

***PARTIE IV***

***Modes d'organisation et dynamiques  
dans les services de proximité :***

***vers un nouveau welfare mix ?***

Les services de proximité font depuis plusieurs années l'objet d'une attention privilégiée de la part des décideurs politiques. Ils apparaissent en effet comme un élément de réponse important aux nouveaux besoins générés par les évolutions démographiques, socio-économiques et culturelles de cette fin de siècle et comme un gisement potentiel d'emplois. Cependant, si chacun a une idée intuitive de ce que sont les services de proximité et pourrait en citer plusieurs exemples, ce concept ne fait pas encore l'objet d'une définition communément admise et la nature des activités qu'il recouvre varie au gré des listes successives.

La diversité des services et de leur raison d'être est fréquemment éclipsée par une assimilation hâtive à un secteur d'insertion pour les moins qualifiés. Par ailleurs, on associe fréquemment le champ des services de proximité et l'économie sociale, parfois en ramenant le tout à l'"économie sociale d'insertion". Ceci s'explique par la présence de nombreuses initiatives d'économie sociale dans ce champ et par la tendance croissante au niveau scientifique comme politique à souligner les limites de la synergie traditionnelle marché-État dans l'organisation de réponses adaptées aux demandes sociales.

Dans ce contexte souvent confus, notre recherche explore de manière systématique les enjeux associés à l'organisation des services de proximité et à leurs dynamiques récentes, en se concentrant sur quatre types de services bien représentatifs de la diversité du champ, à savoir l'aide à domicile, l'accueil de la petite enfance, l'aide au logement et les initiatives de développement de quartier. Ce faisant, elle rencontre simultanément un triple objectif.

Tout d'abord, elle apporte un fondement théorique et empirique au concept de services de proximité. Elle analyse ensuite les modalités d'organisation de ces services et offre ainsi un cadre dans lequel situer le rôle et la spécificité de l'économie sociale. Enfin, elle permet d'identifier au-delà des "effets de modes", les évolutions importantes par rapport auxquelles les politiques publiques doivent aujourd'hui être évaluées et (re)pensées dans ce champ et elles offrent des points de repères pour le débat public.

Afin de rencontrer ces objectifs, notre analyse articule deux démarches complémentaires alliant chacune conceptualisation théorique et recueil de données empiriques. La première, s'appuie sur la théorie économique pour mettre en évidence et expliquer les liens entre les caractéristiques des services et leur organisation actuelle dans trois dimensions clés que sont la production, le financement et la régulation des services. Ce faisant, elle développe un cadre d'analyse permettant de comprendre la coexistence d'initiatives publiques, d'économie sociale et du secteur privé à but lucratif dans ce champ d'activités.

La seconde, développe une analyse plus fouillée des dynamiques socio-économiques et des rapports entre acteurs dans ce champ, en les plaçant dans leur contexte historique. L'évolution des services de proximité apparaît alors construite dans une interaction continue entre les politiques publiques et les acteurs impliqués dans l'organisation des services. Elle est au cours des dernières décennies marquée par d'importants bouleversements qui affectent l'organisation des services à tous les niveaux et définissent de nouveaux enjeux dans les rapports entre acteurs, que ce soit entre les sphères publiques et privées, entre financeurs, prestataires et régulateurs, entre différentes organisations de services ou entre différentes catégories professionnelles.

## ***1. Le concept de services de proximité et les enjeux qu'il révèle***

Nous proposons de définir les services de proximité comme "des services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité objective parce qu'ancrée sur un espace local restreint et, éventuellement, subjective c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation" Cette définition met en évidence deux caractéristiques centrales dans la réflexion sur leurs enjeux et modes d'organisation : la proximité, dans ses différentes dimensions et le caractère collectif des bénéfices générés.

### ***1.1. La proximité***

La "proximité" permet (en grande partie) de comprendre les enjeux relatifs à l'emploi, à la confiance et à la coordination entre prestataires dans ces services. La proximité objective, c'est-à-dire l'ancrage local des services, voire leur inscription dans la vie quotidienne des usagers, signifie qu'ils sont abrités de la concurrence internationale, tandis que le caractère relationnel de nombre d'entre eux — la proximité subjective — suppose un contenu en travail important et limite leur standardisation, ce qui implique des gains de productivité plus faible que dans d'autres secteurs. C'est pourquoi l'intérêt qui leur est porté, en particulier par les pouvoirs publics, est étroitement lié au "gisement potentiel d'emplois" qu'ils peuvent constituer.

Par ailleurs, si la confiance est un enjeu commun à tous les services — qui sont par nature des "biens d'expérience" au sens où leur qualité ne peut être appréhendée qu'au moment de la consommation —, il s'agit d'un enjeu encore plus important dans les services relationnels (comme les services aux personnes) dont la qualité est étroitement liée à la construction de la relation entre le prestataire et l'utilisateur.

Enfin, si les services relationnels exigent une "co-production" entre le prestataire et l'utilisateur, certains services répondent aussi à des demandes multi-dimensionnelles, qui exigent une co-production par plusieurs types de prestataires différents et donc l'organisation d'une proximité active entre ces derniers. Certaines personnes dépendantes, malades et/ou isolées ont par exemple besoin d'une combinaison de services infirmiers, sociaux, ménagers ou de compagnie à domicile. De même, les régies de quartier reposent sur la collaboration entre des techniciens en bâtiments, des assistants sociaux et des gestionnaires de parc locatif pour offrir aux stagiaires une possibilité d'insertion sociale et professionnelle à travers la rénovation et l'entretien d'un espace collectif d'habitation.

### ***1.2. Des services "collectifs"***

La seconde caractéristique mise en évidence est la dimension collective des services. Certains services, par exemple dans le domaine de l'environnement, sont collectifs par nature, au sens où ils bénéficient de manière indivisible à l'ensemble de la collectivité. Plus généralement nombre de services de proximité (qu'ils soient accessibles de manière collective ou individualisée) engendrent des bénéfices collectifs que les producteurs et les usagers ne

prennent pas spontanément en compte dans leurs choix de consommation ou de production.

D'abord, ces services engendrent des *externalités collectives*, c'est-à-dire des bénéfices qui dépassent la seule satisfaction des usagers et qui ne sont pas pris en compte par le système de prix. Le recours à des services de garde d'enfants engendre par exemple des externalités sous la forme d'un meilleur fonctionnement du marché du travail, en permettant une plus grande disponibilité des parents au travail. Nous avons également identifié des externalités en termes de cohésion sociale, de réduction des dépenses de santé publique ou encore de développement local. Dans le contexte de chômage que nous connaissons, les discours et politiques publiques tendent cependant à se focaliser principalement sur les bénéfices en termes de création d'emplois qui seraient associés au développement des services de proximité.

Ensuite, de nombreux services de proximité relèvent de l'intérêt collectif au sens où l'accès à ces services soulève un enjeu d'équité. En effet, des services tels que l'aide aux personnes dépendantes, la garde d'enfants ou l'aide au logement répondent à des besoins jugés essentiels dans nos sociétés contemporaines : besoins d'autonomie, d'éducation, d'accès au marché du travail ou à un logement, etc. La prise en compte de cette dimension collective constitue un autre enjeu central dans l'organisation des services de proximité.

Les services de proximité sont donc un champ d'activités qui peuvent être développées par un ensemble diversifié d'opérateurs (privés, publics ou d'économie sociale). Les développements sur la dimension de proximité et la dimension collective montrent qu'au-delà de la proximité objective, le concept de service de proximité renvoie à des services d'une grande hétérogénéité. Plutôt qu'un concept opérationnel, il a donc une portée symbolique en attirant l'attention sur des enjeux sous-jacents à ces services et à leur mode d'organisation.

## ***2. L'organisation économique des services et la spécificité de l'économie sociale***

### ***2.1. Les enseignements théoriques***

La théorie économique permet de développer un cadre d'analyse faisant le lien entre ces caractéristiques propres aux services de proximité et leur organisation, sur le plan de la production, du financement et de la régulation.

#### ***a. La théorie des échecs du marché***

La théorie des échecs du marché (ou du rendement social) révèle qu'une organisation purement marchande présente d'importantes limites sur le plan de la confiance des parties prenantes aux services en situation d'information imparfaite et néglige les bénéfices collectifs qui peuvent être associés aux services.

Face à ces "échecs du marché", les initiatives publiques et d'économie sociale ont un rôle important à jouer. Par rapport aux problèmes d'information imparfaite, leur finalité non lucrative, sans offrir toutes les garanties, joue néanmoins comme un signal de confiance minimum pour les usagers. L'implication d'usagers ou de bénévoles dans le fonctionnement de certaines associations participe aussi à la construction d'un capital de confiance. Les pouvoirs publics peuvent encore adopter des conditions légales d'agrément destinées à promouvoir le professionnalisme et la qualité des services. Par rapport au développement de services générateurs de bénéfices collectifs, la prise en charge par les pouvoirs publics du (d'une partie) financement des services est une manière de mobiliser la contribution de la collectivité. Les associations jouent aussi un rôle à ce niveau lorsqu'elles mobilisent sur une base généralement plus locale la contribution volontaire de donateurs et de bénévoles en référence à l'un ou l'autre enjeu de société.

Notons néanmoins que les entreprises privées à but lucratif peuvent aussi développer certaines solutions. Elles peuvent par exemple réduire la méfiance des usagers en construisant une réputation et en adhérant à une charte de qualité. Elles peuvent, également, organiser le financement de certains services de garde d'enfants ou d'aide à domicile pour leurs employés afin de favoriser leur disponibilité au travail et contribuer ainsi à un meilleur fonctionnement économique. Toutefois, la finalité de profit suppose que ces initiatives se limitent aux mesures associées à une espérance de gains tangibles et appropriables dans des délais raisonnables, ce qui réduit sensiblement leur champ d'action du point de vue de l'intérêt collectif.

#### ***b. La théorie des coûts de transaction***

Elle permet également de comprendre les différentes modalités d'organisation comme autant de réponses à des problèmes de coordination et de motivation des acteurs. Ainsi, le statut non lucratif des prestataires, la participation d'usagers à la gestion des services ou encore une réglementation sur la professionnalisation des travailleurs peuvent être autant de mesures

destinées à rassurer les usagers ou les pouvoirs publics et à les motiver à y investir ou y recourir. Les pouvoirs publics et les associations jouent également un rôle de coordination important lorsqu'ils rassemblent les contributions de la collectivité via des formes d'imposition ou de mobilisation de ressources volontaires et les redistribuent au vu des enjeux collectifs. L'organisation spontanée ou réglementée de partenariats entre différents professionnels afin de répondre à des besoins multi-dimensionnels répond à un autre type de problème de coordination rencontrés dans les services de proximité.

La prise en compte des caractéristiques propres aux services de proximité suggèrent donc *a priori* le développement d'un mode d'organisation pluriel, combinant des initiatives publiques et privées par rapport aux trois dimensions clés que sont la production, le financement et la régulation. Les tableaux IV.1 et IV.2 résument cette analyse théorique : le premier situe l'incidence des problèmes d'organisation évoqués pour chacun des quatre types de services étudiés, le second illustre comment diverses modalités d'organisation peuvent y répondre.

Tableau IV.1. Les problèmes d'organisation identifiés dans les 4 créneaux retenus

Nature du problème	Créneau du problème	Aide à domicile	Garde d'enfants	Logement	Dvlp de quartier
A. Problèmes de motivation / de confiance					
1. Information imparfaite		oui	oui	oui	non
B. Problèmes de coordination					

2.Externalités collectives				
- cohésion sociale	oui (lutte contre l'isolement, promotion de solidarités courtes <sup>1</sup> )	oui (éducation et socialisation des enfants)	oui (diminution de l'insécurité)	oui (puisque bien collectif)
- marché du travail	oui (disponibilité des femmes et création d'emplois <sup>2</sup> )	oui (disponibilité des femmes et création d'emplois <sup>2</sup> )	oui (si lien avec le marché du travail dans une optique d'insertion)	oui (création d'emplois <sup>2</sup> )
- santé publique (sécurité sociale)	oui (prévention, diminution des dépenses de santé)	oui (via le suivi des enfants)	oui (lutte contre la paupérisation et l'insalubrité)	oui (environnement sain, lutte contre l'exclusion)
- externalité territoriale	oui	oui	oui	oui
3. Bien collectif (local)	non	non	non	oui
4. Equité	Choix de société	Choix de société	Choix de société	Choix de société
5. Multidimensionnalité	oui (articulation de problèmes médicaux, sociaux et d'autonomie dans la vie quotidienne)	non	non (oui dans certaines formules coopératives)	oui (cumul du service et de la formation des travailleurs)

<sup>1</sup> Les indications entre parenthèses correspondent à des exemples de liens que nous avons explicitement envisagés dans ce cadre; nous ne prétendons cependant pas être exhaustifs à ce niveau.

<sup>2</sup> Création d'emplois comprise en termes de réduction du chômage dans une situation de chômage massif.

## 2.2. Les résultats d'une enquête

A la lumière de cette grille d'analyse, nous avons étudié l'organisation actuelle des services de proximité sur base d'une enquête approfondie auprès de 92 organisations actives à Charleroi dans les quatre créneaux retenus et employant au total plus de 1500 personnes. Cette étude confirme en l'illustrant le caractère pluriel de l'organisation des services. Elle permet aussi d'identifier certaines différences entre le comportement des organisations publiques, privées lucratives et d'économie sociale. Celles-ci nous permettent un retour vers la théorie pour suggérer certaines hypothèses quant au rôle spécifique de l'économie sociale par rapport aux autres secteurs.

### a. Une économie plurielle

Les prestataires des services de proximité étudiés sont loin de constituer un ensemble homogène. Nous y retrouvons aussi bien des organisations publiques que des associations (A.S.B.L.), des coopératives, des mutualités et des organisations privées à but lucratif (surtout des indépendants). Toutefois, nous constatons une nette prédominance des organisations à but non lucratif, qu'elles appartiennent au secteur public ou à l'économie sociale (principalement des associations et des coopératives). Le statut non lucratif constitue en effet un signal minimum de confiance le plus souvent exigé par les pouvoirs publics pour l'octroi de subventions dans ce champ d'activité.

L'enquête révèle également que seuls 14% des organisations (publiques et associatives) poursuivent un objectif *explicite* d'insertion professionnelle des travailleurs. L'économie sociale d'insertion (entreprises d'insertion, entreprises de formation par le travail) est donc relativement peu présente dans les services de proximité. Certains créneaux tels les services ménagers, les petits travaux d'entretien ou l'amélioration du cadre de vie semblent néanmoins plus propices à la réinsertion de publics fragilisés.

Tableau IV.3 Répartition de l'activité dans les services étudiés

Secteur Créneau	Associatif	Coopératif	Privé lucratif	Public	Total
Aide à domicile	47,5%	1,5%	0,3%	50,7%	100%
Dvlp de quartier	78,9%	0,0%	0,0%	21,1%	100%
Enfance	65,6%	0,0%	4,3%	30,1%	100%
Logement	5,1%	94%	0,9%	0,0%	100%
Total	49%	16,6%	1,7%	32,7%	100%

source : Gilain, B., Jadoul, B., Nyssens, M., Petrella, F. (1998).

Par ailleurs, la majorité des organisations sont de très petite taille (moins de 5 équivalents temps plein) et plus de la moitié d'entre elles sont récentes (création après 1990). Une distinction semble ressortir entre les initiatives plus anciennes, reconnues et stabilisées et les initiatives récentes, qui répondraient à de nouveaux besoins ou seraient liées à l'évolution des politiques publiques, en particulier au niveau du financement (voir l'analyse des dynamiques

présentée à la section 3 ci-dessous).

Le caractère pluriel de l'organisation des services de proximité est renforcé par la diversité des ressources mobilisées : ressources marchandes (les revenus de prestations), ressources non marchandes (les subventions) et ressources volontaires (les dons et le bénévolat). Les ressources non marchandes représentent, en moyenne, 54% du budget des organisations (hors bénévolat). Parmi celles-ci, 26% sont constituées de subventions liées aux politiques actives en matière d'emploi, ce qui reflète la tendance des pouvoirs publics à vouloir coupler le développement des services de proximité à un objectif d'insertion des moins qualifiés.

Cependant, la majorité du financement public prend toujours la forme d'un subventionnement structurel des services, qui témoigne de la reconnaissance d'autres enjeux collectifs associés à ces services, traditionnellement (comme l'équité ou l'accès des femmes au marché du travail) ou plus récemment (comme la rationalisation des dépenses de santé ou la cohésion sociale). Notons aussi que ces subventions proviennent souvent d'une multiplicité de pouvoirs subsidants, que ce soient les communes, la Région wallonne, la Communauté française, l'état fédéral ou encore, l'Union Européenne, ce qui peut être source d'autonomie mais aussi de problèmes de coordination pour les services et pour l'élaboration des politiques dans ce champ. Les ressources marchandes constituent, en moyenne, le complément principal aux ressources non marchandes. Il ne faut cependant pas négliger les ressources volontaires mobilisées par les associations, ainsi que les ressources issues de conventions avec des mutualités ou des CPAS.

Une partie des services de proximité, en particulier les plus anciens, font aussi l'objet de réglementations. Celles-ci portent entre autres sur le barème des services qui est fréquemment variable en fonction des revenus, afin de favoriser un accès équitable aux services. Il s'agit aussi de conditions d'agrément des services, destinées entre autres à garantir le professionnalisme dans les services aux personnes (aide à domicile et garde d'enfants).

Enfin, l'organisation des services de proximité se caractérise aussi par l'importance des interactions entre organisations. Il s'agit entre autres de collaborations entre services pour la construction d'une offre multi-dimensionnelle. Il s'agit aussi fréquemment de liens entre les services et les institutions publiques ou mutualistes qui participent à leur financement et exercent un certain contrôle sur leur orientation et leur fonctionnement.

### ***b. La spécificité de l'économie sociale***

L'enquête nous permet aussi de cerner certains traits d'organisation spécifique à l'économie sociale, en particulier dans sa branche associative par comparaison aux secteurs public et privé lucratif. Ainsi, cette branche se caractérise par l'articulation prononcée de ressources marchandes et non marchandes. Les subventions représentent en moyenne 57% du budget des associations, alors qu'elles constituent l'essentiel des ressources des services publics (90% du budget en moyenne) et sont absentes du budget des services privés lucratifs.

Outre les subventions, le bénévolat constitue également une ressource importante pour une partie des associations, en particulier celles impliquées dans les "nouveaux services". La

mobilisation du bénévolat est aussi associée à un autre trait distinctif des associations étudiées, à savoir une tendance plus marquée à développer des pratiques d'implication des acteurs locaux (usagers, membres de l'entourage ou de collectivités locales) dans ou autour des services et la référence plus fréquente à un objectif de création de liens sur une base locale.

Enfin, les associations se distinguent par une tendance plus forte à répondre de manière privilégiée aux besoins de publics défavorisés (en particulier les bas revenus et les allocataires sociaux), les organisations publiques ayant généralement une vocation de service universel - à l'exception notable des CPAS qui ont un rôle privilégié dans l'assistance aux plus défavorisés - et les organisations privées lucratives se ciblant essentiellement sur la partie la plus solvable de la demande.

Ces faits stylisés concordent avec plusieurs des principaux enseignements de la théorie socio-économique des associations et nous permettent d'avancer l'hypothèse d'un double rôle de l'économie sociale, en particulier dans sa branche associative, dans le domaine des services de proximité :

D'abord, elle a un *rôle d'innovation sociale*, c'est à dire de révélation de nouvelles demandes auxquelles correspondent des enjeux collectifs (d'équité ou d'insertion sociale, par exemple). Pour ce faire, l'économie sociale s'appuie sur des pratiques d'articulation de ressources marchandes, non-marchandes et volontaires et d'implication des différentes parties prenantes aux services. Cette action d'innovation ouvre la voie à une intervention subséquente des pouvoirs publics, en particulier dans le financement et la régulation des services, afin de promouvoir le développement des nouvelles solutions sur une base universelle.

Ensuite, l'économie sociale garde généralement *une spécificité* dans les créneaux déjà structurés et investis par les pouvoirs publics. Il peut s'agir de "réponses particulières" dans la manière dont le service est organisé, par exemple sur un mode démocratique impliquant les travailleurs dans la gestion ou sur un mode participatif favorisant l'implication des usagers. Ces pratiques peuvent contribuer à développer un capital de confiance et s'inscrire dans une démarche de personnalisation des services. Il peut aussi s'agir de réponse à des "demandes particulières" au sens où elles ne sont pas suffisamment — ou ne peuvent pas — être reconnues et prises en charge par les pouvoirs publics. Par exemple, certaines demandes d'accompagnement émanant de personnes âgées souffrant de solitude peuvent difficilement être rencontrées autrement que par des services bénévoles organisés par des associations (ou des réseaux sociaux plus informels).

Dans ces deux facettes, le rôle de l'économie sociale se conçoit en lien avec l'intervention publique et soulève donc la question du partenariat à organiser. Il invite aussi à reconnaître la pertinence d'une *économie plurielle*, caractérisée par la pluralité des prestataires et des financements ainsi que par des pratiques de coopération, par opposition à une économie cloisonnée et confinée à une opposition entre marché et Etat, voire marchand et non-marchand. Un enjeu se dessine alors dans l'organisation durable de cette économie plurielle et partenariale, afin de tirer au mieux parti des spécificités de chaque acteur dans la construction de réponses de qualité aux besoins tout en évitant le risque que ces spécificités soient

progressivement gommées.

La section suivante permet d'avancer à ce niveau en identifiant de manière plus fine les différents acteurs impliqués dans ce champ et leurs multiples logiques d'action au-delà de la division "brute" entre secteurs (public, privé lucratif et d'économie sociale) et modalités d'organisation (production, financement et régulation) et en inscrivant cette analyse dans une perspective de dynamique historique.

### ***3. L'évolution du champ des services de proximité et des rapports entre acteurs***

L'histoire des services de proximité révèle une évolution faite d'alternances entre des phases d'innovation et des phases de structuration, à travers un processus de va-et-vient entre les organisations prestataires de services et les pouvoirs publics en tant que régulateur des différents secteurs. Les dernières décennies se caractérisent ainsi par une vague d'initiatives innovantes inscrites au sein d'importantes évolutions du contexte, qui ouvrent autant de perspectives et de questions quant à une nouvelle structuration du champ. Une des questions centrales est celle du rôle de l'Etat dans ce champ en profonde mutation.

#### ***3.1. Une perspective historique sur les rapports entre acteurs et contexte***

L'origine des services de proximité remonte généralement au 19ème et à la première partie du 20ème siècle. Les premières initiatives en matière de logement social et de garde d'enfants s'inscrivent ainsi dans le contexte de l'industrialisation et de l'urbanisation qui l'accompagne. Il s'agit de démarches privées, développées généralement par la classe entrepreneuriale et patronale, par des organismes de charité et de bienfaisance ainsi que par des associations guidées par les grandes utopies politiques ou sociales. Elles répondent à un mélange de motivations économiques et sociales.

Les logements sociaux doivent assurer une qualité de vie minimale aux ouvriers tout en assurant par là la sécurité des villes et la qualité de la main d'oeuvre. Les premières crèches qui visent le même public, visent à la fois à faciliter le travail des mères, confier l'éducation morale et intellectuelle de leurs enfants aux bons soins des dames patronnesses de la crèche et lutter contre le placement en nourrice. C'est une autre période difficile qui voit naître les premières initiatives d'aide à domicile : la seconde guerre mondiale et les années qui la suivent plongent de nombreuses familles dans des conditions de vie très pénibles. Apparaissent ainsi des initiatives bénévoles d'aide aux familles pour répondre aux besoins de l'entourage. Ces actions s'inscrivent rapidement dans le cadre de mouvements associatifs, le plus souvent féminins, qui cherchent à se démarquer d'une démarche de pure assistance et de paternalisme tout en favorisant souvent le développement d'emplois pour une population féminine en phase d'émancipation.

Ces initiatives privées, largement associatives et basées par différents canaux sur la mobilisation de ressources volontaires sont dans un second temps relayées par une intervention publique qui conduit à leur développement sur une base universelle et professionnelle. Malgré d'importantes variantes dans le temps et la manière, nous pouvons globalement associer ce relais au développement des politiques sociales du 20ème siècle, lequel connaît son apogée au cours des trente glorieuses. Y correspond une première phase de structuration du champ des services de proximité, caractérisée par le développement de cadres réglementaires et de normes professionnelles, par l'élargissement progressif du public couvert, ainsi que par une croissance importante des services rendue possible par un subventionnement en expansion. Cette évolution s'inscrit dans une dynamique de relais entre

les initiatives entrepreneuriales privées, largement associatives et les pouvoirs publics dans un rôle de reconnaissance, d'encadrement et de financement *ex post* de celles-ci. Elle se caractérise aussi par la consolidation d'un ensemble de cloisonnements entre professions, secteurs et appartenances socio-politiques.

Le milieu des années 70 marque un tournant dans cette évolution et ouvre une période de bouleversements dans l'organisation des services et dans les rapports entre pouvoirs publics et acteurs de terrain. Cette époque est marquée par le développement d'une "crise" économique et sociale lourde et durable, caractérisée par le développement du chômage et de la précarité. Les services sont dans ce contexte confrontés à la croissance et la diversification des demandes liées à la précarité socio-économique (dépression, incapacité financière, maltraitance, désorganisation familiale) ainsi qu'aux tendances lourdes du vieillissement de la population, de la nucléarisation des familles et de l'augmentation du travail féminin.

Mais la crise est aussi budgétaire de sorte que les années 80 sont placées sous le signe de la rationalisation des dépenses publiques et d'une tendance à l'augmentation des contributions demandées aux usagers, souvent au détriment de l'accès aux services pour les moins favorisés. Cette combinaison de crises budgétaire et de l'emploi conduit aussi à l'instauration de politiques de subventionnement des services centrées spécifiquement sur un objectif de création d'emplois et d'insertion socio-professionnelle des moins qualifiés (en particulier les "Programmes de Résorption du Chômage"), qui sont appliquées de manière privilégiée dans le champ des services de proximité.

Enfin, les régulations des services de proximité sont profondément affectées par les différentes réformes institutionnelles qui se traduisent par un transfert de certaines compétences de l'Etat fédéral vers les Communautés et Régions. Ces changements impliquent une multiplication des niveaux de pouvoir ayant une influence sur des services de proximité, ce qui soulève d'importants problèmes de coordination.

Globalement et sans apporter les nuances nécessaires selon les secteurs d'activité, les acteurs de terrain se trouvent confrontés d'une part, à des besoins plus nombreux, intenses et diversifiés et d'autre part, à un changement dans l'attitude des pouvoirs publics. A une attitude relativement passive de reconnaissance au cas par cas des initiatives privées succède une attitude plus active, caractérisée par la mise en oeuvre d'évaluations plus strictes et systématiques, le développement de cadre conceptuels et de planifications au niveau sectoriel. Ceci se traduit entre autres par une tendance au rationnement des subventions structurelles accordées aux services — l'agrément de nouveaux services est freiné, les budgets plafonnés, l'intervention par usager réduite, etc. — ainsi que par l'association croissante du développement des services aux dispositifs de résorption du chômage. Dans ce cadre, les innovations axées sur la prise en charge par les familles et les solidarités courtes sont aussi encouragées.

### ***3.2. Les dynamiques récentes et leurs implications pour l'organisation des services***

Dans ce contexte, nous assistons à un foisonnement d'initiatives innovantes à travers

l'évolution des services traditionnels et l'apparition de nouveaux services, créés souvent sur base associative et à travers l'implication d'une multitude d'acteurs tels que des organismes publics de formation, des syndicats, des mutuelles, des associations locales, des communes, etc. Ces innovations se caractérisent entre autres par le projet de réaliser *une intervention centrée sur l'utilisateur* : il s'agit de répondre à la pluralité des besoins, de considérer chaque personne dans sa globalité, de la situer dans ses réseaux de relations existants et de respecter ses rythmes de vie quotidienne.

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre, par exemple, le développement des services de garde et d'accompagnement d'enfants malades ou d'autres personnes dépendantes et l'extension des prestations des services d'aide familiale aux heures inconfortables. Le projet de réaliser une intervention centrée sur l'utilisateur fait consensus chez tous les acteurs impliqués dans les prestations. Mais concrètement, dans les pratiques, la poursuite de cet objectif donne lieu à des interprétations partiellement contradictoires. D'une part, en vertu d'une logique d'affirmation professionnelle, les prestataires de première ligne (aides familiales, puéricultrices, assistantes sociales...) cherchent à valoriser la *polyvalence* de leur métier : celui-ci ne peut être réduit à une liste d'actes techniques; il est défini comme multidimensionnel et fondamentalement relationnel. D'autre part, en vertu d'une logique de gestion des services, la réponse aux besoins de l'utilisateur se traduit souvent par une organisation des prestations caractérisée par *la flexibilité et la division du travail* : fractionnement des prestations, intervention de plusieurs types de prestataires plus ou moins spécialisés et coordination des différentes interventions. Dans les pratiques, ces deux logiques (affirmation de la polyvalence du métier / fractionnement des prestations et division du travail) sont mises en tension.

Un ensemble d'initiatives se développent aussi afin de répondre de manière innovante aux *nouvelles détresses sociales*. Les limites de la politique de logement social suscitent la création d'agences immobilières sociales qui s'impliquent dans la médiation entre les locataires fragilisés et les propriétaires et dans le développement d'autres actions de rénovation de logements inoccupés par les futurs locataires. Des régies de quartier sont créées afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle de jeunes marginalisés à travers des travaux d'entretien et d'aménagement d'espaces locatifs et autres aires de jeux, dans des quartiers fortement dégradés. Certaines associations développent encore des possibilités de garde d'enfants sur une base irrégulière et temporaire pour aider les chômeuses dans la recherche d'emplois.

Enfin, les pouvoirs publics fédéraux et régionaux s'investissent parfois aussi directement dans la promotion d'initiatives innovantes, avec en particulier la création des fameuses Agences Locales pour l'Emploi (ALE) destinées à permettre à des chômeurs de longue durée de s'investir quelques heures par semaines dans de petites prestations domestiques, entre autres de garde et d'entretien ménager.

Ces évolutions dans le champ des services de proximité s'accompagnent d'une tendance nouvelle dans l'organisation et la régulation de l'offre, caractérisée par le recours croissant à des *partenariats locaux et autres formes de coordinations* entre différents acteurs. Ces partenariats ont en partie pour vocation de favoriser le développement de services

personnalisés et permettant d'appréhender les situations individuelles dans toute leur complexité. Diverses formules de coordination de services à domicile visent par exemple à répondre à la fois aux problèmes de dépendance et de solitude des personnes âgées. De même, les régies de quartier travaillent simultanément à la formation professionnelle et à l'intégration sociale dans leur quartier de jeunes marginalisés et peu qualifiés.

Cette tendance au développement de partenariats locaux et autres coordinations interdisciplinaires s'inscrit aussi dans une recherche de rationalisation du champ socio-sanitaire par les pouvoirs publics. La coordination des soins et services à domicile doit par exemple permettre la réduction des séjours en hôpital. Dans cette optique, les partenariats locaux peuvent constituer en partie de nouveaux pôles de mobilisation de ressources permettant de compenser la réduction des dépenses au niveau fédéral et régional. Ces partenariats financiers sont par exemple importants dans le domaine du logement et de la rénovation de quartier qui suppose une capacité d'investissement minimale.

Cette recomposition du mode d'organisation global de l'offre s'accompagne cependant inévitablement de remises en question du rôle de chaque acteur et de jeux de positions souvent tendus entre catégories professionnelles et tendances institutionnelles. A ce niveau, un enjeu se dessine dans la clarification et l'apaisement des rapports entre acteurs. Les interventions sociologiques menées à Charleroi révèle par exemple toute la difficulté des travailleur(-euse)s de première ligne insécurisé(e)s dans leur quête d'identité professionnelle et confrontés à des repères brouillés. Par exemple, les aides familiales, dont le métier était défini par le soutien à des familles, sont de plus en plus sollicitées auprès de personnes malades ou âgées et donc souvent de plus en plus impliquées dans des processus d'intervention médicalisée.

De plus, cette recomposition de l'offre, dont les gestionnaires des services et les responsables publics sont généralement les agents, n'est pas toujours perçue, comprise ou assumée par les prestataires eux-mêmes, ni par les usagers. Par exemple, les puéricultrices, centrées sur leurs missions éducatives, comprennent mal les logiques sociales des mécanismes de financement de leurs services, tout comme les parents des enfants pris en charge. L'implication des différents acteurs dans les processus de recomposition de l'offre, y compris les usagers et les prestataires de première ligne, est manifestement un enjeu majeur pour le développement de l'innovation dans les services de proximité.

Une autre caractéristique essentielle de ces initiatives est de s'appuyer sur des *financements alternatifs* pour compenser le rationnement des subventions structurelles aux services. Ceux-ci proviennent entre autres du recours à des *formes de travail alternatives*. C'est en particulier le cas des chômeurs remis au travail dans le cadre des programmes de résorption du chômage, qui deviennent une importante source de subventionnement. Cependant, il faut souligner que malgré le recours de nombreux services aux politiques actives, seule une minorité d'entre eux a un objectif explicite de réinsertion professionnelle de publics fragilisés ce qui suggère une instrumentalisation importante des services induite par l'évolution des politiques publiques. Il s'agit aussi du travail au noir et du bénévolat, ce dernier jouant un rôle important dans les services à vocation plus relationnelle.

Ces financements alternatifs proviennent aussi d'une multitude de *nouveaux partenariats* avec différents acteurs, tels que les mutualités, les CPAS, les sociétés de logement, etc Enfin, dans un nombre non négligeable de cas, ils proviennent d'une contribution croissante demandée aux usagers, ce qui pose des problèmes d'accès aux services. Ces évolutions dans le mode de financement des services soulèvent d'importantes questions par rapport à leurs effets en terme de dualisation et sur la qualité de vie des usagers et des travailleurs ainsi que par rapport à la gestion pour les prestataires de services de cette multitude de bailleurs de fonds.

L'ensemble de ces évolutions se traduit donc par un vaste mouvement de décomposition et recomposition des champs couverts par les services de proximité. Ce faisant, il dessine de nouvelles réponses aux besoins sociaux et suggère de nouvelles manières d'organiser les services et les politiques sociales. Il pose désormais la question des modalités à privilégier pour une nouvelle structuration de ces champs. Dans la dernière section, nous rassemblons les enseignements de cette recherche afin de proposer un certain nombre de balises pour la conception des politiques publiques.

## **4. Balises pour un débat : la structuration d'un nouveau welfare mix ?**

Au-delà de la diversité des activités que nous n'avons que brièvement évoquée, le champ des services de proximité se caractérise aujourd'hui par un foisonnement d'initiatives, renvoyant à l'implication d'une multitude d'acteurs et révélateur d'un ensemble de demandes sociales en évolution. Ces initiatives suggèrent diverses solutions tout en se heurtant à un certain nombre de limites par rapport à l'accès équitable aux services, à la diversité et la qualité des formes de travail ainsi qu'à l'organisation des secteurs et la régulation des rapports entre acteurs.

### **4.1. Une spécificité - Des exigences**

L'analyse de ces initiatives et évolutions soulève un enjeu central, à savoir celui d'une nouvelle structuration de ce champ. Notre réflexion indique que celle-ci doit tenir compte de trois exigences qui fondent la spécificité des services de proximité :

Il s'agit d'abord d'une *exigence de personnalisation des services*, qui renvoie à la capacité de construire une offre adaptée à la complexité et la spécificité de la situation de chaque usager. Cette exigence a des implications à la fois sur l'organisation de chaque service (par exemple en termes d'implication des usagers) et sur l'organisation d'ensemble des secteurs (par exemple dans la définition de formules de coordination pertinentes entre différents acteurs).

Il s'agit ensuite d'une *exigence de confiance*. Celle-ci se définit en particulier par rapport aux usagers en tant qu'individus, souvent vulnérables, dans des services où la relation aux prestataires constitue une dimension de qualité en tant que telle au-delà des prestations techniques. Elle se définit aussi plus largement, par rapport à la collectivité au vu des enjeux collectifs dont les services de proximité sont porteurs. A ce niveau, elle renvoie aux modalités de gestion et d'évaluation dont disposent les pouvoirs publics en tant que régulateur. Mais d'autres formes de régulation sont envisageables via une implication plus large des parties prenantes aux services.

Il s'agit enfin, précisément, de la *nécessité de gérer et promouvoir les bénéfices* potentiels du développement des services de proximité *pour la collectivité*. Cette exigence touche en particulier à la question du financement collectif des services via l'implication financière de l'Etat et du rôle des organisations publiques et d'économie sociale dans ce champ.

Par ailleurs, l'étude de l'histoire des services et du rôle de l'économie sociale suggère aussi d'être attentif à deux types de risques qui accompagnent les mouvements de structuration et de relais par les pouvoirs publics des initiatives innovantes issues de la société civile et des acteurs de terrain :

Il s'agit tout d'abord du *risque de l'isomorphisme institutionnel*, c'est-à-dire le risque de voir la structuration du champ s'accompagner d'une uniformisation des initiatives autour de règles et de pratiques strictement définies, réduisant au minimum la latitude des services pour

explorer de nouvelles solutions. Cette uniformisation peut se jouer de multiples manières. Elle peut résulter d'une concurrence (spontanée ou organisée) entre les services. Elle peut aussi découler d'une approche trop gestionnaire des pouvoirs publics qui enfermerait les organisations dans des contrats de prestations fermés.

Il s'agit ensuite, du *risque de l'instrumentalisation* des acteurs de terrain par les pouvoirs publics. Les initiatives seraient alors détournées de leur vocation première au profit d'un objectif privilégié par les pouvoirs publics. La dynamique actuelle qui tend à associer le développement des services de proximité à l'insertion des moins qualifiés dans le cadre des programmes de résorption du chômage est à cet égard très illustrative. Un risque de cet ordre pourrait également être associé à un recours croissant au marché ou aux solidarités informelles dans une optique de rationalisation des dépenses publiques.

Le cadre étant posé, nous proposons quelques éléments clés pour baliser la réflexion en termes de politiques publiques et donc du rôle de l'Etat.

#### ***4.2. Le rôle central du financement public des services***

L'évolution des services de proximité au cours des années 80 et 90 révèle l'émergence de besoins importants et diversifiés. Dans ce contexte, le financement public reste plus que jamais nécessaire pour *soutenir la structuration durable d'une offre adaptée à la croissance et à la diversification des demandes ainsi révélées, dans des conditions d'équité, de qualité de service et d'emploi*. En effet, faire reposer durablement le développement des services sur base de financement marchand et des formes de solidarités plus courtes présente plusieurs dangers.

D'une part, le reflux vers le marché traduit par une hausse du prix des services est porteur d'un sérieux risque de dualisation, touchant directement aux conditions de vie des individus et finalement aussi, aux conditions de développement socio-économique de nos sociétés. Des tendances dans ce sens s'observent par exemple dans le domaine de l'aide à domicile, où la possibilité pour les personnes âgées fortement dépendantes de rester dans leur entourage familial en recourant à une offre intensive et/ou durable de services multiples et coordonnés est conditionnée par leur capacité à couvrir le coût élevé de cette solution. C'est également vrai pour l'accès au logement ou à des services flexibles de garde d'enfants.

D'autre part, un recours accru à la mobilisation de bénévoles et à la prise en charge directe par les familles ou l'entourage proche dans le domaine des services aux personnes, s'il peut être en partie bénéfique pour la qualité de vie des usagers (voir infra), s'accompagne aussi de risques non négligeables, en termes de surcharge des aidants informels et de désorganisation familiale, d'inégalité dans l'accès au travail rémunéré et finalement aussi, d'incertitude et de moindre qualité de vie des usagers (par exemple du fait de maltraitances ou de négligences).

#### ***4.3. Autour de l'arbitrage et de la coordination entre les différentes composantes du champ social***

Si financement public il y a, il est évident que les marges de manoeuvre sont étroites. Or

l'analyse des initiatives dans le champ des services de proximité révèle l'ampleur et la diversité des demandes. De plus, les dernières décennies ont été marquées par un mouvement de décentralisation de l'intervention publique et de multiplication des lieux de décisions concernant les différents pans du champ couvert par les services de proximité. Ce champ a été également marqué par une tendance à la redéfinition des rapports entre ses différentes composantes, que ce soit entre les prestataires ou au sein des orientations politiques. Dans ce contexte brouillé, il semble pertinent d'envisager un plan pluri-annuel définissant les priorités publiques et les articulations privilégiées dans l'ensemble du champ social, afin de donner aux acteurs de terrain un horizon de travail plus clair.

Parallèlement, il s'agirait de promouvoir des réflexions transversales par rapport à l'ensemble du champ — ou du moins à des ensembles interdépendants d'activités — autour des problématiques émergentes, en étant prêt si nécessaire à revoir les répartitions actuelles. Il s'agirait par exemple de penser à la gestion de la dépendance en envisageant une articulation cohérente des secteurs médicaux et sociaux, en référence tant à un mode de financement rationnel qu'à l'organisation d'offres multi-dimensionnelles.

#### ***4.4. De l'articulation entre financement des services, objectifs poursuivis et formes de travail***

Le développement des services de proximité s'accompagne aussi d'un recours accru à des formes alternatives de travail, tels que les différents statuts relevant des programmes de résorption du chômage, le travail indépendant (e.a. des infirmières ou des gardiennes à domicile), le bénévolat et le travail en noir, sans compter la prise en charge par les familles elles-mêmes. Ces formes de travail permettent d'accéder à des ressources supplémentaires face au rationnement des subventions structurelles aux services. Elles s'accompagnent aussi selon les cas d'un objectif d'insertion professionnelle de publics défavorisés ou/et d'intégration sociale des usagers. Toutefois, cette évolution va de pair avec la coexistence d'une pluralité de travailleurs aux qualifications variables et aux statuts très inégaux dans des mêmes champs d'activité, ce qui ne va pas sans soulever de problèmes tant vis-à-vis des usagers que des travailleurs.

D'abord, du point de vue de la qualité et de l'équité garanties aux usagers, le recours aux programmes de résorption du chômage s'accompagne de conditions sur le profil des travailleurs (faibles qualifications, chômage de longue durée, renouvellement régulier) qui posent des difficultés au niveau de la construction d'un service de qualité et dans la durée, en particulier pour les services destinés à des usagers vulnérables et exigeants sur le plan relationnel. Le recours aux services organisés de bénévoles et à l'aide de l'entourage immédiat des personnes âgées soulèvent aussi des questions sur le plan des garanties offertes aux usagers, au vu par exemple des risques de négligence ou de maltraitance.

Par ailleurs, les prestations "bon marché" offertes dans le cadre de certaines initiatives d'insertion (en particulier les ALE et certaines associations), si elles peuvent constituer un substitut au travail au noir, menacent potentiellement la viabilité des mécanismes de solidarité mis en oeuvre à travers le barème des prestations offertes par les services agréés, par exemple d'aides familiales. Ensuite, du point de vue des travailleurs, le développement de ces

différentes formes de travail s'accompagne d'inégalités en termes de revenus, de couverture sociale, de condition de travail et d'image professionnelle dans un même champ d'activité, ce qui pose aussi des questions en termes d'équité. Enfin, cette évolution implique aussi un surcroît de travail administratif lié à la multiplication des types de contrats et d'aides financières.

Ces réflexions alimentent plusieurs propositions. Il s'agirait en particulier d'organiser le financement des services en distinguant explicitement les objectifs poursuivis. Nous proposons ainsi de différencier les financements liés à la réinsertion professionnelle de groupes cibles et les financements liés aux bénéfices collectifs engendrés par les services. Les enjeux d'équité, de cohésion sociale ou de développement local révélés par les initiatives des services de proximité justifieraient ainsi des subventions structurelles non assorties de conditions particulières quant au profil des travailleurs. Par exemple, dans le créneau de l'aide à domicile, les différentes propositions autour d'une assurance-autonomie méritent d'être approfondies afin de permettre à toute personne dépendante de rester à domicile. De même, pour financer des services flexibles d'accueil de l'enfance (enfants malades, accueil extra-scolaire), plutôt que de remplacer les ressources de l'ex-FESC (sécurité sociale) par des subsides régionaux associés à des emplois d'ACS, il est urgent d'envisager un financement structurel hors des programmes de résorption du chômage sous forme d'une subvention par enfant. Dans cette logique, le refinancement des services de proximité pourrait en partie consister à transformer une partie des moyens utilisés dans les politiques de l'emploi en subventions structurelles aux services. Ceci n'exclut pas que d'autres financements soient spécifiquement conçus pour favoriser des démarches d'insertion professionnelle de travailleurs moins qualifiés dans ce champ, par exemple en subventionnant des filières de qualification organisées par les services eux-mêmes — les fédérations de services d'aides familiales ont par exemple une grande expérience de formation initiale et continuée — ou en participant au financement des organisations dont la finalité première est la réinsertion des moins qualifiés (entreprises d'insertion, EFT, ALE, etc.). Une différenciation des subventions en fonction des objectifs poursuivis devrait aussi favoriser le développement de critères d'évaluation plus adaptés aux objectifs premiers des services. Ceci demande toutefois de réfléchir à des procédures d'évaluation relativement régulière de ces objectifs (cfr. infra).

Les enjeux révélés par l'implication des bénévoles et des familles dans ces services peuvent également être abordés. La flexibilité et la personnalisation des services pourraient en partie justifier un supplément spécifique de subventionnement aux services professionnels afin, par exemple dans l'aide aux personnes dépendantes, de mieux couvrir les heures inconfortables ou d'encourager certaines démarches plus relationnelles et sociales.

Mais la valeur propre de l'aide bénévole ou de l'entourage familial des usagers à ce niveau pourrait également être reconnue. Il s'agirait par exemple de définir un statut légal et un contrat formel pour les bénévoles et pour les proches aidants, qui leur donnerait certains droits en termes de sécurité sociale, voire de compensation financière, tout en précisant des exigences de professionnalisme. A la limite, les aidants reconnus dans ce cadre pourraient accéder aux subventions au même titre que les services professionnels organisés, ou plus encore dans le cadre de partenariats organisés entre aidants "informels" et formels.

Au-delà de ces propositions, soulignons encore que le choix des modalités de subventionnement des services n'est pas neutre par rapport aux objectifs poursuivis et à leurs implications sur, par exemple, la qualité des services, le degré de concurrence induit entre les prestataires ou encore l'équité dans l'accès au service. Deux questions centrales dans les débats actuels demandent ainsi à être approfondies, à savoir, celle du choix entre subvention à la consommation ou à la production et celle de l'accès éventuel du secteur privé lucratif aux subventions.

#### ***4.5. Vers un nouveau modèle de régulation façonné autour d'un "welfare mix" ?***

Enfin, les évolutions récentes et l'analyse approfondie des modes d'organisation suggèrent la nécessité d'une réflexion à propos des modes de construction, d'évolution et d'évaluation de l'offre dans ce champ des services de proximité et plus particulièrement de l'interaction entre l'Etat et les différents acteurs. Plusieurs scénarios se dessinent en Europe. Une option, particulièrement prisée dans les pays anglo-saxons, consiste à privilégier le jeu de la concurrence comme mécanisme de régulation pour favoriser la qualité et la flexibilité des services — on parle de créer des "quasi-marchés". Une telle approche ne manque pas d'interpeller par rapport au fonctionnement de l'offre dans certains secteurs où semble prédominer les répartitions socio-politiques, les quasi-monopoles et où peut se poser la question d'une offre construite en référence à elle-même plutôt qu'à ses destinataires. Elle soulève cependant d'importantes questions, en particulier dans les services destinés à des usagers vulnérables.

Une deuxième option consisterait au contraire à refinancer les services de proximité en privilégiant des subventions structurelles accordées aux organisations agréées sur base d'un certain nombre de critères prédéfinis ou simplement, de leur existence antérieure dans le champ. Cette option pose toutefois la question du choix des critères d'agrément et des problèmes de contrôle de la qualité par les pouvoirs publics, en particulier dans les services caractérisés par d'importantes asymétries d'information. La participation des pouvoirs publics à la gestion des services peut réduire ces asymétries mais menace la capacité d'initiative autonome des organisations ainsi contrôlées. Cette orientation soulève donc des risques d'isomorphisme contraint, d'arbitraire voire de clientélisme.

Un certain nombre de tendances identifiées dans notre analyse et dans les expériences internationales suggèrent enfin la possibilité d'une troisième voie, réfutant l'opposition binaire entre Etat et marché. Comme les services marchands, ces tendances affirment le caractère individuel des services, en cherchant à les adapter au vécu quotidien des usagers à partir de l'implication des familles et des professionnels. En même temps leur tentative d'hybridation des ressources est ancrée sur deux conceptions complémentaires : les services doivent être accessibles à tous les usagers sur un espace local ; les autorités publiques sont appelées à intervenir pour prendre en charge les bénéfices collectifs que ces services génèrent. La question posée à la régulation publique par ces services est donc celle d'une régulation inédite, qui se distingue de celle des services individuels comme des services (quasi)-collectifs plus traditionnels, pour construire un cadre approprié à leurs logiques. Cette régulation est axée sur la participation élargie des parties prenantes aux services dans la construction et l'évaluation de ceux-ci, tant au niveau de chaque service qu'au niveau de la

gestion territoriale de l'offre et de la régulation sectorielle.

*Au niveau des services*, l'impulsion a en grande partie été donnée par un foisonnement d'initiatives novatrices qui d'une part, assurent leur pérennité en combinant des ressources — marchandes et non-marchandes, voire volontaires — habituellement segmentées dans les systèmes institutionnels et d'autre part, favorisent une participation élargie des parties prenantes (usagers, travailleurs, bénévoles et partenaires locaux) dans la construction et l'évaluation des services.

En accord avec ces pratiques et compte - tenu des limites aux modes de régulation évoqués ci-dessus, se profile l'idée de privilégier *au niveau sectoriel* des procédures partenariales d'évaluation et de définition des critères d'attribution des subventions et des normes professionnelles, en impliquant les différents acteurs concernés. Il s'agit donc d'organiser systématiquement des échanges de points de vue afin que la régulation publique puisse se construire efficacement sur l'expérience des acteurs de terrain.

Enfin, cette approche basée sur des procédures de concertation et d'organisation partenariale entre les parties prenantes aux services aurait aussi un rôle essentiel à jouer dans *une perspective dynamique de développement territorialisé*. Dans cette perspective, il s'agirait entre autres d'envisager le développement de plate - formes locales à l'image de ce qui se fait au Québec ou dans la région du Nord-Pas-de-Calais. Les différents prestataires (économie sociale, secteur public, secteur privé traditionnel) et bailleurs de fonds (usagers, pouvoirs publics, partenaires sociaux,...) y seraient représentés.

Ces structures auraient plusieurs fonctions importantes. D'abord, elles inciteraient à renforcer les dynamiques de partenariats en jouant sur la complémentarité entre les secteurs public et d'économie sociale, mais aussi privé lucratif et informel. Elles seraient aussi des lieux privilégiés de partage d'expériences, susceptibles de générer de nouvelles coopérations et solutions innovantes. Elles pourraient également avoir un rôle explicite de gestion des projets innovants : il s'agirait à la fois de susciter et de sélectionner les projets susceptibles d'explorer de nouvelles voies dans ce champ, de les promouvoir par des subventions au démarrage et de jouer un rôle de catalyseur de ressources en référence aux multiples bénéficiaires associés aux projets. La participation d'un large ensemble d'acteurs — y compris de représentants des usagers — serait à cet égard une condition importante de succès. Enfin, elles joueraient un rôle central dans la construction de la qualité des services, entre autres en offrant un cadre coopératif favorable aux processus d'auto-évaluation et à la promotion de label de qualité.

La réalité passée et présente des services de proximité révèle la coexistence d'une diversité de prestataires (publics, privés lucratifs, d'économie sociale, voire informels) aux finalités et pratiques différentes mais complémentaires et d'une articulation de différents financements — marchands, non-marchands voire volontaires . L'organisation sur cette base d'une économie plurielle et partenariale constitue ainsi l'horizon des modes de régulation envisagés ici, tant au niveau local que sectoriel. Dans cette perspective, l'économie sociale doit être considérée comme un partenaire parmi d'autres dans la régulation de l'offre de services et dans la gestion de leur évolution. Ceci étant dit, l'analyse suggère qu'elle restera aussi toujours — au-delà des partenariats organisés — une forme spécifique et privilégiée d'expression de la société civile,

dans la constitution de services et de formes de solidarités alternatives, explorant les frontières du monde institutionnalisé.

Voilà donc une série de pistes. Toutes ne s'appliquent pas de la même manière dans l'ensemble du champ couvert par les services de proximité. Chacune demande à être approfondie et évaluée jusque dans ses modalités d'application concrète. Elles constituent autant de balises pour des débats qui ne peuvent plus être différés indéfiniment dans ce champ aux enjeux désormais confirmés des services de proximité.

#### Ajout Bibliographie

Gardin L., 2000, Nouvelles activités, nouveaux services, évaluation de la politique régionale, Nord-Pas de Calis, Rapport Final, CRIDA.

Lavile J.L., Nyssens M., 2000, Solidarity-Based Third Sector Organizatios in the "Proximity Services" Field: A European Francophone perspective, Voluntas, March.

Saintrain, M. et Streel, C., 1996, *Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité*, Planning paper n°77, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

## ***CONCLUSION GENERALE***

Par les travaux de recherche dont nous avons tenté de rendre compte de manière très synthétique dans ce cahier, nous avons cherché à améliorer la connaissance de l'économie sociale et, par là, à éclairer conjointement les enjeux de quatre problématiques qui sont au coeur de ce qui fait l'actualité de ce secteur aujourd'hui.

### ***Un enjeu conceptuel***

Souvent utilisée mais aussi fréquemment assimilée à d'autres termes, la notion d'économie sociale ne jouit pas d'une compréhension univoque. La première partie de la recherche a contribué à mettre à jour la base conceptuelle sur laquelle devrait reposer les usages institutionnels. L'économie sociale s'inscrit comme une des notions qui cherche à appréhender le troisième secteur. La définition que nous en retenons la cerne, d'une part, à l'aide de principes éthiques qui sont autant de critères d'appartenance à un ensemble qui se démarque du secteur public et du secteur privé à but de lucre et, d'autre part, dans un but opérationnel elle recourt aux formes juridiques pour en repérer les éléments constitutifs. Par un ensemble de recommandations très concrètes, nous avons également situé les différentes notions-soeurs les unes par rapport aux autres (secteur *nonprofit*, secteur non marchand, insertion par l'économique, services de proximité) en délimitant le plus précisément possible ce qu'elles ont en commun et ce qui les différencie.

### ***Un enjeu statistique***

Dans la deuxième partie de la recherche, en étudiant en profondeur le traitement qu'ils réservent aux associations, nous avons mis en évidence les limites des organismes statistiques officiels à délivrer des données permettant d'établir un schéma d'information statistique satisfaisant pour les associations en Belgique. Pourtant, de récents travaux empiriques exploratoires (menés notamment dans le cadre de ce projet de recherche) démontrent combien le secteur associatif ne peut plus être considéré comme un élément marginal des rouages de l'économie. Pour dépasser les limites des sources de données actuellement disponibles, nous avons émis un ensemble de recommandations. Parmi celles-ci, la proposition d'élaboration d'un schéma de compte satellite est certainement la plus ambitieuse mais aussi, à moyen terme, la plus solide. Elle offre l'avantage de s'inscrire dans une perspective internationale qui lui garantit le relais au niveau des instances chargées de l'élaboration des futures conventions en matière d'appréhension statistique du troisième secteur.

### ***Un enjeu d'évaluation***

Au-delà d'un panorama des différentes initiatives d'insertion par l'activité économique dans le cadre d'organisations d'économie sociale, la troisième partie de la recherche a apporté un éclairage original sur les méthodes d'évaluation au sens large auxquelles il faudrait recourir lorsqu'on aborde des problématiques aussi multi-dimensionnelles que celle de l'insertion des exclus du marché du travail. Derrière la méthodologie et les résultats d'une étude empirique rigoureuse se profile toute la difficulté qu'il y a à appréhender l'impact réel (positif et négatif) des dispositifs "sociaux" sur le bien-être des populations qu'ils visent. De telles démarches

d'évaluation coûts/bénéfices "au sens large" sont pourtant les seules qui peuvent, petit à petit, donner du crédit aux organisations de l'économie sociale ou, d'une manière plus générale, à l'ensemble du secteur non marchand (public et privé).

### *Un enjeu organisationnel*

Enfin, la quatrième partie de la recherche a exploré de manière systématique les enjeux associés à l'organisation des services de proximité et à leurs dynamiques récentes. Articulant une démarche de conceptualisation théorique et un solide support empirique, elle a contribué à mettre en lumière les exigences qui fondent la spécificité des services de proximité ainsi que les risques qui pourrait accompagner la structuration de ce secteur. A partir de ces éléments, les jalons de quatre pistes de réflexion ont été posés. Ils posent la question centrale du financement de ces services par les pouvoirs publics, interrogent la coordination de ce secteur avec d'autres problématiques collectives, questionnent l'articulation entre le financement public et les objectifs politiques et enfin suggèrent une réflexion sur la participation des différentes parties prenantes à la construction et à l'évaluation des services de proximité.

### *Un enjeu démocratique*

Au terme de la recherche, il nous semble essentiel de porter tant nos résultats que les éclairages particuliers qu'ils apportent et les recommandations politiques qui en découlent au niveau du débat public. A cette fin, nous envisageons d'organiser, dans le prolongement de la diffusion de ce cahier de synthèse, un séminaire national de valorisation. Ce sera l'occasion pour les catégories d'acteurs concernés par les questions abordées dans notre recherche de se construire un positionnement par rapport à nos recommandations et aux enjeux du secteur. Ce séminaire s'inscrit tout naturellement comme une étape supplémentaire dans ce large et continu processus de structuration du débat, auquel nous espérons, en tant que scientifiques, avoir contribué un tant soit peu.



## ***BIBLIOGRAPHIE***

(à compléter par les ajouts de HIVA et de l'UCL)

- Adam, S. [1999], *Panorama statistique des mutuelles en Belgique*, Document de travail, Centre d'Economie Sociale, Université de Liège
- Archambault, E.[1991], "Secteur nonprofit et secteur philanthropique aux Etats-Unis", *RECMA*, n°241, pp. 33-51
- Bajoit, G., Franssen, A., [2000], *L'évolution des professions dans le champ social*, à paraître aux éditions Vie ouvrière.
- Commission européenne [1996], *Système européen des comptes - SEC 1995*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes
- Commission européenne [1995], *Les initiatives locales de développement et d'emploi. Enquête dans l'Union Européenne*, document de travail des services de la Commission, Bruxelles
- Conseil Supérieur de l'Emploi [1999], *Avis n°3 concernant l'économie sociale*, Bruxelles
- Conseil Wallon de l'Economie Sociale, [1990], *Rapport à l'Exécutif Régional Wallon sur le secteur de l'Economie Sociale*, Namur
- Defourny, J., Nyssens, M., [1999], *Les entreprises sociales dans les services de proximité en Belgique*, EMES.
- Defourny, J., Mertens, S. [1999], *Le troisième secteur en Europe : un aperçu des efforts conceptuels et statistiques*, Cellule de Prospective de la Commission Européenne
- Defourny, J., Develtere, P., Fonteneau, B. (dir) [1998], *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck, Bruxelles
- Defourny, J. [1998], "La longue marche du concept d'économie sociale", *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XXXVII
- Defourny, J., Favreau, L., Laville, J.L. (dir.) [1998], *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international.*, Editions Desclée de Brouwer, Paris
- Defourny, J., Dubois, P., Perrone, B. [1997], *La démographie et l'emploi rémunéré des A.S.B.L. en Belgique*, Centre d'Economie Sociale, Université de Liège

- Defourny, J., Mertens, S., Salamé, M. [1996], *Le non-marchand, frein ou moteur pour la croissance*, XIIème congrès des économistes belges de langue française, Bruxelles
- Defourny, J., Simon, M., Van Pachterbeke, I. [1996], *L'entreprise d'insertion en Wallonie, Premières leçons de 7 projets-pilotes*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles
- Defourny, J. [1994], *Apports et limites de trois approches courantes des associations*, mimeo Université de Liège
- Defourny, J. (dir.) [1994], *Développer l'entreprise sociale*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles
- Defourny, J. [1990], *L'économie sociale en Wallonie, sources et identité d'un troisième grand secteur*, IXème congrès des économistes belges de langue française
- Delors, J., Gaudin, J. [1979], "Pour la création d'un troisième secteur coexistant avec celui de l'économie de marché et celui des administrations", *Problèmes économiques*, n°1616, pp. 20-24
- Favreau, L., Levesque, B. [1996], *Développement économique communautaire*, Presses de l'Université de Québec, 1996
- Fusulier, B., Mertens, S. [1996], *L'intervalle formateur. Les entreprises de formation par le travail*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles
- Gaussin, C. [1997], "Analyse multidimensionnelle du coût des entreprises de formation par le travail en Wallonie", *Les cahiers du cerisis*, 97/3a, Cerisis, Université Catholique de Louvain.
- Gilain, B., Jadoul, B., Nyssens, M., Petrella, F. [2000] "Les services de proximité et l'insertion : une pluralité de parties prenantes et de bénéficiaires", in *Livre du Cerisis* à paraître aux éditions De Boeck.
- Gilain, B., Nyssens, M. [2000], "Associations et services d'aide à domicile aux personnes âgées en Belgique", in *Service, lien social et emploi*, eds Defourny, J., Laville, J.L., Nyssens, M. [2000], à paraître
- Gilain, B. [1999a], Le rôle des organisations d'économie sociale dans le secteur de l'aide à domicile en Belgique. Apports de la théorie des coûts de transaction, *DP IRES*, n°9905, Louvain-la-Neuve.
- Gilain, B. [1999b], "The Role of Voluntary Nonprofit Organizations in the Production of Social Innovations : The Case of Home Care in Belgium. Theoretical Framework and Research Process", *Document de travail*, IRES/CERISIS, UCL.
- Gilain, B. [1999c], Le rôle des associations dans l'innovation sociale : clés d'analyse pour une

exploration dans le secteur de l'aide à domicile, in *L'économie sociale : Formes d'organisation et institutions*, actes de la XIXème journée de l'association d'économie sociale, Paris I, 9-10 septembre; à paraître en Belgique en avril 2000 dans la revue *Travail-Emploi-Formation*.

Gilain, B., Nyssens, M. [1999], "L'économie sociale dans les services de proximité : pionnière, partenaire", *RECMA*, n°273, pp.27-39.

Gilain, B. [1998], "Les enjeux de l'organisation des services d'aide à domicile : une vue économique", *Les cahiers du cerisis*, 98/7, Cerisis, Université Catholique de Louvain.

Gilain, B., Nyssens, M. [1998], "L'économie sociale dans les services de proximité : pionnière et partenaire dans un champ en développement", *Reflet et Perspectives de la vie économique*, XXXVII, 4, pp. 21-42.

Gilain B., Jadoul, B., Nyssens, M., Petrella F. [1998a], "Les services de proximité. Quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux ?", *Les cahiers du cerisis*, 98/6, Cerisis, Université Catholique de Louvain.

Gilain, B., Jadoul, B., Nyssens, M., Petrella, F. [1998b], "Services de proximité : quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux ?", *Wallonie*, 52, pp.23-30, mai.

Gilain, B., Petrella, F.[1997], "Quelles subventions à la consommation pour le développement des services de proximité ?", in *La mobilité sur le marché du travail, quantification, diagnostic et politiques*, Etude spéciale de l'IRES, septembre, Louvain-la-Neuve, pp. 67-96.

Gui, B. [1991], "The Economic Rationale for the Third-sector. Nonprofit and Other Noncapitalist Organizations", *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol 62(4), pp.551-572.

Institut des Comptes Nationaux [2000], *Comptes nationaux 1998. Partie III Comptes détaillés et tableaux*, Banque Nationale de Belgique, Bruxelles

Jaminon, C., Herman, G. [1998], "Parcours d'insertion et dispositifs. Analyse des pratiques d'insertion socio-professionnelle à La Louvière", *Les cahiers du cerisis*, 98/5, Cerisis, Université Catholique de Louvain.

Janvier, C. [1990] *Evaluation de l'importance économique des associations dans deux communes de la Province de Liège*, mémoire de licence, Université de Liège

Lauwereys, L., Matheus, N., Nicaise, I. [2000], *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen : doelgroepbereik, kwaliteit en doelmatigheid*, Leuven, HIVA, à paraître

Lauwereys, L., Nicaise, I. [1999], *Morfologie van de sociale tewerkstelling*, Leuven, HIVA

- Laville, J.L., Nyssens, M. [2000], "Services à domicile et politiques publiques" in *Service, lien social et emploi*, eds Defourny, J., Laville, J.L., Nyssens, M. [2000], à paraître
- Laville, J.L. [1992], *Les services de proximité en Europe*, Syros Alternatives, Paris
- Lefevre, C. [1997], "Analyse des bénéfices des Entreprises de Formation par le Travail" : un modèle multidimensionnel de la qualité de vie", *Les cahiers du cerisis*, 97/3b, Cerisis, Université Catholique de Louvain.
- Lévesque, B., Malo, M.-C., Girard, J.-P., [1999], "L'ancienne et la nouvelle économie sociale", dans Defourny, J., Develtere, P., Fonteneau, B.(eds), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck, Paris et Bruxelles, pp. 195-215.
- Maree, M., Mignot, D. [2000], *Proposition "Delfin", recommandations pour une révision de la Nace-Bel à 5 digits*, document de travail, Centre d'Economie Sociale, Université de Liège
- Maree, M., Saive, M.-A. [1983], *Economie sociale et renouveau coopératif, définitions et problèmes de financement*, CIRIEC, Working paper 83/07, Liège
- Mertens, S. [2000], *Du traitement des associations par les appareils statistiques officiels à la nécessaire construction d'un compte satellite*, Centre d'Economie Sociale, Université de Liège, à paraître
- Mertens, S. [1999], "Nonprofit Organisations and Social Economy : Two Ways of Understanding the Third Sector", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 70:3, pp. 501-520
- Mertens, S., Marée, M. [1999], "L'importance de l'emploi dans le secteur non marchand", *Non Marchand*, 1999/2 - n°4, pp. 11-27
- Mertens, S., Adam, S., Defourny, J., Marée, M., Pacolet, J., Van de putte, I. [1999], "The Nonprofit Sector in Belgium - Results of a Pilot Survey : Statistical Overview and Elements of an International Comparison" in Salamon, L. *et al.* [1999] *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project
- Mertens, S., Simon, M. [1997], "Vers une nouvelle définition de l'économie sociale en Flandre", *Traverses, le magazine de l'économie sociale et de la vie associative*, n°128
- Mignot, D., Defourny, J., Leclerc, A. [1998], "Un siècle d'histoire coopérative à travers les statistiques de l'ACI", *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Coopérative*, CIRIEC, vol.70, n°1, pp. 75-106
- Milgrom, P., Roberts, J. [1997], *Economie, organisation et management*, De Boeck Université, Paris - Bruxelles

- Navez, F., Noël, J. [2000], *Vademecum pour l'accès des P.M.E., artisans et entreprises sociales aux marchés publics*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, à paraître
- Navez, F. (en collaboration avec Demonty, B. et Demarche, J.M.) [2000], *Orientations et proposition de modifications législatives pour la Belgique*, Digestus - network for new law on social enterprises in Europe, à paraître
- Nyssens, M. [1998], "Raisons d'être des associations et théorie économique", *IRES DP*, n°9811, Louvain-la-Neuve.
- Nyssens, M., Laville, J.L. [1996]. Les services de proximité : un enjeu de société, Conseil économique et social de la Région Wallonne, *Wallonie*, 48, 1996-6, 23ème année.
- Nyssens, M., Petrella, F. [1996a], L'organisation des services de proximité à Charleroi : vers une économie plurielle ? *Les cahiers du CERISIS*, 96/1. Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale [CERISIS] - Hainaut, UCL.
- Nyssens, M., Petrella, F. [1996b], "Le développement des services de proximité : vers une économie plurielle ?", contribution pour le 12ème *Congrès des Economistes belges de Langue française*, in : Rapport commission 1: "Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre ?", chapitre 8, pp.190-210.
- Nyssens, M. [1995], "Les enjeux sous-jacents à la structuration des services de proximité", in *Activité, Travail, Emploi*, rapport de l'IRES, Programme Travail et Non-Travail dans la société de demain, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, Vol.9, pp.81-111.
- Rock, Ch., Klinedinst, M.[1994], "L'économie sociale aux Etats-Unis. Critères et organisations", *RECMA*, n°253-254, pp. 147-165
- Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, W.and Associates [1999], *Global Civil Society. Dimensions of the nonprofit sector*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. and Associates [1998], *The Emerging Sector Revisited. A Summary*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, Baltimore
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. [1997], *Defining the Nonprofit Sector, a Cross-national Analysis*, The Johns Hopkins Sector Series, Baltimore
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. [1996], *The Emerging Nonprofit Sector : an Overview*, Manchester University Press, Manchester
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. [1994], *The Emerging Sector : the Nonprofit Sector in Comparative Perspective. An Overview*, The Johns Hopkins University, Baltimore

Salamon, L.M., Anheier, H.K. [1992a], "In Search of the Nonprofit Sector, I. The question of Definitions", *Voluntas*, vol.3, n°2, pp. 125-151

Salamon, L.M., Anheier, H.K. [1992b], "In Search of the Nonprofit Sector, II. The problem of classification *Voluntas*, vol.3, n°3, pp. 267-310

Simon, M. [1999], "L'entreprise d'insertion en Wallonie, un coup de pouce à l'intégration sociale", *RECMA*, n°274, PP. 52-68

Simon, M.[1998], *L'entreprise d'insertion à l'épreuve de la réalité économique*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles

Simon, M.[1997], "Les différents types d'entreprises d'insertion par l'économie en Belgique francophone", in *Les entreprises sociales et la lutte contre l'exclusion dans six pays de l'Union Européenne*, Paris, CNEI, Commission Européenne, DGV, pp. 47-70