

# Les services de proximité

*Les services d'aide aux personnes sont aujourd'hui le fait tant d'opérateurs marchands que non marchands, avec pour effet leur mise en concurrence. Les organisations d'économie sociale occupent une place originale dans un espace intermédiaire entre administration domestique, réciprocité, marché et redistribution. 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. En s'appuyant sur ses spécificités, l'économie sociale peut chercher à trouver des compromis entre différents types d'économie et de travail, compromis qui se négocient généralement dans des espaces publics de proximité qui permettent, potentiellement, de répondre à ces services à haute densité relationnelle.*

## Marthe Nyssens

Marthe Nyssens est professeure département d'économie, Cerisis, UCL.

« 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<sup>e</sup> siècle*, paru sous la présidence de Jacques Delors, mettait déjà l'accent sur la nécessité de répondre à des demandes émergentes tout en créant de nouveaux emplois. Ces services sont dits « de proximité ». Le cas de l'aide aux personnes dépendantes — qu'elles soient très jeunes ou âgées — en constitue un exemple emblématique.

## LES POLITIQUES PUBLIQUES

Historiquement, les services aux personnes ont, d'abord, relevé de la sphère domestique et des solidarités familiales et de voisinage. La sortie de cette sphère s'est faite par des dynamiques associationnistes qu'elles soient philanthropiques ou d'entraide mutuelle. C'est par la médiation associative que ces services de proximité — crèches, services à domicile d'aide aux familles... — se sont intégrés aux programmes de l'État-providence. L'État s'est appuyé sur ces expériences pionnières pour structurer sa politique d'aide aux personnes dans un contexte d'expansion de l'État providence d'abord au niveau national puis au niveau régional ou communautaire dans le cadre de

la décentralisation des compétences de l'aide aux personnes.

Les associations occupent toujours aujourd'hui une place importante de prestataires de services aux côtés des prestataires publics locaux. Ce mode tutélaire d'institutionnalisation des services de proximité est fondé sur une « démarchandisation », à savoir la mise à la disposition des usagers de services sociaux développés par des prestataires non lucratifs, à un prix qui ne reflète pas les coûts de production, grâce au financement de l'État, et ainsi la production de bénéfices pour la collectivité dans son ensemble, par exemple en termes de réduction des inégalités quant à l'accès à ce type de services

Au milieu des années quatre-vingt, on assiste à un changement de décor : crise des finances publiques et hausse du chômage. Des stratégies publiques sont mises en œuvre pour concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux. C'est l'époque où le problème du financement de l'État conduit à préconiser l'adoption de politiques nouvelles, à mi-chemin entre les politiques sociales traditionnelles et les politiques d'emploi relevant des « programmes de résorption du chômage ». Il s'agit pour l'État de financer des créations d'emplois dans le secteur non marchand dans des domaines d'« intérêt collectif », notamment dans le champ des services de proximité laissés en friche par le marché et par les interventions publiques traditionnelles.

Par exemple, le nouveau métier de garde à domicile s'est appuyé sur le programme de transition professionnelle ou des initia-

tives novatrices dans l'accueil de l'enfance ont bénéficié du programme « Prime ». Les agences locales pour l'emploi se sont inscrites également dans cette lignée du traitement social du chômage. Ces « régulations d'insertion », introduites dans les années quatre-vingt, ont donc favorisé l'association des services de proximité à une image de « petits boulots » ne requérant que peu de qualifications. Elles ont, en outre, provoqué un malaise chez les prestataires de services de proximité qui se sont sentis instrumentalisés au profit d'une mission d'insertion des travailleurs peu qualifiés alors que les objectifs de ces services ne peuvent être réduits à la seule création d'emploi pour un public fragilisé. Les autorités publiques ont pris conscience des limites de ces programmes d'emploi et ont unifié les différents statuts des programmes de résorption du chômage en un statut unique simplifié.

De plus, ces limites ont conduit à la recherche d'un autre levier de développement de ces services. Des prestataires de nature différente (privé lucratif, public, d'économie sociale) sont désormais mis en concurrence au sein d'un « quasi-marché », qui jusqu'alors était réservé plutôt aux organisations non marchandes. 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 comme dans le cas des titres-services en Belgique. La régulation concurrentielle soulève une série de questions : l'accessibilité des services, le rôle des usagers et des familles concernés dans la construction des services, la qualité des

services en l'absence de normes attestant de la fiabilité des prestataires...

Ces différentes régulations coexistent, aujourd'hui, dans le champ de l'aide aux personnes, sous le contrôle de différents niveaux de pouvoir et poursuivent des objectifs partiellement différents voire contradictoires. Les services d'aide aux personnes forment, aujourd'hui, un champ d'activités qui peuvent être développées par un ensemble diversifié d'opérateurs, qu'ils soient marchands ou non marchands, publics, privés lucratifs ou d'économie sociale. Une part croissante de ces services est également développée au sein des circuits informels du travail. Il existe, cependant, un paradoxe propre aux services de proximité: malgré une succession rapide de mesures prises en leur faveur, les résultats obtenus restent en deçà de ceux qui étaient escomptés.

## SPÉCIFICITÉS

L'expérience de ces vingt dernières années dans les différents pays européens a montré, en effet, qu'il convient de se garder de tout déterminisme en la matière. Le vieillissement sociodémographique ou l'implication croissante des femmes dans le marché du travail ne se traduisent pas mécaniquement en nouveaux services aux personnes dépendantes.

Ces services sont caractérisés par des spécificités. D'abord, ils sont caractérisés par une intrication entre sphère publique et sphère privée. En effet, dans ces matières, la responsabilité des familles continue à jouer un rôle prépondérant à côté des prestataires de services externes.

La dépendance est extrêmement diverse dans ses formes, aussi diverse que les attentes des usagers par rapport à sa prise en charge. Ces services nécessitent donc une co-construction via, d'une part, la participation des professionnels et des familles à la définition et à la mise en place du service rendu et, d'autre part, via son inscription dans l'espace public. Cela implique que l'on entre de manière particulière dans l'intimité de l'utilisateur. Lorsque la prestation s'effectue au domicile des usagers, le travailleur de première ligne exerce l'essentiel de ses tâches en l'absence de son employeur<sup>1</sup>. Cela pose des questions toutes particulières quant aux rapports usager-employé-employeur.

Ensuite, ce sont des services à « productivité stagnante », car ils nécessitent une interaction directe entre le prestataire et l'utilisateur et un travail humain qu'aucune technologie ne saurait remplacer. Ce sont des services dont la plupart des aspects sont non standardisés et probablement non standardisable. Relevons, également, que ces services sont sources des bénéfices collectifs au-delà de la satisfaction des usagers, sur le plan de la cohésion sociale et ce au-delà de la dimension de la création d'emplois. Compte tenu de ces deux spécificités, la question de leur financement et tout particulièrement de l'articulation entre ressources marchandes et non marchandes se pose avec acuité.

Enfin, ces services de proximité touchent à la question décisive aux rapports sociaux entre les générations et entre les sexes. Non seulement, ce sont les femmes qui restent les principaux référents fami-

<sup>1</sup> Ce n'est pas le cas lorsque le travailleur exerce sous statut d'indépendant ou à fortiori en noir.

liaux, mais aussi les emplois sont le plus souvent occupés par des femmes souvent fragilisées sur le marché de l'emploi et de plus en plus d'origine étrangère. En ce sens, ces services peuvent être également des lieux d'émancipation qui permettent aux familles et aux femmes de sortir de la sphère privée et d'aborder au sein d'un espace en partie extérieur et donc plus neutre, la question fortement chargée affectivement de la gestion des périodes extrêmes de la vie.

### **APPORTS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE**

Les organisations d'économie sociale ont un potentiel d'innovation sociale. D'abord, tant la relation entre l'usager et le travailleur que celle entre l'employeur et le travailleur occupent une place déterminante pour fonder la qualité du service. Or une des spécificités fondatrices des organisations d'économie sociale est la place centrale du facteur travail. Les entreprises d'insertion ou les entreprises de formation par le travail ont, par exemple, une expérience étendue d'encadrement de travailleurs peu qualifiés. Ces opérateurs peuvent bénéficier de moyens supplémentaires pour ces tâches d'accompagnement d'insertion socioprofessionnelle via les agréments régionaux de l'économie sociale d'insertion. Les associations d'aide aux familles, qui ont quant à elles, ont une longue pratique dans l'encadrement des travailleurs de première ligne qui effectuent l'essentiel de leurs prestations au domicile des usagers.

Ensuite, ces services exigent un travail préalable et continu de définition conjointe de l'offre et de la demande. Cette interaction entre l'usager et le prestataire dans la construction du service dépend fortement de la capacité à mettre en place des espaces publics de proximité avec les familles et leur entourage au sein desquels sont débattus, en commun avec les professionnels le contenu et les finalités des services. L'implication des usagers, le partenariat entre différents acteurs locaux, la mise en réseau des organisations ou l'ancrage territorial des organisations d'économie sociale peuvent être interprétés comme autant de pratiques qui participent à la construction de ces espaces publics de proximité.

Enfin, ces services, compte tenu de leurs caractéristiques, ne peuvent uniquement reposer sur des ressources marchandes. Les initiatives innovantes d'économie sociale dans le domaine des services aux personnes combinent non seulement, certes à géométrie variable, ressources non marchandes, via l'octroi de subventions publiques qui permettent de veiller à l'égalité d'accès dans le service, mais aussi ressources marchandes pour la partie solvable des services qu'elles produisent et ressources non monétaires à travers, notamment, la participation d'usagers ou d'autres volontaires. ■

Cet article repose sur les articles suivants : « Service de proximité », J.-L. Laville, M. Nyssens, dans *Dictionnaire de l'autre économie* (J.-L. Laville et A. D. Cattani, dir.), coll. « Folio actuel », Paris, p. 561-571, 2006 ; « D'un *welfare state* à un *welfare mix* dans les services aux jeunes enfants et aux personnes âgées en Belgique ? L'apport des services innovants », V. Lhuillier, M. Nyssens & L. Oulhaj, *Recherches sociologiques*, 105-127, n° 1, 2005.