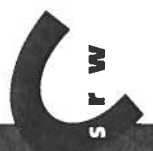


Revue du
Conseil
Economique
et Social
de la Région
Wallonne

BELGIQUE - BELGIE
P.P.
4970 STAVELOT
9/30

numéro **52**
mai 1998
bimestriel

Wallonie



Le CESRW, l'emploi et Cardiff

Dossier : les fonds structurels européens

L'atlas du recensement

Services de proximité : quels modes d'organisation socio- économiques pour quels enjeux ?

B. Gilain, B. Jadoul,
M. Nyssens, F. Petrella
EQUIPE « SERVICES DE PROXIMITÉ »
DU CERISIS

Depuis plusieurs années, les services de proximité font l'objet d'une attention privilégiée de la part des décideurs politiques. Ils apparaissent 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 nouveau vecteur en matière d'emplois. Pourtant, les services de proximité présentent une diversité de situations difficilement réductible au seul secteur de l'insertion ou de l'économie sociale.

C'est ce que montre une enquête menée à Charleroi par le CERISIS (1), auprès de 92 organisations actives dans 4 créneaux de services de proximité, employant au total plus de 1500 personnes.

Cette étude, qui décrit les modes d'organisation socio-économiques des services de proximité, permet de dégager des pistes de réflexion pour un développement cohérent et durable de ceux-ci. Sans la (re)connaissance de la pluralité des services de proximité et des enjeux qui y sont associés, le risque est grand, en effet, d'adopter des mesures contre-productives, peu adaptées aux réalités du terrain.

23

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 (Journal Officiel, 1996). Assimilés pour certains à l'économie sociale (2), synonymes pour d'autres de secteur d'insertion ou encore d'économie sociale d'insertion (entreprises de formation par le travail, entreprises d'insertion...), les services de proximité véhiculent fréquemment l'image d'un gisement potentiel d'emplois, en particulier pour les peu qualifiés. En effet, partant du double constat de besoins non satisfaits dans ce domaine et d'un chômage structurel important, la tentation est grande pour les décideurs politiques de lier le développement des services de proximité aux politiques en matière d'emploi.

Pourtant, les services de proximité présentent une diversité de situations difficilement réductible au seul secteur de l'insertion ou de l'économie sociale. C'est ce que montre une 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. A travers la construction d'un cadre théorique et son application pour décrire le mode d'organisation socio-économique des services étudiés, cette étude a pour objectif d'éclairer les pouvoirs publics sur les orientations à prendre pour un développement cohérent et durable des services de proximité. Sans cette (re)connaissance de la pluralité des services de proximité et des enjeux qui y sont associés, le risque est grand d'adopter des mesures contre-productives, peu adaptées aux réalités du terrain.

UNE MULTITUDE D'ORGANISATIONS À L'ŒUVRE DANS LE CHAMP DES SERVICES DE PROXIMITÉ

Si l'intérêt de la collectivité pour le développement des services de proximité est relativement récent, force est de constater que de nombreuses organisations sont déjà actives dans ce champ. A celles-ci correspond une pluralité de modes d'organisation socio-économiques, à la fois sur le plan du type de prestataire, du type de ressources et du type de régulation (Nyssens & Petrella, 1996). De plus, ces organisations répondent à une pluralité d'enjeux collectifs à savoir la création d'emploi, mais aussi la réponse adéquate aux besoins, l'équité, la cohésion sociale, la santé publique, etc. Il est donc indispensable de commencer par se pencher sur ces organisations pour mieux comprendre les enjeux associés à la structuration et au développement des services de proximité.

Dans cet esprit, le CERISIS s'est attaché à étudier de manière approfondie différentes facettes du mode d'organisation des services de proximité en se concentrant sur un territoire particulier, en l'occurrence la ville de Charleroi. Nous avons pour ce faire, procédé à une enquête étendue auprès des prestataires de ces services. Parmi les aspects étudiés, nous retrouvons entre autres la nature des prestataires, les ressources mobilisées, les caractéristiques de l'emploi et différents aspects du comportement des prestataires, tels que la tarification pratiquée ou l'implication éventuelle des usagers et des travailleurs dans l'organisation.

Sous le vocable de « services de proximité » se cache une multitude d'activités. Cela ressort clairement de la définition que nous avons retenue dans nos recherches pour délimiter le champ étudié : *les services de proximité regroupent l'ensemble des services répondant à des demandes individuelles ou collectives (3) à partir d'une proximité soit objective parce que ancrée sur un espace local restreint, soit subjective parce que renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation* (Nyssens et Petrella, 1996, Laville et Nyssens, 1996). Dès lors, nous nous sommes concentrés sur quatre créneaux bien représentatifs de cette diversité, à savoir l'aide à domicile, l'accueil de la petite enfance, le développement de quartier et l'aide au logement.

Au niveau de l'aide à domicile, nous nous sommes limités aux services non médicaux et paramédicaux à domicile, tels que les aides familiales, les aides ménagères, les services d'accompagnement et de garde de personnes âgées, les services de petites réparations ou encore les repas à domicile. L'accueil de la petite enfance reprend les initiatives d'accueil des enfants de 0 à 6 ans, tels que les crèches, les services de gardiennes encadrées, les gardiennes indépendantes, mais aussi, les initiatives qui proposent l'accueil occasionnel ou à horaire décalé (enfants malades, halte-garderie, etc.).

Le développement de quartier regroupe deux types d'initiatives, à savoir, les régies de quartier (de logement social et de rénovation urbaine) et les maisons de quartier. Ces initiatives combinent généralement une réponse à la dégradation du cadre de vie et des espaces publics urbains, dans des quartiers défavorisés, et des objectifs d'insertion socio-professionnelle et de développement local, à partir de la mobilisation des habitants et des acteurs présents sur le territoire (4). Enfin, le créneau du logement reprend l'ensemble des initiatives axées sur l'accès au logement pour des personnes moins favorisées.

Nous avons donc procédé à une enquête, à Charleroi, auprès de l'ensemble des prestataires actifs dans ces quatre créneaux, soit 92 organisations au sein desquelles travaillent plus de 1500 personnes (5).

Dans la suite de cet article, nous présentons d'abord les résultats les plus saillants de cette étude : d'une part, la pluralité des prestataires et des ressources et d'autre part, l'existence de spécificités propres aux secteurs et aux créneaux. Nous développons ensuite les conclusions à en tirer pour le développement des services de proximité.

LA PLURALITÉ DES PRESTATAIRES ET DES RESSOURCES

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 (ASBL), des coopératives, des mutualités et des organisations privées à but lucratif (indépendants, SPRL). Toutefois, nous constatons une 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 secteur public regroupe 33% des travailleurs rémunérés en équivalents temps plein (ETP), celui de l'économie sociale 65% des ETP (49% pour les associations et 16% pour les coopératives). Par ailleurs, la majorité des organisations sont de très petite taille (moins de 5 ETP) 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. Nous avons relevé également la faible présence d'organisations ayant un objectif explicite de réinsertion (et en particulier de l'économie sociale d'insertion).

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). Il s'agit en majorité de subvendes structurels associés aux services (74% des subventions), mais aussi d'une proportion non négligeable de subventions liées aux politiques actives en matière d'emploi (6) (les 26% restants). Les services dépendent donc en partie de ressources conditionnelles à l'emploi de chômeurs (de longue durée, peu qualifiés, minimexés, etc.). Notons aussi, que ces subventions proviennent souvent d'une multiplicité de pouvoirs subsidiants, que ce soient les communes, la Région wallonne, la Communauté française, l'Etat fédéral ou encore, l'Union Européenne. 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, qui se présentent dans ces services surtout sous la forme de bénévolat. Enfin, nous observons aussi dans certaines organisations, le recours à des ressources complémentaires issues de conventions avec des organismes non publics, de cotisations ou encore d'événements comme des fancy-fairs ou de tombolas.

UNE PLURALITÉ EN RÉPONSE À DES ÉCHECS DU MARCHÉ

Cette pluralité des prestataires et des ressources peut s'expliquer par les limites du marché pour répondre aux multiples enjeux associés aux services de proximité. En effet, l'analyse théorique révèle que les caractéristiques des services de proximité et les enjeux collectifs qui y sont associés, impliquent que le marché seul est incapable d'assurer le développement d'une réponse efficace et équitable (7).

Parmi les facteurs qui expliquent les limites du marché, nous relevons entre autres, la présence d'asymétries d'information qui soulèvent des problèmes de confiance et la présence d'externalités collectives ainsi que d'enjeux d'équité, qui impliquent que les services génèrent des bénéfices pour la collectivité au-delà des usagers.

L'importance de la confiance dans les services de proximité

Pour différentes raisons, les usagers de services de proximité éprouvent des difficultés à évaluer la qualité des services. Ceci les place en situation d'asymétrie d'information vis-à-vis des prestataires mieux à même de connaître la qualité des services offerts. Les parents sont, par exemple, incapables de déterminer dans quelle mesure les puéricultrices développent des relations harmonieuses et stimulantes avec leurs enfants. La difficulté d'évaluation est, entre autres, liée au caractère intangible et subjectif de la dimension relationnelle, qui constitue une composante importante de la qualité des services, en particulier des services

aux personnes (aide à domicile et garde d'enfants). Cette difficulté résulte également de la vulnérabilité et de la faible capacité de discernement des usagers, par exemple pour les personnes âgées, handicapées, pour les enfants ou encore pour les personnes issues de milieux défavorisés. Dans un tel contexte, les usagers et leur entourage sont obligés de faire confiance aux prestataires, d'où l'importance d'un mode d'organisation qui suscite cette confiance et permette ainsi un réel développement des services. Dans la mesure où de nombreux services sont subventionnés, le problème de confiance se pose également entre les pouvoirs subsidiants et les prestataires quant à l'utilisation des subventions.

Si les entreprises privées à but lucratif peuvent bâtir une réputation ou développer différents signaux de qualité (par exemple, l'adhésion à une charte de qualité ou l'emploi d'un personnel qualifié), le statut non lucratif des prestataires peut constituer un signal de confiance important pour les usagers et les pouvoirs publics, au sens où il indique que les prestataires n'adopteront pas des pratiques défavorables aux usagers afin de maximiser leur profit (8). Les pouvoirs publics peuvent aussi réguler ce secteur pour assurer une certaine qualité, comme des conditions légales d'agrément des prestataires, ou encore décider de prendre en charge, eux-mêmes, la prestation. Par ailleurs, la présence de bénévoles (9) et l'implication des usagers dans la conception ou la prestation des services, peuvent également participer à la constitution d'un capital de confiance. Globalement, la prédominance d'organisations publiques et d'économie sociale et le fait que les subventions leur sont généralement réservées, peuvent donc se comprendre par l'importance de la confiance dans nombre de services de proximité. Plus généralement, cet enjeu de confiance justifie que les prestataires quels qu'ils soient, développent des modalités d'organisation capables de contribuer à la constitution d'un capital de confiance.

La reconnaissance d'externalités collectives et d'enjeux d'équité dans les services de proximité

Les externalités collectives désignent ici les effets positifs que la consommation et/ou le mode d'organisation des services peuvent avoir, au-delà des usagers, sur d'autres dimensions économiques et sociales telles que le marché du travail (l'emploi), la santé publique (les dépenses de sécurité sociale), la cohésion sociale ou encore le développement local. En d'autres termes, les services de proximité sont sources de différents bénéfices pour la collectivité. Ainsi, certains services comme la garde d'enfants et l'aide à domicile conduisent à un **meilleur fonctionnement du marché du travail**, en permettant une plus grande disponibilité des femmes sur le marché du travail. De manière plus spécifique, des structures de garde d'enfants se sont

par exemple développées récemment pour permettre aux chômeurs de suivre des formations professionnelles ou d'effectuer des recherches d'emplois. Dans un contexte de chômage massif, le développement de ces services peut également engendrer une externalité sous la forme d'une réduction du chômage et des dépenses publiques qui y sont associées.

Certains services de proximité engendrent également des externalités collectives sous la forme d'une **réduction des dépenses de santé**. Les services d'aide à domicile constituent par exemple, une alternative moins coûteuse au séjour en l'hôpital ou en maison de repos, du moins pour un degré de dépendance pas trop important. De plus, ces services peuvent jouer un rôle préventif, qui réduit la nécessité de recours à des soins médicaux lourds et coûteux. Les services d'aide au logement ou de développement de quartier, peuvent également générer ce type d'effets positifs, en améliorant les conditions de vie de leurs usagers (par exemple au niveau de la salubrité des logements).

De nombreux services de proximité contribuent aussi au **renforcement de la « cohésion sociale »**, à travers la réduction de l'isolement des personnes âgées, la socialisation et l'éducation des enfants, la création de liens entre les habitants d'un même quartier, etc. Les structures d'accueil des enfants, peuvent, par exemple, à travers leur fonction éducative et de socialisation, participer à la prévention du décrochage scolaire, de la délinquance et de l'exclusion sociale. L'organisation du service peut aussi être conçue de manière à renforcer cet impact sur la cohésion sociale : par exemple, les associations d'aide au logement qui développent des pratiques de gestion locative communautaire ou les associations d'aide à domicile qui s'efforcent de mobiliser les solidarités de quartier à travers des services bénévoles d'accompagnement de personnes âgées isolées.

Enfin, l'existence des services peut générer des **externalités territoriales**, c'est-à-dire des bénéfices attachés à un territoire particulier, en y améliorant la qualité de vie et en favorisant son développement. Dans cette perspective, le développement de ces services peut participer à une dynamique de développement local. Par exemple, certains services associent à l'aide au logement la rénovation de logements insalubres ou abandonnés dans des quartiers moins favorisés. Ces activités participent dès lors à l'amélioration du cadre de vie et favorisent ainsi le maintien de la population dans ces quartiers. L'existence d'un service de garde d'enfants peut également engendrer des externalités territoriales. Dans un quartier défavorisé ou isolé (une zone rurale par exemple), la présence d'un tel service peut encourager le maintien de la population, et plus particulièrement des jeunes ménages, la revitalisation des relations entre les habitants du quartier (via les rencontres à la crèche, l'orga-

nisation de réunions de parents ou de fêtes de quartier, etc.), voire l'attraction d'autres activités économiques.

Cependant, les individus seuls, ne prennent généralement pas en compte ces bénéfices collectifs dans leurs choix de consommation ou de production. La théorie économique explique que dans ce contexte, le subventionnement des services (financé par la taxation et donc par la contribution de l'ensemble de la collectivité) se justifie, pour asseoir le développement des services sources de bénéfices collectifs. Outre la prise en compte des externalités collectives identifiées ci-dessus, l'Etat peut également intervenir dans l'organisation des services au nom d'un principe d'équité ou de justice sociale défini par la société. Si les conceptions de l'équité varient, il apparaît cependant clair qu'un tel enjeu est présent dans nombre de services de proximité. Nous avons dès lors proposé de nous référer à un principe d'équité dans l'accès aux services, qui veut que toute personne ayant les mêmes besoins puisse accéder au même service, sans que le niveau de revenu ne freine la demande. Nous observons en effet, que le subventionnement de nombre de services de proximité ainsi que les réglementations en matière de tarification, traduisent la poursuite d'un objectif d'équité, à la fois « verticale », c'est-à-dire de redistribution entre catégories de revenus différentes, et « horizontale » c'est-à-dire d'accès égal aux services pour des besoins égaux. Dans les faits, la majorité des services adoptent une tarification favorable à l'accès aux services.

Globalement, la pluralité des ressources peut donc s'expliquer par la prise en compte de ces externalités collectives et de l'enjeu d'équité associés aux services de proximité. La réduction du chômage fait partie des bénéfices collectifs considérés, mais elle n'est pas l'unique enjeu, loin de là! Si 26% des subventions sont en moyenne liées aux politiques actives en matière d'emploi (indice de l'importance accordée à la lutte contre le chômage), 74% des subsides relèvent d'autres politiques et renvoient donc à d'autres types d'externalités collectives et à la volonté de rencontrer un objectif d'équité.

Dans ce contexte, la présence de bénévoles au sein des associations peut se comprendre, comme une ressource supplémentaire permettant aux associations de répondre à des besoins et à des enjeux collectifs qui ne sont pas encore ou pas suffisamment pris en compte par les pouvoirs publics. Ceci nous amène au point suivant.

DES SPÉCIFICITÉS PROPRES AUX SECTEURS ET AUX CRÉNEAUX

Outre la pluralité des modes d'organisation, l'étude a aussi révélé des spécificités propres aux différents secteurs (économie sociale, secteur public et secteur privé à but lucratif) et aux différents créneaux (les quatre types de services). Ces

spécificités, qui font l'objet d'hypothèses théoriques, se retrouvent en particulier dans les observations concernant le comportement des prestataires.

Plusieurs indices tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle le secteur de l'économie sociale, en particulier dans sa branche associative, joue un rôle d'innovation sociale c'est-à-dire de révélation de nouveaux besoins et/ou de nouveaux enjeux collectifs (équité et externalités collectives) et de mise en œuvre de premières réponses.

Tout d'abord, les organisations d'économie sociale articulent de manière spécifique les ressources marchandes, non marchandes (57% de leur budget en moyenne) et volontaires (dons et bénévolat). Plus d'un quart des ressources non marchandes sont liées aux politiques actives. Nous pourrions émettre l'hypothèse que les pouvoirs publics cherchent, par ce biais, à remplir deux objectifs : remettre des chômeurs au travail et répondre à des nouveaux besoins. Les ressources volontaires (dons et bénévolat) peuvent aussi, nous l'avons déjà indiqué, être un moyen de financer la production de nouveaux services. Ensuite, les associations sont plus nombreuses à s'adresser à un public défavorisé, ce qui pourrait être le signe d'un souci de répondre à des demandes encore non satisfaites dans une perspective de lutte contre l'exclusion. Enfin, elles développent certaines pratiques qui peuvent générer ou renforcer des externalités collectives, notamment sur le plan de la création de lien social, comme l'implication des usagers et des travailleurs dans l'organisation. Cette implication des usagers, tout comme l'implication des bénévoles, peuvent être également des pratiques favorables à la constitution d'un capital de confiance.

Le secteur public est lui, caractérisé par la plus grande importance des ressources non marchandes (90% du budget en moyenne) et par l'absence d'organisations de très petite taille. Le secteur public s'adresse, en général, à tous types de revenus (avec une exception notable dans l'aide à domicile liée au rôle du CPAS pour répondre aux besoins des plus démunis). Ceci témoigne du rôle des pouvoirs publics dans le développement d'une offre universelle de services. Les pratiques d'implication des usagers et des travailleurs sont moins observées dans ce secteur. Ce peut être le signe d'une relative centralisation de fonctionnement inhérente à ce type d'offre institutionnalisée.

Enfin, le secteur privé à but lucratif fonctionne grâce à des ressources marchandes (puisque il n'a pas accès à la plupart des subsides). Il s'adresse donc principalement à des personnes à revenus moyens à élevés. Ces initiatives sont relativement récentes et de très petite taille. Elles développent aussi rarement les formes d'implication des acteurs rencontrées dans le secteur de l'économie sociale. Cela peut s'expliquer par le fait qu'elles ne bénéficient pas des ressources non marchandes ou volontaires. Cela tient vrai-

© Sipa/Durand



Les services de proximité supposent une relation de confiance entre prestataires et usagers.

semblablement aussi aux exigences de rentabilité associées à la finalité lucrative de ce secteur.

Nous avons également relevé certaines spécificités par créneau. Si le développement de quartier et l'aide au logement sont des services ciblés sur des bas revenus, les services aux personnes s'adressent à un public beaucoup plus hétérogène. Ceci renvoie, sans doute, au type de besoins auxquels les services répondent, les uns répondant à des besoins liés à l'exclusion et à la précarité, les autres s'adressant à des problèmes de perte d'autonomie et d'organisation familiale sans liens nécessaires avec la situation socio-économique des usagers. Ceci n'est pas sans lien avec le fait que l'on rencontre particulièrement dans les créneaux du développement de quartier et de l'aide au logement l'objectif de renforcer la cohésion sociale au niveau local.

27

QUEL DÉVELOPPEMENT POUR LES SERVICES DE PROXIMITÉ ?

Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à l'intervention des pouvoirs publics dans les services de proximité en terme d'adaptation d'un champ, où déjà de nombreux acteurs et de nombreux modes de financement sont présents face aux demandes croissantes. Il est dans cette optique crucial de reconnaître la pluralité des enjeux qu'il s'agit de rencontrer (équité, réponse de qualité aux besoins, cohésion sociale, création d'emploi, etc.) et de tenir compte de la diversité des services. **Une telle approche implique en particulier**

de sortir de la vision réductrice selon laquelle les services de proximité se résument à un «secteur d'insertion» pour chômeurs peu qualifiés. Les résultats de l'enquête sont révélateurs de ce cliché trop vite avancé. En effet, nous avons relevé la relative importance des travailleurs qualifiés (10) et parallèlement, la faible présence d'organisations ayant un objectif explicite de réinsertion (et en particulier de l'économie sociale d'insertion). Ceci corrobore l'importance de susciter la confiance dans les services pour lesquels la qualification des travailleurs est importante. Mais il faut souligner que certains créneaux tels des travaux d'entretien ou l'amélioration du cadre de vie semblent plus propices à la réinsertion, au vu des organisations qui y sont impliquées.

DU FINANCEMENT DES SERVICES

Le financement des services constitue un enjeu majeur. Il s'agit d'imaginer, pour chaque type de service, des montages financiers durables, efficaces - par rapport à la finalité première des services et aux externalités collectives qu'ils engendrent - et qui garantissent un accès équitable si nécessaire. A cet égard, ce travail suggère quelques pistes de réflexion.

Vers un autre ciblage des ressources publiques ?

Une première réflexion porte sur les limites d'une stratégie de financement des services de proximité centrée sur la réinsertion des personnes sans emplois.

La stratégie généralement prônée par les pouvoirs publics pour le développement des services de proximité s'inspire en effet d'un constat simple. Il existe un ensemble de besoins non satisfaits d'un côté et de l'autre un nombre important de chômeurs. Il semble alors logique de promouvoir par différentes formules de financement (programmes de résorption du chômage, chèque-ALE, etc.) des possibilités d'insertion dans les services répondant à de nouvelles demandes. Les résultats de l'étude sont cependant révélateurs du relatif échec de cette stratégie.

Il ressort en effet qu'une proportion importante des services, en particulier dans le secteur associatif, dépendent des programmes de résorption du chômage. Mais censés être des « tremplins » en vue d'une réintégration vers le marché du travail (sous-entendu, dans d'autres activités « plus productives »), les postes ainsi financés, malgré leur « sous-statut », n'en deviennent pas moins de véritables contrats d'emploi se prolongeant dans le temps. De plus, il apparaît que seul un nombre limité d'organisations ont un objectif explicite de réinsertion (entreprises de formation par le travail, entreprises d'insertion, art. 60, ALE, etc.). Ces organisations se concentrent dans quelques services (tâches ménagères, petites réparations à domicile, entretien d'es-

pace d'habitation, etc.) qui ne constituent qu'une portion réduite de l'ensemble du champ étudié.

Ceci signifie, qu'en-dehors des quelques services moins exigeants sur le plan des qualifications, pour la majeure partie des services ce mode de financement est inadapté. En effet, le recours aux politiques de résorption du chômage ne se traduit pas par la réinsertion attendue sur le marché du travail. De plus, ce mode de financement implique la création de postes temporaires liés à la réinsertion de personnes peu qualifiées pour répondre à des besoins permanents et nécessitant des qualifications professionnelles et relationnelles, en particulier dans les services aux personnes.

La réflexion sur le financement des services de proximité pourrait donc porter 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. Par exemple, dans le créneau de l'aide à domicile, une assurance-autonomie pourrait être développée qui permettrait de financer des services à domicile aux personnes dépendantes. De même, pour financer des services d'accueil de l'enfance (enfants malades, accueil extrascolaire) plutôt que de remplacer les ressources de l'ex-FESC (sécurité sociale) par des subsides régionaux associés à des emplois d'ACS, nous pourrions envisager une subvention par enfant (comme par exemple une forme de chèque-service) pour y accéder.

Une meilleure coordination des politiques ?

Au-delà de cette dimension essentielle dans le débat, l'analyse appelle plus largement à une réflexion sur la coordination des différentes politiques publiques concernées directement et indirectement par les services de proximité. Certaines politiques participent à leur financement : politiques de l'emploi, politiques de l'aide aux familles, etc. A ce niveau, l'enquête a mis en évidence la pluralité des bailleurs de fonds. Certaines politiques sont aussi affectées par les externalités que génèrent ces services. Dans ce cadre, il est essentiel de prendre en compte les finalités premières des services et les bénéfices collectifs qu'ils génèrent.

A côté de la question de l'emploi, les dépenses de santé sont par exemple influencées par l'importance des services prestés à domicile. La prise en compte de ces liens dans le cadre d'une telle coordination pourrait aussi justifier des réaffectations budgétaires. Nous pensons par exemple à l'intérêt de concevoir le financement de l'aide à domicile dans le cadre plus large d'une politique de santé intégrant aussi les services en maisons de repos et en hôpital. Le financement

des services à domicile est donc en lien avec les dépenses de sécurité sociale.

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 (notamment via la réduction des cotisations sociales «bas salaires» ou de type «Maribel social») influence leur financement. Ce débat sur le coût du travail a donc des retombées directes sur ce secteur.

Le choix des modalités de subventionnement

Les formules de financement sont multiples. Les subventions peuvent prendre la forme de subventions à la consommation, c'est-à-dire des subventions portées par le consommateur qui peut choisir le prestataire, ou de subventions à la production qui réduisent les coûts de production du service, via une diminution du coût du travail, une réduction du coût du capital (par exemple via une déduction fiscale de frais liés à l'investissement initial), et/ou une couverture partielle des frais de fonctionnement du service (Lebrun, 1996). Au-delà de cette distinction, il existe une large gamme de solutions possibles qui diffèrent selon les modalités concrètes de la subvention : type d'utilisateurs, types d'emplois, types de prestataires, mode de distribution, durée de validité, ... Il est important de voir que les philosophies sous-jacentes et les objectifs poursuivis varient fortement en fonction du choix de ces modalités (Gilain & Petrella, 1997). Ainsi par exemple, le chèque-ALE qui répond à un objectif d'insertion, est une forme de subvention à la consommation ciblée sur un type de travailleur (les chômeurs de longue durée) qui ne crée pas de « vrais emplois » et soutient dans les faits essentiellement des services de type ménager. Mais une autre subvention à la consommation, ciblée sur un type d'usagers et de services pourrait par exemple être envisagée dans le cadre d'une assurance-autonomie destinée à répondre efficacement et équitablement aux besoins des personnes dépendantes. Une telle subvention pourrait aussi reconnaître les spécificités des différents secteurs (privé lucratif, économie sociale, public, informel) en instaurant un financement ouvert à tous les prestataires, laissant à l'usager le choix du mode de prestation qui lui convient le mieux. Elle pourrait encore être appuyée par une subvention spécifique pour la formation de travailleurs moins qualifiés.

Outre l'importance d'une approche globale de l'affectation des ressources publiques, le choix des modalités concrètes de financement est donc également très important pour atteindre efficacement les objectifs privilégiés. Ce choix doit être éclairé par les enseignements sur le rôle des différents prestataires, les problèmes d'information éventuellement

associés à certains services (justifiant par exemple une subvention ciblée sur des organisations non lucratives), les exigences d'équité, les qualifications requises pour répondre efficacement aux besoins, etc.

DES PRESTATAIRES

Une question centrale est donc de savoir si l'intervention des pouvoirs publics doit privilégier un type de prestataire en particulier. Au-delà du clivage traditionnel entre marché et Etat, ou marchand et non marchand, l'enquête a mis en évidence le rôle important d'organisations relevant de l'économie sociale, en particulier des associations, combinant des ressources marchandes et non marchandes. La théorie suggère l'existence de rôles propres aux différents secteurs (public, économie sociale, privé lucratif) que l'analyse empirique tend à confirmer en mettant en avant des différences sur le plan du comportement. Plus qu'un ciblage sur un secteur en particulier, il s'agirait donc d'organiser la coexistence entre des formes d'organisation complémentaires. Ceci implique de reconnaître les spécificités de chaque secteur tout en veillant à ce qu'ils constituent ensemble une offre rencontrant au mieux les objectifs établis (confiance, qualité, équité, emploi, cohésion sociale, etc.).

Cette nécessaire structuration de l'offre des services de proximité passe entre autres par l'élaboration de modes de financement et de régulation adaptés à la pluralité des prestataires. Cette réflexion porte en particulier sur la coexistence des secteurs public et d'économie sociale, qui occupent aujourd'hui l'essentiel du champ (visible) des services de proximité. Il s'agit de se pencher sur le type de partenariat et sur ses modalités. Cependant, la question de l'ouverture de l'accès aux subventions au secteur privé lucratif pourrait être étudiée. De même, il ne faut pas oublier qu'une partie importante des activités sont réalisées au sein de la sphère informelle sous la forme de travail non déclaré ou hors de tout circuit monétaire (famille, solidarité de quartier, etc.). Ces services non monétarisés pourraient jouer un rôle complémentaire important dans l'organisation d'une offre globale efficace.

DE LA COORDINATION ET DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT

Dans un contexte marqué par la nécessaire pluralité des prestataires et sources de financement, le développement d'une offre qui tienne compte de la finalité propre des services ainsi que des externalités qu'ils génèrent en termes d'emploi, de cohésion sociale, de santé publique et de développement local implique de prévoir des formes de coordination entre ces acteurs et des structures intermédiaires de soutien aux prestataires et aux usagers.

Cette nécessité apparaît dans l'étude qui révèle que la majorité des organisations sont impliquées dans au moins une structure de concertation ou de coordination avec d'autres organisations. Ce type de coordination peut être nécessaire afin de construire une offre globale efficace à partir d'un ensemble de prestataires offrant des services complémentaires (11). Outre la complémentarité au niveau des services offerts, une telle coordination peut aussi favoriser par l'échange d'information et les partenariats une dynamique d'évolution et d'adaptation permanente des services aux besoins, en jouant sur la complémentarité entre secteur public et privé (voire informel). Des structures spécifiques peuvent être conçues dans ce sens.

Ce type de structures et de coopération est aussi un instrument important pour favoriser la création d'externalités collectives, en particulier dans une optique de développement local. A ce niveau, il s'agirait de voir dans quelle mesure un tel objectif transcende les créneaux pour se poser comme un enjeu fédérateur des services de proximité.

Outre la coordination entre acteurs impliqués dans l'offre de services, d'autres structures et mesures d'accompagnement doivent être envisagées. Nous pensons d'une part aux structures « intermédiaires » destinées à rassurer les usagers et à guider leur choix dans un contexte d'information imparfaite : structures de certification de la qualité, d'information sur les services disponibles dans une zone déterminée, etc. Ces structures peuvent aussi relever du système de régulation (contrôle et promotion) de la qualité des services.

Ces structures intermédiaires peuvent également soutenir la création de projets, susciter des nouveaux partenariats, organiser la formation des travailleurs.

Nous pensons aux structures de formation des travailleurs, tant initiale que continuée. La qualification des services s'est en effet avérée importante dans le champ des services de proximité. Par rapport à un objectif d'insertion, le développement de telles structures doit ouvrir des itinéraires qualifiants pour ces emplois requérant des qualifications « professionnelles, sociales et relationnelles ». Mais si la formation est un instrument à promouvoir dans un but d'insertion professionnelle, rappelons que celle-ci ne peut être, en particulier dans les services aux personnes, qu'un processus graduel et respectueux des exigences propres aux finalités premières des services.

Voilà une série de pistes et de questions qui ouvrent autant de débats sur lesquels il faudra se pencher, si nous voulons promouvoir la structuration de ce champ des services de proximité et ainsi, répondre à des demandes socialement utiles et créer des emplois de qualité.

- (1) Cet article s'inscrit dans le prolongement de l'article paru dans cette même revue « Les services de proximité : un enjeu de société », J.L. Laville et M. Nyssens et se base sur une étude présentée plus largement dans un récent cahier du CERISIS (Gilain, B., Jadoul, B., Nyssens, M. & Petrella, F., 1998). Il est possible de se procurer ce cahier en contactant le CERISIS au 071/20 25 25. Le CERISIS est le Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale, Université Catholique de Louvain.
- (2) En Wallonie les critères établis par le C.W.E.S. (Conseil wallon de l'économie sociale) constituent une référence pour appréhender l'économie sociale (parfois appelée tiers secteur). L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique et primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. Dans le domaine des services de proximité, ce sont principalement les associations (dont certaines sont liées aux mutualités) qui sont actives dans le secteur de l'économie sociale.
- (3) Les services individuels sont des services dont la consommation est divisible c'est-à-dire pour lesquels l'usager et sa consommation peuvent être clairement identifiés (par exemple les services prestés au domicile des usagers). Au contraire, les services collectifs sont indivisibles parce que leur consommation est « non rivale » - la consommation du bien par un individu n'entrave pas celle des autres - et « non exclusive » - il est techniquement impossible ou fort coûteux d'empêcher une partie de la population d'accéder à ce bien - (par exemple les services d'environnement).
- (4) Cfr. Nyssens, M. & Petrella, F. (1996).
- (5) Nous sommes exhaustifs à quelques exceptions près; cfr. Gilain et al. (1998).
- (6) Dans les politiques actives en matière d'emploi, nous avons considéré ici les ressources issues des programmes de résorption du chômage, tels que les ACS, les contrats PRIME et le FBIE, ainsi que les personnes employées sous les articles 60 et 61 de la loi organique sur les CPAS.
- (7) Ceci n'est cependant pas vrai pour tous les services de proximité. Certains services de nature privée (au sens où les services ne produisent pas de bénéfices collectifs) peuvent être produits de façon efficace par le marché. C'est le cas, par exemple, des services de livraisons à domicile (traiteurs, pizzas, etc.) assurés par des firmes privées à but de lucre.
- (8) La théorie indique néanmoins le caractère limité de ce signal de confiance, d'autres objectifs que la maximisation du profit pouvant justifier un comportement défavorable aux usagers (Gilain et al. 1998).
- (9) Toutefois, l'utilisation de bénévoles peut se retourner contre les associations, si elle est vue comme le signe d'un moindre niveau de professionnalisme (Gilain et al. 1998).
- (10) Nous avons défini ici cette catégorie comme celle des travailleurs n'ayant pas obtenu leur diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou des personnes effectuant un travail ne nécessitant pas de qualifications particulières préalables.
- (11) En particulier dans l'aide à domicile, cfr. Gilain (1998).

30

B
i
b
l
i
o
g
r
a
p
h
i
e

Gilain, B. (1998), «Les enjeux liés à l'organisation de l'aide à domicile. Une analyse économique», *Cahier du CERISIS 98/7*, CERISIS, Université Catholique de Louvain, Charleroi.

Gilain, B., Jadoul, B., Nyssens, M. & Petrella, F. (1998), «Les services de proximité: quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux?», *Cahier du CERISIS 98/6*, CERISIS, Université Catholique de Louvain, Charleroi.

Gilain & Petrella (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.

Journal Officiel de la République française (1996), «Avis et rapport du Conseil économique et social : Le développement des services de proximité», Rapport présenté par M. Jean-Paul Bailly, No 6, janvier 1996.

Laville J.L. & Nyssens, M. (1996), *Les services de proximité : un enjeu de société, Wallonie*, No 48.

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

Nyssens M. et Petrella F., 1996a, «L'organisation des services de proximité à Charleroi, Vers une économie plurielle?», Rapport intermédiaire, *Cahier du CERISIS 96/1*, CERISIS, Université Catholique de Louvain.

Nyssens M. et Petrella F., 1996b, «Le développement des services de proximité : vers une économie plurielle?» Contribution pour le 12ème Congrès des Economistes belges de Langue française, *Commission 1 : Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre?*