

L'économie sociale dans les services de proximité : pionnière, partenaire

par B. Gilain (*) et M. Nyssens (**), avec la collaboration de B. Jadoul et F. Petrella

Résumé

Cet article investit le champ des services de proximité, en croisant approches théoriques et analyses empiriques issues d'observations sur le territoire de Charleroi, en Belgique. A partir des caractéristiques inhérentes au concept, les auteurs identifient les enjeux associés aux services de proximité, aussi bien pour l'utilisateur que pour la collectivité. Dans ce contexte, quel est le rôle spécifique de l'économie sociale ? En considérant quatre domaines de prestation de ces services – aide à domicile, accueil de la petite enfance, développement de quartier, aide au logement –, l'étude menée sur le terrain révèle une diversité de prestataires parmi lesquels les associations occupent une place prépondérante, devant le secteur public. Les typologies établies permettent de situer les différentes organisations impliquées au regard de critères tels que le mode de financement – marchand ou non marchand – ou le degré d'implication des acteurs. A l'appui des théories économiques se dégagent ainsi différentes facettes du rôle des associations dans le champ des services de proximité : innovation, "réponses particulières"... Ces éléments amènent à relativiser l'objectif d'insertion de personnes peu qualifiées souvent attribué à ces services et permettent de dégager quelques orientations pour des politiques publiques qui viendraient soutenir le rôle de l'économie sociale, en complémentarité avec une pluralité d'acteurs.

Sommaire

Le concept de service de proximité et les enjeux qu'il révèle

Du rôle de l'économie sociale dans les services de proximité : une étude empirique

Présence de l'économie sociale dans les services de proximité
De l'innovation sociale
De l'articulation des financements marchands et non marchands dans les associations
De l'implication d'une diversité d'acteurs dans les associations

L'apport des théories économiques sur le rôle des associations

Des ressources mobilisées
De l'implication des acteurs

Perspectives sur le plan des politiques publiques : élargir les objectifs au-delà de l'insertion et promouvoir une économie plurielle

Autour du financement des services
Des partenariats à développer dans une dynamique de développement local

(*) Assistant de recherche au Centre de recherches interdisciplinaires sur la solidarité et l'innovation sociale (Cerisis) et à l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires), université catholique de Louvain (UCL).

(**) Professeur, Cerisis et Ires, département des sciences économiques, UCL (3, place Montesquieu, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique. Email : nyssens@ires.ucl.ac.be).

Dans cette contribution, nous proposons une analyse du rôle de l'économie sociale dans le champ des services de proximité. Cette analyse se fonde sur une recherche développée par le Cerisis ⁽¹⁾ qui combine une étude empirique des organisations prestataires de ces services sur un territoire particulier (Charleroi, Belgique) et l'éclairage théorique de la littérature sur les raisons d'être des associations ⁽²⁾. Cette recherche nous permet de situer le rôle de l'économie sociale grâce à une analyse des enjeux propres à ces services et à leur mode d'organisation.

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 des gisements potentiels d'emplois. La réflexion sur le rôle de l'économie sociale dans ce domaine se justifie, d'une part, par les nombreuses initiatives qu'elle a développées et, d'autre part, par les analyses qui depuis quelques années soulignent les limites de la synergie marché-Etat pour organiser des réponses adaptées à ces demandes (Laville, 1992; Laville et Nyssens, 1996).

Cette réflexion se situe dans un contexte spécifique de politiques publiques tendant à se focaliser sur les emplois qui pourraient être créés par ces activités et accordant de ce fait peu d'attention à la diversité des services concernés – aide aux personnes, amélioration du cadre de vie, animation de quartier, etc. – et à la

multiplicité des enjeux qui y sont associés. Pour cerner les questions sous-jacentes au développement de ce secteur et notamment celle du rôle de l'économie sociale, il s'agit au contraire de mettre en évidence l'ensemble des enjeux associés aux services de proximité, en termes de confiance et de bénéfices collectifs, au-delà des emplois créés.

Nous procédons en quatre étapes. Nous commençons par situer brièvement les enjeux qui traversent les services de proximité au-delà de leur hétérogénéité. Ensuite, nous présentons les principaux résultats de notre analyse empirique du point de vue du rôle de l'économie sociale dans ce champ. Nous poursuivons en faisant le point sur ce que la théorie économique permet d'en dire. Nous concluons par les pistes que cette analyse suggère pour des politiques publiques qui tiendraient mieux compte des enjeux identifiés et de la place de l'économie sociale.

Le concept de service de proximité et les enjeux qu'il révèle

Nous avons défini 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”* (Nyssens et Petrella, 1996; Laville et Nyssens, 1996). Cette définition a l'avantage de mettre en évidence des caractéristiques centrales pour comprendre les enjeux communs de ces services au-delà des multiples énumérations qui varient selon les études et répondent essentiellement à des considérations pragmatiques. Une première caractéristique clé est la “proximité”. Celle-ci permet (en grande partie) de comprendre les enjeux de l'emploi

(1) Ces recherches ont bénéficié de l'appui de la région wallonne et du Fonds social européen dans le cadre de l'objectif 1, ainsi que des SSTC.

(2) Gilain, Jadoul, Nyssens, Petrella (1998) et Gilain (1998).

et de la confiance dans ces services. La proximité objective signifie que ces services sont abrités de la concurrence internationale, tandis que la proximité subjective de nombre d'entre eux suppose un contenu en travail important et limite leur standardisation, ce qui implique des gains de productivité plus faibles que dans d'autres secteurs à haute intensité technologique. C'est la raison pour laquelle 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 (Tirole, 1988) –, il s'agit d'un enjeu encore plus important dans le cas des services relationnels, dont la qualité est étroitement liée à la construction de la relation entre le prestataire et l'utilisateur. L'organisation des services doit donc en tenir compte.

La deuxième caractéristique mise en évidence est la dimension collective des services. Celle-ci appelle en effet des modalités d'organisation spécifiques. Certains services, par exemple en matière d'environnement, sont collectifs par nature, au sens où ils bénéficient de manière indivisible à l'ensemble de la collectivité. Plus généralement, la plupart des 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⁽³⁾, c'est-à-dire

(3) Le caractère collectif des externalités signifie qu'elles sont non rivales et non exclusives (Mass-Colell *et al.*, 1995). Pour de plus amples développements sur ce concept, voir Petrella *in* Gilain, Jadoul, Nyssens, Petrella (1998).

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, par exemple, engendre 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 de développement local. Or, dans le contexte de chômage que nous connaissons, les discours et les politiques publiques tendent 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 (aide aux personnes dépendantes, garde d'enfants...) relèvent de l'intérêt collectif, au sens où l'accès à ces services soulève un enjeu d'équité. Cette dimension collective est importante, parce qu'elle implique que le marché ne permet pas une allocation efficace des ressources dans ces services⁽⁴⁾ et qu'une intervention des pouvoirs publics se justifie pour en asseoir le développement. Cette intervention porte en particulier sur le financement des services, leur production pouvant être déléguée à des organismes tiers ou être prise en charge par les pouvoirs publics eux-mêmes. Elle peut également prendre la forme d'une régulation venant régir le prix, la quantité ou la qualité des services. Le mode d'organisation des services de proximité est donc marqué par l'intervention publique.

(4) L'efficacité est définie au sens du critère de Pareto, c'est-à-dire qu'une allocation des ressources est "pareto-optimale" s'il est impossible de modifier cette allocation de manière à augmenter le bien-être de certains individus sans détériorer le sort d'au moins un autre individu.

Du rôle de l'économie sociale dans les services de proximité : une étude empirique

On évoque fréquemment le rôle de l'économie sociale ⁽⁵⁾ dans le champ des services de proximité en référence aux nombreuses organisations privées non lucratives qui développent des pratiques spécifiques dans ce domaine. Dans cette section, nous étudions la présence de l'économie sociale dans les services de proximité et ses caractéristiques pour tâcher de préciser ce que serait sa spécificité dans ce domaine.

Pour ce faire, nous nous appuyons sur l'étude réalisée par le Cerisis, à Charleroi, au sein de quatre créneaux bien représentatifs de la diversité des services de proximité, à savoir l'aide à domicile, l'accueil de la petite enfance, le développement de quartier et l'aide au logement. L'enquête a été menée en 1996, auprès de 92 organisations actives dans ces créneaux et employant au total plus de 1 500 personnes ⁽⁶⁾.

(5) En Wallonie, les critères établis par le Conseil wallon de l'économie sociale (CWES) constituent une référence pour appréhender l'économie sociale (parfois appelée "tiers secteur") [Defourny, 1992]. L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que finalité de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique et primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. En ce sens, l'économie sociale ne se réduit pas aux seules associations à but non lucratif. Cependant, nous verrons que, dans le domaine des services de proximité, c'est essentiellement sous cette forme qu'elle est présente.

(6) L'enquête s'est voulue exhaustive sur le territoire et dans les créneaux choisis, à quelques exceptions près.

Présence de l'économie sociale dans les services de proximité

Le tableau 1 nous montre que 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, des coopératives ⁽⁷⁾ et des organisations privées à but lucratif (indépendants et petites entreprises). Néanmoins, l'essentiel de l'activité se partage entre les secteurs public et d'économie sociale.

Dans ce contexte caractérisé par une pluralité d'acteurs, peut-on discerner une spécificité de l'économie sociale ? Pour répondre à cette question, nous nous référons à deux démarches complémentaires : d'une part, l'étude de l'histoire des services ⁽⁸⁾ et, d'autre part, l'étude des caractéristiques, révélées par l'enquête, des prestataires impliqués aujourd'hui dans ces services.

De l'innovation sociale

L'histoire révèle que les associations ont souvent joué un rôle de pionnières en défrichant des demandes sociales émergentes non solvables sur le marché et en ouvrant, de la sorte, la voie à une action subséquente de l'Etat. C'est ainsi que les premiers services d'aide à domicile ont été créés par des associations sensibilisées aux besoins des mères de famille nombreuse dans la gestion du domicile et l'éducation des enfants. Ces services

(7) L'ensemble des coopératives regroupe principalement les sociétés de logement social, qui sont très proches du secteur public. L'activité des mutualités dans le domaine des services de proximité est en général prestée *via* des associations. Dans les services de proximité, le cœur de l'économie sociale se situe donc dans sa branche associative.

(8) Cette démarche a été approfondie en particulier dans le domaine de l'aide à domicile. Cf. Nyssens (1996) et Gilain (1998).

Tableau 1
Répartition des équivalents temps plein par secteur et par créneau
(n = 100)

Secteur	Associatif	Coopératif	Privé lucratif	Public	Total
Créneau					
Aide à domicile	47,5 %	1 %	0,5 %	51 %	100 %
Développement de quartier	79 %	0 %	0 %	21 %	100 %
Enfance	66 %	0 %	4 %	30 %	100 %
Logement	5 %	94 %	1 %	0 %	100 %
Total	48,5 %	16,5 %	2 %	33 %	100 %

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

fonctionnaient alors principalement sur une base bénévole. Par la suite, ces associations ont mobilisé leurs relais politiques afin d'inciter l'implication des pouvoirs publics dans le financement et la régulation de ces activités. Par son intervention, l'Etat a reconnu que ces services généraient non seulement des bénéfices privés, mais aussi des bénéfices collectifs. L'Etat a mis en place des modes de financement subventionnant la production de ces services "lui conférant, en contrepartie, un pouvoir d'édiction de normes et de contrôle" (Laville, 1996). Son intervention a donc eu un impact important sur le mode d'organisation des services, par exemple au niveau de leur professionnalisation ou de leur tarification, le plus souvent liée à la capacité contributive des usagers. Si l'Etat intervient dans le financement et la régulation de ces services, les prestations qu'il soutient sont le plus souvent réparties entre les pouvoirs publics (notamment les pouvoirs publics locaux) et les associations. C'est ainsi que se sont structurés les services d'aide à domicile, mais aussi l'accueil de la petite enfance ou le logement social.

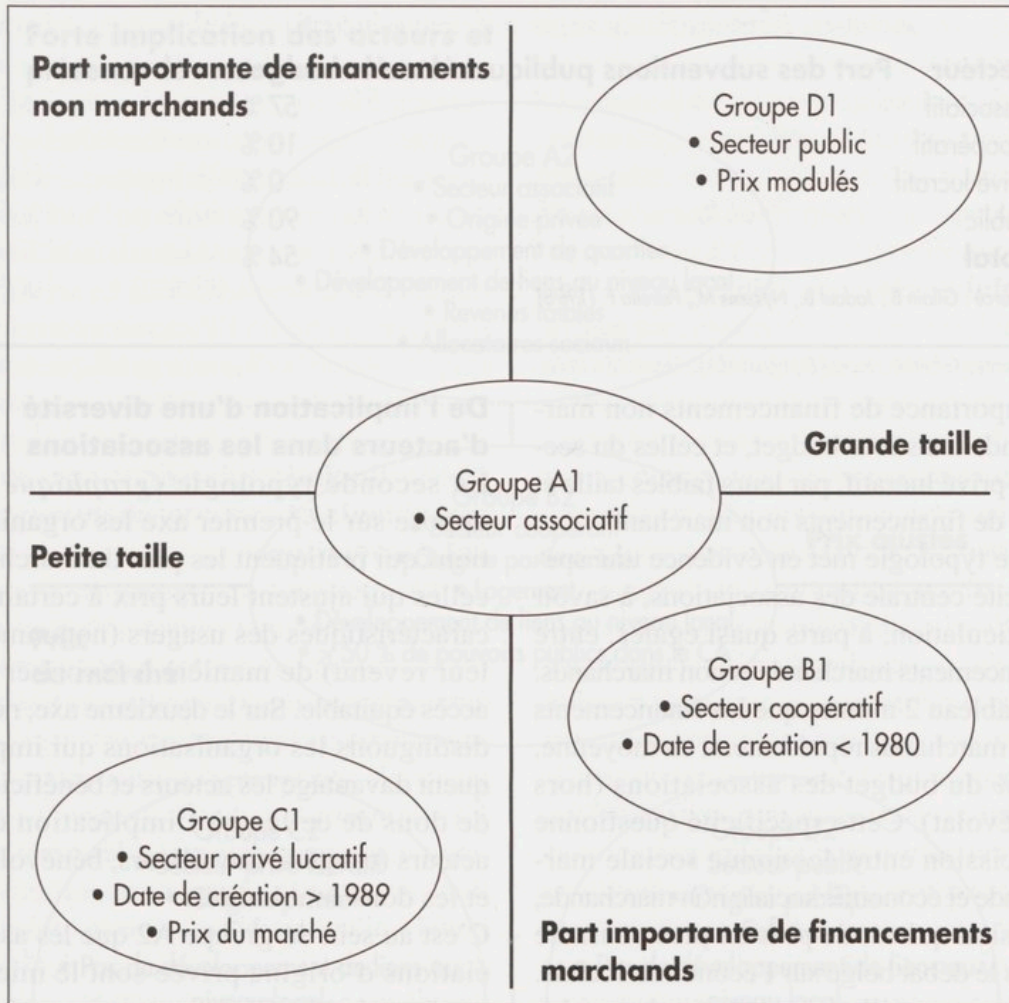
De l'articulation des financements marchands et non marchands dans les associations

L'étude des caractéristiques des organisations reprises dans l'enquête au moyen d'une analyse factorielle ⁽⁹⁾ a permis, entre autres choses, de dresser deux typologies suggérant deux hypothèses supplémentaires quant à la spécificité des associations.

La première typologie (*graphique 1*) oppose, sur un premier axe, les organisations de petite taille aux organisations de grande taille (du point de vue du budget et du nombre de travailleurs) et, sur un deuxième axe, les organisations bénéficiant dans leur budget d'une part importante de financements non marchands (les

(9) Il s'agit d'une méthode d'analyse statistique descriptive multivariée qui a pour objectif de simplifier et d'interpréter un ensemble de données peu lisibles au premier abord en passant d'un grand nombre de variables à un petit nombre de nouvelles variables, tout en perdant le moins d'informations possibles. Compte tenu de la nature des variables, une analyse en composantes principales non linéaires ou *princals* a été utilisée. Nous remercions Bertrand Jadoul pour le travail de traitement de ces données.

Graphique 1 Typologie des services de proximité selon la taille et la nature du financement des organisations



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

N. B. : Les différents groupes correspondent à des situations types. Il ne s'agit en aucun cas de représenter l'ensemble des situations rencontrées.

subventions) aux organisations s'appuyant principalement sur des financements marchands (c'est-à-dire la contribution directe des usagers).

C'est au sein du groupe A1 que sont le mieux représentées les associations, groupe caractérisé par une situation moyenne du

point de vue de la taille et du point de vue de la part des financements non marchands dans le budget. En revanche, les situations des autres groupes, où prédominent les organisations des autres secteurs, sont plus tranchées. Les organisations du secteur public se caractérisent en particulier par

Tableau 2
Part moyenne des subventions publiques
dans le budget des organisations (n = 85)

Secteur	Part des subventions publiques dans le budget
Associatif	57 %
Coopératif	10 %
Privé lucratif	0 %
Public	90 %
Total	54 %

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

l'importance de financements non marchands dans leur budget, et celles du secteur privé lucratif, par leurs faibles taille et part de financements non marchands.

Cette typologie met en évidence une spécificité centrale des associations, à savoir l'articulation, à parts quasi égales, entre financements marchands et non marchands. Le tableau 2 montre que les financements non marchands représentent, en moyenne, 57 % du budget des associations (hors bénévolat). Cette spécificité questionne la scission entre économie sociale marchande et économie sociale non marchande, scission qui est de plus en plus courante dans le débat belge sur l'économie sociale. Notons par ailleurs que la tendance des politiques actuelles à soutenir le développement des services de proximité sous l'angle de la création d'emplois, voire de l'insertion des moins qualifiés, se traduit par l'augmentation de la part des subventions liées aux politiques actives de l'emploi aux dépens du financement structurel des services. On constate ainsi que, dans chaque organisation, un quart des travailleurs en moyenne est employé par le biais de ces politiques. Dans le secteur associatif, en moyenne 40 % des travailleurs en dépendent.

De l'implication d'une diversité d'acteurs dans les associations

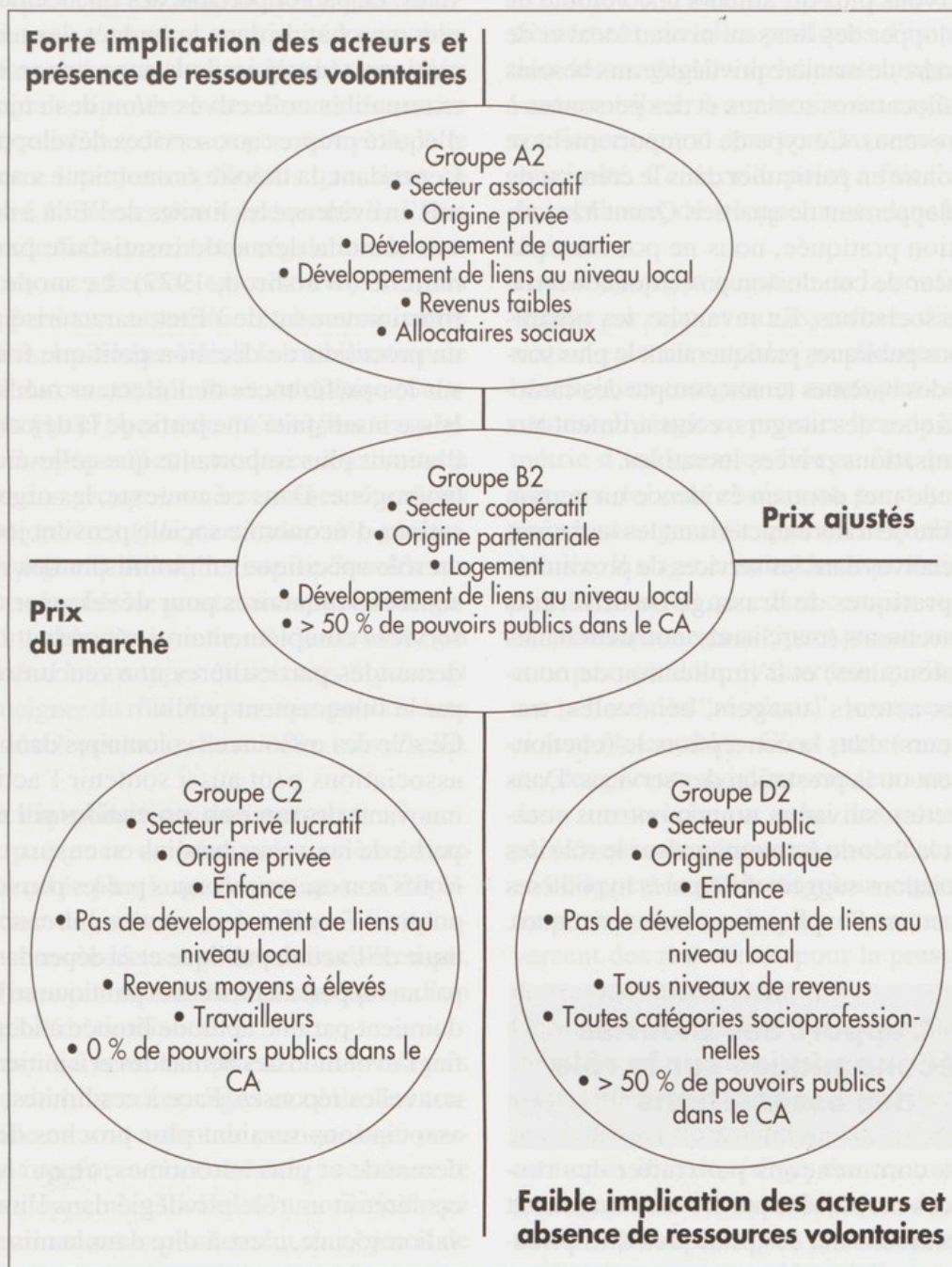
La seconde typologie (*graphique 2*) oppose sur le premier axe les organisations qui pratiquent les prix du marché à celles qui ajustent leurs prix à certaines caractéristiques des usagers (notamment leur revenu) de manière à favoriser un accès équitable. Sur le deuxième axe, nous distinguons les organisations qui impliquent davantage les acteurs et bénéficient de dons de celles où l'implication des acteurs (usagers, travailleurs, bénévoles) et les dons sont limités.

C'est au sein du groupe A2 que les associations d'origine privée sont le mieux représentées ⁽¹⁰⁾. Ce groupe se caractérise par une implication des acteurs et une mobilisation de dons plus importantes que la moyenne ⁽¹¹⁾; il s'oppose (principalement sur le deuxième axe) aux groupes dans

(10) En effet, une minorité d'associations ont été créées sous l'impulsion des pouvoirs publics. Elles peuvent donc être plutôt considérées comme des "auxiliaires de l'Etat", distinctes des associations autonomes.

(11) Dans les faits, les dons représentent 7 % en moyenne du budget des associations étudiées, et l'enquête a recensé, à côté des 1557 travailleurs rémunérés, 401 bénévoles (hors administrateurs) actifs pour l'essentiel dans les associations.

Graphique 2 Typologie des services de proximité selon le comportement des organisations



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

N. B. : Les différents groupes correspondent à des situations types. Il ne s'agit en aucun cas de représenter l'ensemble des situations rencontrées.

lesquels sont mieux représentés le secteur public et le secteur privé à but lucratif, qui, tous les deux, impliquent moins les acteurs que la moyenne. En outre, dans le groupe le plus caractéristique des associations, nous observons plus qu'ailleurs une volonté de développer des liens au niveau local et de répondre de manière privilégiée aux besoins des allocataires sociaux et des personnes à bas revenus. Ce type de comportement se rencontre en particulier dans le créneau du développement de quartier. Quant à la tarification pratiquée, nous ne pouvons pas avancer de conclusion en ce qui concerne les associations. En revanche, les organisations publiques pratiqueraient le plus souvent des barèmes tenant compte des caractéristiques des usagers, contrairement aux organisations privées lucratives.

L'étude met donc en évidence un certain nombre de traits caractérisant les initiatives associatives dans les services de proximité : des pratiques de brassage de différents financements (marchands, non marchands et volontaires) et d'implication de nombreux acteurs (usagers, bénévoles, travailleurs) dans la conception, le fonctionnement ou la prestation des services. Dans la section suivante, nous montrons comment la théorie économique sur le rôle des associations suggère différentes hypothèses permettant d'expliquer ces caractéristiques.

L'apport des théories économiques sur le rôle des associations ⁽¹²⁾

Nous commençons par traiter des ressources mobilisées par les associations et poursuivons sur les pratiques d'implication des acteurs.

(12) Sur l'apport du choix institutionnel dans le débat sur les services de proximité, voir Enjolras (1993). Pour une revue de la littérature sur ce thème, on peut notamment se référer à Nyssens (1998).

Des ressources mobilisées

Nous avons déjà indiqué que la production de bénéfices collectifs par nombre de services de proximité justifie l'intervention de l'Etat dans le financement des services. La part importante des financements non marchands dans le budget des associations témoigne de l'importance des externalités collectives et/ou des enjeux d'équité propres aux services développés. Cependant, la théorie économique a aussi mis en évidence les limites de l'Etat à couvrir toute la demande insatisfaite par le marché (Weisbrod, 1977). Le mode de fonctionnement de l'Etat, caractérisé par un processus de décision politique fondé sur les préférences de l'électeur médian, laisse insatisfaite une partie de la demande d'autant plus importante que celle-ci est hétérogène. Dans ce contexte, les organisations d'économie sociale peuvent jouer un rôle spécifique en mobilisant des ressources volontaires pour développer des services complémentaires répondant aux demandes particulières non rencontrées par le financement public.

Ce rôle des ressources volontaires dans les associations peut aussi soutenir l'action innovante de certaines associations par rapport à de nouveaux besoins ou enjeux collectifs non encore reconnus par les pouvoirs publics. En effet, le caractère bureaucratique de l'action publique et sa dépendance par au rapport au processus politique se traduiraient par une aptitude limitée à identifier l'évolution des demandes et à initier de nouvelles réponses. Face à ces limites, les associations seraient plus proches de la demande et plus autonomes, ce qui leur conférerait un rôle privilégié dans l'innovation sociale, c'est-à-dire dans la mise en œuvre de premières réponses à des demandes sociales émergentes (Salamon, 1987; Douglas, 1987). Cette analyse s'appliquerait particulièrement au rôle historique des associations dans le développement de

plusieurs des services étudiés. Elle pourrait également se révéler pertinente pour expliquer le rôle des ressources volontaires dans un certain nombre d'initiatives plus récentes. Le fait que, parmi les organisations de l'enquête, les associations soient plus nombreuses à s'adresser en priorité à un public défavorisé pourrait ainsi être le signe d'un souci de répondre à des demandes encore non satisfaites dans une perspective de lutte contre l'exclusion. Notons que, dans ce cadre, l'intervention subséquente de l'Etat dans le financement et la régulation des services est attendue en raison des limites propres aux associations, à savoir, entre autres, les limites liées à la mobilisation de ressources sur une base volontaire (Salamon [1987] parle de "*l'insuffisance philanthropique*") et la tendance à se limiter à certains groupes ou à certaines situations particulières ("*le particularisme philanthropique*"). Ainsi, l'existence dans les services étudiés de prestataires publics largement subventionnés et s'adressant en général à tous types de revenus ⁽¹³⁾ pourrait témoigner du rôle des pouvoirs publics dans le développement d'une offre universelle.

De l'implication des acteurs

La présence de bénévoles relève d'un ensemble plus large de pratiques d'implication des acteurs, associées à l'importance accordée aux externalités collectives, à l'innovation sociale et à la création d'un capital de confiance.

Premièrement, l'implication des usagers (ou de leur entourage) et celle des travailleurs sont autant de pratiques qui peuvent renforcer la cohésion sociale et le développement local. Les associations qui mentionnent explicitement un objectif de création de liens au niveau local pourraient

(13) Avec une exception notable dans l'aide à domicile, liée au rôle de l'aide sociale publique pour répondre aux besoins des plus démunis.

particulièrement s'inscrire dans cette logique. Deuxièmement, la proximité avec cette diversité d'acteurs permet aussi de développer des services innovants grâce à une construction conjointe de l'offre et de la demande (Laville, 1992). Enfin, troisièmement, de telles pratiques d'implication des usagers ou de leur entourage peuvent contribuer à construire un capital de confiance central dans certains services de proximité. Ce dernier point a fait l'objet de nombreux développements dans la littérature.

Tout d'abord, la question de la confiance se pose par rapport aux asymétries d'information existant entre les prestataires et les bénéficiaires (usagers ou autres parties prenantes). Il s'agit en premier lieu de l'asymétrie d'information liée au fait que les usagers doivent choisir un prestataire *a priori*, sans garantie quant à la qualité du service. Il s'agit ensuite des asymétries *ex post* liées au fait que, dans certains cas, les bénéficiaires ne participent pas au service et ne peuvent donc évaluer leur qualité que sur la base des "résultats", lorsque ceux-ci sont observables. C'est par exemple le cas des parents qui déposent leurs enfants dans une crèche ou celui des pouvoirs publics qui subventionnent un service, mais en délèguent la production à un organisme tiers, ou encore celui des donateurs qui versent des ressources pour la prestation de services à des tiers.

Cependant, l'information n'est pas seulement asymétrique, elle est aussi fondamentalement incomplète, en particulier dans le cas des services relationnels. En effet, il est impossible de rédiger des contrats qui précisent toutes les caractéristiques des prestations, dans de multiples circonstances. La qualité de ces services dépend d'une coproduction entre l'utilisateur et le prestataire, spécifique à chaque transaction.

Ces conditions d'information imparfaite peuvent entraîner le développement de

comportements opportunistes de la part de certains prestataires aux dépens des bénéficiaires de services. Dans les services relationnels, ce danger est d'autant plus grand que la construction d'une relation avec un prestataire constitue pour les usagers un investissement spécifique important qui les rend particulièrement vulnérables au changement. Cette situation permet à l'organisation de jouir d'une position de monopole *ex post*. Les prestataires sont donc incités à saisir des opportunités pour exploiter une part de la quasi-rente de ces investissements, et ce au détriment des utilisateurs.

Face à ce risque, la construction d'un capital de confiance est donc centrale pour le développement des services concernés. Le statut juridique de l'association, avec sa contrainte de non-redistribution du profit, peut constituer un signal de confiance pour les parties extérieures, dans la mesure où celle-ci n'inciterait pas à tirer profit de l'asymétrie ou de l'incomplétude de l'information. Mais si cet argument a été central au sein de la littérature anglo-saxonne des organisations non lucratives (Hansmann, 1987), il est de plus en plus reconnu que cette condition n'est certainement pas suffisante, ni même nécessaire pour construire une relation de confiance (Ortmann et Schlesinger, 1997). L'absence de but lucratif n'empêche pas les gestionnaires des associations de poursuivre d'autres objectifs que le profit explicite ne rencontrant pas les intérêts des bénéficiaires. L'implication des acteurs relevée par l'enquête est dès lors une voie complémentaire pour bâtir cette confiance. Certains auteurs soulignent ainsi l'importance de la représentation des parties prenantes extérieures (usagers, donateurs...) dans les organes de prise de décision (comme le conseil d'administration) ou dans le fonctionnement de l'organisation (Ben-Ner et Van Hoomissen, 1991). D'autres

soulignent les avantages d'une organisation à parties prenantes multiples, c'est-à-dire dont la propriété est partagée par plusieurs types de parties prenantes (Borzaga, 1997; Pestoff, 1995).

L'enquête, éclairée par les théories des associations, nous fournit donc des éléments qui suggèrent un mode d'organisation spécifique aux associations et qui 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, l'économie sociale a un rôle d'innovation sociale, c'est-à-dire de révélation de nouvelles demandes auxquelles correspondent, généralement, des bénéfices collectifs (équité et externalités). Pour ce faire, l'économie sociale s'appuie, d'une part, sur l'articulation de financements marchands et non marchands et de ressources volontaires et, d'autre part, sur des pratiques 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.

Ensuite, l'économie sociale garde généralement une spécificité dans ces 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 un mode démocratique impliquant les travailleurs ou les usagers à la gestion⁽¹⁴⁾. Ces pratiques peuvent contribuer à développer un capital de

(14) A ce niveau, la question est ouverte de savoir si de telles pratiques sont durablement spécifiques à l'économie sociale ou si elles appellent au contraire une généralisation à travers le développement de la régulation publique, auquel cas ces pratiques constitueraient une autre forme d'innovation sociale du point de vue d'un mode de fonctionnement démocratique ou impliquant les usagers.

confiance. Il peut aussi s'agir de réponses 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. Ainsi, certaines demandes d'accompagnement émanant de personnes âgées souffrant de solitude ne peuvent être rencontrées que par des services bénévoles organisés par des associations.

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⁽¹⁵⁾, 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 et entre le marchand et le non-marchand.

Perspectives sur le plan des politiques publiques : élargir les objectifs au-delà de l'insertion et promouvoir une économie plurielle

L'analyse a montré qu'il faut réfléchir à l'intervention des pouvoirs publics dans les services de proximité en termes d'adaptation d'un champ dans lequel de nombreux acteurs et de nombreux modes de financement sont déjà présents, afin de répondre aux demandes croissantes. Il est également crucial de reconnaître la pluralité des enjeux collectifs, outre l'insertion des personnes peu qualifiées, et de tenir compte de la diversité des services.

Une telle approche implique en particulier de sortir de la vision réductrice selon

(15) Sur la notion d'économie plurielle, voir Roustang *et al.* (1996) et Evers (1995).

laquelle les services de proximité et les initiatives d'économie sociale se résument à un "secteur d'insertion" pour chômeurs peu qualifiés⁽¹⁶⁾ et de promouvoir une économie plurielle au sein de laquelle l'économie sociale joue un rôle spécifique.

Deux axes se dégagent dès lors en termes de politiques publiques soutenant les services de proximité⁽¹⁷⁾ : celui du financement et celui des dynamiques de partenariat.

Autour du financement des services

Le financement public des services constitue un enjeu majeur compte tenu des bénéfices collectifs associés aux services de proximité. Les formules de ce financement sont en effet multiples et orientent largement l'organisation des services : subventions à la consommation ou à la production, subventions ciblées sur certaines organisations, activités ou certains types de travailleurs, etc. (Gilain et Petrella, 1997). Le choix des modalités des subventions doit donc être éclairé par les enseignements sur le rôle des différents prestataires (privé lucratif, économie sociale, public, informel), l'importance et le type de bénéfices collectifs et donc les politiques concernées (emploi, aide aux

(16) Ceci est particulièrement vrai compte tenu de la confusion fréquente entre les services de proximité et les agences locales pour l'emploi (ALE) créées dernièrement par les pouvoirs publics belges dans une optique d'insertion. Les ALE, auprès desquelles l'inscription est obligatoire pour les chômeurs de longue durée, permettent aux chômeurs et bénéficiaires du revenu minimum d'existence de travailler au maximum quarante-cinq heures par mois, en recevant 4 euros par heure et en gardant leur allocation (chômage ou revenu minimum d'existence), dans des activités qui ne sont pas organisées par le marché (aide ménagère, petit jardinage...).

(17) Pour une réflexion sur les politiques publiques dans le champ des services de proximité, voir aussi Cette *et al.* (1996).

familles...), les qualifications requises pour répondre efficacement aux besoins, etc. L'analyse suggère quatre réflexions, la première liée à la question de l'incidence actuelle des politiques de l'emploi dans ces services, les trois autres liées aux spécificités de l'économie sociale.

Premièrement, les politiques de l'emploi, qui constituent une part importante des subventions, sont instrumentalisées par les organisations dans la mesure où elles deviennent une source incontournable de financement, sur laquelle elles doivent s'appuyer pour développer leurs activités, bien que leur objectif premier ne soit pas la réinsertion des travailleurs. En effet, seules 14 % des organisations impliquées dans ces services poursuivent explicitement un objectif d'insertion des travailleurs⁽¹⁸⁾. De plus, les travailleurs impliqués dans les services de proximité et ne disposant d'aucune qualification représentent moins de 20 % des emplois. Cela met en cause l'idée que ces services constituent un lieu d'insertion privilégié pour les moins qualifiés⁽¹⁹⁾. Il y a donc une contradiction entre des financements qui impliquent la création de postes temporaires liés à la réinsertion de personnes peu qualifiées et l'objectif de répondre à des besoins permanents et nécessitant des qualifications professionnelles et relationnelles, en particulier dans les services aux personnes. Ces limites d'une stratégie de financement des services de proximité centrée sur la réinsertion des personnes sans emploi ont

(18) Il s'agit en particulier d'entreprises d'insertion, dont l'objectif est de créer des emplois stables pour les personnes peu qualifiées, d'entreprises de formation par le travail, qui offrent à des personnes sans emploi un stage dans le cadre d'une structure productive pendant une période limitée, ou encore d'ALE.

(19) 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.

déjà été soulignées par de nombreuses études (Laville et Nyssens, 1996; Laville, 1996). La réflexion sur le financement des services de proximité pourrait donc porter en priorité sur la transformation éventuelle d'une partie des moyens utilisés dans les politiques de l'emploi en subsides structurels aux services. En d'autres termes, il s'agit d'envisager de passer d'un financement ciblé sur un type de travailleur à un financement ciblé sur un type de service⁽²⁰⁾. Notons, dans ce point lié aux considérations d'emplois, que la réflexion sur le financement des services de proximité s'inscrit également dans le large débat du coût du travail. En effet, ces services sont intensifs en emploi et à faibles gains de productivité. Toute mesure visant à réduire le coût du travail influence donc leur financement.

Deuxièmement, nous avons montré que les organisations d'économie sociale sont susceptibles de jouer un rôle privilégié sur le plan de l'innovation sociale. Cette constatation peut justifier des formes de financement adaptées à ce type de fonction. Il s'agirait, par exemple, de permettre aux associations ayant des projets innovants d'accéder à un financement tenant compte des investissements matériels et immatériels importants dans une phase de démarrage⁽²¹⁾. Il s'agirait aussi de ne pas enfermer les organisations dans des financements entièrement ciblés sur des prestations strictement définies, sans aucune marge de manœuvre pour explorer de nouveaux

(20) Il s'agirait, par exemple, de faire évoluer le chèque-ALE – qui est une forme de subvention à la consommation ciblée sur un type de travailleurs (les chômeurs de longue durée) – vers d'autres formes de subventions ciblées sur des services associés à des réseaux de prestataires labellisés.

(21) Voir en particulier l'étude de Laville et Gardin (1996) sur les mesures de soutien aux nouvelles initiatives locales.

modes d'organisation ou de nouvelles façons de répondre aux besoins. Cette dernière formule fait écho aux demandes émanant du monde associatif, qui se verrait soumis à une tendance croissante des pouvoirs publics à lui déléguer des prestations de services dans le cadre de contrats très restrictifs et centrés sur des objectifs d'emplois ou de rationalisation des dépenses publiques. Un tel type de financement demande toutefois à être éclairé par une analyse plus approfondie des processus d'innovation dans le domaine des services de proximité et au sein de l'économie sociale.

Troisièmement, nous avons suggéré, lors de la réflexion sur les pratiques d'implication des acteurs rencontrées de manière privilégiée au sein de l'économie sociale, le rôle que peuvent jouer les partenariats entre professionnels et bénévoles : au-delà de l'apport de ressources volontaires offrant une certaine capacité d'action autonome aux organisations, l'implication de bénévoles peut contribuer à la construction de la confiance vis-à-vis des usagers, à la création de liens sociaux et de rapports de solidarité au niveau local, et à une dynamique d'innovation ou d'adaptation des services à l'évolution des demandes, les bénévoles pouvant être des vecteurs de proximité. La reconnaissance de ce type de partenariats pourrait passer par certaines aides financières (par exemple, une allocation destinée à assurer les bénévoles en cas d'accident). Toutefois, elle demanderait aussi le développement d'un cadre réglementaire destiné à garantir la poursuite effective des objectifs de qualité et de confiance, par exemple au moyen d'un contrat spécifiant les droits et devoirs des bénévoles dans ce domaine. Cette réflexion devrait également être articulée avec la prise en compte des activités importantes réalisées par la sphère informelle (famille, solidarité de quartier),

hors de tout circuit monétaire, dans le domaine des services de proximité⁽²²⁾.

Enfin, quatrième, si l'analyse a porté de manière privilégiée sur le rôle de l'économie sociale et sur le partenariat avec les pouvoirs publics, elle ne nous permet cependant pas de définir de manière normative le rôle du secteur privé lucratif. En effet, la quasi-inexistence d'initiatives de ce type dans les services de proximité s'expliquerait en grande partie par le fait que les subventions sont limitées actuellement aux organisations à but non lucratif (publiques ou d'économie sociale). Dans la mesure où les pouvoirs publics reconnaissent les bénéfices collectifs générés par certains services de proximité et interviennent dès lors dans leur financement, faut-il nécessairement limiter la prestation des services aux seules organisations à statut non lucratif ? Nous avons en effet souligné les limites du seul statut pour fonder la confiance des usagers dans des services soulevant des difficultés d'évaluation. Si l'économie sociale développe des solutions à travers différentes formes d'implication des acteurs, les organisations privées lucratives peuvent aussi développer des solutions, par exemple en s'inscrivant dans des réseaux associés à un label de qualité, en construisant une réputation, etc. La question est ouverte.

Des partenariats à développer dans une dynamique de développement local

Dans un contexte marqué par la nécessaire pluralité des prestataires et des modes de financement, se pose inévitablement la question des partenariats à développer.

(22) L'assurance dépendance allemande ou le financement de l'aide à domicile en Finlande constituent deux exemples intéressants d'ouverture et de structuration du rôle possible du bénévole organisé et de l'offre informelle dans ce type de services (Commission européenne, 1996).

Certaines expériences d'économie sociale font émerger un profil d'entrepreneuriat social dont une des particularités est de réunir différentes parties prenantes pour développer le service. Ce partenariat entre une pluralité d'acteurs (usagers, agents locaux, professionnels, bénévoles...) présente une série d'avantages. Il constitue d'abord un signal de confiance quant à la qualité du service, voire à l'utilisation des fonds publics. Il permet aussi de mieux défricher les différentes dimensions des demandes collectives bien souvent latentes. Mais pour favoriser ce type de dynamique, il s'agit de développer des structures intermédiaires réunissant ces différents acteurs afin que puissent naître ces partenariats ⁽²³⁾.

(23) De telles structures existent notamment au Québec sous la forme de "corporations de développement économique communautaire". On peut se demander si, en Wallonie, les expériences pilotes des "agences de développement local" vont s'inscrire dans cette dynamique.

De telles structures peuvent aussi promouvoir une dynamique d'évolution et d'adaptation permanente des services aux besoins de la population locale, en jouant sur la complémentarité entre les secteurs public et d'économie sociale, mais aussi privé lucratif et informel. Elles peuvent également veiller à l'adéquation entre le profil des travailleurs et les exigences des services ⁽²⁴⁾. Ces structures de coordination seraient donc un instrument catalyseur pour favoriser l'inscription des services dans une dynamique de développement local. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure un tel objectif pourrait transcender la diversité des services de proximité pour se poser comme un enjeu fédérateur. ■

(24) Par rapport à un objectif d'insertion, de telles structures peuvent participer à la conception d'itinéraires qualifiants pour ces emplois requérant des qualifications "professionnelles, sociales et relationnelles".

Bibliographie

- Ben-Ner A., Van Hoomissen T.**, 1991, "Non Profit Organization in the Mixed Economy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62-4, pp. 519-550.
- Borzaga C., Mittone L.**, 1997, "The Multistakeholders versus the Nonprofit Organization", *DP*, n° 7, università degli studi di Trento.
- Cette G., Héritier P., Singer V.**, 1996, "Services de proximité et nouvelle croissance", *Recma*, n° 262, pp. 24-34.
- Defourny J.**, 1992, "Le secteur de l'économie sociale en Belgique" in Defourny J. et Monzon J. (eds), *Economie sociale - Third Sector*, Bruxelles, Ciriéc-De Boeck, pp. 225-252.
- Douglas J.**, 1987, "Political Theories of Nonprofit Organizations", in Powell (ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven, Yale University Press, pp. 43-54.
- Enjolras B.**, 1993, "Services de proximité et théorie du choix institutionnel", *Recma*, n° 247, pp. 183-193.
- Evers A.**, 1995, "Part of the Welfare Mix : The Third Sector as an Intermediate Area", *Voluntas, International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, n° 6-2.
- Gilain B.**, 1998, "Le rôle de l'économie sociale dans le secteur de l'aide à domicile en Belgique. apports de la théorie des organisations", *mimeo*, Third International Conference of The International Society for Third Sector Research, Geneva, 8-11 July.
- 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 (UCL).
- Gilain B., Petrella F.**, 1997, "Quelles subventions à la consommation pour le développement des services de proximité?" *La mobilité sur le marché du travail, quantification, diagnostic et politiques, étude spéciale de l'Ires*, septembre, Louvain-la-Neuve, pp. 67-96.
- Gilain B., Jadoul B., Nyssens M., Petrella F.**, 1998, "Les services de proximité, quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux?" *Les cahiers du Cerisis*, 98-6.
- Hansmann H.**, 1987, "Economic Theories of Nonprofit Organizations", in Powell W. (ed.), *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- Laville J.-L.**, 1992, *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros Alternatives.
- Laville J.-L.**, 1996, *Services de proximité : le champ des possibles, éléments de problématique à partir du cas français*, CNRS.
- Laville J.-L., Gardin L.** (dir.), 1996, *Les initiatives locales en Europe, bilan économique et social*, Paris, Crida-LSI.
- Laville J.-L., Nyssens M.**, 1996, "Les services de proximité : un enjeu de société", *Wallonie*, n° 48, 13-20.
- Lebrun J.-F.**, 1996, "Quelle place pour les services de proximité ou quels dispositifs pour quelles politiques?" *Le développement de services de proximité, approches socio-économique, balises pour un débat*, Bruxelles, Bureau fédéral du plan, pp. 93-117.
- Mass-Colell A., Whinston M., Green J.**, 1995, *Microeconomics Theory*, New York, Oxford University Press.
- Nyssens M.**, 1996, "Associations et services aux personnes âgées", contribution pour le groupe de travail Associations du Ciriéc, Liège.
- Nyssens M.**, 1997, "Les services de proximité", in B. Van der Linden (dir.), *Chômage, réduire la fracture*, De Boeck, pp. 437-452.
- Nyssens M.**, 1998, "Raisons d'être des associations et théorie économique", *DP*, n° 9811, Ires, université catholique de Louvain (UCL).
- Nyssens M., Petrella F.**, 1996, "Le développement des services de proximité : vers une économie plurielle?" XII^e Congrès des économistes belges de langue française, CIFOP, Charleroi, novembre 1996, pp. 189-210.
- Ortmann et Schlesinger**, 1997, "Trust, Repute and the Role of Non-profit Enterprise", *Voluntas*, vol. 8, pp. 97-119.
- Perret B., Roustang G.**, 1993, *L'Economie contre la société*, Paris, Esprit-Seuil.
- Pestoff V.**, 1995, "Local Economic Democracy and Multi-Stakeholder Cooperatives", *Journal of Rural Cooperation*, 23, pp. 152-167.
- Roustang G., Laville J.-L., Eme B., Mothe D., Perret B.**, 1996, *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Salamon L.**, 1987, "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of Voluntary Action Research*, vol. 16, n° 2, pp. 29-49.
- Stiglitz J. E.**, 1986, *Economics of the Public Sector*, New York, W. W. Norton & Company.
- Tirole J.**, 1988, *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Weisbrod B., Burton A.**, 1977, "Collective-Consumption Services of Individual-Consumption Goods", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 78, pp. 471-477.