

Publication préparée
par les économistes de l'UCL

Titre-service, que comprendre, que penser ?

Alors que la campagne pour la deuxième génération du titre-service bat son plein en Wallonie, ce numéro de "Regards économiques" soulève deux questions cruciales. Les consommateurs et les travailleurs vont-ils entrer massivement dans le système? Faut-il limiter les titres-services au champ de l'aide ménagère?

L'équipe économie sociale du CERISIS - UCL¹

Aux lendemains de la Conférence pour l'emploi, on pouvait se demander si l'accord entre les partenaires sociaux et les gouvernements fédéral et des entités fédérées n'avait pas, en définitive, été sauvé par les titres-services. En effet, le chiffre emblématique de 200.000 nouveaux emplois sur 4 ans a marqué les débats même s'il a été bien vite ramené à 60.000 par rapport à ceux engendrés "naturellement" par la croissance économique. Surtout, si l'on se penche sur le détail des engagements pris lors de cette conférence : 25.000 d'entre eux, soit près de la moitié des nouveaux emplois projetés sur quatre ans, devraient être créés grâce à la réforme des titres-services. D'un point de vue budgétaire, 94 millions d'euros seront ainsi affectés à ces mesures pour l'année 2004. A titre de comparaison, 400 millions d'euros seront réservés en 2004 pour les allègements supplémentaires structurels du coût du travail.

Ce dossier a fait l'objet de nombreux débats suite à la Conférence pour l'emploi et a donné naissance à une "seconde génération" de titre-service. Dans le présent numéro de "Regards économiques", nous défendons la thèse selon laquelle cette seconde génération est un instrument qui privilégie, de facto, un objectif de politique économique et de création d'emploi dans le secteur de l'aide ménagère par rapport à un objectif de politique sociale d'aide à des personnes dépendantes. Ce titre-service laisse du même coup ouverte la question des besoins non satisfaits dans le champ, beaucoup plus large, des services de proximité.

C'est pourquoi, avant d'évaluer le titre-service lui-même, il nous est apparu indispensable, pour bien saisir l'objectif sous-jacent de cet instrument spécifique de politique publique, de le situer par rapport à l'ensemble des régulations publiques touchant les services de proximité. L'adoption du titre-service introduit un nouveau type de régulation quasi-marchande qui vient bousculer en profondeur l'organisation de ce champ des services de proximité. Dans un second temps,

¹ Une note en fin de texte (page 11) présente le CERISIS.

nous nous interrogerons sur les questions qui se posent tant du point de vue du travailleur dans le système “titres-services” que de celui du consommateur potentiel. Enfin, nous insisterons sur le fait que le titre-service est loin d’épuiser le débat sur les services de proximité.

1. L’introduction d’une régulation quasi-marchande dans le champ des services de proximité

“De nombreux besoins restent aujourd’hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l’évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l’augmentation de l’activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d’une population âgée, voire très âgée.” C’est ainsi que le Livre Blanc *“Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXI^{ème} siècle”*, paru sous la présidence de Jacques Delors, mettait l’accent sur la nécessité de répondre à des demandes émergentes tout en créant de nouveaux emplois. Citons, entre autres, l’accueil des jeunes enfants (0-3 ans), l’accueil des enfants en extra-scolaire, la garde d’enfants malades, l’aide à domicile des personnes dépendantes, le transport des personnes à mobilité réduite, le logement des populations fragilisées, l’entretien et l’aménagement des espaces collectifs au sein des quartiers dégradés. Ces services, qui touchent à la qualité de vie quotidienne, ont été regroupés, d’abord dans les pays francophones, ensuite en Europe, sous le vocable de “services de proximité”. Les services de proximité forment donc un champ d’activités et peuvent être développés par un ensemble diversifié d’opérateurs, qu’ils soient marchands ou non-marchands, publics, privés lucratifs ou d’économie sociale. La note explicative en fin de texte clarifie les notions d’économie sociale et de secteur non-marchand.

Avec la mesure des titres-services, les pouvoirs publics cherchent à solvabiliser la demande de services de proximité des ménages à leur domicile. Le titre-service est une mesure prise dans la loi du 20 juillet 2001, “visant à favoriser le développement des services et d’emplois de proximité”. Il y est défini comme “le titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l’utilisateur de régler, avec l’aide financière de l’Etat, revêtant la forme d’une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée”. Trois types de services d’aide à domicile étaient potentiellement, concernés : la garde d’enfants à domicile, l’aide ménagère et l’accompagnement de personnes âgées, handicapées ou malades, à domicile et dans leurs loisirs et déplacements.

Avec cette mesure, un nouveau type de régulation “quasi-marchande” est introduit dans le champ de l’aide à domicile au sein duquel les pouvoirs publics interviennent depuis de nombreuses années. Il s’agit en effet de l’entrée en vigueur d’une régulation concurrentielle dans laquelle des prestataires de nature différente - publics, privés lucratifs, et d’économie sociale, du secteur marchand et du secteur non-marchand - sont mis en concurrence dans un champ jusqu’alors réservé aux organisations non-marchandes. Avec les titres-services, une part de financement est attribuée à la demande et non plus à l’offre. Ce mode de régulation se distingue tant de la “régulation d’insertion” - la réinsertion de chômeurs dans des services d’intérêt général comme par exemple dans le cas de l’ALE - que de la “régulation tutélaire” - l’attribution par les pouvoirs publics de financements aux organisations non-marchandes acceptant de se soumettre à un cadre réglementaire qui édicte des normes précises pour la mise à disposition de services sociaux, comme c’est le cas dans les différents décrets régionaux qui couvrent le champ de l’aide à domicile. Autrement dit, ce ne sont plus uniquement les structures comme dans la régulation tutélaire, ni les publics recrutés comme dans la régulation d’insertion, qui sont subventionnés mais les consommateurs.

2. Dans le champ de l'aide à domicile, la coexistence de différentes réglementations publiques aux objectifs différenciés

Différentes réglementations coexistent donc et se superposent dans le champ de l'aide à domicile sous le contrôle de différents niveaux de pouvoir et poursuivent des objectifs collectifs partiellement différents voire contradictoires.

D'abord, les différents décrets régionaux de l'aide à domicile relèvent clairement du champ des politiques sociales et sont emblématiques de la régulation tutélaire. Ils sont d'ailleurs de la compétence du ministre des affaires sociales. Au nom de l'équité et de la cohésion sociale, ces cadres réglementaires visent à rendre accessible des services à domicile de qualité, organisés par le secteur non-marchand, pour des personnes qui sont dans le besoin (telles que les personnes dépendantes ou les familles fragilisées). Le barème tarifaire fixé en fonction des revenus des usagers, les normes d'encadrement, les exigences de formation sont révélateurs du type de bénéfices collectifs poursuivis. Ce cadre réglementaire s'est construit progressivement depuis les lendemains de la guerre, d'abord au niveau national puis au niveau régional, c'est-à-dire dans le cadre de la régionalisation des compétences de l'aide aux personnes. L'Etat s'est appuyé sur des expériences associatives pionnières pour structurer sa politique d'aide à domicile. Les associations occupent encore aujourd'hui une place importante de prestataires de services, à l'intérieur de ces cadres réglementaires et financiers, aux côtés des prestataires publics (principalement les CPAS).

Quant aux réglementations d'insertion, elles combinent le plus souvent deux objectifs : réinsérer des chômeurs, de préférence les plus fragilisés, et répondre à des besoins sociaux. A ce niveau, on se situe donc à mi-chemin entre des politiques de réinsertion professionnelle et des politiques sociales. En particulier, les programmes de résorption du chômage (PRC) ont permis à de multiples organisations non-marchandes d'accéder à des financements et de développer de nouveaux services, notamment d'aides ménagères et de gardes à domicile dans le champ de l'aide à domicile. Ces "régulations d'insertion", introduites dans les années 1980, ont favorisé l'association des services de proximité à une image de "petits boulots" ne requérant que peu de qualifications. Elles ont, en outre, provoqué un malaise grandissant chez les prestataires de services de proximité qui se sont sentis instrumentalisés au profit d'une mission d'insertion des travailleurs peu qualifiés alors que les objectifs de ces services ne peuvent être réduits à la seule création d'emploi pour un public fragilisé. La récente réforme APE (aides à la promotion de l'emploi) des programmes de résorption du chômage en Région wallonne témoigne de la prise de conscience, par les autorités publiques, de certaines limites de ces programmes d'emploi puisqu'elle unifie les différents statuts PRC (sauf le programme de transition professionnelle) en un statut unique simplifié, "la priorité étant accordée à la consolidation de l'emploi et à la valorisation des activités d'utilité publique et sociale reconnue". Quant aux agences locales pour l'emploi (ALE), leur but premier est de fournir un "travail d'appoint" à certains allocataires sociaux. Elles leur permettent de travailler un nombre limité d'heures (maximum 45 heures par mois) dans des "petits boulots" - entretien de ménages et de jardins, petits travaux manuels, garde d'enfants et de personnes âgées, tâches administratives. Ces prestations effectuées auprès de particuliers ou d'organisations sans but lucratif donnent droit à une rémunération complémentaire par rapport aux allocations de chômage. Si aux origines de l'ALE, les autorités publiques espéraient ainsi favoriser le retour de ces allocataires sur le marché du travail et également blanchir du travail au noir tout en répondant à des demandes non satisfaites par le marché, il est désormais admis que ce système incite les allocataires sociaux à rester dans leur situation compte tenu des pièges à l'emploi. En effet, la combinaison du salaire que peut espérer ce type de chômeur sur le marché du travail, des coûts liés à la remise au travail (coûts de transport, de garde d'enfants,...), de la perte de certaines allocations et des conditions de travail liées aux emplois qui leur sont accessibles, ne serait pas suffisamment favorable pour que

... Dans le champ de l'aide à domicile...

l'individu souhaite sortir du système ALE. L'objectif de répondre à des besoins sociaux, quant à lui, est relégué en arrière-plan. Ainsi n'y a-t-il pas de tarification pour les usagers des ALE en fonction des revenus. Plus encore, la déductibilité fiscale des paiements ALE est plus avantageuse pour les revenus élevés. On comprend qu'avec ce système, il s'agit de plus en plus de solvabiliser des services qui sont habituellement prestés au noir via une politique d'insertion socioprofessionnelle.

A la différence de l'ALE qui maintient les "travailleurs" dans leur statut d'allocataires sociaux, le titre-service veut précisément créer des emplois sur le marché du travail classique au sein d'entreprises agréées, qu'elles soient privées lucratives, publiques ou d'économie sociale. La régulation concurrentielle à laquelle font appel les titres-services et qui revient à privilégier des considérations relatives au soutien à la consommation et à l'emploi, ne pose pas de problèmes déontologiques particuliers dans le cas des services ménagers stricto sensu. En revanche, elle peut occulter un certain nombre de considérations qui sont essentielles dans les services d'aide aux personnes dépendantes comme par exemple l'accessibilité des services. Elle induit un comptage et un contrôle des temps de prestation et ce, afin d'améliorer la compétitivité, ce qui pose la question de l'articulation avec le temps relationnel dans lequel il n'est plus seulement question de professionnalisation et de registre technique mais également d'empathie et d'attention. Ainsi, l'exacerbation de la concurrence peut déboucher sur une baisse de la qualité des services, en l'absence de normes attestant de la fiabilité des prestataires.

3. Les titres-services dans le débat politique : politique sociale ou politique d'emploi ?

A l'origine, *la première génération* de titres-services était cofinancée par le Fédéral et les Régions. La participation de l'utilisateur s'élevait à 6,2 euros par heure de travail et celle des pouvoirs publics à 17,36 euros. Surtout, si l'objectif principal du titre-service était de créer des emplois (compétence fédérale et régionale), il touchait également aux secteurs de l'aide à domicile et de l'accueil de la petite enfance qui, eux, se situent dans le champ des politiques sociales (compétences clairement régionales ou communautaires). De fait d'ailleurs, l'agrément (choix des entreprises prestataires de services) était de la compétence des Régions. Du côté de la Région wallonne toutefois, la garde d'enfants a immédiatement été exclue du champ des titres-services et seuls deux types d'agrément y ont été mis en place : l'un pour l'activité d'"aide-ménagère" relevant d'une commission d'agrément dépendante du ministre de l'emploi et l'autre pour l'activité d'"aide aux personnes dépendantes". Dans ce dernier cas, l'activité devait être approuvée par la commission d'agrément relevant du ministre de l'emploi et par le ministre des affaires sociales. En outre, il n'y avait pas de restriction a priori sur le type de prestataire (privé lucratif, public et d'économie sociale) même si la Région wallonne avait exclu du champ d'agrément les entreprises d'intérim, contrairement à la Région flamande. Surtout, ce montage complexe reflétait bien la coexistence d'objectifs en tension et il a d'ailleurs fallu près de 2 ans de négociations entre la loi de 2001 et les arrêtés wallons d'exécution du printemps 2003.

La *seconde génération* des titres-services, issue de la Conférence nationale pour l'emploi d'octobre dernier, introduit d'importantes modifications après de laborieuses négociations, au sein du gouvernement fédéral. Ces modifications ont l'avantage d'éclairer l'objectif principal des titres-services : on sort du champ des politiques sociales pour poursuivre d'une part un objectif de politique économique - c'est-à-dire en finançant la consommation pour structurer un nouveau secteur économique - et d'autre part, un objectif de politique d'emploi - c'est-à-dire blanchir du travail au noir et créer des (nouveaux) emplois.

La première modification importante est la refédéralisation des titres-services

... Les titres-services dans le débat politique...

pour ce qui concerne l'aide ménagère, sans empiéter sur les compétences des régions, aide ménagère qui comprend désormais le repassage, les courses, et l'aide dans les déplacements. Le fédéral reprend donc la charge financière du titre-service. L'avantage de cette fédéralisation du titre-service est de clarifier l'objectif poursuivi : créer des emplois d'aide ménagère clairement distinguée de l'accompagnement des personnes âgées, handicapées ou malades à domicile et de la garde d'enfants à domicile. Soulignons que les entreprises agréées ne doivent plus nécessairement engager des personnes inoccupées. Surtout, les ALE ne pourront plus accepter de nouvelles demandes en matière d'aide ménagère chez les particuliers, théoriquement à partir de mars 2004, mais devront les orienter vers des entreprises agréées. Quant aux travailleurs ALE enfin, ils seront invités à passer dans le système des titres-services. L'autre modification importante concerne l'intervention des pouvoirs publics. Ainsi, le prix de vente est toujours de 6,2 euros par heure de travail mais les pouvoirs publics complètent cette somme par un montant de 13,27 euros par chèque au lieu de 17,36 euros², somme qui doit couvrir, non seulement, le coût patronal d'une heure de travail mais aussi les frais de la structure tels que l'administration ou l'encadrement des travailleurs.

4. Les titres-services du point de vue du travailleur : sont-ils suffisamment attractifs ?

On comprend dès lors que le débat porte désormais sur la qualité de l'emploi créé au travers du titre-service, d'où les tensions au sein du gouvernement : quel type de contrat proposer (à durée déterminée ou indéterminée) ? Une durée minimale de temps de travail est-elle requise ? Les entreprises d'intérim peuvent-elles être agréées ? Il a été décidé que les entreprises d'intérim pourront être agréées seulement si elles créent une filiale pour développer cette activité en tant qu'employeur. Pour les travailleurs, l'accord qui a été négocié distingue le cas des allocataires sociaux de celui des autres prestataires.

Les premiers, s'ils peuvent prester quelques heures pendant les 6 premiers mois, tout en gardant leur statut d'allocataire, devront être engagés après six mois sous contrat à durée indéterminée pour un travail d'au moins un mi-temps. On pense tout spécialement aux personnes actives en ALE. Dans la mesure où celles-ci sont majoritairement des femmes, le plus souvent cohabitantes ou dans une moindre mesure chefs d'une famille monoparentale, la question centrale est donc de savoir si les avantages monétaires - c'est à dire le salaire accompagné d'une éventuelle allocation de garantie de revenu³ - et non-monétaires - en particulier compte tenu du caractère pénible de la tâche et de la fragmentation des prestations - seront suffisants. Pour les chefs de famille monoparentale, la réponse est plus que probablement négative car, non seulement la rémunération espérée n'est pas nettement plus élevée que leur allocation de chômage majorée de la prime "ALE" mais de surcroît, elles devront prester plus d'heures qu'en ALE, ce qui va, entre autres, augmenter les coûts de garde d'enfants. Pour les cohabitantes, les avantages monétaires du titre-service sont plus élevés dans la mesure où l'allocation de chômage est nettement plus basse que celle des chefs de famille. De toute manière, et ce contrairement à la situation actuelle, les travailleurs(euses) ALE devront être disponibles pour entrer sur le marché du travail à partir d'octobre 2004. Ces personnes ne pourront donc pas refuser une offre d'emploi "titre-service" pour autant que cette offre soit jugée "adéquate".

² La différence peut s'expliquer par une exonération de la TVA prévue dans le nouveau système. Cependant, certaines entreprises d'économie sociale qui étaient déjà dans la première génération du système des titres-services bénéficiaient d'une exonération partielle ou totale de la TVA. Pour ces entreprises, cette modification entraîne donc une réduction nette de l'intervention des pouvoirs publics.

³ L'allocation de garantie de revenu assure au chômeur qui accepte un emploi à temps partiel un revenu supérieur à son allocation de chômage.

... Les titres-services du point de vue du travailleur...

Pour les autres travailleurs, ils seront soumis à un régime totalement souple pendant les trois premiers mois et ensuite devront passer sous contrat à durée indéterminée sans minimum d'heures à prester.

L'expérience flamande au sein de la première génération des titres-services nous apprend que 1.288 contrats de travail avaient été créés entre mai (date de lancement du système) et octobre 2003, dont 13 % à temps plein, 70 % à temps partiel pour au moins un mi-temps, les 17 % restant étant en deçà du mi-temps. Par ailleurs, et comme nous le montre le tableau 1 repris ci-dessous, en Flandre près de la moitié (49 %) de ces contrats sont prestés au sein du secteur associatif - acteurs classiques de l'aide à domicile et nouvelles associations prestataires de services de proximité -, 9 % relèvent des CPAS et des ALE et enfin, 42 % relèvent du secteur privé lucratif (entreprises d'intérim et firmes de nettoyage).

Tableau 1 : Nombre de contrats de travail "titres-services" au 31 octobre 2003 en Flandre

Type d'organisation	Nombre de contrats	
CPAS	92	7 %
ALE	29	2 %
Associations	629	49 %
Entreprises d'interim	401	31 %
Firmes de nettoyage	137	11 %
Total	1288	

Source : Cabinet du ministre de l'emploi flamand

Pour la région wallonne, on ne dispose pas de telles données. D'ailleurs, au 30 octobre 2003, plus de 90 % des titres-services émis l'ont été en Flandre. Cette différence s'explique par le fait que la mise en œuvre légale du dispositif "titres-services" a pris plus de temps en Wallonie alors que de surcroît, en Flandre, le titre-service avait déjà fait l'objet d'une importante campagne de promotion.

5. Titres-services et confiance des consommateurs

Une question importante liée au titre-service est jusqu'à présent demeurée dans l'ombre du débat public : dans quelle mesure les consommateurs vont-ils véritablement répondre à ces incitations ? En effet, il convient de prendre en considération à ce niveau ce qui fonde la spécificité des services de proximité, à savoir que le prestataire intervient chez la personne, dans son lieu de vie. La confiance s'avère dès lors un enjeu central dans le cas de ces services. Ainsi pour que la consommation augmente, il ne suffit pas que le prix la rende accessible, il faut également que les ménages soient convaincus de l'opportunité de déléguer un certain nombre de tâches accomplies auparavant dans la sphère domestique. A l'évidence, le degré de confiance exigé n'est pas le même pour des tâches ménagères que pour l'aide aux personnes dépendantes. Toutefois, quel que soit le service considéré, on entre dans l'intimité de l'utilisateur. Ainsi, sait-on que le travail au noir dans le secteur du nettoyage à domicile repose sur une logique de réseau : on engage une personne qui est renseignée comme une "personne de confiance" par un autre usager. Se pose alors la question de savoir comment les différentes régulations envoient des signaux de confiance. En ce qui concerne le titre-service, les entreprises doivent être agréées mais il apparaît que les conditions d'agrément sont très souples et ne reposent pas sur des exigences précises notamment en termes d'encadrement des travailleurs. C'est dans ce cadre que l'on peut s'interroger sur la place spécifique de certains opérateurs d'économie sociale. Les

... Titre-service et confiance des consommateurs

entreprises d'insertion ou les entreprises de formation par le travail ont, par exemple, une longue expérience d'encadrement de travailleurs peu qualifiés. Ces opérateurs peuvent bénéficier de moyens supplémentaires pour ces tâches d'accompagnement d'insertion socioprofessionnelle. D'autres associations ont une longue pratique de l'aide à domicile. De plus, si le champ de l'aide à domicile était jusqu'alors réservé au non-marchand caractérisé par une finalité de service à la collectivité et non de profit, l'accès du secteur privé à but lucratif est désormais ouvert. Se pose donc également la question de savoir comment le secteur privé à but lucratif peut développer le capital de confiance nécessaire dans ce champ.

A ce stade, ce que nous pouvons dire s'appuie, principalement, sur des expériences étrangères. Certaines d'entre elles, comme celle du Royaume-Uni, montrent que la construction d'une réputation au fil du temps est un élément central en vue du développement d'un capital de confiance. Surtout cet objectif est, a priori, à la portée de l'ensemble des prestataires, tant lucratifs que non-lucratifs. Ainsi, et depuis les années 1980, le Royaume-Uni a connu la multiplication de petites entreprises qui ont de fait acquis une bonne réputation. Ces entreprises sont le plus souvent aux mains de travailleurs qui, pour la plupart, ont eu une expérience professionnelle au sein des services sociaux des pouvoirs publics et qui étaient à la recherche d'une plus grande autonomie. Moins que le statut juridique, il semble ici que l'ancrage local, la culture professionnelle et la petite taille des entreprises suscitent la confiance des usagers. A contrario, en France, les grandes entreprises privées semblent avoir des difficultés à pénétrer ce marché des services aux personnes, alors que les nouveaux modes de financement les y autorisent.

Alors que la campagne pour la deuxième génération du titre-service bat son plein en Wallonie, la question cruciale nous semble dès lors la suivante : les consommateurs et les travailleurs vont-ils entrer massivement dans le système ?

6. Le champ des services de proximité reste largement ouvert

De nombreuses questions demeurent posées dans le domaine des services de proximité. La conférence réserve le titre-service aux travaux ménagers stricto sensu et pourrait, à notre avis, être étendu aux activités comme celle du petit jardinage. Cependant, elle laisse, du même coup, ouverte la question des besoins non satisfaits dans le champ de l'aide à domicile aux personnes dépendantes ou dans l'accueil de l'enfance.

L'accord prévoit que les Régions peuvent utiliser le titre-service, financé sur leur propre budget, dans ces secteurs d'activité. La Wallonie a d'ores et déjà choisi de consacrer le budget dégagé suite à la reprise par le fédéral de la charge financière des titres-services à la création de 500 emplois via les programmes de résorption du chômage qui seront affectés aux crèches et dans l'aide à domicile aux personnes âgées. En effet, les autorités régionales ont estimé que le titre-service n'était pas l'instrument le plus approprié car il se superposait aux autres régulations déjà existantes et, comme nous l'avons souligné, cadrait mal avec les objectifs d'une politique sociale dans le champ des services de proximité. Le ministre des affaires sociales a, en outre, dégagé un budget supplémentaire pour 2004 de 3,5 millions d'euros pour le financement de 175.000 heures d'aides familiales tout en reconnaissant le statut de garde à domicile pour les personnes malades. Cependant, aussi louables que ces initiatives puissent être, il est clair qu'elles restent beaucoup trop minimalistes par rapport à la croissance des besoins dans ce champ à l'heure où la part des personnes dépendantes dans nos sociétés s'accroît très rapidement. L'accroissement de la population de plus de 80 ans a été de 36 % entre 1990 et 2000 dans l'Union européenne. Seulement 10 % de ces personnes vivent en collectivité et les autres restent à leur domicile où elles sont 45 % à

... Le champ des services de proximité reste largement ouvert

être seules. Dans cette perspective, il est urgent de concevoir et de mobiliser des moyens budgétaires pour faire face à la croissance des besoins. C'est dans ce contexte que s'inscrit le débat crucial sur l'assurance-dépendance qui semble être à l'arrêt tant au niveau régional que fédéral.

Par ailleurs, la Conférence pour l'emploi, prévoit, aux côtés du titre-service, "des moyens supplémentaires pour un fonds permanent d'impulsion afin d'explorer des domaines neufs et innovateurs en matière de services de proximité". Du reste, un Fonds expérimental avait déjà été créé au sein de la Fondation Roi Baudouin pour soutenir le développement d'initiatives innovantes dans le champ des services de proximité. La conférence prévoit que ce fonds soit repris par les pouvoirs publics fédéraux. L'intérêt d'un tel fonds est réel. De nombreuses organisations défrichent en effet des demandes sociales émergentes et innovent donc socialement. De fait, ces services ne sont pas encore reconnus institutionnellement que ce soit, par exemple, à travers l'existence d'un cadre réglementaire ou l'octroi d'un financement au sein des politiques sociales. Les organisations actives à ce niveau relèvent le plus souvent de l'économie sociale. En effet, le fait qu'elles soient proches des demandes sociales favorise leur capacité à révéler les demandes émergentes via le développement d'un espace de dialogue entre différentes parties prenantes : travailleurs, usagers et leur entourage, bénévoles, voire en partenariat avec toute une série d'acteurs locaux concernés par l'offre de certains services - des habitants mais aussi des associations, des entreprises locales, des organisations publiques locales, des partenaires sociaux... Quoiqu'il en soit, un tel fonds permettrait, dans une phase d'exploration, de soutenir les initiatives le temps nécessaire à la révélation des demandes et à la construction conjointe de l'offre et de la demande, avant que des politiques structurelles ne prennent le relais. A l'heure où nous écrivons ces lignes, il n'est toutefois pas encore opérationnel.

Ce fonds est intéressant car il permet de soutenir l'innovation sociale ce qu'une régulation quasi-marchande du type titre-service ou tutélaire ne permet pas. En effet, c'est le type de régulation que l'on cherche à mettre en œuvre qui fait débat. Nous avons voulu mettre en évidence la diversité des formes d'institutionnalisation possibles des services de proximité et mettre à jour les choix de société, implicites ou explicites, qui y sont associés. La Conférence pour l'emploi participe de l'une de ses formes d'institutionnalisation possibles en privilégiant les titres-services dans une logique quasi-marchande dans le champ de l'aide ménagère. Si l'on limite, comme il nous semble souhaitable, le titre-service aux tâches ménagères, la mesure ne résout manifestement ni la question du soutien aux innovations sociales ni le problème d'ensemble du financement des services de proximité, services par nature peu solvables mais porteurs de cohésion sociale et en forte progression. La question de la mobilisation des ressources, dans des environnements complexes, pour répondre à ces autres services de proximité porteurs de bénéfices collectifs est largement restée en friche.

Economie sociale, secteur non marchand : des notions encore trop floues au sein du débat public

L'économie sociale comme troisième secteur

Depuis quelques années, la reconnaissance de l'existence d'un troisième secteur se différenciant tant du secteur public que du secteur privé lucratif s'affirme au niveau international. Ce tiers-secteur, dénommé généralement en Belgique "économie sociale", regroupe les organisations privées non lucratives ayant habituellement un statut juridique d'ASBL, de fondation, de mutualité, de coopérative ou de société à finalité sociale. Ces organisations d'économie sociale peuvent être approchées par trois caractéristiques principales : la finalité de service aux membres ou à la collectivité, le processus de décision démocratique et l'autonomie de gestion.

La finalité de service aux membres ou à la collectivité renvoie au fait que l'activité économique n'y est pas définie comme un outil de rapport financier pour le capital investi. Le dégagement d'éventuels excédents est en effet un moyen de réaliser l'activité mais non le mobile principal. Ajoutons qu'une telle caractéristique n'implique nullement que ces organisations ne peuvent réaliser des surplus financiers, ni qu'elles seraient interdites de les redistribuer à leurs membres. En second lieu, le processus démocratique de prise de décision permet avant tout de souligner la rupture du lien proportionnel entre détention du capital et pouvoir de décision dans ces organisations. Autrement dit, la qualité de membre et la participation aux décisions n'est pas d'abord fonction, comme dans les entreprises classiques, de l'importance du capital détenu. Cette propriété qui prolonge le principe coopératif, une personne - une voix, recouvre dans les faits des pratiques très diversifiées au sein des organisations d'économie sociale. Enfin, l'autonomie de gestion est en particulier liée à leur caractère fondamentalement indépendant par rapport aux pouvoirs publics et au secteur privé lucratif. Ceci n'exclut pas qu'il ne puisse y avoir de liens, notamment avec les pouvoirs publics via des subventions mais, qu'en dernier ressort, le pouvoir de décision appartient aux membres de l'organisation. L'économie sociale n'est donc pas définie par des champs d'activités spécifiques, comme par exemple les services de proximité ou l'insertion socioprofessionnelle, mais renvoie à un type d'organisation privée dont la finalité est non-lucrative.

Quoiqu'il en soit, l'économie sociale ne constitue pas une catégorie habituelle des organismes en charge de la production des statistiques, ce qui ne facilite pas l'appréhension de son poids économique. Pour l'année 1998 toutefois, il est estimé que l'emploi dans la seule branche associative de l'économie sociale s'élevait, en Belgique, à près de 350.000 équivalents temps plein, ce qui représente 14 % de l'emploi salarié (près de 6 % si on exclut les hôpitaux privés et les écoles libres) (Marée et Mertens, 2002)⁴. La Belgique est, ce faisant, l'un des pays européens où la densité de l'emploi associatif est la plus forte.

Economie sociale et secteur non-marchand sont souvent associés dans le débat public. Or, ces deux notions ne se recouvrent pas bien qu'elles aient une intersection commune.

⁴ M. Marée et S. Mertens, Contours et Statistiques du non-marchand, Synopsis, Ulg, 2002.

Le secteur non-marchand

Le secteur non-marchand regroupe “les organisations privées ou publiques économiques qui sont animées d’une finalité non-lucrative et qui cherchent à financer leur production autrement que par la vente à un prix couvrant le coût de production” (Marée et Mertens, 2002). D’un point de vue opérationnel, particulièrement dans le champ des politiques publiques, les administrations publiques et les activités habituellement soumises au marché - au sein desquelles on trouve de nombreuses entreprises publiques (électricité, transport...) - sont généralement exclues du secteur non-marchand. Ce “secteur non-marchand au sens restreint” comptait ainsi, en 1998, 583.000 équivalents temps plein c’est-à-dire 21,5 % de l’emploi salarié en Belgique.

En définitive donc, d’une part le secteur non-marchand comprend les organisations d’économie sociale qui reposent sur plus de 50 % de ressources non-marchandes, d’autre part une partie du secteur non-marchand est publique. Plus précisément il suit de cette définition que seule une partie des organisations d’économie sociale appartient au secteur non-marchand.

Le CERISIS - Présentation

Le CERISIS - centre de recherche interdisciplinaire sur la solidarité et l'innovation sociale - a été fondé en 1995 dans le Hainaut par l'UCL. Ce centre est composé d'économistes, de psychologues et de sociologues regroupés en trois équipes de recherche travaillant respectivement sur les domaines de l'économie sociale, de l'insertion socioprofessionnelle et de l'enseignement. Sa logique de travail repose sur quatre axes :

- le développement de recherches pertinentes pour le développement de la région dans laquelle le CERISIS est implanté ;
- une approche interdisciplinaire sur les problématiques abordées ;
- le partenariat avec les acteurs socio-économiques dans les démarches de recherche ;
- le développement de liens étroits avec les départements disciplinaires de l'UCL et avec la communauté scientifique nationale et internationale.

Un des objectifs principaux de l'équipe de recherche "économie sociale" du CERISIS-UCL est d'approfondir la logique socio-économique sous-jacente à ces organisations et plus spécifiquement leur articulation avec le marché et l'État. En effet, loin de se développer en vase clos, l'économie sociale tisse de nombreux liens avec le marché et les pouvoirs publics. Face aux échecs du marché et de l'État, quels sont les apports et les limites de ces organisations ? Les politiques publiques sont-elles appropriées à leurs objectifs ? L'économie sociale apparaît comme une réalité multidimensionnelle et multifonctionnelle dont le rôle - au-delà de la création d'emplois - doit être appréhendé en termes de cohésion sociale et de solidarité.

Les recherches de l'équipe "économie sociale" du CERISIS-UCL se regroupent autour de quatre axes :

1. l'analyse socio-économique du champ des services de proximité ;
2. l'analyse de la performance des entreprises sociales ;
3. l'analyse des modalités de partenariat et de financement des initiatives de développement local et de quartier ;
4. l'analyse comparative des dynamiques d'économie sociale au Nord et au Sud.

<http://cerisis.opes.ucl.ac.be>

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,

Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe,

Vincent Vannetelbosch

Secrétariat & logistique: *Anne Davister,*

Françoise Canart

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 41 46 ou 010/47 34 26

