

SERVICES DE PROXIMITÉ : UN PREMIER REGARD CRITIQUE



analyse

Octobre 2007

Pierre van Steenberghe

Pendant les années dites des 'Trente Glorieuses' (45-75), la croissance économique forte et continue a permis le développement d'une protection sociale toujours plus large, qui a assuré une certaine cohérence du modèle socio-économique de nos sociétés occidentales. Mais la mondialisation des échanges économiques poussée par l'explosion des transports, par la recherche du profit et par les velléités nationales des Etats puissants ont généré des évolutions qui ont finalement mis à mal cette croissance économique et, de ce fait, même les capacités de nos états providence⁽¹⁾.

La complexification des rapports d'échange économique à l'échelle mondiale, couplée à l'héritage de notre structure sociale, a engendré une croissance du chômage et de l'exclusion sous de multiples formes. Aujourd'hui, la dualisation de la société est un fait qui continue de s'aggraver, au point que beaucoup jugent la situation de plus en plus explosive.

Au défi du chômage s'ajoute celui de la « marginalité invisible » par le retrait des citoyens dans la sphère privée, la faible participation à la vie civique, etc. Or, ni l'échange marchand, ni la solidarité de l'Etat-providence ne semblent désormais suffire à re-créeer du lien social.

Comme d'autres pays occidentaux, la Belgique est, en plus, confrontée aujourd'hui à une série de mutations reflétant l'évolution démographique et sociale de notre société. Hormis les facteurs économiques et mondiaux, d'autres, comme la prolongation de l'espérance de vie, la chute de la natalité, l'augmentation du nombre de divorces et de familles monoparentales, l'augmentation du taux d'activité des femmes, la dégradation de l'environnement, l'insécurité urbaine et l'évolution des modes de consommation sont autant d'éléments qui donnent naissance à de nouveaux besoins.

Derrière le concept «Services de proximité»

L'expression 'services de proximité', apparue vers la fin des années 80 en France, n'a pas encore pu trouver de définition précise. Mais dans le cadre d'une perception intuitive, on comprend que la proximité évoque un espace restreint d'implémentation et une distance réduite entre le prestataire et l'utilisateur. Chercheur et conseiller auprès de la Commission Européenne, Jean-Louis Laville définit les services de proximité comme : *« les activités que l'on peut décrire comme services directs ou indirects aux familles, à domicile ou à l'intérieur d'un espace local réduit, qui rencontrent les besoins sociaux, collectifs ou individuels ».*

Dans une publication du CERESIS⁽²⁾ Infos, on trouve également la définition suivante : *« les services de proximité sont des services répondant à des demandes individuelles ou collectives touchant à la qualité de la vie quotidienne, à partir d'une proximité, soit objective parce qu'ancrée dans un espace local restreint, soit subjective, c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation ».*

Or, ces services de proximité ont aujourd'hui pris une place importante dans le débat politique et sont, de plus en plus, vus comme un mécanisme pouvant apporter quelques solutions aux différentes problématiques socio-économiques que nous venons d'évoquer. En somme, un descriptif de mission fort chargé, et nous allons essayer d'en évaluer quelque peu la réalité wallonne.

Dans un article du magazine Traverses⁽³⁾, les Services de proximité sont proposés en trois grandes familles :

- les services aux personnes dépendantes : qui répondent à des besoins d'assistance personnelle;
- les services aux ménages : qui répondent aux besoins qui découlent de l'évolution des modes de vie ;
- et les services semi-collectifs : qui sont ceux qui permettent, par la mise en place de réseau de solidarité et de proximité, de faciliter et d'enrichir la vie quotidienne dans le cadre d'activités collectives.

L'auteur souligne que cette famille est moins homogène que les autres et plus sensible aux traditions culturelles nationales ou régionales (services récréatifs, culturels, de formation, d'animation des quartiers, de sécurité, etc.).

Financer et structurer les services

Le débat peut donc s'orienter vers une réflexion sur la manière de concevoir et d'implémenter ces services, mais aussi sur la manière de les financer, car dans son livre blanc de 1993, la Commission Européenne annonçait déjà que : « *le développement des services pour rencontrer les nouveaux besoins est, soit laissé au marché noir, soit à des financements publics onéreux* ».

Un premier problème est dès lors évident. Nous avons, d'une part, une évolution économique qui a rendu les Etats bien incapables d'assurer financièrement une solidarité large et, d'autre part, une transformation du tissu social qui a fait naître des besoins qui ne peuvent être couverts par l'économie marchande classique du fait d'une insolvabilité des usagers pour ces services.

Une deuxième problématique, et non des moindres, est le besoin de structuration de services de qualité, ce qui, nous le verrons à différents moments, n'est pas du tout évident. Sans compter qu'il existe une série d'obstacles au développement de ces services de proximité qui se situent, par ailleurs, aussi bien au niveau de l'offre que de la demande (manque d'informations statistiques, manque de structuration de la demande, etc.), et sont aussi bien culturels (refus de la dépendance, image de la domesticité, habitude de consommation, etc.) que d'ordre économique (insolvabilité de la demande).

Comment ainsi structurer l'offre de façon cohérente? En effet, dès le départ, il existe différents modes d'organisation de ces services et surtout une pluralité de prestataires : public et privé, commercial ou associatif. Les Etats doivent donc, en fonction d'objectifs pluriels, choisir un mode d'organisation et jongler avec des objectifs quantitatifs, qualitatifs et d'équité entre les types de prestataires ; et ceci sans déstructurer les systèmes existants comme, par exemple, les services d'aide à domicile des mutuelles ou les services communaux d'aides aux personnes.

Une nécessité serait donc que les pouvoirs fédéraux, régionaux et communautaires régulent et fixent des normes qualitatives via des procédures d'agrément et de contrôle des organismes prestataires de services. Pourquoi en effet subsidier des structures qui garantissent un mauvais service ou profitent de l'argent public ?

Les Pays-Bas par exemple, ont construit une approche d'amélioration des performances organisationnelles grâce à un « benchmark » qui évalue la planification des services, l'accessibilité, la qualité de la prestation, la communication avec le client, le soutien émotionnel et, de façon très attentive, la qualité de l'emploi en questionnant directement (avec valeur égale de l'avis) des clients et des travailleurs. Nous ne pourrions malheureusement étudier ici les modèles de développement de ces services par les pays voisins, mais il y a certainement un intérêt pour nos pouvoirs publics à le faire de manière sérieuse !

Une solution miracle pour la création d'emplois mais à quel prix ?

En raison d'une tendance actuelle au chômage de longue durée et de la variété de besoins de services de proximité non rencontrés par le marché, les politiques en sont arrivés à voir le nécessaire développement des services de proximité comme une voie providentielle à la création d'emplois, et surtout à la mise au travail de travailleur plus ou moins, voire pas, qualifiés dans le cadre de programmes de résorption du chômage.

Une série de questions essentielles découle toutefois de cet objectif supplémentaire. En effet, s'il est clair que le développement de ces services permet une création d'emploi, il faut se demander quel cadre faut-il donner aux structures qui les développent, surtout dans une perspective de création d'emplois de qualité ?

La priorité donnée à la création d'emploi dans les services de proximité par l'insertion risque en effet de nuire à la poursuite des autres objectifs comme la pérennisation d'un service de qualité ! La finalité première ne devrait-elle pas rester la prestation des services et le développement de réponses durables et de qualité à des besoins récurrents ?

La problématique de la rotation du personnel, induite par l'engagement de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du revenu d'intégration par le biais de réductions de cotisations ONSS patronales et de primes d'activation (ce qui est en soit une façon de financer ces activités peu rentables) n'est-elle pas une limite au besoin de structuration d'un service de qualité ? Dans le cas des services aux personnes par exemple, la qualité est étroitement liée à la construction d'une relation de confiance entre le prestataire et l'utilisateur, ce qui se construit sur la durée. Mais rejeter cette possibilité ou demander la pérennisation des emplois créés nous ramènerait évidemment à la problématique de la capacité financière de l'Etat fédéral et des Régions !

Un autre problème lié est qu'il est erroné de penser que le niveau de qualification requis dans les services de proximité est faible, et cela implique un important besoin de formation (pour certains types de services) qualifiante, d'encadrement et de formation continue. Au delà des incitants financiers en faveur de l'insertion de personnes peu qualifiées et fragilisées, il y aurait donc lieu de prendre en compte – outre le déficit important de productivité lié au personnel en insertion et au type de services – les surcoûts importants de formation de qualité et d'encadrement, essentiels pour rencontrer l'objectif de qualité et de durabilité des services. Les pouvoirs publics ont donc un rôle à jouer dans le développement de structures de formations offrant des itinéraires qualifiants pour ces emplois qui requièrent des qualifications professionnelles techniques, sociales et relationnelles. Sans quoi, ne pourrait-on pas se demander si le développement de ces services est encore l'intérêt principal ?

IDESS, la réponse de la Région wallonne

En automne 2001, l'Etat fédéral a créé un fond expérimental « Services de proximités » géré par la Fondation Roi Baudouin. Les opérations développées dans ce cadre ont montré qu'elles contribuaient réellement à améliorer la situation morale et matérielle de centaines de personnes et de familles en difficulté ou non. Elles les ont rassurés et leur ont offert la possibilité d'être efficacement soutenues sans être pour autant stigmatisées. Parfois, elles ont simplement apporté une solution concrète par un service devenu difficile à trouver auprès de professionnels.

A la suite de tables-rondes organisées par la Fondation, différentes recommandations aux Régions ont été émises. Ce qui nous intéresse, ici, est bien entendu de mettre en perspective la réponse apportée par la Région wallonne à l'accord de coopération dans lequel les Régions s'engageaient à développer des politiques de stimulation de ce type de services.

Si le fédéral a lancé, à grande échelle, les services de proximité dans les secteurs du nettoyage et de l'aide à domicile via le système titres-services, il a délégué aux Régions la compétence de développer et de soutenir les services de proximité dans d'autres secteurs d'activités, tels que les petites réparations, l'entretien d'espaces verts, le transport social, etc.

Le décret et l'Arrêté IDESS⁽⁴⁾ (Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale) en est le résultat pour la Région wallonne.

Quelques recommandations importantes ont été soulignées dans les conclusions des tables rondes tenues en octobre 2003 :

- elles recommandaient de créer un cadre régional flexible ;
- l'expérience montrait qu'il est important de ne pas enfermer les organisations dans des financements entièrement ciblés sur des prestations strictement définies, sans aucune marge de manœuvre pour rencontrer des besoins émergents ;
- elles recommandaient également de porter une attention au financement du parcours d'insertion, nécessitant la prise en compte des coûts d'accompagnement et de formation ;
- elles soulignaient aussi l'importance de garantir un accès à un large public rappelant que le montant de 6,20€ à l'époque pour un titre-service constituait déjà une barrière pour les personnes les plus démunies.

S'il est clair que les quelques recommandations issues des tables-rondes sont fort contraignantes d'un point de vue financier, il est évident que le cadre défini par le Décret et l'Arrêté IDESS a purement et simplement négligé l'ensemble de ces recommandations.

Malgré une forte nécessité de créer de l'emploi, compte tenu des réalités wallonnes et des engagements du Plan Marshall, la Région wallonne n'a toutefois pas voulu plonger dans un gouffre financier équivalent à celui des titres-services en finançant la demande. Mais en instaurant un grand nombre de limites sur le profil des travailleurs, sur le type et les conditions de prestation et les modalités de financement, les structures autorisées à développer ce type de services sont tellement limitées qu'elles se retrouvent dans un schéma qui ne leur donne quasiment aucune autonomie financière et de gestion (voire de viabilité).

Si le cadre légal qui définit les titres-services a octroyé beaucoup de largesses dans son développement (notamment avec une possibilité, pour certains, de faire des bénéficiaires substantiels sur base d'argent public), IDESS va littéralement dans le sens inverse. Obligé de recourir à du personnel en insertion et limitées dans les conditions financières de prestations, les structures qui développeront ces services vont très probablement se trouver dans une obligation de compter sur la rotation du personnel et le maintien des aides à l'emploi pour assurer un semblant d'équilibre financier. Est-ce là une manière de créer de l'emploi de qualité puisque aucun subside n'aide par ailleurs les structures dans la formation et que l'encadrement prévu est insuffisant ? L'avenir et la pratique le diront, mais on peut se demander ce qu'il reste des objectifs premiers vu que ni la qualité des services, ni celle des emplois ne sont in fine assurées !

Mais nous en parlons ci-dessus, si ces services de proximité sont désormais une nécessité sociale reconnue et que leur potentiel de création d'emploi est important, les deniers publics ne sont pas inépuisables et on comprend dès lors que certaines contraintes aient été imposées ! Alors à qui la faute ?

Peut-être en est-on arrivés à attendre simplement trop de ce secteur d'activités. Veut-on développer des services pour les besoins émergents dus aux modifications de nos sociétés et ainsi soutenir le citoyen dans ses charges quotidiennes ? Cherche-t-on à sortir les prestations concernées du travail au noir ? Ou a-t-on trop voulu se concentrer sur l'objectif de création d'emploi, lequel aurait été cependant de facto rempli sur base des autres objectifs ?

On voit donc que si les 'projets pilotes' subventionnés par le fond expérimental étaient parvenus à atteindre les objectifs idéologiques des services de proximité, de plus en plus de questions se posent dans le cadre du développement du 'fraîchement arrivé décret IDESS'.

Recréer de la cohésion sociale

Pour terminer, je voudrais revenir à une problématique évoquée ci-dessus et non suffisamment développée, à savoir le besoin pour nos États de re-créeer de la cohésion sociale.

Le développement des services de proximité est une solution séduisante. La création d'emplois locaux pour des prestations locales auprès d'une population locale est en effet un outil intéressant qui permet de (re)créer des liens, particulièrement pour les personnes isolées. Mais, comme nous l'avons vu, le coût du développement de ce type de services ne pourra pas être assumé dans sa globalité (et à long terme) par les pouvoirs publics à moins de sérieusement rogner sur les objectifs originaux.

La question qui se pose alors est de savoir si le développement de services de proximité subsidiés par les pouvoirs publics est l'unique solution, ou la plus efficace, pour toutes les problématiques évoquées ?

Jacques Defourny, dans un article dans les 'Cahiers pour Demain'⁽⁵⁾ aborde un certain nombre de pistes très intéressantes pour l'emploi. Mais abordant ce sujet, il évoque notamment les réalités de la déstructuration de la cohésion sociale.

Il nous explique que pour reconstruire la cohésion sociale, il va falloir remailler le tissu social en redonnant force à toutes les formes de solidarités interpersonnelles. Ainsi, les Etats devront trouver les moyens de restimuler les solidarités familiales, les relations de voisinage et l'enracinement local dans des réseaux de relations humaines, les solidarités professionnelles, mais aussi – et surtout – la vie associative dans ses expressions les plus variées. De la même manière que le dynamisme économique d'une région se régénère en permanence par son tissu de PME, la vitalité et la cohésion de la société sont étroitement liées à l'intensité de la vie associative. Notre société devrait retrouver, régénérer dans son conscient collectif les valeurs d'une « citoyenneté responsable ».

Pour cela, une véritable politique de communication, en confrontation avec les valeurs véhiculées en général dans les médias et la publicité, devra être menée par les pouvoirs publics. Mais ne s'agit-il pas là d'un défi probablement plus important encore et peut-être d'une réponse plus positive, humainement plus constructive et financièrement moins onéreuse ?

(1) J. DEFOURNY ; Cahiers pour Demain ; « Economie sociale, secteur non-marchand et services de proximité : des pistes complémentaires pour l'emploi d'aujourd'hui et de demain » ; N°37 ; Juin 1995.

(2) Centre de Recherche pour la Solidarité et l'Innovation Sociale de U.C.L.

(3) TRAVERSES - Philippe Defeyt, n°112, juin 1996.

(4) Décret RW du 14 décembre 2006 et Arrêté RW du 21 juin 2007.

(5) J. DEFOURNY ; Cahiers pour Demain ; « Economie sociale, secteur non-marchand et services de proximité : des pistes complémentaires pour l'emploi d'aujourd'hui et de demain » ; N°37 ; Juin 1995.