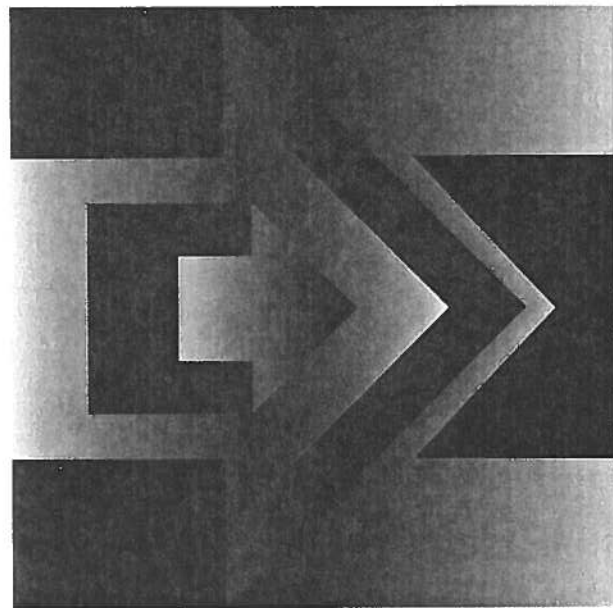


G. Liénard éd.

L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action



M A R D A G A

NOTES

¹ Pour plus de détails sur les conceptions théoriques de l'intégration, consulter le chapitre 1, Regards sociologiques.

² Pour plus de précisions, consulter *Le Parcours d'insertion, Une chance pour l'emploi*, Cabinet de J.-Cl. Van Cauwenbergh, mai 1997.

³ Action Interculturelle du Centre, CEDAR, CPAS de La Louvière, Cours ménagers et Professionnels de la ville de La Louvière, CPE, Du Côté des femmes et Collectif pour Femmes battues, Format 21, FOREM de La Louvière, Lire et Écrire Centre-Mons Boringe, Institut d'enseignement technique de promotion sociale, Mission Régionale du Centre, Régie de quartier de La Louvière, Union des coiffeurs du Centre, Vie féminine. Nous tenons à les remercier pour leur collaboration dans le cadre de cette recherche.

⁴ Ces interrogations ont été réalisées sur base de questionnaires. Ceux-ci ont été complétés par les stagiaires principalement sur les lieux de formation pour les phases 1 et 2, à domicile pour la phase 3 (par voie postale ou par enquêteur en cas de non-réponse).

⁵ Pour plus de détails au sujet de cette analyse des dispositifs, consulter Jaminon C. & Herman G., «Parcours d'insertion et dispositifs. Analyse des pratiques d'insertion socio-professionnelle à La Louvière», Cahiers du CERISIS 98/5.

⁶ Les Régies de Quartier, nées d'une initiative du Ministère du Logement et de l'Action sociale, ont pour mission la formation des jeunes à la citoyenneté.

Chapitre 12

Services de proximité : pluralité d'acteurs et d'effets sur l'insertion

Bruno Gilain, Bertrand Jadoul, Marthe Nyssens
et Francesca Petrella

Le concept de services de proximité regroupe un ensemble diversifié d'activités touchant à la vie quotidienne (aide à domicile, garde d'enfants, aménagement d'espaces collectifs, accès au logement social, etc.). Ces services répondent à des besoins en croissance compte tenu des évolutions démographiques, socioéconomiques et culturelles actuelles. Le développement de ces activités est étroitement lié, dans les politiques publiques, à la problématique de l'insertion professionnelle de personnes précarisées sur le marché du travail. En effet, les services de proximité apparaissent naturellement — dans un contexte de crise des finances publiques et de chômage structurel — comme un gisement d'emplois pour les personnes peu qualifiées. Différentes raisons expliquent la volonté de faire des services de proximité un axe privilégié des politiques actives sur le marché du travail : leur caractère local («proximité objective») les soustrait à la concurrence internationale; leurs faibles gains de productivité, compte tenu de la centralité de la relation entre les prestataires et les usagers («proximité subjective»), impliquent un

contenu en travail important (Laville & Nyssens, 1996); et, enfin, le niveau de qualification requis semble *a priori* plus faible.

Cette perspective marque une rupture dans la conception des politiques publiques touchant les services de proximité. En effet, si le concept s'est répandu dans les années 1990 (Eme & Laville, 1988), certains de ces services, comme l'aide à domicile, la garde d'enfants ou encore le logement social ont déjà une longue histoire et se sont développés avec la croissance de l'Etat-providence dans le champ des politiques sociales (Defourmy & Nyssens, 2001). L'objectif des politiques publiques s'est donc considérablement modifié, évoluant d'une « optique de besoins vers une optique d'emplois, voire d'insertion du noyau dur du chômage » (Meulders & Plasman, 1996; Nyssens, 1997). Cette évolution s'est marquée, entre autres, par le recours croissant aux différents programmes de résorption du chômage pour financer les services de proximité afin de pallier l'effritement des budgets de politiques sociales.

Cependant, un nombre croissant d'études ont mis en évidence les limites d'une telle approche focalisée sur l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées dans le champ des services de proximité (Gilain, Jadoul, Nyssens & Petrella, 1998; Laville, 1992; Journal Officiel de la République française, 1996; Commission des Communautés européennes, 1996). En effet, cette priorité peut cacher, voire nuire, à la poursuite d'autres objectifs des services comme la pérennisation d'un service de qualité ou l'équité d'accès du point de vue des usagers. C'est pourquoi, dans cette contribution, nous proposons d'élargir la notion d'insertion dans le champ des services de proximité en tenant compte de la diversité des parties prenantes (les travailleurs bien sûr, mais aussi les usagers et leur entourage, voire les bénévoles parfois impliqués dans le fonctionnement de ces services) et de la pluralité des formes d'insertion (professionnelle, sociale et citoyenne). Cet élargissement nous permettra de poser la question de l'impact du développement des services de proximité sur ces différents groupes d'acteurs et dimensions de l'insertion. En particulier, nous suggérons que les effets ne sont pas univoques mais dépendent des modalités adoptées dans la conception et l'organisation de ces services. Nous voulons ainsi proposer des balises pour la conception de politiques publiques dans ce champ.

Dans un premier temps, nous explicitons les composantes de notre grille d'analyse en termes d'insertion multidimensionnelle ainsi que notre démarche méthodologique. Ensuite, nous envisageons la contribution des services de proximité à l'insertion de chacune des parties prenantes, que ce soit de manière directe ou par le biais de leurs effets

sur l'environnement socioéconomique. Enfin, nous concluons en proposant une série de pistes quant aux politiques publiques susceptibles de favoriser des modes d'organisation adaptés à cette vision multidimensionnelle de l'insertion.

1. GRILLE D'ANALYSE

Afin de dépasser une vision de l'insertion confinée à l'emploi de travailleurs peu qualifiés dans le débat sur les services de proximité, nous proposons de l'élargir tant du point de vue des acteurs concernés que des dimensions de l'insertion.

Nous relevons ainsi trois catégories d'acteurs (potentiellement concernés par les services de proximité selon la nature de leur rapport aux services : les travailleurs qui sont engagés pour la prestation des services dans le cadre d'un contrat d'emploi rémunéré ou/et de formation professionnelle¹, les usagers et leur entourage qui s'adressent aux services pour satisfaire leurs demandes et, enfin, les bénévoles qui s'impliquent en-dehors de tout contrat rémunéré dans l'organisation et/ou la prestation des services. Ces catégories ne sont pas hermétiques : un usager peut, par exemple, participer comme bénévole à l'organisation ou la prestation du service dont il bénéficie.

Nous envisageons également l'insertion sous trois dimensions : professionnelle, sociale et citoyenne². L'insertion « professionnelle » renvoie à l'intégration de l'individu dans un emploi rémunéré ou dans un itinéraire qualifiant ayant un objectif final d'accès à une activité rémunérée. Cette insertion recouvre donc la participation au processus de production et de consommation grâce aux revenus tirés de cette activité. L'insertion « sociale » fait référence aux liens que les individus développent à travers différents réseaux — famille, amis, collègues³, vie associative — et se traduit par un sentiment d'appartenance à des groupes sociaux. Enfin, l'insertion « citoyenne » se définit par une capacité de référence à la société dans son ensemble et de « participation à l'élaboration d'un projet de société et aux décisions qui permettent sa mise en œuvre au quotidien » (Jacquier, 1993).

Enfin, nous distinguons les effets individuels des effets collectifs générés par les services de proximité sur le plan de l'insertion. Par effets individuels, nous faisons référence aux effets directs clairement identifiables pour chacune des parties prenantes. Le travailleur d'une crèche perçoit un salaire et est inséré dans un réseau social d'une certaine

qualité. Une personne inactive qui bénéficie de ce service pour son enfant, non seulement peut se présenter sur le marché du travail et, de la sorte, jouer potentiellement d'une insertion professionnelle, mais aussi peut développer un réseau de relations sociales avec les autres parents de la crèche et ses collègues des travail. Quant aux effets collectifs des services de proximité sur l'insertion, ils correspondent à des externalités collectives. Des biens ou des services sont source d'externalités lorsque certains de leurs effets affectent d'autres agents que les parties prenantes à la relation et ne sont pas pris en compte par le système de prix. Ces externalités sont collectives lorsqu'elles sont indivisibles, c'est-à-dire qu'elles touchent simultanément un ensemble d'acteurs et donc l'environnement socioéconomique. Il est important d'identifier les externalités collectives parce que la théorie économique montre que le mécanisme de marché est inapte à les prendre en compte. De tels effets justifient donc le développement d'autres mécanismes que le marché comme l'intervention de l'État (Gilain, Jadoul, Nyssens & Petrella, 1998). Pour reprendre le cas d'un réseau de garde d'enfants, la qualité de celui-ci a une influence sur l'ensemble du fonctionnement du marché du travail et de ses acteurs, au-delà des seules parties prenantes du service, via par exemple une augmentation du taux d'activité des femmes et une réduction du taux d'absentéisme des travailleurs.

Sur la base de cette grille d'analyse (cf. figure 1), nous proposons donc d'explorer la diversité des formes d'insertion qui peuvent être à l'œuvre dans les services de proximité. Nous envisageons ainsi successivement l'insertion de chacune des trois catégories d'acteurs prise individuellement, avant d'étudier l'insertion sous l'angle des effets collectifs. Dans la mesure où les services se caractérisent par une pluralité de prestataires (secteur public, économie sociale, secteur privé à but lucratif, sans oublier les activités informelles au sein des réseaux familiaux et de voisinage), nous distinguons, lorsque cela s'avère pertinent, les effets suivant les différents types de prestataires.

Pour illustrer notre propos, nous nous référons à différentes analyses socioéconomiques réalisées dans le champ des services de proximité. En particulier, nous basons notre réflexion sur les résultats d'une vaste étude⁴ menée, à Charleroi, auprès de l'ensemble des initiatives publiques et privées actives dans les créneaux de l'accueil de la petite enfance, de l'aide à domicile, du logement social et du développement de quartier (Gilain, Jadoul, Nyssens & Petrella, 1998).

Notre démarche est, dans un premier temps, positive, au sens où il s'agit de mettre en évidence les effets générés par les services de proxi-

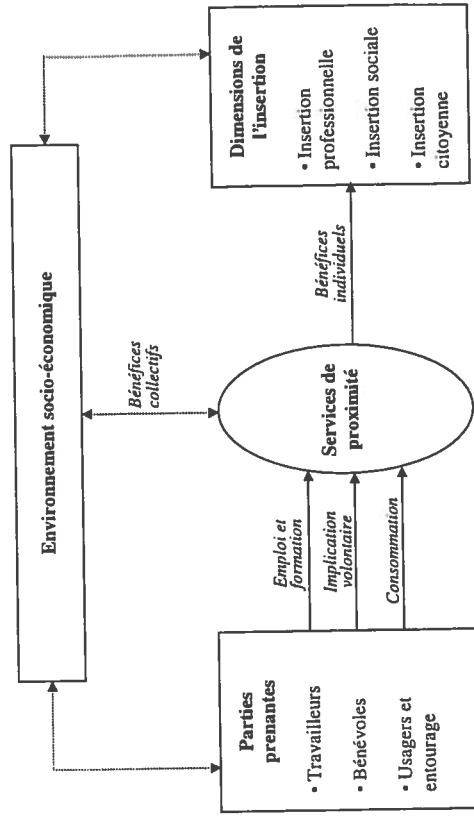


Figure 1 — Une grille d'analyse de l'insertion multidimensionnelle.

mité et leurs interactions, tels qu'ils sont révélés par les discours et pratiques des acteurs étudiés dans ce champ. Il s'agit d'une analyse exploratoire qui vise plus à mettre en évidence, à travers certains exemples clés, la pluralité des formes d'insertion et leurs interactions possibles qu'à en faire un relevé exhaustif. La démarche a aussi une visée normative, dans la mesure où elle a pour but d'alimenter une réflexion sur le choix des objectifs prioritaires dans ce champ et sur les modalités d'organisation qui y répondent le plus efficacement et équitablement. Dans ce cadre, la conception de l'équité ainsi que les effets collectifs valorisés positivement sont nécessairement relatifs au contexte. En effet, la valeur accordée à différentes formes d'insertion peut différer substantiellement selon les acteurs, le lieu et l'époque.

2. INSERTION DES TRAVAILLEURS

a) Insertion professionnelle

Comme nous l'avons évoqué, l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées est aujourd'hui au cœur des politiques soutenant le développement des services de proximité. Les données de l'enquête réalisée à Charleroi révèlent que cet objectif se manifeste principalement via deux canaux : directement par le développement d'initiatives centrées spécifiquement sur cet objectif, et indirectement par le recours

croissant des services aux financements publics octroyés dans le cadre des politiques actives d'emploi.

D'une part, un certain nombre d'organisations actives dans le champ des services de proximité ont explicitement été créées pour permettre l'insertion professionnelle des groupes à risque sur le marché de l'emploi. A Charleroi, ces initiatives ne représentent toutefois que 14 % des organisations étudiées. Elles appartiennent soit au secteur associatif, soit au secteur public. Elles sont ciblées sur certaines activités bien spécifiques, sans doute plus propices à la réinsertion de publics fragilisés, tels que les travaux ménagers, la livraison de courses à domicile ou encore les petites réparations et autres travaux d'entretien et d'amélioration du cadre de vie⁵. Les organisations centrées directement sur l'insertion professionnelle de travailleurs constituent donc une part réduite du champ des services de proximité, premier signe du décalage entre les objectifs prioritaires des organisations du terrain et l'orientation des politiques publiques.

D'autre part, l'enquête montre que la majorité des organisations impliquées dans les services de proximité ont recours — quoique dans des proportions très variables — aux politiques actives en matière d'emploi. En moyenne, celles-ci concernent un quart des travailleurs rémunérés au sein d'une organisation. Les associations en sont particulièrement dépendantes puisqu'en moyenne 40 % des travailleurs relèvent de ces programmes, contre respectivement 21 % et 18 % dans les secteurs coopératif⁶ et public, tandis que le secteur privé lucratif n'y a pas accès⁷. Ces politiques de l'emploi sont en quelque sorte instrumentalisées par des organisations dont la finalité première est la prestation des services et la réponse aux besoins des usagers, et ce afin de pallier l'insuffisance du subventionnement lié directement aux services fournis. C'est ainsi qu'au cours des années 80, la croissance importante des besoins d'aide à domicile en Belgique a été en grande partie rencontrée par la création d'emplois via les Programmes de Résorption du Chômage (ACS, PRIME, FBIE, PTP) pour compenser le rationnement des subventions classiques : entre 1980 et 1995, le nombre d'aides familiales subventionnées et engagées sous contrat classique passe modestement de 12.306 à 13.352, tandis que sont créés, dans le cadre des Programmes de Résorption du Chômage, 1.422 postes d'aides familiales et plus de 5.000 Equivalents Temps Plein dans des emplois complémentaires ciblés sur l'aide ménagère à domicile⁸.

Cette évolution fait l'objet de débats et de critiques qui révèlent plusieurs limites du point de vue de la qualité de l'insertion professionnelle, d'une part, et de l'offre d'un service de qualité, d'autre part.

La première limite concerne la qualité de l'insertion professionnelle effectivement réalisée par le recours aux politiques actives sur le marché du travail. Si la philosophie sous-jacente à ces politiques actives est de faire transiter des chômeurs par les services de proximité en vue d'une réinsertion ultérieure sur le marché de l'emploi (sous-entendu dans d'autres activités « plus productives »), dans les faits, les postes ainsi financés n'en deviennent pas moins — malgré leur « sous-statut » — de véritables contrats d'emploi se prolongeant dans le temps. Ceci est un deuxième signe de décalage entre les objectifs des politiques publiques et ceux des organisations du terrain.

Ajoutons à ce constat que les statuts de « chômeurs remis au travail » sont dévalorisés par rapport aux contrats de travail classiques avec lesquels ils coexistent. Des réglementations contraignantes y sont associées qui limitent, par exemple, la nature des tâches pouvant être prises en charge par ces travailleurs ou les possibilités d'organisation du temps de travail, sans compter l'incertitude liée aux évaluations régulières des programmes et aux règles de renouvellement des subventions⁹. Peut-on parler d'une insertion professionnelle de qualité dans ce cadre ?

La seconde limite vient du fait que ce type de programme handicape la structuration d'un service de qualité. En effet, outre l'incertitude financière liée au renouvellement souvent aléatoire de ces politiques et les démarches administratives nombreuses et complexes à gérer par les responsables des services, se pose la question de la compatibilité d'une prestation de qualité avec certaines politiques actives réservées au noyau dur du chômage.

Tout d'abord, nous avons déjà mentionné la dimension de proximité subjective dans certains de ces services qui peuvent être qualifiés de relationnels, c'est-à-dire dont la qualité est étroitement liée à la construction de la relation entre le prestataire et l'usager. Les usagers doivent choisir un prestataire sans pouvoir juger, *a priori*, de la qualité de cette relation. Dans certains cas, les bénéficiaires ne participent pas directement au service et ne peuvent donc en expérimentier eux-mêmes la qualité (par exemple, lorsqu'une personne dépose son enfant à la crèche). Dans ces conditions d'information imparfaite, la confiance qui peut s'établir entre les usagers et les prestataires devient centrale pour le développement des services. Ceci est d'autant plus vrai que la construction d'une relation avec un prestataire constitue un investissement spécifique important pour les usagers qui les rend particulièrement peu enclins au changement même s'ils ne s'estiment pas contents de la qualité du service. Dans ce contexte, la rotation du personnel et l'image de petits boulots ne nécessi-

tant pas de qualifications, liées à la philosophie de la plupart des politiques actives, sont autant d'obstacles à la structuration de ces services. A ce propos, nous pouvons relever le décalage, dans le fonctionnement des Agences Locales pour l'Emploi¹⁰, entre la liste potentielle des activités qui recouvre l'ensemble des services au domicile des particuliers (nettoyage, jardinage, garde d'enfants, aide scolaire, garde malade, etc.) et les activités effectivement prestées qui sont principalement d'ordre matériel (nettoyage, petit jardinage, etc.).

Ensuite, outre des exigences de qualifications relationnelles, notre analyse révèle l'importance de qualifications « techniques », comme celles des aides familiales ou des puéricultrices. Selon notre enquête, moins de 20 % des travailleurs impliqués dans les services de proximité ne disposent d'aucune qualification¹¹.

Enfin, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de politiques actives axées sur la remise au travail temporaire de personnes peu qualifiées, supposant une rotation importante du personnel, dans un champ où il s'agit de développer des réponses durables et de qualité à des demandes récurrentes.

Les exigences de qualifications et de réponse à des besoins récurrents remettent donc en cause l'idée que ces services constituent d'emblée un tremplin pour l'insertion des moins qualifiés, troisième signe de décalage entre les objectifs des politiques publiques et les pratiques du terrain.

b) Insertion sociale et citoyenne

Si ne nous possédons pas de données sur la qualité de l'insertion sociale des travailleurs dans les services de proximité, nous pouvons néanmoins relever des pratiques différenciées au sein des organisations qui favorisent plus ou moins les effets en terme d'insertion des travailleurs au sein de réseaux sociaux.

D'après notre enquête, 21 % des organisations à Charleroi¹² impliquent activement leurs travailleurs dans une dynamique de conception ou de gestion collective du service, ce qui peut être une autre façon de favoriser l'intégration sociale, voire citoyenne lorsqu'elle s'inscrit dans une perspective de changement social. Dans l'aide à domicile, par exemple, des organisations organisent systématiquement des réunions d'équipe permettant aux travailleurs de partager leurs expériences et de se soutenir mutuellement par rapport à un travail impliquant la confrontation à des situations parfois éprouvantes. En outre, certaines organisa-

tions privilégient la construction d'interactions entre les travailleurs et des groupes d'usagers. Ainsi, les régies de quartier actives dans l'aménagement et l'entretien d'espaces collectifs locaux (logements, parcs, aires de jeux) conçoivent leurs services comme un support pour l'insertion professionnelle, mais aussi pour l'insertion sociale et citoyenne de leurs stagiaires. Ceci passe à la fois par une formation portant sur ces différentes facettes et par une organisation des services favorisant les contacts avec la population locale. *A contrario*, nous pouvons évoquer le cas des Agences Locales pour l'Emploi qui reposent sur l'emploi occasionnel de chômeurs, pour des prestations d'une durée limitée, par des particuliers ou des organisations. Aucun accompagnement ou regroupement des chômeurs au sein d'une structure n'est prévu et seules les relations de gré à gré sont développées.

En résumé, les services de proximité peuvent constituer un lieu privilégié d'insertion professionnelle dans la mesure où ils constituent, *a priori*, un gisement potentiel d'emplois. Cependant, nous avons identifié un certain nombre de questions par rapport aux politiques actuelles qui tendent à asseoir le développement des services sur des subventions associées à la (re)mise au travail de chômeurs, de préférence peu qualifiés. L'insertion professionnelle des travailleurs est dans ce cadre souvent dépendante de statuts précaires alors que leur insertion sociale peut être compromise par une faible intégration au sein de réseaux sociaux valorisants. Par ailleurs, les exigences de qualifications professionnelles et sociales, centrales pour atteindre l'objectif de qualité aux usagers dans un nombre de services, sont souvent mal prises en compte par ces politiques actives.

3. INSERTION DES USAGERS ET DE LEUR ENTOURAGE

a) Services de proximité : support à l'insertion professionnelle et sociale des usagers

Nombre de services de proximité contribuent à améliorer les conditions de vie de leurs usagers et/ou de leur entourage, et donc leur capacité d'insertion. En effet, ils répondent fréquemment à des besoins jugés aujourd'hui essentiels par la collectivité en termes d'autonomie, de santé, de logement ou d'éducation.

Au-delà des conditions générales d'insertion, certains services sont aussi conçus explicitement comme un support à l'insertion professionnelle des usagers. Ainsi en est-il de certains services aux personnes, en

particulier l'aide à domicile et la garde d'enfants, dont l'existence devient, de plus en plus, une des conditions préalables pour permettre à l'entourage de personnes dépendantes et aux parents d'accéder au marché du travail et donc à une insertion professionnelle¹³. En témoigne l'intervention du Fonds des Equipements et des Services Collectifs (FESC), relevant de la sécurité sociale et donc lié au marché du travail, depuis le début des années 70, dans le financement de l'accueil d'enfants¹⁴. En effet, au cours des années 60, le discours sur les services d'accueil d'enfants s'est progressivement modifié. Alors qu'auparavant, ils étaient ciblés sur les familles à revenus modestes et relevaient de l'aide sociale, beaucoup sont devenus essentiels pour une large part de la population, répartie dans toutes les classes sociales, suite notamment à la hausse du taux d'activité des femmes (Defourny & Nyssens, 2001). La prise de conscience de l'apport des services aux personnes à l'insertion professionnelle des usagers s'est accentuée ces dernières années. Ainsi, les années 90 ont vu fleurir un ensemble de nouvelles initiatives dans le champ de l'accueil de l'enfance pour faire face aux nouveaux besoins compte tenu des évolutions socioéconomiques : accueil d'enfants malades, «accueil d'urgence» pour permettre aux chômeurs de suivre des formations professionnelles ou d'effectuer des recherches d'emplois, accueil extra-scolaire ou encore «accueil flexible» en dehors des heures régulières de travail.

L'existence de nombreux services de proximité contribue également, potentiellement, à l'insertion sociale des usagers. L'aide à domicile permet, par exemple, à des personnes dépendantes de continuer à vivre dans leur milieu habituel ou offre des occasions de contacts à des personnes isolées (Balthazart, 1996). Les structures d'accueil de l'enfance offrent aux enfants un milieu de socialisation. Elles peuvent être source de rencontres entre parents d'enfants, ce qui s'avérerait particulièrement important pour les familles issues de milieux défavorisés ou en situation difficile. Le logement constitue naturellement un point d'ancrage dans un environnement essentiel pour l'insertion sociale des individus (Economie et Humanisme, 1993). Quant aux initiatives de développement de quartier, telles que les régies ou les maisons de quartier, elles conçoivent explicitement leurs services comme des supports pour la création de relations entre les habitants d'une même localité.

Il s'agit bien sûr de s'interroger sur les conditions dans lesquelles un service contribue effectivement à l'insertion sociale des usagers. Notre enquête révèle certaines pratiques au sein de différents services qui ont pour objectif l'insertion des usagers dans des réseaux sociaux via des formes d'implication bénévole. Ainsi, certaines initiatives s'efforcent de

reconstituer des réseaux de solidarité et de proximité au niveau local, en périphérie de services d'aide aux personnes dépendantes et isolées. Par ailleurs, de telles pratiques peuvent être liées à une mission de conscientisation et d'insertion citoyennes. Dans les régies de quartier ou les maisons communautaires, des initiatives récentes associent l'accès au logement à l'implication des locataires dans la rénovation et la vie communautaire de l'espace locatif. Toutefois, dans le cadre d'une recherche évaluative sur le fonctionnement de quelques comités de quartier à Charleroi, Boveroux & Petrella (1999) ont identifié plusieurs éléments qui illustrent la difficulté à mobiliser les habitants d'un quartier défavorisé dans une démarche de participation citoyenne : la non-intégration des nouveaux habitants, le peu d'ouverture vers des personnes ayant une autre conception des activités à mener au sein du quartier, la non-intégration de personnes peu qualifiées et/ou exclues au sein du comité (image négative du quartier), etc.

D'une manière générale, toutefois, l'insertion professionnelle, sociale, voire citoyenne, des usagers est influencée par l'importance accordée à l'équité, à la qualité du service et à l'externalisation de certaines activités hors de la sphère domestique.

b) Insertion des usagers et enjeux d'équité

Compte tenu des effets des services de proximité sur l'insertion des usagers, il n'est pas étonnant qu'ils constituent un enjeu du point de vue de l'équité¹⁵. Relevons que des points de divergence peuvent apparaître d'un pays à l'autre quant à l'appréciation d'un besoin jugé comme essentiel et pour lequel il faut garantir un accès équitable. Par exemple, un bon fonctionnement des structures de garde d'enfants et d'aide à domicile favorise l'accès des femmes au marché du travail et contribue à réduire la discrimination entre hommes et femmes, enjeu apprécié différemment dans les pays européens bien qu'il soit une des lignes directrices de la Commission Européenne en matière d'emploi (Dubois, Humblet & Devenne, 1994).

Dans les faits, tant les politiques publiques que les pratiques des organisations révèlent l'importance accordée à un tel enjeu d'équité. La majorité des organisations (86 %) interrogées à Charleroi pratiquent des prix inférieurs au prix du marché (voire même nuls), modulés en fonction des revenus et/ou des besoins. Seuls 9 % des organisations affirment s'adresser principalement à des usagers disposant de revenus moyens à élevés. Quelques nuances doivent cependant être apportées à ce constat.

D'abord, nous pouvons distinguer les services de garde d'enfants et d'aide à domicile des services liés au développement de quartier et à l'accès au logement (cf. tableau 1). Au sein du premier groupe, les organisations desservent majoritairement des usagers de tous niveaux de revenu parce qu'ils répondent à des demandes *a priori* indépendantes des conditions socioéconomiques des usagers. Par contre, les services de développement de quartier et d'aide au logement se démarquent par une proportion plus importante d'organisations tournées en priorité vers les usagers à bas revenus. Ceci s'explique par le fait que, dans notre étude, nous nous sommes concentrés spécifiquement sur la branche « sociale » du logement (aide aux plus démunis) et que les services de développement de quartier sont situés de manière privilégiée dans des zones défavorisées.

Tableau 1 — Répartition des organisations par créneau en fonction du niveau de revenu de leurs usagers.

Créneaux	Organisations			Total
	Organisations ciblées principalement sur des usagers à revenus faibles ou nuls	Organisations prestant des services auprès de toutes les catégories de revenus	Organisations ciblées principalement sur des usagers à revenus élevés	
Aide à domicile	28 %	64 %	8 %	100 % (25)
Développement de quartier	53 %	47 %	0 %	100 % (15)
Enfance	12 %	70 %	18 %	100 % (33)
Logement	59 %	41 %	0 %	100 % (17)
Total	32 % (29)*	9 % (53)	59 % (8)	100 % (90)

Source : Gilain, Jadoul, Nyssens et Petrella (1998); (*) Nombre d'organisations.

Ensuite, nous pouvons distinguer les services plus « classiques », et par conséquent institutionnalisés, des services plus récents qui répondent à de nouveaux besoins. Dans les premiers, comme ceux d'aide familiale ou de l'accueil des enfants dans des heures régulières de travail, les pouvoirs publics exigent, lorsqu'ils les subventionnent, une modulation

des prix suivant le profil socioéconomique des usagers. Par contre, ce n'est pas toujours le cas pour les services plus récents, qui s'appuient alors fréquemment sur des ressources volontaires ou sur des subventions à l'emploi — qui ne tiennent pas compte du profil socioéconomique des usagers — même pour développer des services ciblés sur une population défavorisée. En privilégiant l'objectif d'insertion socioprofessionnelle des travailleurs, les politiques publiques occultent, dans ce dernier cas, l'enjeu d'équité pour les usagers. Ainsi, les Agences Locales pour l'Emploi (ALE) ont été créées comme un dispositif d'insertion socioprofessionnelle dans les services de proximité. La tarification des services offerts par le biais des ALE les rend plus avantageuses pour les personnes à hauts revenus que des services similaires offerts par des organisations d'aide à domicile agréées et subventionnées, qui s'inscrivent dans une démarche de solidarité en suivant un barème variable selon le revenu des usagers. Si, actuellement, ces deux dispositifs se complètent dans la mesure où les demandes excèdent largement l'offre de services, cela pose à terme un problème de cohérence entre les objectifs d'insertion professionnelle et d'équité, les ALE pouvant priver les services agréés de la partie la plus rémunératrice de leur clientèle, menaçant ainsi leur capacité à offrir des services accessibles à tous.

Enfin, des distinctions apparaissent en fonction du type de prestataire considéré. Les organisations appartenant au secteur privé à but lucratif pratiquent les prix du marché et s'adressent majoritairement aux revenus moyens et élevés. Ceci s'explique par leur impossibilité d'accéder aux subventions. Si on laissait les services de proximité s'adapter aux lois du marché, ceux-ci seraient donc réservés à une demande solvable au détriment d'un accès universel. Par contre, le secteur public se caractérise par une tendance à s'adresser à un public d'origine socioprofessionnelle large grâce à une politique de tarification ajustée aux caractéristiques des usagers. Cette pratique reflète vraisemblablement sa mission de service universel. Une proportion plus importante du secteur associatif s'adresse à un public plus défavorisé. Ceci pourrait être le signe d'un objectif de réponse à des demandes (encore) non satisfaites par les pouvoirs publics dans une perspective de lutte contre l'exclusion.

c) Insertion des usagers et qualité des services

La qualité des services, et plus particulièrement son évaluation dans le chef des usagers, est une deuxième question dans le débat sur la contribution potentielle des services de proximité à l'insertion des usagers. Nous avons déjà souligné la difficulté des usagers à disposer de l'infor-

mation pertinente pour juger de la qualité du prestataire *ex-ante*, ce qui peut mener certains usagers à s'adresser à des prestataires offrant des services de moindre qualité, voire à renoncer à certains services en raison de leur manque de confiance. D'autres usagers, n'ayant pas tous les éléments pour juger, *ex-post*, de la qualité de l'effort fourni par le prestataire, peuvent être la proie de comportements opportunistes dans l'exécution de la prestation. Une dimension d'équité est également présente dans ces situations dans la mesure où certains usagers obtiennent plus difficilement l'information adéquate pour l'évaluation (notamment compte tenu de leur faible capital social et culturel) et sont donc plus vulnérables. Face à ces obstacles, on peut donc se demander si certains usagers, faute de signaux suffisants quant à la qualité de ces services, sont vraiment dans la possibilité d'en profiter.

d) Quelle externalisation des activités en dehors de la sphère domestique ?

L'externalisation de certaines tâches en dehors de la sphère domestique que est un troisième élément de réflexion lorsque l'on s'interroge sur la contribution des services de proximité à l'insertion des usagers. En effet se pose la question de l'articulation, dans le chef des usagers et de leur entourage, entre leur insertion sur le marché du travail et leur insertion sociale aux sein de réseaux informels. Les parents d'un enfant en bas âge ou l'entourage de personnes dépendantes peuvent-ils faire le choix de s'investir volontairement et largement dans l'aide à ces personnes ? Y a-t-il substitution ou complémentarité entre services rémunérés et services par l'entourage, entre « solidarité institutionnelle » et « solidarité chaude » ? L'organisation des services d'aide à domicile favorise-t-elle, par exemple, les partenariats entre les professionnels rémunérés et l'entourage ? Cette question est fort débattue, en particulier en Flandre où elle a fait l'objet de plusieurs mesures politiques récentes destinées à donner aux aidants volontaires, issus de l'entourage des personnes, une certaine reconnaissance socioprofessionnelle (Martens, 1998; Hedebouw, Pacolet, Spinnewijn & Winters, 1990). Nous pouvons également nous interroger sur les exigences croissantes de flexibilité du marché du travail qui nécessitent des modes de garde d'enfants qui puissent répondre à des horaires atypiques. Ceci révèle une tension évidente entre l'insertion sur le marché du travail des usagers et leur insertion sociale au sein de leurs réseaux familiaux.

En conclusion, les services de proximité peuvent jouer un rôle d'insertion important pour les usagers et leur entourage, tant sur le plan profes-

sionnel que social. Ceci dépendrait cependant fort des modalités d'organisation des services. Du point de vue de l'équité, différentes questions se posent quant au montant et aux formes des subventions publiques ainsi que de leur éventuel accès pour le secteur privé à but lucratif. Les politiques publiques, qui se centrent, aujourd'hui, sur l'insertion professionnelle des travailleurs, occultent le débat sur l'accès équitable aux services pour les usagers. A défaut d'approfondir ce débat, des petits boulots précaires pour les personnes fragilisées sur le marché du travail pourraient se développer au profit d'usagers qui ont les moyens de se payer ces services. Nous avons également soulevé le risque que certains usagers ne profitent pas d'un service de qualité dans la mesure où ceci ne sont pas à même d'en évaluer correctement la qualité. Enfin, s'est posé le débat de l'externalisation des services hors de la sphère domestique.

4. INSERTION DES BÉNÉVOLES

Au sein des services de proximité, nous avons déjà évoqué l'existence de pratiques d'implication bénévole des usagers qui peuvent contribuer à leur insertion sociale, voire citoyenne. A Charleroi, 46 % des organisations (55 % dans le secteur associatif contre un tiers dans les autres secteurs) interrogées affirment impliquer les usagers soit dans la gestion du service (participation au conseil d'administration), soit dans sa conception et/ou dans sa production.

Toutes les formes de participation ne sont cependant pas du même ordre. Une distinction est à faire, en particulier, selon les créneaux. Les initiatives de développement de quartier se démarquent ainsi nettement : l'implication des usagers (occasionnelle ou régulière) à travers la mobilisation des habitants d'un même territoire autour de l'amélioration de leur cadre de vie est systématique et s'inscrit explicitement dans une dynamique d'insertion sociale et citoyenne. Dans les autres créneaux, ces pratiques ne concernent qu'un tiers des organisations et répondent souvent à d'autres objectifs. Dans les services aux personnes — aide à domicile et garde d'enfants —, l'implication des usagers se conçoit dans une optique d'amélioration de la qualité des services. Il s'agit, d'une part, de développer un service personnalisé et mieux adapté à la situation de l'utilisateur grâce à une construction conjointe de l'offre et de la demande ; par exemple, en tenant compte de la disponibilité de l'entourage d'une personne âgée ou en impliquant les parents dans la définition d'un projet pédagogique pour leurs enfants¹⁶. Il s'agit, d'autre part, de susciter la confiance des usagers dans un contexte d'information imparfaite. Enfin,

dans l'aide au logement, certaines initiatives impliquent les locataires dans la rénovation de leur logement ou dans une gestion locative communautaire, avec un souci de responsabilisation et de création de liens sociaux.

Au-delà de l'implication des usagers, certains services mobilisent l'engagement bénévole de personnes extérieures. Notre enquête révèle à ce niveau que, sur les 92 organisations interrogées à Charleroi, 30 utilisent des bénévoles, soit 590 personnes, qui s'ajoutent aux 1.350 travailleurs rémunérés (Equivalents Temps Plein). Comme l'indique le tableau 2, ce bénévolat se concentre surtout dans les créneaux de l'aide à domicile et du développement de quartier.

Tableau 2 — Répartition des bénévoles par créneau.

Créneaux	Nombre d'organisations mobilisant des bénévoles	Nombre de bénévoles	Nombre d'heures prestées en moyenne par semaine
Aide à domicile	11 (24)*	395 (36)**	505 (46)***
Développement de quartier	6 (15)	83 (14)	686 (114)
Enfance	7 (34)	47 (7)	70 (10)
Logement	6 (19)	59 (10)	172 (29)
Total	30 (92)	590 (20)	1433 (48)

Source : Gilain, Jadoul, Nyssens et Petrella (1998); (*) Nombre total d'organisations, qu'elles emploient ou non des bénévoles. (**) Nombre moyen de bénévoles dans les organisations employant des bénévoles. (***) Nombre moyen d'heures prestées en moyenne par semaine dans une organisation employant des bénévoles.

Quelle est la contribution de cet engagement à l'insertion des bénévoles? Il serait *a priori* intéressant de connaître les motivations individuelles des bénévoles afin d'appréhender les formes de l'insertion réalisée par leur participation aux services. Nous ne disposons pas d'informations à ce sujet. La majorité sont des personnes inactives, au sens où elles se situent en dehors du marché du travail et ne sont pas demandeurs d'emploi (pensionnés, femmes au foyer). Le bénévolat ne serait donc pas, avant tout, un tremplin afin de réintégrer le marché du travail. Ceci est confirmé par d'autres enquêtes au niveau européen qui montrent que

le profil socioéconomique des bénévoles ne correspond pas majoritairement à celui de demandeur d'emploi (Archambault & Boumendil, 1997). Néanmoins, parmi les 590 bénévoles, nous avons relevé une petite cinquantaine de chômeurs. Il s'agit alors de s'interroger sur l'apport de cet engagement, en termes d'acquisition de compétences et de capital social, à une insertion professionnelle ultérieure.

L'implication des bénévoles est-il un support à leur insertion sociale? Relevons d'abord que le travail des bénévoles se concentre, fréquemment, sur des tâches axées sur la relation avec les usagers. Dans l'aide à domicile, par exemple, le bénévolat permet d'apporter un surcroît de présence et de relations aux personnes dépendantes et isolées par rapport à ce que peuvent offrir des services rémunérés. Le caractère volontaire et non monétaire de l'engagement bénévole offre des possibilités pour le développement de relations sociales.

Quant à l'insertion citoyenne des bénévoles, si nous ne disposons pas d'informations précises, nous pouvons cependant relever que l'essentiel du bénévolat s'inscrit dans le secteur associatif, lequel joue un rôle privilégié dans l'innovation sociale en s'appuyant notamment sur l'action bénévole (Defourny & Nyssens, 2001; Gilain & Nyssens, 1998; Salmon, 1995). Cette caractéristique apparaît dans un ensemble d'initiatives récentes qui s'appuient sur le bénévolat pour développer de nouveaux services et révéler de nouvelles demandes sociales, comme les initiatives novatrices dans le domaine du logement en faveur des sans-abri. Dans ce cadre, l'implication volontaire est en général motivée non seulement par un désir d'insertion sociale mais suppose également un engagement citoyen via l'adhésion à une volonté de changement social (ADMR, 1998; Mossé, 1998). Lorsqu'il s'inscrit dans une telle perspective dynamique, le bénévolat a alors, généralement, un caractère plus temporaire et est appelé à être progressivement remplacé par de l'emploi rémunéré au fur et à mesure que les demandes ainsi révélées sont prises en compte dans les politiques publiques.

Ces différents aspects posent bien sûr la question des rapports entre professionnels rémunérés et bénévoles au sein de l'organisation. D'abord, par rapport à l'objectif de professionnalisme des services, le bénévolat souffre-t-il d'amateurisme ou apporte-t-il une plus-value dans la qualité du service en termes d'intensité relationnelle, de personnalisation des solutions et de confiance? Ensuite, le bénévolat ne prive-t-il pas le professionnel des tâches plus relationnelles ou au contraire est-il confiné à des tâches peu valorisantes? Le bénévolat est-il un palliatif au désengagement financier des pouvoirs publics dans les services sociaux

ou au contraire révèle-t-il de nouvelles demandes sociales et favorise-t-il ainsi la structuration de nouvelles activités subventionnées permettant la création d'emplois rémunérés? Par rapport à cette problématique, plusieurs études menées¹⁷ suggèrent plutôt une complémentarité entre professionnels rémunérés et bénévoles, qui demande toutefois à être pensée tant au niveau des organisations, pour garantir le professionnalisme et l'engagement du bénévole, qu'au niveau de la conception des politiques sociales.

5. ENVIRONNEMENT SOCIOÉCONOMIQUE ET CONDITIONS STRUCTURELLES DE L'INSERTION

Jusqu'ici, nous avons mis l'accent sur les effets individuels des services de proximité en terme d'insertion des parties prenantes. Les services de proximité génèrent également des effets collectifs dans la mesure où ils touchent un ensemble d'acteurs plus large que les seules parties prenantes à la relation, et dès lors influencent les conditions structurelles de l'insertion. Ces effets collectifs peuvent découler de la seule existence des services, ou encore être liés à leurs modalités d'organisation.

D'abord, certains services de proximité contribuent au développement du territoire dans lequel ils s'inscrivent, améliorant les conditions structurelles d'insertion des habitants. Il en va ainsi de l'amélioration du cadre de vie liée aux activités de rénovation de logements insalubres ou d'aménagement d'espaces publics urbains. Plus largement, la présence de services de proximité dans des quartiers défavorisés ou isolés, par exemple des zones rurales ou d'anciens pôles industriels, peut renforcer ou reconstruire l'attraction socioéconomique de ces territoires, en y encourageant le maintien de la population, l'intensification des liens sociaux et la localisation d'entreprises. La moitié des organisations reprises dans l'enquête, dont la quasi-totalité des initiatives dans le domaine du logement et du développement de quartier, affirme poursuivre un objectif explicite de développement local à travers la prestation de leurs services. Cet objectif est moins présent dans les services aux personnes. Ceci reflète la différence entre des services à forte dimension collective et nécessairement ancrés dans un territoire bien spécifique et des services impliquant un rapport plus individualisé avec les usagers pas nécessairement en lien avec le territoire. Nous constatons également que les organisations du secteur associatif et coopératif sont proportionnellement plus nombreuses à s'inscrire dans ce type de dynamique.

Ensuite, le développement des services de proximité pourrait améliorer le fonctionnement du marché du travail. D'une part — et ce fut le point de départ de notre réflexion — les politiques actuelles dans le domaine des services de proximité se focalisent sur l'idée que le développement des services de proximité devrait générer un bénéfice collectif en termes de réduction du chômage, en particulier pour les personnes moins qualifiées. Les politiques actives dans ce domaine s'appuient explicitement sur l'anticipation de tels bénéfices. D'autre part, l'expansion des services aux personnes se justifie en référence aux retombées positives attendues sur le marché du travail via un accès et une disponibilité accrus des parents d'enfants ou de l'entourage des personnes dépendantes sur le marché du travail.

Nous avons cependant montré, à travers l'exploration des différentes facettes de l'insertion, que les bénéfices collectifs en termes d'insertion professionnelle ne peuvent être réalisés sans une articulation cohérente avec les différents enjeux individuels et collectifs au cœur de la dynamique des services. Dans la mesure où les politiques publiques sont nécessaires pour soutenir la structuration de services de qualité, équitables et porteurs de développement territorial et d'emplois, il s'agit de concevoir des politiques qui favorisent la réalisation conjointe des différents effets potentiels des services de proximité sur l'insertion.

Ainsi, après avoir mis en évidence la pluralité des formes d'insertion (professionnelle, sociale et citoyenne) et des parties prenantes impliquées dans les services de proximité (travailleurs rémunérés, usagers, bénévoles), se dessine l'idée d'une insertion multidimensionnelle, de par ses dimensions, ses bénéficiaires et ses processus de réalisation. Ces effets, en termes d'insertion, apparaissent souvent en tension. Comment privilégier l'insertion professionnelle de travailleurs peu qualifiés tout en garantissant un service de qualité aux usagers? Comment articuler l'insertion professionnelle des usagers et leur insertion sociale dans leurs réseaux familiaux? Ces impacts dépendent d'une série de facteurs liés en particulier aux modalités d'organisation propres à chaque service et à la configuration des politiques publiques. En effet, la présence d'enjeux d'équité et d'effets collectifs pose inévitablement la question du mode de régulation puisque le marché n'intègre pas ces facettes dans son fonctionnement.

6. VERS UNE INSERTION MULTIDIMENSIONNELLE AU SEIN DES SERVICES DE PROXIMITÉ

Les politiques publiques sont au cœur du champ des services de proximité puisqu'elles en sont le principal outil de régulation et de financement¹⁸. Au terme de cette réflexion sur les effets multiples sur le plan de l'insertion, nous proposons un certain nombre de jalons pour guider et alimenter le débat sur les choix politiques.

Au préalable, il est essentiel de rappeler la nécessité d'une réflexion et d'un débat public, explicite et clair sur la valeur des différentes formes d'insertion dans la société considérée. Il s'agit, en d'autres termes, de préciser au mieux la nature de l'objectif que la collectivité s'assigne à travers l'organisation des services de proximité. Cette question est parfois difficilement abordable sans se référer à la question des modalités d'organisation ; elle en est cependant conceptuellement distincte et prioritaire (Barr, 1993). Elle se pose dans certains cas de manière très générale, dépassant le seul cadre des services de proximité. Nous pensons par exemple au débat sur la valeur du travail rémunéré, et ce faisant, sur des dispositifs tels que l'allocation universelle ou le partage du temps de travail. Elle se situe aussi de manière explicite ou implicite au cœur de l'organisation des services ; tel que dans les débats sur les formules de reconnaissance et de soutien aux bénévoles (familiaux et autres) dans les services aux personnes, ou encore sur le type de financement pour la garde d'enfants en bas âge.

a) Subventionnement des services

Un premier questionnement porte sur le choix des modalités de subventionnement soutenant le développement des services. Nous avons en particulier souligné les problèmes que pose le financement des services liés aux politiques actives pour la structuration de services durables et de qualité, capables de soutenir l'insertion tant des usagers que des travailleurs. Les enseignements de l'analyse incitent à envisager l'option suivante : différencier explicitement les financements selon les objectifs tout en veillant à la cohérence d'ensemble.

Il s'agirait de distinguer explicitement, dans la définition des subventions, l'objectif de réponse aux besoins des usagers et celui d'insertion des travailleurs moins qualifiés. D'une part, la prise en compte des effets collectifs, comme par exemple sur le plan du développement local et de l'équité, justifie des formules de subventionnement structurel des services non assorties de conditions particulières quant au profil des

travailleurs. Dès lors que l'on s'accorde sur le fait que ces services répondent à des besoins essentiels, ces subventions devraient s'accompagner de réglementations favorables à l'accès universel aux services. Relevons que les objectifs associés aux services, et donc les modalités de subventionnement, peuvent varier en fonction de la nature de ceux-ci : les services d'aide ménagère destinés aux ménages bi-actifs ne soulèvent, par exemple, pas nécessairement le même enjeu d'équité que les services d'aide à domicile aux personnes dépendantes. D'autre part, les pouvoirs publics peuvent contribuer à l'insertion des travailleurs moins qualifiés au sein des services de proximité en subventionnant les démarches de formation et d'emploi destinées à créer des filières de qualification adaptées aux exigences des services ou en participant au financement des organisations dont la finalité première est la réinsertion des moins qualifiés (Entreprises d'insertion¹⁹, EFT²⁰, etc.). Dans ces formules, le financement porte alors clairement sur les processus de qualification et les surcoûts qui y sont liés, au-delà du fonctionnement normal des services. Une différenciation des subventions en fonction des objectifs poursuivis devrait aussi favoriser le développement de critères d'évaluation plus adaptés, qui ne se limitent pas, par exemple, aux seuls taux de réinsertion ou de création d'emplois.

Il s'agit cependant de veiller à ce que ces différenciations entre financements ne conduisent pas à des contradictions ou conflits d'objectifs. Nous pensons, par exemple, à la contradiction entre la politique de transfert des besoins liés à la dépendance des services en hôpital vers les services à domicile dans les années 80, dans un souci de réduction des dépenses de santé, et l'absence de politique de refinancement de l'aide à domicile pour accueillir cette croissance des besoins (Gilain, 1998). Cette contradiction s'explique entre autres par un manque de coopération entre les différentes entités fédérées, la politique hospitalière relevant du pouvoir fédéral tandis que celle de l'aide à domicile, des Régions. Cet exemple illustre bien le type de problèmes qui résultent de l'interdépendance fréquente entre plusieurs politiques — politique de l'aide aux personnes, politique de l'emploi, politique de la santé, politique du logement et de l'aménagement du territoire, etc. — dans les services de proximité. Ceci suggère l'importance d'une réflexion et d'une évaluation régulière de l'articulation entre politiques publiques pour tenir compte des phénomènes d'interdépendance. L'articulation entre les politiques d'emploi et les politiques de réponse à certains besoins spécifiques pourait, par exemple, se faire sous la forme de transferts de budgets globaux pluri-annuels du ministère de l'emploi vers le ministère compétent dans l'organisation des services, lequel serait chargé de le mettre en œuvre de

la manière la plus adaptée aux réalités du terrain concerné et aux enjeux collectifs qui y sont associés.

Soulignons que le choix des modalités de subventionnement des services n'est pas neutre par rapport aux objectifs poursuivis et à leurs implications sur la qualité des services, le degré de concurrence induit entre les prestataires ou encore l'équité dans l'accès au service²¹. Une question centrale dans les débats récents est celle du choix entre subvention à la consommation ou à la production. La littérature sur les services sociaux et les expériences étrangères témoignent d'un intérêt accru ces dernières années pour les subventions à la consommation qui laissent le choix du prestataire à l'usager et pour le développement de quasi-marchés, tout en soulignant les limites (Le Grand & Barlett, 1993; Wistow, Knapp, Hardy & Allen, 1994; Commission des Communautés Européennes, 1996). Ces analyses mériteraient d'être approfondies dans le contexte belge. En effet, mis à part le chèque ALÉ, le lancement, durant l'année 1999 d'une formule de chèques subventionnant les activités de peinture et de tapissage et diverses propositions de titre-services, la majorité des subventions dans le domaine des services de proximité sont des subventions à la production. Cette question fait l'objet de nombreux débats en Belgique. Un autre débat porte sur l'accès éventuel du secteur privé lucratif à certaines subventions. En effet, dans la mesure où les pouvoirs publics reconnaissent les bénéfices collectifs générés par certains services de proximité et interviennent dès lors dans leur financement, faut-il nécessairement limiter l'accès aux subventions aux seules organisations à statut non lucratif? La question reste ouverte.

b) Statut des travailleurs et des bénévoles

La question du statut (rémunération, conditions de travail, reconnaissance légale, protection sociale, etc.) des travailleurs dans les services est également au centre de la réflexion. Nous avons, entre autres, souligné les limites des statuts offerts aux travailleurs engagés dans le cadre des politiques actives en termes d'insertion professionnelle et sociale. Nous avons indiqué comment les programmes de résorption du chômage se sont traduits dans le champ des services de proximité par des engagements durables sous statuts précaires. Du point de vue de l'insertion professionnelle et sociale des travailleurs, il s'agirait de transformer les postes liés à ces politiques en des emplois salariés classiques, lorsqu'ils s'inscrivent dans des services dont l'utilité sociale est reconnue. Cette opération pourrait être couplée à l'évolution de la nature du subventionnement comme indiqué dans le point précédent.

Mais la question des statuts se pose aussi pour les bénévoles dont la participation aux services peut relever d'un processus d'insertion. La reconnaissance d'une contribution — en termes de qualité du service ou de support à l'innovation sociale — pourrait justifier certains dispositifs destinés à offrir à ces personnes un statut spécifique, capable de les soutenir et les encadrer. Il s'agirait, entre autres, de développer un cadre légal précisant la nature de leur apport, l'assortissant d'une forme de compensation financière et/ou d'éléments de sécurité sociale essentiels (assurance en cas d'accident, etc.) ainsi que d'exigences de formation et de régularité minimales en fonction de la nature des services (comme des formations à l'écoute des malades ou à l'accompagnement des personnes en soins palliatifs). Dans ce cadre, nous pouvons aussi nous interroger sur l'opportunité d'assouplir la réglementation concernant la participation des chômeurs à des activités bénévoles, s'il apparaît que l'activité bénévole favorise l'insertion sociale et citoyenne des personnes sans emploi.

Ces réflexions sur le statut des différentes parties prenantes renvoient également à la question du type de relation entre travailleurs rémunérés, bénévoles et usagers. Dans le domaine de l'aide à domicile, par exemple, de nombreuses réflexions et initiatives sont développées afin d'encourager la coopération entre travailleurs rémunérés et bénévoles²². Il s'agit, dans ce cas, de développer des formules qui permettent de combiner au mieux qualité technique des services et insertion dans un réseau de relations sociales. La réflexion devrait aussi être poursuivie dans ce sens.

c) Soutien au développement des initiatives locales

Par ailleurs, notre analyse a montré la diversité des types de prestataires impliqués dans l'organisation des services (associations, pouvoirs publics, groupements locaux, etc.). Certaines spécificités sont apparues. Ainsi, différents éléments, comme l'implication des diverses parties prenantes (professionnels, bénévoles et usagers) et le partenariat entre différents acteurs au niveau local sont plus fréquents au sein du milieu associatif. De telles dynamiques seraient susceptibles de contribuer à l'identification de nouvelles demandes sociales et à la construction de réponses novatrices. Ces éléments suggèrent le rôle privilégié des associations en termes d'innovation sociale. Les services du secteur public apparaissent, quant à eux, comme garants de la mission de service universel. Ces constatations soulignent la nécessité d'une réflexion sur le type d'articulation entre pouvoirs publics et associations afin de favoriser un développement de services de proximité rencontrant l'intérêt collectif.

Des plates-formes locales qui soutiennent le développement d'initiatives locales ont été développées dans d'autres pays²³. Ces expériences pourraient être adaptées dans le contexte qui nous intéresse. Les différents prestataires (économie sociale, secteur public, secteur privé traditionnel) et bailleurs de fonds y seraient représentés (usagers, pouvoirs publics, partenaires sociaux, etc.).

D'abord, ce type de structures inciterait à renforcer la complémentarité entre les secteurs public et d'économie sociale, mais aussi privé lucratif et informel. Elles pourraient être des lieux privilégiés de partage d'expériences susceptibles de générer de nouvelles coopérations et initiatives innovantes²⁴. De nombreuses initiatives locales basées sur des partenariats se sont développées depuis une quinzaine d'années qui demandent à être évaluées : centres de coordination dans l'aide à domicile, partenariats autour des régies de quartier, ou encore agences immobilières sociales. Les formules sont multiples et posent de nombreuses questions. Permettent-elles effectivement la participation égale de toutes les catégories d'acteurs ? Sont-elles ouvertes à la diversité des objectifs ou centrées sur des objectifs prédéfinis ? S'inscrivent-elles dans une optique de coopération ouverte ou de répartition entre catégories professionnelles ou sociopolitiques prédéfinies ?

Ensuite, ces structures intermédiaires pourraient avoir un rôle de sélection des projets innovants à soutenir en tenant compte des investissements matériels et immatériels importants dans une phase de démarrage²⁵. En effet, l'expérience montre qu'il est important de prévoir des formes de financement pour soutenir le développement de cet « entreprenariat social ». Ce type de financements permettrait de ne pas enfermer les organisations dans des financements entièrement ciblés sur des prestations strictement définies, sans aucune marge de manœuvre pour explorer de nouveaux modes d'organisation ou de nouvelles façons de répondre aux besoins. Cette dernière formule fait écho aux demandes émanant du monde associatif qui se verrait soumis à une tendance croissante des pouvoirs publics à lui déléguer la prestation de services dans le cadre de contrats très restrictifs et centrés sur des objectifs d'emploi ou de rationalisation des dépenses publiques. Cette réflexion demande toutefois à être éclairée par une analyse plus approfondie des processus d'innovation dans le domaine des services de proximité.

Enfin, ces plates-formes pourraient également veiller à la qualité des services en promouvant des pratiques d'autoévaluation régulière, en offrant aussi aux usagers des possibilités de participation et en développant des processus de labélisation.

Voilà une série de pistes susceptibles de baliser une réflexion complexe mais nécessaire pour tenir compte de toute la diversité du champ des services de proximité et de ses multiples connexions avec la problématique de l'insertion.

NOTES

¹ Nous sommes bien conscients que des stagiaires ne sont pas des travailleurs *stricto sensu* mais, se situant par rapport au service dans la sphère professionnelle, nous les avons regroupés dans cette catégorie.

² Soulignons que d'autres typologies des dimensions de l'insertion sont possibles. Le but de cet article n'est pas de tester la validité d'une telle représentation de l'insertion. Cette catégorisation n'est qu'un outil pour classer, à titre exploratoire, les différents effets potentiels des services de proximité.

³ C'est là une des fonctions « latentes » de l'emploi, au-delà de la fonction manifeste de l'obtention d'un salaire (Jahoda, 1979). C'est aussi l'idée développée dans les travaux sur les « biens relationnels » (Gui, 1995).

⁴ Cette recherche que nous avons menée en 1996-1997 décrit les différentes facettes de l'offre des services de proximité étudiés : la nature des prestataires, les ressources mobilisées (ressources propres et non marchandes, subsides liés aux politiques actives d'emploi, etc.), les caractéristiques de l'emploi rémunéré (type de contrat, qualifications, etc.) et des bénéficiaires, ainsi que le comportement des prestataires en termes de tarification, de partenariat avec d'autres organisations et d'implication des travailleurs ou des usagers. Au total, 92 organisations ont été interrogées ; 24 issues de l'aide à domicile (aide familiale, aide ménagère, petites réparations, etc.), 15 du développement de quartier (régies de quartier de logement social et de rénovation urbaine, maisons de quartier), 34 de l'accueil des enfants de 0 à 6 ans et 19 axées sur l'accès au logement pour des personnes moins favorisées (coopératives de logement social, agences immobilières sociales, ASBL d'action pour le logement). Elles employaient, en 1995 et en Equivalents Temps Plein (ETP), 1.350 travailleurs rémunérés qui se répartissaient comme suit : 49 % au sein du secteur associatif (ASBL, associations de fait ou mutualités), 16,6 % au sein du secteur coopératif (essentiellement des coopératives de logement social), 32,7 % au sein du secteur public et 1,7 % au sein du secteur privé lucratif (essentiellement des gardiennes d'enfants indépendantes). Il est à noter cependant que ce dernier secteur est sous-représenté dans notre enquête.

⁵ Pour évaluer leur pertinence du point de vue de l'insertion professionnelle des groupes à risque, il faudrait, notamment, disposer du taux de placement des personnes concernées sur le marché du travail. Nous ne disposons cependant pas de cette information.

⁶ Pour rappel, il s'agit là essentiellement de sociétés coopératives de logement social.

⁷ Des différences apparaissent également entre les créneaux : dans le développement de quartier, en moyenne, 51 % des travailleurs sont employés sous des statuts liés aux politiques actives, contre 37 % dans l'aide à domicile, 28 % dans le logement social et 9 % dans le créneau de la petite enfance.

⁸ Cette évolution est surtout due à la croissance des emplois d'aides familiales et ménagères dans la partie flamande du pays, tandis qu'en région wallonne, le développement des emplois dans le cadre des programmes de résorption du chômage sert surtout à compenser

la baisse des emplois classiques au cours des années 80 (Balthazard, 1996; Pacolet, Bouten, Lanoye & Versieck, 1998).

⁹ Cf. par exemple, Willaert (1996) pour une brève histoire et une évaluation critique des Programmes de Résorption du Chômage dans les services sociaux.

¹⁰ Les Agences Locales pour l'Emploi (ALE), auxquelles l'inscription est obligatoire pour les chômeurs de longue durée, permettent aux chômeurs et aux bénéficiaires du revenu minimum d'existence (minimex) de travailler au maximum 45 heures par mois en recevant 150 FB de l'heure et en gardant leur allocation (chômage ou minimex), dans des activités qui ne sont pas organisées par le marché (aide ménagère, petit jardinage, etc.).

¹¹ Sont compris dans les travailleurs non qualifiés, les travailleurs ayant au maximum obtenu le diplôme de l'enseignement secondaire inférieur ou ceux effectuant un travail ne demandant pas de qualifications particulières. Le niveau de qualification le plus fréquent est le secondaire supérieur (puéricultrice, aide familiale, ouvrier qualifié, etc.), suivi par l'enseignement supérieur de type court (assistants sociaux, infirmières, etc.). Les diplômés de l'enseignement supérieur de type long sont les moins nombreux et occupent généralement des postes de coordination (Gilain, Jadoul, Nyssens & Petrella, 1998).

¹² Résultat obtenu après exclusion des travailleurs indépendants et des entreprises de très petite taille pour lesquels cet aspect n'est pas pertinent.

¹³ Evandrou & Winter (1993) montrent, par exemple, comment les conditions d'accès au travail et de rémunération des personnes varient selon qu'elles aient à s'occuper de personnes à charge ou pas.

¹⁴ Le Fonds des Équipements et des Services Collectifs (FESC) a été institué en 1971 au sein de l'Office National d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés (ONAFTS) pour financer les équipements et les services en faveur des familles de travailleurs salariés. Dans le cadre de la cotisation patronale de 0,05 % pour l'accueil d'enfants, le FESC finançait les services suivants au 1/4/1998 : l'accueil extra-scolaire des enfants de 2,5 ans à 12 ans, l'accueil des enfants malades de 0 à 12 ans, l'accueil en dehors des heures régulières de travail des enfants de 0 à 12 ans et l'accueil d'urgence des enfants de 0 à 3 ans dont les parents sont demandeurs d'emploi ou suivent une formation professionnelle (ONAFTS, 1998).

¹⁵ Nous nous référons essentiellement à des approches de la justice sociale en termes « d'égalité des chances » telle que défendue par Rawls (Van Parijs, 1991) ou « d'égalité des capacités » (Sen, 1992).

¹⁶ Laville (1992) offre un aperçu européen des pratiques innovantes dans ce sens, telles que les crèches parentales en France ou en Allemagne.

¹⁷ Cet enjeu de la complémentarité est, par exemple, abondamment discuté dans les travaux sur l'évolution du secteur de l'aide à domicile, tant en Belgique qu'à l'étranger (Evers & Svetlik, 1993; Hedebouw, Pacolet, Spinnewijn & Winters, 1990).

¹⁸ Dans notre enquête, les ressources non marchandes s'élevaient à 54 % en moyenne dans le budget de chaque organisation (Gilain, Jadoul, Nyssens & Petrella, 1998).

¹⁹ Les entreprises d'insertion ont comme objectif de créer des emplois stables pour les personnes peu qualifiées.

²⁰ Les Entreprises de Formation par le Travail (EFT) sont des organismes qui adoptent généralement le statut d'Association Sans But Lucratif (ASBL) et qui offrent à des personnes sans emploi un stage dans le cadre d'une structure productive, pendant une période limitée, tout en acquérant une formation grâce à l'encadrement de moniteurs spécialisés.

²¹ Pour une discussion sur les différentes modalités de subvention à la consommation des services de proximité, cf. Gilain & Petrella (1997).

²² Voir, par exemple, la grille d'analyse proposée par Balthazard (1996) dans ce domaine; voir également les initiatives récentes en Flandre pour encourager l'implication de béné-

voles et d'usagers dans l'organisation des services (Martens, 1998) ainsi que les études internationales sur cette question (Evers & Svetlik, 1993).

²³ De telles structures existent notamment au Québec sous la forme de « corporation de développement économique communautaire ». On peut se demander si les « agences de développement local » s'inscrivent dans cette dynamique en Wallonie.

²⁴ Les études sur l'innovation sociale mettent en évidence le rôle des réseaux et partenariats dans la conception et la mise en œuvre de nouvelles initiatives (Osborne, 1998; Laville & Gardin, 1996).

²⁵ Voir Laville & Gardin (1996) sur les mesures de soutien aux nouvelles initiatives locales.