

Chômage

Réduire la fracture

Bruno Van der Linden (Éd.)

Ont collaboré à cet ouvrage:

Patrick CHAUSSEPIED - Isabelle DE GREEF - David de la CROIX

Philippe DE VILLÉ - Christian HUVEENEERS - Philippe MONFORT

Marthe NYSENS - Pierre PICARD - Henri SNEESSENS

Bruno VAN DER LINDEN - Vincent VANDENBERGHE - Quentin WIBAUT

◆ ÉCONOMIQUES

OUVERTURES

JALONS

De Boeck



Université

5.4. LES SERVICES DE PROXIMITÉ

a) Introduction

A l'heure de la crise de l'emploi, de l'Etat social et de la sécurité sociale, le développement des services de proximité est souvent avancé comme une voie à explorer afin de satisfaire de nouvelles demandes engendrées par les évolutions démographiques, sociales et culturelles actuelles. Les services de proximité sont de plus présentés comme des gisements d'emplois importants pour des personnes peu qualifiées sur le marché du travail.

Si le développement des services de proximité fait l'objet de plus en plus de débats, il subsiste néanmoins un paradoxe dans la mesure où un écart persiste entre le discours sur ce potentiel d'emplois et l'insuffisance concrétisation de ces emplois sur le terrain (Laville, 1996). C'est pourquoi il nous semble indispensable de baliser la réflexion en la matière en mettant en évidence les enjeux sous-jacents au développement de ces activités.

Dans un premier temps, nous proposons d'éclaircir la notion de service de proximité. Ensuite, nous analyserons l'évolution des politiques publiques dans ce champ en Belgique. Enfin, nous esquisserons trois scénarios de développement dessinant l'espace des possibles pour le développement de ces services.

b) Le champ des services de proximité

Comme le souligne très justement le rapport du conseil économique et social français portant sur les services de proximité (Journal Officiel, 1996), si chacun a une idée intuitive de ce que sont " les services de proximité " et serait capable d'en citer plusieurs exemples, ce concept ne fait pas encore l'objet d'une définition communément admise. Au gré des listes successives, le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est à ce jour une question plus pragmatique que conceptuelle. Les services de proximité regroupent un vaste champ d'activités au sein duquel la Commission Européenne (1995) distingue quatre domaines : les services de la vie quotidienne, les services d'amélioration du cadre de vie, les services culturels et de loisirs et les services d'environnement.

Nous proposons de définir les services de proximité comme *des services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité soit objective parce que ancrée sur un espace local*

*restreint, soit subjective c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation*¹.

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 l'accès à ce bien à une partie de la population - (par exemple les services d'environnement).

La proximité est *objective* lorsqu'elle peut être définie par des critères objectifs d'espace et de temps. La proximité est délimitée géographiquement par un territoire restreint (par exemple dans le cas de l'amélioration du cadre de vie) ou implique une proximité physique entre le prestataire et l'usager (par exemple pour les services aux personnes). Cet aspect de la proximité semble sous-tendre l'approche de la Commission Européenne qui insiste sur la notion de territorialité en intitulant son rapport "les initiatives *locales* de développement et d'emploi".

La proximité est *subjective* lorsque la relation entre le prestataire et l'usager est déterminante pour la qualité du service. Les services sont alors qualifiés de "relationnels" dans la mesure où la relation est au centre de la prestation, fruit d'une "coproduction" entre le prestataire et l'usager (Perret et Roustang, 1993). Cette proximité subjective se manifeste, par exemple, dans le cas de l'aide à domicile aux personnes dépendantes.

Dans certains cas, la proximité découle ou est renforcée par le mode d'organisation du service lui-même, et plus particulièrement, par le degré *d'implication des usagers* dans la conception et/ou dans le fonctionnement du service. Les usagers peuvent participer soit au fonctionnement du service (crèche où les parents avec des professionnels se relayent pour garder les enfants), soit à la conception du service (conseil d'administration, consultation pour le mode d'organisation...) ou encore par l'adhésion aux valeurs défendues par l'organisme, conduisant ainsi à une "construction conjointe de l'offre et de la demande" (Laville, 1992).

Cette proximité dans la prestation des services suppose un contenu en travail important et constitue une limite à leur standardisation impliquant des gains de productivité plus faibles que dans d'autres secteurs à haute intensité technologique. C'est pourquoi l'intérêt qui leur

¹ Pour plus de détails à ce sujet, voir Nyssens et Petrella (1996b).

est porté est étroitement lié au " gisement potentiel d'emplois " qu'ils peuvent constituer. Cette proximité requiert également, des travailleurs, des compétences sociales et relationnelles remettant en cause l'image de " petits boulots " auxquels sont souvent associés ces services de proximité.

Si cette définition recouvre l'ensemble des services de proximité généralement envisagés, il faut cependant recourir à un critère supplémentaire afin de saisir un enjeu fondamental dans l'organisation de ces services à savoir *la finalité* qui leur est assignée par la collectivité. En effet, certains de ces services engendrent non seulement des bénéfices privés (c'est-à-dire pour les seuls individus qui les consomment) mais sont aussi des bénéfices collectifs valorisés par la collectivité. Ils sont donc source d'utilité sociale. Ils appellent donc une régulation publique parce que, s'ils pourraient être produits par les règles du marché, leur écoulement engendrerait des choix de production et une répartition jugés indésirables par la collectivité, par exemple au nom de critères d'équité¹. Ces biens et services mettent donc, comme le souligne la théorie économique, " en échec " le marché². Les causes de ces échecs peuvent être multiples.

La garde d'enfants est un exemple de ce type de service. Les pouvoirs publics interviennent dans le financement, la régulation et la prestation de garde d'enfants pour plusieurs raisons : au nom des principes d'équité assignés par la collectivité (parmi lesquels la volonté de rendre l'accès à ce service équitable à tous); en raison de la production d'externalités positives pour la collectivité, engendrées par exemple par une plus grande disponibilité des femmes sur le marché du travail et par le rôle éducatif joué par les milieux d'accueil; et afin d'assurer un service de qualité là où l'utilisateur peut difficilement évaluer la qualité du service, à travers la mise sur pied d'une série de normes.

Nous pouvons établir une classification des services de proximité sur base de ces critères : le type de proximité (objective ou subjective), le type d'utilisateur (service individuel ou service à la collectivité) et les finalités assignées par la collectivité (tableau 5.4.1). Dans ce tableau, ne sont pas indiquées les situations où la dimension subjective est induite par le mode d'organisation même du service par exemple par le biais de

1 Cette notion renvoie au concept de bien " quasi-collectif " de la théorie économique. Cependant, pour éviter la confusion avec la notion de biens collectifs qui recouvre les biens dont la consommation est indivisible, nous préférons souligner que ces services appellent une régulation publique de par les finalités qui leur sont assignées.

2 Pour de plus amples développements sur ces échecs, cf. Nyssens et Petrella (1996b) et plus largement la littérature anglo-saxonne du choix institutionnel; entre autres Badelt (1990).

l'implication des usagers. Nous reprenons les 4 grands domaines proposés par la Commission Européenne.

Au sein du domaine "services de la vie quotidienne", nous distinguons les "services aux personnes" des "services ménagers". Les services aux personnes regroupent les services qui répondent à des besoins liés à la situation familiale (aide familiale, aide aux jeunes en difficulté et garde d'enfants) et/ou à une situation de dépendance (personnes âgées, malades ou privées d'autonomie). Les services ménagers englobent l'ensemble des services, prestés au domicile du prestataire ou à l'extérieur, qui facilitent la vie quotidienne (par exemple en allégeant la charge de l'entretien du domicile)¹. La dimension relationnelle est au centre des services aux personnes tandis que les services ménagers relèvent plus de l'ordre du matériel. Si les services ménagers sont généralement considérés comme des services privés, la collectivité valorise les bénéfices collectifs de nombreux services aux personnes: aide aux personnes âgées ou dépendantes, garde d'enfants, ou encore l'accompagnement des jeunes en difficulté.

Le second grand domaine a trait à l'amélioration du cadre de vie. L'amélioration du logement est considérée comme une activité d'utilité sociale dans la mesure où nous limitons ce créneau à la rénovation de logements sociaux et de bâtiments publics ou privés, non occupés et pouvant être transformés en logements pour des personnes sans logement ou en situation précaire. Les commerces de proximité sont repris dans cette catégorie dans la mesure où ils remplissent un rôle social et d'animation locale au sein des quartiers.

Le troisième domaine est constitué des services culturels et de loisirs et le dernier domaine regroupe les services d'environnement². Des activités telles que le tourisme ou le développement culturel local sont d'utilité collective parce que la collectivité valorise leurs nombreuses externalités positives.

1 Les services aux travailleurs qui sont développés autour des entreprises relèvent généralement de cette catégorie.

2 Nous n'avons pas repris l'audiovisuel dont la dimension de proximité ne nous semblait pas significative. Pour cette même raison, nous avons écarté la réglementation et le contrôle de la pollution.

Tableau 5.4.1. les caractéristiques et les finalités des services de proximité

Type de service		Type de proximité		Type d'usager		
		Objec- tive	subjec- tive	Collec- tivité	Individus	
					Finalité	
					privée	sociale
Vie quotidienne	services aux personnes	x	x			x
	services ménagers	x			x	
Amélioration du cadre de vie	amélioration du logement	x				x
	sécurité	x		x		
	transports collectifs locaux	x				x
	revalorisation des espaces publics urbains	x		x		
	commerces de proximité	x				x
Culture et loisirs	tourisme	x				x
	valorisation du patrimoine culturel	x		x		
	développement culturel local	x				x
Environnement	gestion des déchets	x		x		
	gestion de l'eau	x		x		
	protection et entretien des zones naturelles	x		x		

c) Politiques publiques et services de proximité

La structuration du champ des services de proximité est profondément influencée par les politiques publiques. En effet, si le concept de "service de proximité" est relativement neuf, il renvoie à une série de pratiques déjà existantes depuis de nombreuses années qui font l'objet de régulations. Mais l'objectif de ces politiques s'est considérablement modifié au cours des années glissant d'une optique de besoin vers une optique d'emploi (Meulders et Plasman, 1996b).

Des politiques sociales...

Nous avons souligné que de nombreux services de proximité sont soit de nature collective, soit considérés d'utilité sociale par la collectivité. C'est pourquoi avec le développement de l'"Etat-providence" durant l'après-guerre, les politiques publiques se sont développées pour répondre à ces demandes. 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). Si l'Etat intervient dans le financement et la régulation de ces services, les prestations sont le plus souvent réparties entre les pouvoirs publics (et notamment via les communes et les centres publics d'aide sociale - CPAS -) et les associations. C'est ainsi que se sont structurés, par exemple, les soins à domicile, l'accueil de la petite enfance ou encore le logement social. Ces politiques relevaient alors clairement du champ des politiques sociales développées soit au sein de la sécurité sociale soit au sein des politiques sociales. Ces politiques ont eu un impact important sur le mode d'organisation de ces services comme par exemple leur professionnalisation ou encore leur tarification le plus souvent liée à la capacité contributive des usagers.

Le plus souvent ces différentes activités relèvent, de ce qu'on a appelé en Belgique, le "non-marchand" c'est à dire l'ensemble des services où l'Etat intervient au moins partiellement dans le financement, parce que la société valorise leurs bénéfices collectifs. Le "non-marchand" recouvre l'ensemble des biens et services qui ne sont pas échangés contre un prix couvrant significativement les coûts de production. On y inclut donc l'administration publique, les entreprises publiques comme les chemins de fer et la poste, et l'ensemble des services sociaux qu'ils soient produits par le secteur public ou le secteur privé. Le secteur privé englobe tant les entreprises à but lucratif que les associations sans but lucratif (ou "secteur associatif"). Mais la majeure partie du secteur privé relève du secteur associatif. En 1993, on estimait à un peu plus de 1.100.000 travailleurs salariés dans le non-marchand en Belgique c'est à dire 37 % de l'emploi salarié¹ (tableau 5.4.2).

1 Ces chiffres ont été construits sur des hypothèses concernant le caractère marchand ou non-marchand des activités. Par exemple, on considère que les transports réguliers de voyageurs publics sont des activités non-marchandes alors que ces activités privées relèvent du marchand. Pour plus de détails, voir Defourny et al. (1996). Ces chiffres ne reprennent pas l'emploi indépendant dont certains segments peuvent être considérés comme non-marchands (par exemple les infirmières et les médecins indépendants).

Tableau 5.4.2. Répartition de l'emploi salarié non-marchand en Belgique au 30 juin 1993
Chiffres absolus

Code NACE-BEL (4 chiffres)	Branche d'activité	Secteur public	Secteur privé	Total	% emploi salarié non-marchand
I 60.10	Transports ferrov.	30211	-	30211	3 %
I 60.21	Transp. régul. voyag.	14270	-	14270	1 %
I 64.11	Postes nationales	46603	-	46603	4 %
K 73.10	R&D sc. phys. et nat.	4411	-	4411	0,4 %
K 73.20	R&D sc. hum. et soc.	110	-	110	
L 75.11 - 30	Administr. publique	284587	16186	300773	27 %
M 80	Education	275631	-	275631	25 %
N 85.11	Activités hospitalières	62832	66493	129325	12 %
N 85.12	Pratique médicale	2236	15736	17972	1,7 %
N 85.13	Pratique dentaire			1385	0,1 %
N 85.14	Autres activ. pour la santé hum.	2	3329	3331	0,3 %
N 85.31 - 32	Action sociale	30554	106610	137164	12 %
O 90	Assainiss., voirie et gestion des déchets	5853	-	5853	0,5 %
O 91.11 - 33	Activ. associat. div.	4894	29197	34691	3 %
O 92.20, 31,32, 51, 52, 53, 61	Activ. cult. et sport.	14692	1291	15983	1 %
Z 98.90	Activités mal définies ¹	89271	-	89271	8 %
Total	Emploi sal. non-mar.	865887	240827	1106714	100 %
	% Emploi salarié total	22%	15 %	37 %	

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (1996)

Il est malheureusement impossible sur base des statistiques disponibles d'estimer l'ampleur des services dit de proximité. Cependant certains des segments du secteur non-marchand appartiennent clairement à ce champ comme par exemple la rubrique N 85.32. "activités d'action sociale sans hébergement" mais malheureusement on ne dispose pas d'une désagrégation suffisamment fine des chiffres. Certaines rubriques

¹ Reprend l'ensemble des programmes de résorption du chômage (PRC), cf. infra.

recouvrent partiellement des services de proximité comme l'activité des CPAS reprise au sein de la rubrique 75.11 "administration publique générale". Il est donc impossible d'identifier ce qui relève des services de proximité au sein du secteur non-marchand. Certains services de proximité sont marchands et ne sont donc pas repris dans le tableau 5.4.2. Si certains créneaux marchands sont clairement identifiables comme les services domestiques (P 95.00), d'autres sont éparpillés au sein de diverses rubriques (comme les commerces de proximité ou le tourisme). Enfin, les services de proximité développés par le secteur informel ne sont pas comptabilisés dans ces statistiques. Ces quelques statistiques ont pourtant le mérite de montrer que les services de proximité renvoient à des activités déjà bien développées.

... à des politiques d'emploi

Avec la croissance des taux de chômage après le premier choc pétrolier, de nouvelles politiques relevant des politiques de l'emploi dites actives se sont développées dans le champ des services de proximité. Les pouvoirs publics sont ainsi intervenus activement dans la remise au travail de milliers de sans-emploi en développant divers "programmes de résorption du chômage" (PRC)¹. Aujourd'hui, l'ensemble de ces programmes occupent plus de 95.000 personnes dont 40.000 de ces postes sont affectés au secteur associatif. Nombreuses organisations développant des services de proximité reposent, actuellement, de manière substantielle sur ces programmes puisque l'intervention financière des pouvoirs publics se limite, très souvent, à ce type de financement².

L'objectif premier de ces politiques est donc la remise au travail de chômeurs. Ces programmes successifs se sont, d'ailleurs, de plus en plus ciblés sur les chômeurs de longue durée et de faible niveau de qualification et, compte tenu des contraintes budgétaires, la participation financière exigée des employeurs a été croissante.

Ce type de politique induit un amalgame entre réinsertion et développement de services de proximité. Cette confusion conditionne le déploiement de ces organisations dans une logique de court terme et à l'évolution de ces politiques actives sur le marché du travail. Par ce type d'intervention, seules les externalités en termes d'emplois sont reconnues occultant les finalités plus larges de ces services. Les promoteurs de projets bénéficiant de ces postes liés aux programmes de résorption du chômage soulignent, outre la précarité de ces statuts, la difficulté de trouver des personnes répondant simultanément au profil exigé par ces

1 Cf. encadré en annexe 2.

2 Pour quelques exemples, cf. Defeyt (1996).

mesures et à celui requis par la nature des activités à prester qui requièrent des qualifications professionnelles et sociales.

Censés être des «tremplins» en vue d'une réintégration vers le marché du travail, ces postes, malgré leur «sous-statut», n'en deviennent pas moins de véritables contrats d'emploi se prolongeant dans le temps. De multiples associations et pouvoirs publics locaux ont développé sur le terrain les projets d'utilité collective grâce à ces dizaines de milliers de chômeurs remis au travail révélant une certaine incompatibilité entre postes temporaires et besoins permanents. Des évaluations montrent d'ailleurs que la probabilité de sortie de ces postes vers un emploi classique serait plus faible que pour les chômeurs n'en bénéficiant pas (Mahy, 1994)¹.

La généralisation en 1995 du système des "agences locales pour l'emploi" (ALE) apparues quelques années plus tôt au niveau des communes s'inscrit aussi dans la lignée des politiques de réinsertion pour le noyau dur du chômage. Les ALE permettent à des chômeurs de longue durée de travailler au maximum 45 heures par mois en recevant 150 FB de l'heure et en gardant leur allocation de chômage, dans des activités qui

¹ Il faut souligner que les résultats de ces évaluations microéconométriques sont fragiles dans la mesure où elles ne modélisent pas le processus de participation à ces programmes et donc ne prennent pas en compte l'ensemble des biais de sélection (cf. section 4.2.1).

ne sont pas organisées par le marché¹. Au 31 mai 1996, 90.714 chômeurs étaient inscrits en ALE (dont 68 % de femmes). 34 % parmi eux ont pu y être effectivement actifs (dont 74 % de femmes). Le nombre moyen d'heures prestées par mois s'élève à 22 heures pour les hommes et 24 heures pour les femmes. Après une augmentation de plus de 40 % des prestations en ALE entre 1994 et 1995, on prévoit une augmentation de plus de 100 % entre 1995 et 1996 (Cabinet du Ministère de l'Emploi et du Travail, 1996).

Nombreux acteurs soulignent le risque de voir émerger un secteur du travail de seconde zone, renforçant la dualisation de nos sociétés, au sein duquel l'Etat deviendrait "le gestionnaire du travail des exclus". Si du point de vue des chômeurs, il ne résout pas la question de l'exclusion et au contraire risque de développer des activités relevant d'une "nouvelle

1 Une première version des ALE voit le jour en 1987. Les objectifs sont multiples : mettre certains chômeurs au travail afin qu'ils gardent le contact avec le monde du travail ; créer un cadre pour les chômeurs qui rencontrent des difficultés à trouver un emploi dans le circuit normal du travail ; développer les services de proximité... La commune est libre de décider si elle crée ou non une ALE. Quand au demandeur d'emploi qui s'y inscrit, il le fait de façon volontaire et ne peut prester plus de 60 heures par mois au tarif de 150 FB de l'heure. Les activités couvertes par l'ALE sont essentiellement l'aide ménagère, mais aussi la surveillance des enfants et des malades, le jardinage, les tâches administratives. Des particuliers et des ASBL sont les utilisateurs de ces ALE. Avant la modification survenue début 1994, 245 ALE existaient en Belgique, principalement dans les communes wallonnes. 9 485 chômeurs y étaient inscrits dont plus de 90 % étaient des wallons, et près de 70 % des femmes. Depuis le 31 mars 1994, chaque commune doit se doter d'une ALE, l'inscription des chômeurs devenant obligatoire lorsque la période de chômage dépasse trente-six mois. Au départ, il était prévu une obligation d'inscription pour tous les chômeurs, le refus d'un travail proposé par l'ALE entraînant des sanctions importantes, pouvant aller jusqu'à l'exclusion du bénéfice des allocations. Mais le caractère obligatoire du travail en ALE a créé des dissensions au sein du gouvernement, et des modifications sont intervenues. Finalement, dans le projet réformé, l'ALE s'adresse prioritairement aux volontaires pour l'exécution des travaux demandés, et un diplômé ne peut être obligé d'accepter un travail non qualifié. Le nombre maximal d'heures prestées descend à 45 heures par mois et la somme perçue par le chômeur reste de 150 FB de l'heure, le coût pour l'utilisateur variant de 200 FB à 300 FB par heure. Ce dernier peut déduire fiscalement les sommes payées aux ALE. Quand aux activités de l'ALE, elles s'élargissent : en plus des tâches exécutées par les ALE première formule, s'ajoutent la cueillette des fruits, les travaux liés à la protection de l'environnement, les missions au service des autorités locales. Compte tenu de ces tarifs, un risque de concurrence déloyale se développe puisque certaines activités concurrencent des services existants développés par des PME mais aussi par des services subsidiés (mutuelles, CPAS, associations...). Au 30.08.1996, 502 communes sur les 589 communes belges disposaient d'une ALE.

domesticité à bon compte et sans statut correct" (Saintrain et Streel, 1996a), un tel dispositif n'offre en outre aucune garantie du point de vue de la qualité des services (rotation des chômeurs, absence de formation...). Immanquablement, ce type de structure renforce l'image négative de petits boulots nécessitant peu de qualifications. Si des services ménagers peuvent être satisfaits suivant ces formules, les services à forte densité relationnelle où la confiance est centrale se développent, par contre, difficilement. La récente évaluation des ALE montre que 76 % des activités s'adressent à des particuliers, essentiellement pour du travail ménager et de petit jardinage (98 %) qui s'effectuent généralement dans des circuits de travail informel. Les ALE ne résolvent pas la question de la confiance entre le prestataire et l'usager centrale dans les services à haut contenu relationnel.

Les structures telles que les entreprises de formation par le travail¹, les entreprises d'insertion² ou les régies de quartier³ pourraient être

- 1 Les entreprises de formation par le travail sont des organismes qui adoptent généralement le statut d'association sans but lucratif et qui offrent à des personnes sans emploi la possibilité de travailler, pendant une période limitée, tout en acquérant une formation grâce à l'encadrement de moniteurs spécialisés. En avril 1995, la Région wallonne, nouveau pouvoir de tutelle, a adopté un nouvel arrêté sur ces Entreprises de formation par le travail (EFT). Les diverses associations de formation par le travail sont désormais incluses dans un même texte légal. En Flandre des formules assez semblables aux EFT existent sous des noms divers: "leerwerkbedrijven", "leerwerkplaatsen" ou encore "werkervaringsprojecten". Les principales spécificités des formations par le travail en Flandre résident sans doute dans l'absence de critères stricts à l'entrée et dans le type de statut (plus proche d'un contrat de travail) offert aux personnes en formation.
- 2 Les entreprises d'insertion ont comme objectif de créer des emplois stables pour les personnes peu qualifiées. Les conditions et les modalités de leur reconnaissance en Wallonie ne sont pas encore établies où certaines expériences pilotes se développent. En Flandre, les "invoegbedrijven" (entreprises d'insertion) bénéficient d'importants soutiens financiers publics pendant les trois premières années. Ceux-ci sont toutefois dégressifs et les entreprises sont censées parvenir à s'autofinancer au terme de cette période. Soulignons toutefois que, comme en Wallonie, il s'agit là d'une phase expérimentale dont l'évaluation conditionnera les politiques futures à l'égard de ce type d'initiatives. D'autre par le statut juridique d'ASBL s'est avéré peu approprié pour ces entreprises développant des activités commerciales. C'est pourquoi, depuis le 1er juillet 1996, un nouveau statut de société commerciale est entré en vigueur: la société à finalité sociale (SFS). La réinsertion des peu qualifiés peut être une des finalités sociales reconnue. Ce statut juridique est donc ouvert aux entreprises d'insertion.
- 3 Les régies de quartier sont des associations rattachées à une société de logements sociaux et créées dans les cités de logements sociaux dans le but de réinsérer

développées dans le domaine des services de proximité. Cette question est, entre autres, débattue dans le cadre des projets de développement des services aux travailleurs autour de grandes entreprises (par exemple à Cockerill-Sambre). Cependant, il est frappant de constater la faible présence de ce type de structure dans le champ des services de proximité aux personnes. Il s'avère, en effet, difficile de développer ce type d'activité exigeant des qualifications professionnelles et sociales. Par contre, on retrouve des entreprises d'insertion et des régies de quartier dans des activités d'amélioration du cadre de vie et liées à l'environnement, terrains privilégiés d'insertion.

Le débat sur les services de proximité s'inscrit donc dans le contexte bien particulier de la crise structurelle du marché du travail, en particulier des peu qualifiés. C'est pourquoi le potentiel d'emplois constitue le moteur de l'intérêt des pouvoirs publics en ce domaine. Il est frappant que la plupart des nouvelles mesures touchant aux services de proximité soient prises dans le cadre des politiques d'emploi et que, par contre, les problèmes financiers de nombre de politiques sociales touchant pourtant au développement des services de proximité soient dissociés de ce débat. On pense, par exemple, dans le contexte belge au débat sur le Fonds des Equipements Collectifs institué au sein de la sécurité sociale contribuant au financement de certains services aux personnes (aides familiales, garde à domicile d'enfants malades...) qui est menacé d'existence. Le confinement de l'économie sociale¹ à des structures de réinsertion s'inscrit dans cette même logique et néglige les nombreuses associations qui développent des services de proximité dans une perspective de service à la collectivité. Une telle approche réductrice occulte le rôle d'anticipation, de révélation de la demande et d'innovation sociale assumé par l'économie sociale, face aux nouveaux défis de la société, notamment dans le champ des services de proximité².

L'évolution des politiques publiques pose la question de la régulation de ce champ. A partir des tendances à l'oeuvre, il semble que trois scénarios peuvent dessiner le champ des possibles.

socialement et former des jeunes de ces quartiers à des activités d'entretien d'espaces publics et d'amélioration du logement.

- 1 En Wallonie, les critères établis par le conseil wallon de l'économie sociale 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 de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique et primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.
- 2 Pour quelques illustrations, cf. Defeyt (1996).

d) Les services de proximité à la croisée des chemins

Un secteur d'insertion

Dans le contexte actuel de chômage de longue durée, on présente donc le développement des services de proximité comme une source importante de gisements d'emplois pour les personnes peu qualifiées. Bien que certains créneaux offrent de réelles opportunités en termes d'insertion, confiner le développement des services de proximité à ces seuls objectifs comporte de sévères limites comme nous l'avons souligné dues notamment à l'incompatibilité entre postes temporaires liés à la réinsertion et besoins permanents en particulier dans des services aux personnes nécessitant des qualifications professionnelles et relationnelles importantes.

L'émergence d'un quasi-marché

L'alternative généralement proposée à ce "secteur d'insertion" est celle de la création d'un "quasi-marché" c'est-à-dire susciter le développement d'un marché de services de proximité en laissant le choix à l'utilisateur entre différents prestataires mis en concurrence afin d'inciter des comportements efficaces tout en solvabilisant la demande grâce à des subventions (Le Grand et al., 1993). Ce mécanisme de "quasi-marché" introduit des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les différents types de prestataires qui entrent en concurrence pour l'obtention de ces "sous-traitances" (Gidron et al., 1992).

Si une telle formule présente des avantages indéniables (choix par l'utilisateur du prestataire, incitant à l'efficacité, adaptation de l'offre à la demande...), l'extension d'une logique de marché aux services de proximité peut cependant comporter certains risques sur le plan de la qualité du service, de la structuration de l'offre et de l'équité. Tant la théorie économique que les expériences de terrain ont révélé les limites du marché dans ce domaine et plus spécifiquement dans celui des services à haut contenu relationnel.

La présence d'asymétries d'information entre le prestataire et l'utilisateur fait que l'utilisateur évalue difficilement la qualité du service. Le prestataire pourrait profiter, du manque d'information ou de contrôle de l'utilisateur sur la qualité du service, pour effectuer un service de moins bonne qualité ou à moindre effort. Le marché présente des limites sérieuses pour bâtir cette confiance au centre de nombreux services de proximité à haut contenu relationnel.

La théorie économique évoque différents chemins pour bâtir cette confiance. Le prestataire peut, si la relation entre celui-ci et l'utilisateur

s'inscrit dans la durée, bâtir une réputation. Il peut aussi signaler la qualité du service. L'emploi de travailleurs qualifiés peut constituer un signal positif. Recourir à un intermédiaire qui certifie la qualité des prestataires est une autre voie possible (par exemple le cas d'indépendants affiliés à un réseau qui assure une formation et un contrôle). L'adoption d'un statut juridique qui stipule l'absence de but de lucre (comme les associations ou le récent statut de société à finalité sociale) est aussi un moyen de signaler le fait que l'asymétrie d'information ne va pas être exploitée aux dépens de l'utilisateur. L'implication des usagers dans le fonctionnement du service est encore une autre façon de bâtir cette relation de confiance.

L'analyse invite donc à reconnaître la spécificité et la complémentarité de prestataires de nature différente (entreprises, associations et pouvoirs publics) afin de répondre à ces demandes. Il faut reconnaître que, seul, le marché ne peut favoriser le développement de cette pluralité (Wistow et al., 1994). En effet des barrières à l'entrée (par exemple un accès différencié au capital) peuvent limiter les possibilités d'entrée sur le marché pour certains types de prestataires. La vulnérabilité des usagers dans de nombreux services relationnels contraint également les possibilités de changement d'un prestataire à l'autre les rendant captifs (une fois la relation tissée entre l'utilisateur et le prestataire, le coût de changement est considérable pour l'utilisateur) et limitant ainsi les possibilités de concurrence.

Les expériences montrent également la difficulté de révéler la demande dans le domaine des services de proximité. Les associations soulignent l'importance de ce travail. Mais cette logique de "quasi-marché" permet plus difficilement de décrypter les attentes des usagers. En effet, la logique de sous-traitance restreint la marge de manoeuvre dans l'utilisation des subsides et donc l'autonomie dans le chef des prestataires qui permettait de révéler cette demande (Ansary, 1995).

Enfin, le marché ne prend pas en compte les critères d'équité. Or, les faibles gains de productivité de ces services par rapport à d'autres activités se traduisent, sur le marché, soit par une dualisation croissante des salaires entre ces secteurs ou par une augmentation croissante du prix relatif de ces services réservant l'accès à une demande solvable (Petit, 1988). Pour éviter ces deux voies présentant des limites évidentes du point de vue de l'équité, leur développement doit donc s'accompagner de mécanismes qui permettent des transferts de gains de productivité entre activités à hauts gains de productivité vers ces activités à faibles gains de productivité. Différentes formes de subventions permettent d'opérer ce transfert (Lebrun, 1996). Mais une formule de quasi-marché dotée d'un système de subventions qui ne prend pas suffisamment en compte l'ampleur des besoins comporte un risque d'écroulement. Le prestataire aura, dans ce cas, tendance à refuser les utilisateurs plus "lourds" parce

que trop coûteux. Il est donc important d'éviter les incitants à discriminer les utilisateurs.

Susciter l'organisation d'un nouveau quasi-marché sans reconnaître les limites du marché et l'expérience de nombreux acteurs dans le domaine des services de proximité entraînerait des conséquences néfastes tant du point de vue de la qualité des services, de l'émergence effective de la pluralité des prestataires que de l'équité. Plus que de créer un "nouveau marché" à part, il s'agit de voir comment adapter un champ où déjà de nombreux acteurs et de nombreux modes de financement sont présents face aux demandes croissantes. Reconnaître une économie plurielle relève donc d'une logique différente de celle d'un développement d'un nouveau marché.

La reconnaissance d'une économie plurielle¹

Toute analyse du tissu socio-économique dans le domaine des services de proximité révèle la nature *plurielle* des modes d'organisation socio-économique : pluralité des prestataires et pluralité des ressources auxquelles ils ont recours (Defeyt, 1996).

Au sein d'un même créneau coexistent des prestataires de nature différente. On constate qu'il existe, aux côtés du secteur public et du secteur privé traditionnel, un troisième prestataire de taille dans le domaine de services de proximité, à savoir les organisations d'économie sociale et plus spécifiquement les associations (dont certaines sont liées aux mutuelles). Il faut aussi souligner l'importante présence du secteur public, en particulier via l'action des CPAS. Le secteur privé à but lucratif est encore relativement peu présent mis à part certains créneaux de services à faible intensité relationnelle (comme les courses et repas à domicile) et certains services aux personnes (garde d'enfants par des indépendantes par exemple).

Dans la réalité, bon nombre d'initiatives sont organisées sur la base d'un partenariat ou d'un accord entre un ou plusieurs prestataires de services (par exemple entre des associations et les pouvoirs publics). Il ne faut pas négliger aussi qu'une partie importante de ces activités sont réalisées au sein de la sphère informelle sous la forme de travail non déclaré ou hors de tout circuit monétaire (famille, solidarités de quartier...).

Il est donc intéressant d'approfondir la réflexion sur les modalités de coexistence et de gestion de cette pluralité de prestataires qui poursuivent des finalités diverses. Le secteur privé s'adresse à une

¹ A ce propos, voir Evers (1995).

demande solvable. L'Etat est garant de l'intérêt général et doit donc pallier aux insuffisances du marché. Il a un rôle important à jouer notamment dans la provision mais surtout dans le financement et la régulation de ces services. Cependant, le fonctionnement centralisé de l'Etat limite sa capacité à identifier la demande et à s'adapter aux demandes hétérogènes compte tenu des spécificités locales importantes dans le cas des services de proximité. Ceci sans oublier les contraintes budgétaires. L'économie sociale assume souvent un rôle d'expression de la société civile et d'expérimentation qui demande à terme une reconnaissance, voire parfois un relais de la part des pouvoirs publics. L'économie sociale a aussi une capacité à mobiliser des solidarités de proximité qui donnent naissance à des partenariats originaux entre les travailleurs, les usagers, les bénévoles et les pouvoirs publics.

Différentes *ressources* contribuent au financement des services de proximité : marchandes, non marchandes et volontaires. Les *ressources marchandes* proviennent de l'échange marchand et représentent la contribution payée par l'utilisateur. Les *ressources non marchandes* sont constituées par l'ensemble de subventions octroyées par les pouvoirs publics. Enfin, il faut mentionner les *ressources volontaires* à travers la mobilisation des dons, les solidarités de quartier ou le travail bénévole.

La plupart des initiatives articulent ces différentes ressources. Le défi est alors d'imaginer des montages financiers durables, efficaces et qui garantissent un accès équitable. Les subventions peuvent prendre la forme de subventions à la consommation ou à la production (Lebrun, 1996).

Les subventions à la consommation sont portées par le consommateur qui peut choisir le prestataire. Suivant les modalités qui sont adoptées pour ces dispositifs (type d'activités, type d'emplois, type d'utilisateurs, type de prestataires, mode de distribution...), de nombreuses formes différentes de subventions peuvent être imaginées (Gillain, Nyssens et Petrella, 1996). L'idée a été lancée, dans le débat public belge, lors d'une étude de la Fondation Roi Baudouin proposant une formule de "chèques-services" (Lebrun et De Selys, 1994). Elle a suscité de nombreuses réactions. Certaines formules ont été évaluées budgétairement (Saintrain et Streel, 1995 et 1996b). Ces analyses mettent en évidence l'importance dans l'évaluation de différents paramètres comme les effets d'aubaine¹ ou les effets sur l'appel d'offre de travail (c'est-à-dire le fait que des personnes qui ne sont actuellement pas demandeuses d'emploi seraient intéressées par ces nouveaux emplois). Les pouvoirs publics belges ont opté pour les chèques-ALE, forme de

¹ C'est à dire l'utilisation des chèques-service par des consommateurs qui consommeraient même en l'absence de subventions.

subvention à la consommation ciblée sur un type de travailleur (les chômeurs de longue durée) et ne créant pas de "vrais emplois". Il est important de souligner que la famille des subventions à la consommation est large et que les philosophies sous-jacentes et les objectifs peuvent fortement varier suivant les modalités adoptées. Il est fort probable que différentes propositions verront le jour dans l'avenir (entre autres liées à l'assurance-autonomie¹).

Les subventions à la production 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. Les subventions réduisant le coût du travail peuvent être ciblées sur un type de main d'oeuvre (par exemple les peu qualifiés), sur un secteur spécifique (comme le secteur non marchand) ou s'inscrire dans une politique de résorption du chômage (par exemple les PRC). Nous avons largement évoqué les limites de ces dernières. Les subventions de fonctionnement sont un système fort répandu (aides familiales, crèches...). De récentes mesures prévoient des diminutions des cotisations sociales pour les bas salaires auxquels les ASBL et les entreprises privées ont accès. Des exonérations de cotisations sociales sont prévues pour des nouveaux emplois dans certains créneaux du non-marchand (par exemple les hôpitaux et les maisons de repos).

Le financement des services de proximité s'inscrit donc dans un large débat qui englobe notamment le coût du travail et le financement de la sécurité sociale. Cette réflexion ne peut se faire sans la lier aux finalités assignées par la collectivité à ces services. Si certains services sont reconnus d'utilité sociale, l'intervention de l'Etat est justifiée au nom de la nature du service. L'expérience, ayant montré les limites des politiques de financement axées sur un type de travailleurs, incite donc à penser des modes de financement orientés vers les activités.

La reconnaissance d'une économie plurielle remet donc en cause différents clivages charriés par la synergie marché-Etat-providence : privé/public, marchand/non-marchand, économique/social, marché/Etat... Le défi consiste alors à inscrire le développement des services de proximité au sein de cette économie plurielle. Ceci nécessite une mutation des modes de régulation impulsés par les pouvoirs publics afin d'assurer la "construction conjointe de la demande et de l'offre" (Laville,

¹ Le projet de l'assurance-autonomie est de distribuer des chèques-services aux personnes âgées handicapées et invalides en complément aux allocations. Ce projet a été rejeté au niveau fédéral car la Communauté flamande ne veut pas l'inscrire au sein de la sécurité sociale fédérale mais au niveau de l'aide aux personnes au niveau régional.

1992). Ainsi, s'il faut penser à solvabiliser la demande, il apparaît nécessaire d'encourager la structuration de l'offre de services de proximité. Différentes structures intermédiaires peuvent participer au développement de l'offre, comme par exemple des structures d'information, de certification de la qualité des prestataires, de soutien à la création de projets et de formation. Le développement de structures de formation doit ouvrir des itinéraires qualifiants pour ces emplois requérant des qualifications "professionnelles, sociales et relationnelles". Il serait intéressant de penser la transformation du rôle des ALE dans une optique de telles structures intermédiaires. Ainsi Sainttrain et Streel (1996a) proposent que les ALE soient transformées en "Agences Locales pour le Développement des Services". Elles auraient pour mission de mettre en relation l'offre et la demande, d'agréer et de contrôler les prestataires et de développer une consultance technique et administrative.

e) Conclusion

Les services de proximité répondent à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité soit objective parce que ancrée sur un espace local restreint, soit subjective c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation. Ils peuvent exiger une régulation publique de par les finalités sociales qui leur sont assignées.

L'objectif des politiques publiques qui ont structuré ce champ s'est considérablement modifié au cours des années glissant d'une optique de besoin vers une optique d'emploi. Cependant si leur potentiel d'emplois constitue le moteur de l'intérêt des pouvoirs publics pour les services de proximité, les enjeux sociaux et politiques ne peuvent être dissociés de ce débat. En effet, la collectivité assigne une finalité sociale à nombre de ces services qui peuvent contribuer à renforcer la cohésion de nos sociétés.

A partir des tendances à l'oeuvre au sein de ce champ en pleine mutation, il semble que trois scénarios dessinent le champ des possibles. On peut soit renforcer la dualisation de nos sociétés en créant un secteur d'insertion réservé aux exclus occupés dans des petits boulots. Soit des "quasi-marchés" peuvent être organisées dont les limites sont reconnues face à ces demandes à haut contenu relationnel. Enfin, les pouvoirs publics peuvent légitimer une économie plurielle où la spécificité de chaque pôle est reconnue et qui permette d'engranger un développement durable et de qualité d'activités qui touchent à la cohésion sociale et ... ainsi de créer des emplois de qualité.

Annexe 2

Les programmes de résorption du chômage

Les PRC, qui étaient de compétence nationale jusqu'au 31 décembre 1988, ont été régionalisés le 1er janvier 1989.

Le programme "Chômeurs remis au travail" (CMT) fut créé en 1936 et réactivé en 1963. Il fut supprimé en 1989. Pour accéder au programme CMT, il fallait être chômeur complet indemnisé et être employé dans une tâche d'utilité publique. Les CMT étaient engagés par les pouvoirs publics – surtout les communes – et par des ASBL menant des projets sociaux et culturels. L'État continuait à payer un montant équivalent à l'allocation de chômage, tandis que les promoteurs payaient de leur côté un montant complémentaire. Le tout permettait aux chômeurs de recevoir une somme correspondant à celle d'un salaire net. Ces contrats avaient une durée maximale d'un an renouvelable. La formule CMT était peu favorable aux travailleurs au niveau du statut, dans la mesure où ils n'étaient pas engagés sur base d'un contrat de travail et qu'ils restaient inscrits comme demandeurs d'emploi. Dès lors, ils ne cotisaient pas à la sécurité sociale et la période de travail comme CMT n'était pas prise en considération dans le calcul de la pension.

Créés en 1977, l'objectif des "cadres spéciaux temporaires" (CST) était de créer de nouveaux emplois – temporaires – en affectant des chômeurs complets indemnisés à des activités ponctuelles présentant un caractère culturel ou social. Dans ce système, l'État prend en charge à la fois les rémunérations et les cotisations sociales. Les CST ne coûtaient donc rien aux organisations bénéficiaires, contrairement aux CMT, d'où leur succès. Lors de la mise en place de ce programme, les CST pouvaient être renouvelés jusqu'à cinq fois, avec une participation croissante de l'employeur dans les charges salariales. Mais par la suite, il a été décidé qu'un projet annuel ne pouvait être renouvelé qu'une seule fois, le promoteur ayant à payer 25 % du salaire la seconde année. A partir de 1987, le promoteur a dû payer 10 % du salaire dès la première année (sauf dérogation), et les pouvoirs communaux et provinciaux n'ont plus eu accès à la mesure. Par conséquent, le nombre de CST a rapidement chuté. Le programme fut supprimé en 1989.

Le "troisième circuit de travail" (TCT) fut mis sur pied en 1982. Il a fonctionné jusqu'en 1990 en Région wallonne et subsiste en Région bruxelloise et flamande. Ce programme TCT, qui vise essentiellement le noyau dur du chômage, présente deux caractéristiques importantes. D'abord, le travail n'est plus temporaire. Les chômeurs vont obtenir des

emplois permanents grâce à des contrats de travail à durée indéterminée. Ensuite, un effort va être réalisé en faveur des chômeurs faiblement qualifiés. En effet, pour bénéficier de la mesure, il faut être chômeur de longue durée – deux ans de chômage durant les quatre années précédentes, – et les basses qualifications ont priorité. Jusqu'en janvier 1987, les pouvoirs publics ont pris en charge la totalité des rémunérations et des charges sociales. Par la suite, le promoteur a dû prendre en charge 5 % des salaires (sauf dispense).

Les "projets régionaux d'insertion dans le marché de l'emploi" (PRIME) remplacent le programme TCT en Région wallonne à partir de 1990. Pour bénéficier du programme PRIME, le travailleur doit être chômeur complet indemnisé ou bénéficiaire du revenu minimum d'existence (ou même travailleur à temps partiel) depuis plus d'un an ou avoir connu un an de chômage durant les deux années précédentes. L'employeur doit intervenir dans le salaire du travailleur PRIME pour une quote-part qui varie en fonction du niveau d'études et de la durée de chômage de la personne recrutée. Ainsi cette quote-part est nulle dans le cas d'engagement d'un chômeur de plus de deux ans n'ayant fait que des études primaires, mais elle peut atteindre 20 % lorsque le travailleur est un universitaire au chômage depuis moins de deux ans. Les PRIME sont accordés pour une durée de trois ans, au terme desquels il sont réévalués par les pouvoirs publics. Un décret adopté par le Conseil régional wallon en mai 1994 ramène de un an à un jour la durée de chômage nécessaire pour accéder à un poste PRIME dans certaines activités dont notamment les formations par le travail pour les jeunes peu qualifiés.

Le "Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi" (FBI) est créé en 1982. Ce Fonds vise des personnes au chômage durant au moins un an durant les quatre années précédentes. Le travailleur engagé obtient un contrat d'emploi à durée indéterminée, tandis que l'employeur bénéficie d'une subvention qui ne peut dépasser 610 000 FB par personne et par an. Notons que les associations peuvent connaître quelques problèmes dans la mesure où elles ne peuvent offrir un emploi que si elles ont trouvé un complément. En effet, le montant de la subvention ne suffit pas à payer le salaire annuel.

Le système des "agents contractuels subventionnés" (ACS) a été mis en place en 1986. D'abord réservés aux pouvoirs publics, les ACS sont devenus accessibles, à partir de 1989, aux établissements d'enseignement, aux sociétés de logements sociaux, aux institutions d'utilité publique et aux ASBL. Peuvent devenir ACS les chômeurs complets indemnisés depuis six mois ou qui ont connu six mois de chômage dans l'année qui précède. Le contrat de travail est à durée déterminée ou indéterminée. Les employeurs sont dispensés du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale et perçoivent une prime annuelle par travailleur soit de

230 000 FB si l'employeur est un pouvoir public, soit de 203 000 FB s'il s'agit d'un autre organisme.

Le système AR 123 a été mis en place en 1982 et il vise à favoriser la mise en oeuvre de certains projets de développement au sein de petites et moyennes entreprises. Peuvent être engagées sous AR 123 les chômeurs complets indemnisés ou bénéficiaires du revenu minimum d'existence. La région prend en charge partiellement et de manière dégressive les rémunérations et les cotisations sociales y afférentes pendant 3 ans.

Le système AR 258 a été mis en place en 1983 et il vise à favoriser la mise en oeuvre de certains projets d'expansion économique au sein de petites et moyennes entreprises développés par des organismes d'assistance aux PME. Peuvent être engagées sous AR 258 les chômeurs complets indemnisés et assimilés. La région prend en charge partiellement les rémunérations et les cotisations sociales y afférentes pendant 2 ans.