent à des emplois transitoires ou occasionnels a fait naître, aux marges du service public officiel, un marché du travail particulier où des tâches dont certaines sont peu qualifiées sont effectuées dans le cadre de contrats de travail de courte durée et mal rémunérés. Censés être des «tremplins» en vue d'une réintégration vers le marché du travail, ces postes, malgré leur «sous-statut», n'en deviennent pas moins de véritables contrats d'emploi se prolongeant dans le temps. Des évaluations suggèrent d'ailleurs que la probabilité de sortie de ces postes vers un emploi classique serait plus faible que pour les chômeurs n'en bénéficiant pas (17).

Cet état de fait génère une seconde limite, l'amalgame entre insertion et services de proximité. Le dispositif propre au traitement social du chômage tend à dévaloriser des activités conçues plus pour les gens à insérer que pour les usagers. Cette confusion sur la nature de l'objectif poursuivi, cette incompatibilité entre postes temporaires et besoins permanents produisent des dysfonctionnements en particulier pour les services aux personnes qui nécessitent des qualifications professionnelles et sociales importantes. Il en résulte des frustrations réciproques : les représentants de l'administration qui

(15) Voir à ce propos, D. MEULDERS et R. PLASMAN, Du Cadre Spécial Temporaire aux services de proximité : à la recherche du quaternaire in : Le développement de services de proximité, Approches socio-économiques, Balises pour un débat, Bureau fédéral du plan, 1996.

(16) En Belgique, ceci fait référence au développement de ce qu'on a appelé le secteur «non-marchand».

(17) B. MAHY, Politiques et recherche d'emploi : évaluation microéconométrique, Reflets et perspectives de la vie économique. L'emploi sous perfusion, t. XXXIII, n° 1/2, pp 87-102, 1994.

encouragent les actions dans ce domaine sont déçus des résultats obtenus, les promoteurs et prestataires s'estiment mal soutenus ; quant aux usagers ils n'ont, parfois, recours aux services proposés qu'en l'absence d'autres choix.

La généralisation en 1995 du système des «agences locales pour l'emploi» (ALE) en Belgique s'inscrit dans cette lignée des politiques de réinsertion pour le noyau dur du chômage. De nombreux acteurs soulignent à leur propos le risque de voir émerger un secteur du travail de seconde zone renforçant la dualisation de nos sociétés.

Vers le marché

Compte tenu des inconvénients liés au recouvrement entre insertion et services de proximité (18), différentes mesures ont été prises, en France, pour solvabiliser la demande sans obliger à avoir recours au traitement social du chômage dès la fin de la décennie 1980.

A travers différentes aides accordées aux ménages pour qu'ils recrutent du personnel, c'est la création d'emplois qui est mise en avant pour elle-même sans préjuger de son impact en termes d'insertion. Le mot d'ordre qui s'est alors imposé a été celui de la création de «vrais emplois» que la politique en faveur des emplois familiaux en France a voulu opérationnaliser en 1991. Avec les emplois familiaux, relayés en 1993 par le chèque emploi service qui est un outil de simplification administrative destiné à faciliter les rapports entre employeurs et salariés, il s'agit de toucher de nouvelles catégories de population.

De ce point de vue les emplois familiaux ont indéniablement connu un succès. Mais ils ont surtout profité aux services ménagers et aux autres services «coup de main» (jardinage, petite réparation...) comme l'attestent les premières évaluations. Le nombre total de créations d'emplois entre 1992 et 1994 est de 200.000 mais nombre d'emplois ont officialisé un travail informel ou ont permis d'en augmenter le nombre d'heures : 7 salariés sur 10 étaient déjà en emploi à temps partiel ou même à temps plein au moment de leur recrutement. 4 emplois sur 5 ont une durée hebdomadaire égale ou inférieure à 8 heures et 8 % seulement dépassent les 20 heures pour une durée moyenne de 7 heures trois quarts. Les tâches remplies sont peu qualifiées, 79 % concernent le ménage, et les nouveaux employeurs se recrutent parmi les professions libérales ou les cadres à 45,8 % (19).

Par contre les dispositions prises pour solvabiliser la demande ont peu favorisé le développement des services plus professionnels, plus centrés sur la relation et s'ils l'ont fait c'est

au prix d'un effet pervers qui est l'iniquité vis-à-vis des usagers qu'impliquent les mécanismes d'exonérations fiscales excluant les personnes non imposables.

En outre, les incitations financières consenties aux consommateurs potentiels apparaissent insuffisantes aux entreprises parce qu'elles ne permettent pas, d'après elles, une organisation de l'offre suffisante au regard des enjeux. En effet, selon les termes du CNPF, qui en fait l'un de ses axes de travail, «l'heure est venue de dépasser les querelles idéologiques, en profitant du consensus national qui semble s'instaurer, pour lever les obstacles à l'émergence d'un marché des services à la personne, lesquels correspondent à une forte demande» (20).

En prenant parti sur ce problème, le CNPF manifeste l'importance prise par le thème des services de proximité. L'approche qu'il propose évoque à juste titre combien la notion de confiance est vitale dans une relation de personne à personne qui distingue les services de proximité d'autres champs d'activité. Mais la marchandisation est-elle le seul mode d'institutionnalisation susceptible de créer les conditions de cette confiance ?

Les limites du marché

La réponse mérite d'autant plus examen que le marché présente des limites sérieuses pour bâtir la confiance au centre de nombreux services de proximité. La présence d'asymétries d'information entre le prestataire et l'utilisateur fait que l'utilisateur évalue difficilement la qualité du service. Le prestataire pourrait profiter, du manque d'information ou de contrôle de l'utilisateur sur la qualité du service, pour effectuer un service de moins bonne qualité ou à moindre effort. C'est donc plutôt l'incapacité du marché «standard» à générer la confiance qui ressort des analyses.

A cet égard, la théorie économique évoque différents chemins pour bâtir cette confiance. Le prestataire peut, si la relation entre celui-ci et l'utilisateur s'inscrit dans la durée, bâtir une réputation. Il peut aussi signaler la qualité du service. L'emploi de travailleurs qualifiés peut constituer un signal positif. Recourir à un intermédiaire qui certifie la qualité des prestataires est une autre voie possible (par exemple le cas d'indépendants affiliés à un réseau qui assure une formation et un contrôle). L'adoption d'un statut juridique qui stipule l'absence de but lucratif (comme les associations ou la société à finalité sociale) est aussi un moyen de signaler le fait que l'asymétrie d'information ne va pas être exploitée aux dépens de l'utilisateur. L'implication des usagers dans le fonctionnement du service est encore une autre façon de bâtir cette relation de confiance.

Les limites du marché se révèlent également à travers la sélection de prestataires (21). En effet des barrières à l'entrée (par exemple un accès

(18) La mise en évidence de ces inconvénients est un des traits marquants de plusieurs rapports officiels, par exemple le rapport de X. GREFFE, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat Général du Plan. Paris : La Documentation Française, 1990.

(19) Données tirées de Premières synthèses, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Direction de l'animation de la recherche et des statistiques, n° 109, 17 août 1995.

(20) Comité de liaison des services CNPF, op. cit.

(21) G. WISTOW et al, op. cit.

différencié au capital) peuvent limiter les possibilités d'entrée sur le marché pour certains types de prestataires. En complément la vulnérabilité des usagers dans de nombreux services relationnels contraint les possibilités de changement d'un prestataire à l'autre les rendant captifs (une fois la relation tissée entre l'usager et le prestataire, le coût de changement est considérable pour l'usager) et limitant ainsi les possibilités de concurrence.

Le marché ne prend pas non plus en compte les critères d'équité. Or, les faibles gains de productivité de ces services par rapport à d'autres activités se traduisent, sur le marché, soit par une dualisation croissante des salaires entre ces secteurs ou par une augmentation croissante du prix relatif de ces services réservant l'accès à une demande solvable. Pour éviter ces deux voies présentant des limites évidentes du point de vue de l'équité, leur développement doit donc s'accompagner de mécanismes qui permettent des transferts de gains de productivité entre activités à hauts gains de productivité vers ces activités à faibles gains de productivité. Différentes formes de subventions permettent d'opérer ce transfert. Par contre une formule de «quasi-marché», du type de celle adoptée en Grande-Bretagne dotée d'un système de subventions qui ne prend pas suffisamment en compte l'ampleur des besoins comporte un risque d'écroulement. Le prestataire aura, dans ce cas, tendance à refuser les utilisateurs plus «lourds» parce que trop coûteux. Il est donc important d'éviter les incitations à discriminer les utilisateurs.

Les expériences montrent également la difficulté de révéler la demande dans le domaine des services de proximité. Les associations soulignent l'importance de ce travail. Or une logique marchande introduit des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les différents types de prestataires qui entrent en concurrence pour l'obtention des subsides. Mais cette logique de «sous-traitance» restreint l'autonomie des prestataires qui permettait de révéler cette demande (22).

En somme, susciter l'organisation d'un nouveau marché sans en reconnaître les limites et sans prendre en compte l'expérience de nombreux acteurs dans le domaine des services de proximité entraînerait des conséquences néfastes tant du point de vue de la qualité des services, de l'émergence effective de la pluralité des prestataires et de l'équité.

La reconnaissance d'une économie plurielle

Plus que de créer un «nouveau marché» à part, il s'agit de voir comment adapter un champ où déjà de nombreux acteurs et de nombreux modes de financement sont présents face aux

demandes croissantes (23). En somme, il s'agit plus de reconnaître une économie plurielle (24), à savoir une économie qui prend en compte ses trois pôles constitutifs : le marchand, le non marchand et le non monétaire ainsi que leurs combinaisons multiples.

Une perspective d'économie plurielle s'inscrit d'ailleurs dans la réalité des services de proximité où, aux côtés des prestataires privés et publics, sont présents des acteurs relevant de l'économie sociale. Il ne faut pas confiner l'économie sociale aux seules structures de réinsertion négligeant les nombreuses associations qui développent des services de proximité dans une perspective de service à la collectivité. Il est, d'ailleurs, frappant de constater la faible présence de structures de réinsertion dans le champ des services de proximité aux personnes. Il s'avère, en effet, difficile de développer ce type d'activité exigeant des qualifications professionnelles et sociales. Par contre, on retrouve des entreprises d'insertion et des régies de quartier dans des activités d'amélioration du cadre de vie et liées à l'environnement, terrains privilégiés d'insertion.

Il est donc intéressant d'approfondir la réflexion sur les modalités de coexistence et de gestion de cette pluralité de prestataires, qui poursuivent des finalités diverses.

- Le secteur privé est motivé par la maximisation du profit et s'adresse donc à une demande solvable. Nous avons souligné les «échecs du marché» qui en résultent tant du point de vue de la gestion de la confiance au centre de services à «haut contenu relationnel» que du point de vue de l'équité.
- L'Etat est garant de l'intérêt général et doit donc pallier les échecs du marché. Il a un rôle important à jouer notamment dans la fourniture mais surtout dans le financement et la régulation de ces services. Cependant, le fonctionnement centralisé de l'Etat limite sa capacité à identifier la demande et à s'adapter aux demandes hétérogènes compte tenu des spécificités locales importantes dans le cas des services de proximité. Ceci sans oublier les contraintes budgétaires.
- Même si les organisations d'économie sociale poursuivent une finalité de service à la collectivité tout comme les pouvoirs publics, l'économie sociale joue un rôle différent de celui des pouvoirs publics. L'économie sociale a un rôle d'anticipation, de révélation de la demande et d'innovation sociale dans le champ des services de proximité. Cette fonction d'expression de la société civile et d'expérimenta-

(23) Cfr pour la Belgique, PH. DEFEYT., le développement des services de proximité : première lecture des dynamiques de terrain, rapport pour la Fondation Roi Baudouin, 1996.

(24) Sur la notion d'économie plurielle, cf. «Pour une économie plurielle», chapitre 3, in G. ROUSTANG, J.L.LAVILLE, B.EME, D.MOTHE, B.PERRET, Vers un nouveau contrat social, Paris : Desclée de Brouwer, 1996, p. 61-106 ; voir aussi A.EVERS, Part of the Welfare Mix : The third sector as an intermediate area in Voluntas, International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations, n°6/2, 1995.

(22) P. ANSAY, Les petites et moyennes associations contraintes à la « sociale » économie, Revue Nouvelle, décembre 1995, pp 45-49.

tion demande à terme une reconnaissance, voire parfois un relais de la part des pouvoirs publics. L'économie sociale a aussi une capacité à mobiliser des solidarités de proximité qui donnent naissance à des partenariats originaux entre les travailleurs, les usagers, les bénévoles et les pouvoirs publics. Ces structures doivent d'ailleurs gérer cette pluralité d'acteurs : quelles collaborations entre professionnels et bénévoles instaurer ? Comment impliquer les usagers dans la conception ou dans le fonctionnement du service ?

Différentes ressources contribuent au financement des services de proximité : marchandes, non marchandes et volontaires. La plupart des initiatives articule ces différentes ressources. Le défi est alors d'imaginer des montages financiers pérennes, efficaces et qui garantissent un accès équitable. Les subventions peuvent prendre de nombreuses formes (25). On distingue généralement les subventions à la consommation et à la production. Les chèques-services sont une forme de subventions à la consommation. Il est important de souligner que les formes de chèques-services sont multiples et que les philosophies sous-jacentes et les objectifs peuvent fortement varier suivant les modalités adoptées. La France a choisi le «chèque-emploi-service». Les pouvoirs publics belges ont opté pour les chèques-ALE (26). Il ne faut pas négliger les nombreuses formes de subventions à la production (subsidés de fonctionnement, Maribel social...). Il est en outre frappant que la plupart des nouvelles mesures touchant aux services de proximité soient prises dans le cadre des politiques d'emploi et que, par contre, les problèmes financiers de nombre de politiques sociales touchant pourtant au développement des services de proximité soient dissociés de ce débat. On pense, par exemple, dans le contexte belge au débat sur le Fonds des Equipements Collectifs institué au sein de la sécurité sociale contribuant au financement de certains services aux personnes (aides familiales, garde à domicile d'enfants malades...) qui est menacé d'existence.

Le financement des services de proximité s'inscrit donc dans un large débat qui englobe notamment le coût du travail et le financement de la sécurité sociale. Cette réflexion ne peut se faire sans la lier aux finalités assignées par la collectivité au service. Si certains services sont reconnus d'utilité sociale, l'intervention de l'Etat est justifiée au nom de la nature du service. L'expérience, ayant montré les limites des politiques de financement axées sur un type de travailleurs, incite donc à penser des modes de financement orientés vers les activités.

S'il faut penser à solvabiliser la demande, il apparaît nécessaire d'encourager la structuration de l'offre de services de proximité. Différentes structures intermédiaires peuvent participer au développement de l'offre, comme par exem-

ple des structures d'information, de certification de la qualité des prestataires, de soutien à la création de projets et de formation. Le développement de structures de formation doit ouvrir des itinéraires qualifiants pour ces emplois requérant des qualifications «professionnelles, sociales et relationnelles».

Le défi consiste alors à inscrire le développement des services de proximité au sein de cette économie plurielle. Ceci nécessite 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 soutiens à la demande et sur les modalités de structuration de l'offre.

Pour un débat approfondi sur les modes d'intervention publique

A travers l'approfondissement de l'originalité des différentes voies explorées au niveau national ou le recours à la comparaison internationale, il s'agit de mettre en évidence la pluralité des formes d'institutionnalisation de ces services et de mettre à jour les choix de société, implicites ou explicites, qui y sont associés. La meilleure connaissance des interdépendances entre intervention publique et offre de services peut alors alimenter un débat social qui reste trop souvent cantonné dans le choix entre étatisation et marchandisation.

Au-delà de cette alternative réductrice, il importe de définir une politique de développement fondée sur les traits distinctifs des services de proximité qu'il convient de rappeler :

- la production de ces services ne peut pas être standardisée sur un mode industriel, elle doit être fondée sur des ajustements inter-personnels subtils, sur le traitement de structures et de besoins personnels chaque fois différents;
- ces services comportent pour beaucoup une dimension relationnelle particulièrement forte parce qu'ils induisent un rapport à l'intimité de l'utilisateur, ce qui suppose un travail approfondi d'explicitation des ressorts susceptibles de motiver la confiance de celui-ci. Ces services exigent des compétences professionnelles et sociales dont il faut prévoir l'acquisition et le renforcement.

Pour ce faire, aucun des leviers disponibles ne doit être négligé, ni la dynamique du marché, ni celle de l'Etat au sens large d'institutions publiques, ni celle de la société civile organisée, en particulier dans les associations. C'est à partir de leur complémentarité que peut s'amorcer une politique des services de proximité sortant des cloisonnements institutionnels hérités et envisageant toutes les facettes de ces services en termes de création d'emplois mais aussi de cohésion sociale et d'accès à la citoyenneté.

(25) J.F. LEBRUN., Quelle place pour les services de proximité ou quels dispositifs pour quelles politiques ? in : Le développement de services de proximité, Approches socio-économique, Balises pour un débat, Bureau fédéral du plan, 1996.

(26) B. GILLAIN., M. NYSENS ET F. PETRELLA , Note préparatoire pour le séminaire sur les subventions à la consommation de services de proximité, Commission Européenne, CERISIS - UCL, 1996.