

Rapport de synthèse des travaux du groupe 2 du Pacte territorial pour l'emploi

## **Économie sociale et services de proximité**

## 1. INTRODUCTION

La DRISU a été chargée par la Pacte territorial pour l'emploi de présider les travaux du groupe 2 consacrés d'une part à l'économie sociale figurant dans l'axe 2 du Pacte et d'autre part aux nouveaux gisements d'emploi dans les services de proximité traité dans l'axe 4.

Le groupe de travail propose de traiter dans ce rapport ces deux questions conjointement. Alors qu'elles sont approchées distinctement dans le Pacte, dans la pratique, elles se mêlent à bien des égards : l'économie sociale est avant tout un mode original de production de biens et de services alors que les services de proximité sont plutôt envisagés ici – dans leur relation avec l'économie sociale - en tant que produit particulier d'activités économiques. Qui plus est, l'économie sociale n'a pas l'exclusive de la prestation de ce type de services.

L'objet de ce rapport n'est pas l'économie sociale traditionnelle, qui englobe le champ coopératif, mutuelliste et associatif issu du « laisser-faire » économique du 19<sup>ème</sup> siècle. C'est en fait de la nouvelle économie sociale dont il sera question, de celle qui s'est développée suite à la crise économique et des finances publiques apparue dans les années 1970, et dont les créneaux privilégiés sont l'insertion par l'économie et la fourniture de services de proximité.

Le Pacte a assigné un mobile commun à l'économie sociale et aux services de proximité : la création de nouveaux emplois en favorisant la production de biens et de services qui actuellement pour des raisons de fonctionnement du marché ne sont pas produits ou sont produits mais via l'économie souterraine.

L'exploitation des gisements d'emploi que constituent l'économie sociale et les services de proximité butte sur des obstacles similaires relatifs à la solvabilité de la demande et à la qualité de l'offre. C'est pourquoi la levée de ces obstacles nécessite ainsi des formes originales d'interventions publiques, dont l'harmonisation est un critère de réussite.

Le groupe de travail s'est donc attaché à débattre des stratégies à privilégier en la matière à Bruxelles, en identifiant les leviers d'action qui sont propres à la Région. Pour ce faire, il s'est largement appuyé sur les travaux entrepris en ces matières aux échelons supérieurs de l'Etat, par le Gouvernement fédéral et le Conseil supérieur de l'emploi, et à la Commission européenne.

Comme le relève le Conseil supérieur de l'emploi<sup>1</sup>, l'économie sociale est un domaine complexe qui couvre un large éventail d'activités. C'est pourquoi, le groupe de travail a dû procéder par méthode. En préambule à la proposition de nouvelles pistes d'action, il a fallut :

- Σ tout d'abord clarifier les présupposés de ces deux axes du Pacte ;
- Σ afin de convenir ensuite d'une définition commune des concepts usités ;
- Σ pour enfin établir : une typologie des entreprises de l'économie sociale ;

---

<sup>1</sup> « Economie sociale. Recommandations », Avis n°3, Conseil supérieur de l'emploi, Ministère fédéral de l'emploi et du travail, 7 décembre 1998

Σ et une typologie des prestataires et de la solvabilité de la demande de services de proximité.

Ce rapport repose sur les contributions individuelles des membres du groupe de travail<sup>2</sup> et sur l'audition des promoteurs d'expériences originales de la Mission locale d'Ixelles, de BIPASS, de BRENCO, de la Centrale de service à domicile, de COOPARCH et de l'UPEDI.

---

<sup>2</sup>. Dont la contribution ci-jointe en annexe de Marc Verlinden, Conseiller, CESRB.

## 2. ORIENTATIONS GENERALES

Pour mémoire, le Pacte territorial pour l'emploi s'est assigné en matière d'économie sociale et de services de proximité les deux objectifs suivants :

en matière d'économie sociale (axe 2) :

*« favoriser les entreprises d'économie sociale qui produisent [le plus souvent] des biens et des services qui actuellement, pour des raisons de fonctionnement de marché, ne sont pas produits alors que l'intérêt social en justifie l'offre » ;*

en matière de services de proximité (axe 4) :

*« faire resurgir de nouveaux emplois sur le marché officiel en luttant contre les activités qui se développent dans l'économie souterraine (services aux personnes) »<sup>3</sup>.*

Concernant plus particulièrement l'économie sociale, le Pacte précise que ces entreprises *peuvent représenter un outil de développement économique à l'échelon local (quartier), communal et régional. Elles peuvent rencontrer des besoins non-satisfaits dans le cadre [...] des services de proximité et ainsi contribuer à rétablir des liens sociaux dans les quartiers où elles seraient implantées. Des entreprises fondées sur d'autres valeurs que le profit et la compétition peuvent participer à la création d'emplois et au développement économique et social de la Région. Ces entreprises n'ont pas nécessairement comme seul objectif l'insertion professionnelle de publics fragilisés.*

En ce sens, le Pacte s'inscrit dans les orientations de la Commission européenne qui s'est engagée à favoriser les moyens *d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient*<sup>4</sup>.

Cette approche sous-tend des effets connexes quant à<sup>5</sup> :

- Σ **la revitalisation des quartiers en crise** du centre de Bruxelles<sup>6</sup>, dans une perspective développement local intégré, fondé sur des partenariats locaux et le principe du *bottom-up* (approche du bas vers le haut) ;
- Σ **la satisfaction de certains besoins collectifs**, non-satisfaits par le marché faute d'une solvabilité suffisante des bénéficiaires directs, touchant notamment au bien être et à l'environnement (par exemple : l'assistance aux personnes dépendantes,

3 Notons que le Pacte évoque, comme nouveau gisement d'emploi, les services de proximité qui restent toutefois encore à détailler.

4 [Http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/empl99/guide+fr.htm](http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/empl99/guide+fr.htm)

5 Ces effets qui représentent autant d'objectifs se trouvent plus explicitement développés dans l'avis du Conseil supérieur de l'emploi et le second rapport de la Commission européenne consacré aux initiatives locales de développement et d'emploi.

6 En cela, l'économie sociale constitue un des leviers du développement l'économie locale.

le traitement des déchets, l'amélioration du cadre de vie, ... ) ;

- Σ **la promotion d'une éthique sociale** dans la gestion des entreprises commerciales qui privilégie les intérêts du travail sur ceux du capital (participation des travailleurs à la gestion, respect des lois sociales, rétribution limitée du capital, etc.)

Ces effets confèrent aux initiatives prises en ce sens une importante plus-value sociale, qui n'est pas sans incidence sur le coût (ou la qualité) des biens et des services produits.

Les freins au développement de l'économie sociale et les services de proximité sont de deux ordres : le prix et la qualité de l'offre produite dans le cadre de l'économie sociale et la structuration et la solvabilité de la demande de services de proximité. De ce fait, les mesures promotionnelles doivent venir soutenir le prix et la qualité de l'offre tout en organisant une demande qui est plus ou moins solvable ou qui peut être satisfaite par d'autres biais<sup>7</sup>.

---

7 Via notamment l'auto-production (do-it-yourself) ou l'économie souterraine (travail en noir).

### 3. DEFINITION DES CONCEPTS OPERATIONNELS

L'économie sociale et les services de proximité sont évoqués, notamment dans la littérature européenne, en référence à d'autres notions telles que *tiers secteur*, *troisième système*, *non-marchand* ou encore *initiatives locales de développement et d'emploi*. Il est également question d'une économie sociale dite d'*insertion*.

Il est proposé de convenir des définitions suivantes.

#### Economie sociale :

L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés (principalement des coopératives), des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants<sup>8</sup> :

- Σ finalité de services aux membres et à la collectivité plutôt que de profit ;
- Σ autonomie de gestion, obtenue notamment par une recherche de ressources (financières et humaines) et d'efficacité leur permettant d'assurer leur continuité et leur viabilité, et de ne pas dépendre exclusivement des subsides des pouvoirs publics ;
- Σ processus de décision démocratique ;
- Σ primauté du travail sur le capital dans la répartition des revenus (exprimée notamment par une politique active de création d'emplois)<sup>9</sup>.

Notons que le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a établi des critères d'appartenance à l'économie sociale qui restreignent le champ de cette économie à l'économie sociale marchande<sup>10</sup> :

---

8. "Economie sociale. Recommandations", Avis n°3, Conseil Supérieur de l'Emploi, Ministère de l'emploi et du travail, 7 décembre 1998. Il est proposé dans cette avis que le Conseil Supérieur de l'Emploi retienne cette définition, élaborée par le Conseil Wallon de l'Economie Sociale (CWES), qui rencontre un large consensus tant en Belgique qu'à l'échelon international : la Région wallonne l'a adoptée dès 1990 ; le Conseil Central de l'Economie a repris ultérieurement ses critères éthiques ; l'Arrêté du gouvernement flamand du 23 novembre 1994, réglant l'octroi d'une garantie aux financiers actifs dans le secteur de l'économie sociale, s'y réfère. Cette définition appréhende l'économie sociale de manière assez large, ce qui est d'ailleurs le vœu émis par le gouvernement fédéral, dans son plan d'action pour l'emploi.

9 Les quatre critères éthiques sont précisés comme suit par Jacques DEFOURNY et Patrick DEVELTERE dans *Eléments pour une clarification du débat sur l'économie sociale*, Conférence Internationale sur l'Economie Sociale au Nord et au Sud, 7-8 mars 1997, cités dans « *Economie sociale. Recommandations* », op. cit. :

- la « finalité de service » insiste sur le fait que l'activité menée par une entreprise de l'économie sociale n'est pas un outil de rapport financier, de sorte que, lorsqu'un bénéfice est dégagé, ce dernier constitue un moyen pour rendre le service aux membres ou à d'autres personnes ;

- l'« autonomie de gestion » permet d'exclure de l'économie sociale les services rendus par les pouvoirs publics, qui ne ressortent pas de la dynamique sociale ;

- le « processus de décision démocratique » (un homme, une voix) souligne que l'adhésion et la participation aux décisions ne découlent pas principalement de la possession du capital ;

- la « primauté du travail sur le capital dans la répartition des revenus » découle logiquement des premiers critères, et s'applique particulièrement aux limites des rémunérations des membres-usagers des coopératives

<sup>10</sup> Notons aussi le critère de statut juridique qui veut que le statut ne soit pas en fait une condition d'appartenance ; le critère de transparence financière qui consiste à ce que tous les détenteurs du capital

- « les activités des projets d'économie sociale doivent consister à mettre sur le marché concurrentiel des biens et services ;
- l'exercice de ces activités doit engendrer des surcoûts identifiés qui résultent exclusivement de la poursuite d'objectifs d'intérêt social étrangers au marché, surcoûts résultant de la prise en charge de contraintes au niveau de la production (utilisation de main d'œuvre difficile à placer) ou au niveau de l'offre (mise sur le marché de biens et services, justifiée par l'intérêt social, qui ne sont pas déjà offerts pour des raisons de fonctionnement du marché) ;
- les projets d'économie sociale doivent offrir, au prix du marché, des biens et des services qui ne sont pas considérés comme universel et que le citoyen n'est donc pas en droit d'attendre du service public ».

Les finalités sociales de pareilles activités économiques peuvent avoir pour objet :

- soit la création et /ou la gestion par des travailleurs de leur propre entreprise afin d'assurer d'un emploi de qualité, sans ambition de lucre ;
- soit la satisfaction de besoins individuels et collectifs ;
- soit la "mutualisation" des ressources de particuliers ou d'associations<sup>11</sup> pour faciliter leur accès à certains biens et services ;
- soit l'insertion sociale, la formation professionnelle et/ou l'emploi de chômeurs exclus des circuits traditionnels du travail (on parle alors d'économie sociale d'*insertion*).

L'économie sociale constitue avant tout un mode spécifique d'organisation de l'activité économique. Le champ de cette économie sociale s'appréhende plus facilement si on accepte qu'il puisse exister « *un seul concept pour désigner des formes sociales et économiques forts différentes* »<sup>12</sup>.

L'économie sociale est assimilée à un **tiers secteur**, qui renvoie à *ce développement d'entreprises alternatives au marché et aux prestations du service public*<sup>13</sup>. Fondé sur l'initiative privée issue de la société civile, ce tiers secteur a une approche particulière de la qualité qui se démarque de celle de l'économie marchande. Elle renvoie moins à la satisfaction du consommateur qu'à des notions de lien social et de participation de l'usager. Quant au **troisième système**, il englobe plus largement l'ensemble des initiatives associatives marchandes et non-marchandes<sup>14</sup> en plus des entreprises de l'économie sociale.

---

soient en permanence et publiquement identifiés ; et cette nuance par rapport au critère éthique de répartition des revenus : l'affectation des bénéfices aux finalités sociales doit tenir compte d'une rémunération normale des facteurs de production (travail et capital). *Rapport d'activité. 1<sup>er</sup> août 1996 au 31 juillet 1998*. Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.

- 11. Relevons à titre exemplatif les agences immobilières sociales chargées de faciliter l'accès au logement à des ménages ou à des associations.
- 12. "Dictionnaire des solidarités", Pierre Ansay et Alain Goldschmidt, Petite bibliothèque de la citoyenneté, éd; Chronique sociale, Lyon et éd. EVO, Bruxelles, 1998.
- 13. Angelo BAGLIO, « L'action pilote – Troisième système et emploi », in *Les Initiatives locales de développement et d'emploi* (actes d'une conférence qui s'est tenue à Bruxelles les 26 et 27 avril 1999).
- 14. Le terme marchand pur concerne des biens ou des services vendus sur le marché à des prix de marché et le terme non-marchand des biens et des services vendus à des prix modulés.

## Économie sociale d'insertion :

Il s'agit d'activités de production de biens et de services qui, tout en souscrivant aux principes de l'économie sociale, ont pour finalité sociale des objectifs d'insertion socio-professionnelle :

- soit en vue d'assurer un emploi durable à des demandeurs d'emploi peu qualifiés ;
- soit en vue d'offrir à ce même public une expérience professionnelle contribuant à accroître leur employabilité, par un emploi de transition professionnelle ;
- soit en vue d'assurer la formation professionnelle au travail de personnes en grande difficulté sociale, formation dispensée sous forme d'apprentissage, poursuivant également des objectifs de (re-)socialisation.

## Services de proximité

*Ce sont des activités que l'on peut décrire comme services directs ou indirects fournis aux familles, à domicile ou à l'intérieur d'un espace local réduit, qui rencontrent les besoins sociaux, collectifs et individuels. Il s'agit, en outre, de services qui créent des emplois favorisant la cohésion sociale dans les quartiers en crise du centre urbain<sup>15</sup>.*

Les services de proximité ne font pas encore l'objet d'une définition communément admise. Le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est à ce jour une question plus pragmatique que conceptuelle. Ces services regroupent en effet un vaste champ d'activités au sein duquel la Commission européenne distingue quatre domaines<sup>16</sup> :

- Σ les services de la vie quotidienne ;
- Σ les services d'amélioration du cadre de vie ;
- Σ les services culturels et de loisirs ;
- Σ les services d'environnement.

---

15. Définition proposée par Jean-Louis LAVILLE, Conseiller à la Commission européenne.

16. « Les initiatives locales de développement et d'emploi. Enquête de l'Union européenne », document de travail des services de la Commission européenne, mars 1995.



Les études sur les services de proximité renvoient à différentes dimensions. Ainsi, il y a lieu de parler de proximité objective lorsque celle-ci peut être définie par des critères objectifs d'espace et de temps. La proximité est alors délimitée géographiquement par un territoire restreint ou implique une dimension de fréquence, dès lors qu'elle génère des flux récurrents qui s'inscrivent dans le vécu quotidien (ex: les livraisons de repas à domicile, les travaux ménagers). La proximité est par contre subjective lorsque la relation entre le prestataire et l'utilisateur est déterminante pour la qualité du service. Les services sont alors qualifiés de "relationnels" dans la mesure où le contact entre les personnes est au centre de la prestation (ex: les services aux personnes).

Ces services donc répondent soit à des attentes individuelles pour lesquels l'utilisateur et sa consommation peuvent être clairement identifiés (ex : les services prestés à domicile des usagers) et soit à des attentes collectives (ex : les services de protection de l'environnement).

Selon le Conseil supérieur de l'emploi, une multitude d'activités, très hétérogènes, peuvent faire partie des services de proximité, comme par exemple :

- Σ l'aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées;
- Σ la garde d'enfants en bas âge (à domicile ou au sein de structures collectives) et l'accueil extra-scolaire;
- Σ l'assistance aux enfants et aux jeunes en difficulté (ex: les écoles de devoirs);
- Σ les travaux ménagers et les petits travaux d'entretien;
- Σ les commerces de proximité en zone rurale ou zone excentrée;
- Σ les transports collectifs adaptés aux besoins locaux;
- Σ l'aide à l'accomplissement de formalités administratives;
- Σ la sécurité des immeubles d'habitation;
- Σ la rénovation de logements sociaux et de bâtiments publics;
- Σ l'entretien de zones naturelles et d'espaces publics.

Si la production de services de proximité peut constituer une des activités privilégiées de l'économie sociale, celle-ci n'en a pas l'exclusive. En effet, certains de ces services peuvent également être prestés par des services publics (par ex. : service d'assistance des CPAS, ceux exercés dans le cadre des agences locales pour l'emploi) ou par des entrepreneurs privés ayant un objectif de profit.

#### 4. TYPOLOGIE DES ENTREPRISES D'ECONOMIE SOCIALE

Suivant la définition adoptée par le Conseil supérieur de l'emploi, l'économie sociale peut prendre des formes entrepreneuriales fort différentes selon l'objet social mais aussi la nature des demandes auxquelles elle tente de répondre. Il est ainsi proposé de retenir dans le cadre du Pacte la typologie suivante des entreprises d'économie sociale qui recouvre la réalité bruxelloise :

- Σ Les services aux personnes agréés : constitués sous la forme d'ASBL, ces opérateurs répondent à des demandes individuelles de services qui sont le plus souvent peu solvables (ex : gardes malade, livraison de repas à domicile). L'intervention financière des bénéficiaires directs étant marginale, les prestations sont avant tout subventionnées par les pouvoirs publics (Commissions communautaires de la Région, Communes, CPAS, etc.) qui assurent l'agrément professionnel de ces organisations. Celles-ci occupent des travailleurs qualifiés, engagés sous contrat de travail<sup>17</sup>.
- Σ Les entreprises de travail adapté : ces entreprises d'économie sociale ont pour objet social l'emploi des travailleurs handicapés. Elles représentent 75% des emplois existants dans l'économie sociale d'insertion (20.000 emplois en 1997, dont environ 7.500 pour la région bruxelloise).
- Σ Les ateliers de formation par le travail : constitués en ASBL, les AFT sont agréés par la Commission communautaire française<sup>18</sup>. Ce ne sont pas des entreprises à proprement parler, mais plutôt des associations de formation et de (re)socialisation dans un but d'insertion. Pour réaliser leurs objectifs de formation professionnelle, elles réalisent une production de biens ou des prestations de services qui, quand ils sont commercialisées, génèrent des moyens complémentaires au bénéfice de la réalisation de ces objectifs<sup>19</sup>. Le plus souvent, les stagiaires ainsi mis au travail bénéficient d'une indemnisation. Exceptionnellement, ils sont salariés<sup>20</sup>.
- Σ Les "ateliers sociaux" (*sociale werkplaatsen*) : Constituée sous la forme d'ASBL, les ateliers sociaux offrent des emplois - qui peuvent être permanents - de réinsertion à des personnes très difficiles à placer, voire impossibles à placer, dans un cadre de travail protégé. En Flandre, ces ateliers sont agréés et subventionnés de

---

17 Cas de figure : C.S.D. asbl (Centrale de Services à Domicile)

18 Les AFT n'existent qu'à Bruxelles. Ils sont souvent assimilés aux entreprises de formation par le travail agréées par la Région wallonne (EFT). En Région flamande, il n'y a pas à ce jour de dispositif équivalent.

19 Ainsi, les AFT "procèdent par une mise en situation de travail réelle dans un cadre d'activités organisées au sein même de l'organisme, donnant lieu à la production, commercialisée ou non, de biens ou de services [La formation par le travail consiste] en l'acquisition des pré-requis professionnels nécessaires à l'exercice d'un emploi ou à la poursuite d'une formation professionnelle qualifiante" (article 5, 6° du Décret du 27 avril 1995 de la Commission communautaire française relatif à l'agrément de certains organismes d'insertion socio-professionnelle)

20 Cas de figure : J.S.T. ASBL (Jeunes schaerbeekois au travail).

manière permanente par la Région flamande<sup>21</sup>. Il n'existe pas de mesure équivalente à Bruxelles.

Σ Les régies locales de services et de travaux d'intérêt collectif<sup>22</sup> : Ces expériences pilotes ne font pas encore l'objet d'une réglementation particulière. Elles sont le plus souvent mises en œuvre au sein d'ASBL existantes (ex : les Missions locales, OOTB et autres). Dans certains cas, leurs promoteurs les ont d'emblée constituées en ASBL autonomes (ex: la Régie de quartier du CPAS de Bruxelles-Ville). Ces nouvelles régies locales répondent à des besoins et à des demandes de travaux ou de services locaux pour lesquels il n'y a pas de marché suffisamment solvable. Elles embauchent des demandeurs d'emploi peu qualifiés. Les emplois, ainsi créés, sont financés par la Région et le Fédéral, pour une durée limitée, par le biais des activations des allocations sociales (chômage et minimex)<sup>23</sup>. L'achat des fournitures et l'encadrement technique sont supportés par les collectivités locales qui sont les maîtres d'ouvrage des chantiers (Communes, sociétés de logement sociaux, associations locales).

Σ Les sociétés à finalité sociale<sup>24</sup> : Régies par la loi fédérale du 13 avril 1995, les sociétés à finalité sociale (SFS) sont des entreprises commerciales qui poursuivent un but non lucratif. La finalité sociale première de la SFS ne peut être d'offrir à ses membres des services procurant des avantages matériels ou de leur permettre de réaliser des économies. Cela doit être un but social externe<sup>25</sup>. La SFS n'est pas une nouvelle forme de société commerciale mais un statut complémentaire accessible à toutes les formes existantes de sociétés commerciales. Mis à part le régime d'aides financières réservées par la Région aux entreprises d'insertion (voir infra), l'adoption de ce nouveau statut ne fait pas l'objet d'un régime d'aides spécifiques. L'Etat fédéral a seulement étendu à l'ensemble des SFS les exonérations prévues pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés dans le cadre des entreprises d'insertion. L'octroi d'incitants fiscaux est en projet. Aujourd'hui, ce statut ne connaît que peu de succès (moins de trente sociétés existantes à ce jour).

Moyennant un régime d'aides ad hoc, ce statut pourrait intéresser des entreprises sociales existantes dont notamment :

< des coopératives de travailleurs<sup>26</sup> ;

21. Décret du 14 juillet 1998 de la Communauté flamande relatif aux ateliers sociaux (MB 02/09/98).

22. Cas de figure : opération SET MALIBRAN de la Mission locale d'Ixelles asbl

23. Deux dispositifs réglementaires sont le plus souvent utilisés :

□ l'article 60, §7 de la loi organique des CPAS pour les bénéficiaires du minimex et de l'aide sociale ;

□ le Programme de Transition Professionnelle (PTP) mis en œuvre par le Fédéral et la Région

24. "La société à finalité sociale. Volets juridiques, fiscaux, sociaux et aides publiques", Solidarité des Alternatives Wallonnes asbl, février 1999

25. Une SFS peut cependant avoir pour but secondaire de procurer un bénéfice patrimonial indirecte à ses associés. Le but secondaire est celui que la SFS ne réalise qu'après avoir atteint son but principal

26. Cas de figure : COOPARCH scrl

- < des centres d'entreprises<sup>27</sup> ;
- < des agences immobilières sociales.

Σ Les entreprises d'insertion<sup>28</sup> : constituées en sociétés à finalité sociale (voir supra). Il s'agit de véritables entités commerciales dont la finalité sociale est la création d'emplois pour des Bruxellois peu qualifiés. Menées jusqu'à ce jour sous le mode pilote, elles font aujourd'hui l'objet d'une ordonnance régionale fixant les modalités de subvention. A terme, elles doivent être économiquement rentables sur des marchés concurrentiels. L'octroi d'agrément professionnels aux entreprises d'insertion relève, comme pour toute entreprise commerciale, de la compétence des secteurs professionnels concernés.

Outre les aides à l'expansion économique déjà en vigueur pour toute entreprise commerciale, les entreprises d'insertion bénéficient d'un régime d'aides complémentaires comprenant :

- < une subside forfaitaire pour le personnel d'encadrement (subside dégressif en quatre ans) ;
- < une exonération des charges sociales et une subvention régionale pour l'engagement du personnel peu qualifié (dégressives en 4 ans) ;
- < une possibilité pour l'entreprise d'obtenir un prêt à des conditions intéressantes pour financer le lancement de leur activités.

---

27. Centre d'entreprises DANSAERT scrl

28. Cas de figure : BI PASS scrl

## 5. TYPOLOGIE DES SERVICES DE PROXIMITE

L'un des obstacles majeurs du développement des services de proximité porte sur la demande, tant sur le plan de sa sollicitation et que sur celui de sa solvabilité. Un ensemble d'interventions publiques soutenant cette demande particulière sont déjà mises en œuvre, d'autres sont à envisager. Ces interventions consistent notamment à réduire le prix du service pour les bénéficiaires: par la prise en charge d'une partie des coûts de production (subvention à la production) ; ou par des subventions allouées directement aux consommateurs qui peuvent choisir le prestataire auquel faire appel (subvention à la consommation). Elles varient suivant le degré de solvabilité des bénéficiaires directs mais aussi selon la concurrence des autres formes de production<sup>29</sup>.

### 5.1. typologie de la solvabilité de la demande

Les demandes de services de proximité peuvent ainsi être envisagées selon quatre cas de figures distincts :

**Premier cas de figure: les bénéficiaires disposent de toute la solvabilité nécessaire et s'orientent vers le marché privé pour satisfaire leurs besoins de services de proximité.**

Dès lors, aucune intervention financière publique n'est à envisager auprès de la demande pour la soutenir. Il s'agirait tout au plus d'assurer la promotion de cette offre particulière de biens et de services auprès de leurs clients potentiels, au prix du marché.

**Deuxième cas de figure: les bénéficiaires disposent d'une solvabilité partielle ou sont solvables mais préfèrent satisfaire leurs besoins en ayant recours à l'économie souterraine ou encore à l'auto-production.**

Les bénéficiaires sont dès lors en mesure d'assurer une part importante du prix de l'offre (plus de 50%). L'intervention publique vient stimuler et soutenir financièrement la demande sur le marché via :

- Σ des incitants fiscaux et para-fiscaux : (exonérations fiscales, taux préférentiels de TVA) ;
- Σ une subvention de la demande par des chèques services. L'Etat intervient ainsi directement dans le paiement des prestations à concurrence d'un certain pourcentage du coût salarial<sup>30</sup>.

---

29 Certains ménages qui disposent de toute la solvabilité nécessaire préfèrent avoir recours à l'économie souterraine (marché noir) ou à l'auto-production

30. L'Etat fédéral a lancé au début de 1999 une expérience de chèques-services pour les travaux de peinture et de tapissage chez des particuliers. Ceux-ci peuvent bénéficier d'une intervention à concurrence de 50% (jusqu'à un plafond de 40,000 FB) du coût salarial contenu dans le prix de la prestation

**Troisième cas de figure: les bénéficiaires ne disposent que d'une solvabilité marginale et n'ont aucune réelle alternative pour satisfaire certains besoins.**

Des mécanismes alternatifs au marché sont alors mis en oeuvre qui permettent de moduler le prix supporté par les bénéficiaires :

- Σ "mutualisation" des ressources financières des bénéficiaires pour assurer certaines interventions auprès des ménages notamment via les mécanismes de la sécurité sociale ;
- Σ intervention financière des pouvoirs publics et des collectivités locales (Régions, Communes, CPAS, sociétés de logement sociaux) qui se substituent au marché dans un souci de solidarité (aide d'urgence, prévention socio-sanitaire, développement social, ...).

**Quatrième cas de figure: le bénéficiaire direct est la collectivité.**

L'utilisateur ne pouvant donc pas être bien identifié, le coût du service est assumé par la collectivité dans son ensemble par l'intermédiaire des finances publiques (ex : l'entretien de zones naturelles ou d'espaces publics).

## 5.2. les prestataires de services de proximité

### **Les prestataires du secteur privé :**

Les différents opérateurs qui se situent sur le marché solvable des services de proximité et qui poursuivent un but lucratif sont :

- Σ les professions indépendantes ;
- Σ les entreprises commerciales ;
- Σ les sociétés privées de travail intérimaires.

Les services que ces opérateurs assurent sont principalement financés par des apports privés et s'inscrivent dans une dynamique marchande. Il n'est donc pas fait appel à du financement public autre que celui prévu par les lois d'expansion économique et d'aide à la création d'entreprises (voir les mesures envisagées par le Pacte notamment en matière d'économie locale).

### **Les prestataires du secteur public :**

- Σ les services communaux de travaux publics, les CPAS , les sociétés de logements sociaux et les services communaux (en tant que prestataires de services). Les chantiers qu'ils mettent en œuvre bénéficient de subventions ;
- Σ les agences locales pour l'emploi ;
- Σ l'agence de travail intérimaire de l'ORBEM..

### **Les prestataires de l'économie sociale (voir supra) :**

- Σ les services aux personnes agréés
- Σ les régies locales de services et de travaux d'intérêt collectif
- Σ les entreprises d'insertion
- Σ les sociétés à finalité sociale
- Σ les ateliers de formation par le travail
- Σ les entreprises de travail adapté
- Σ les ateliers sociaux (*sociale werkplaatsen*)

### 5.3. l'enjeu des services relationnels

Les services relationnels constituent en Europe une nouvelle donne de l'emploi. Une part importante des gisements d'emploi dans les services de proximité réside en fait dans les services relationnels et plus particulièrement dans les services aux personnes.

Dans les pays développés, on assiste depuis 1973 à une baisse de l'emploi industriel alors que les services acquièrent une importance grandissante. Ce qui ne se traduit pas pour autant par de la création d'emplois dans chacun des sous-secteurs des services. En effet, les services *standardisables* connaissent une évolution similaire aux activités industrielles, c'est-à-dire une augmentation de la productivité au détriment de l'emploi, contrairement aux services *relationnels*, qui eux sont porteurs de nouveaux emplois comme tendent à le démontrer certaines statistiques.

Les services relationnels visent à l'amélioration de « l'état physique, intellectuel ou moral des usagers-clients »<sup>31</sup> et privilégient la relation directe entre le prestataire et l'utilisateur. Les services aux personnes en constituent un sous-ensemble.

Le développement des services aux personnes ne procède pas seulement du traitement social du chômage mais aussi de mutations socio-démographiques récentes. Autrefois, ces services étaient gracieusement accomplis par les femmes au détriment de leur participation à la vie publique et citoyenne. Au sortir de la guerre, une partie de ce travail de proximité sera déversée vers les services sociaux financés par l'Etat afin de résoudre certains problèmes de cette période.

La période d'expansion économique va permettre la constitution d'un Etat-providence en mesure d'offrir des services à un prix inférieur à leur coût réel. Le secteur associatif jouera un rôle de pionnier au niveau de ces services non marchands en faisant émerger des demandes sociales latentes et en incitant les pouvoirs publics à s'impliquer.

Avec le ralentissement des taux de croissance dès les années 1970, l'Etat-providence entre en crise : diminution des recettes publiques et augmentation des dépenses avec l'accentuation du chômage. D'où la nécessité par la suite, avec l'accroissement phénoménale de la dette publique, de concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux.

Cette nouvelle donne induit une reformulation des modalités de l'intervention publique, intervention devant non seulement agir sur la demande mais aussi sur l'offre de services. Dans un souci de réduction des coûts et de meilleure adaptation des services au besoin des usagers, la prestation de certains services, auparavant assurée par les pouvoirs publics ou par des organismes privés sans but lucratif, souvent en situation de monopole, va faire l'objet d'appels d'offres mettant en concurrence différents types de prestataires pour l'obtention de financements publics. Cette formule, qui correspond en fait à du « contracting out », a été testée surtout au Royaume-Uni, dans le secteur des soins de santé, à l'origine par les gouvernements conservateurs.

De tels marchés subventionnés, devant stimuler l'adaptation et l'efficacité de l'offre, reposent donc à la fois sur une compétition organisée entre prestataires concurrents ainsi que sur la conclusion de contrats avec les pouvoirs publics concernés. L'idée est de

<sup>31</sup> "Des services sociaux au tiers système", notes, Jean-Louis LAVILLE, CRIDA-LSCI (CNRS), France, 1998.



passer d'une « régulation tutélaire » à une « régulation concurrentielle »<sup>32</sup>.

Une autre piste possible réside dans le développement de **services mixtes**. Elle consiste à mobiliser des ressources à la fois marchandes et non marchandes, respectivement pour des clientèles solvables et non solvables. Cette formule est intéressante à plusieurs égards, notamment parce qu'elle peut garantir l'autonomie financière des organisations de l'économie sociale.

L'hybridation des ressources peut porter aussi sur les ressources humaines, avec combinaison de volontariat - pour rester en relation forte avec la communauté locale - et de vrais emplois. Une telle formule peut s'inscrire dans la durée si le bénévolat est soutenu, par notamment l'ouverture de droits qui y sont liés, et si les emplois sont professionnalisés, gage de qualité et condition de confiance des usagers en ces prestataires de services relationnels.

Cette nouvelle approche des services relationnels, à la croisée de l'économie sociale et des services de proximité, est également différente de celles d'associations traditionnelles, en ce qu'elle vise à accroître le rôle des usagers.

Les services mixtes ont longtemps été ignorés ou encore instrumentalisés par les pouvoirs publics dont les politiques cloisonnaient les activités non marchandes de celles qui l'étaient. Ces initiatives ont connu un début de reconnaissance dans les années 1990. Elles sont actuellement examinées par la Commission européenne dans le cadre du programme d'action pilote « **troisième système et emploi** »<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Jacques DEFOURNY, « Un nouvel entrepreneuriat dans l'économie sociale », in Réseau européen EMES, L'émergence des Entreprises sociales en Europe, 1999

<sup>33</sup> Mise en œuvre de l'action pilote "troisième système et emploi", Programme de travail, DG-V, Commission européenne, (non daté)

## 6. PISTES D'ORIENTATION DE L'ACTION REGIONALE

Pour rappel, les freins au développement de l'emploi dans l'économie sociale et les services de proximité touchent à la solvabilité de la demande, mais aussi à la qualité de l'offre : l'offre est de qualité médiocre et n'attire pas la demande ou encore l'offre est inexistante faute d'une valorisation financière suffisante pour les prestataires.

Les priorités du Pacte doivent à la fois viser :

- Σ à garantir la qualité du travail presté dans les services de proximité, notamment en offrant de bonnes conditions d'emploi aux travailleurs et en s'assurant de la formation des entrepreneurs ;
- Σ à reconnaître les externalités sociales positives des entreprises d'économie sociale notamment quant au développement social de la ville.

Les interventions publiques devraient venir soutenir en ce sens la qualité de l'offre, en assurant, selon les cas certains, coûts liés à la production, à la création de l'offre ou encore à la formation des travailleurs.

Sans préjuger de nouvelles dispositions fédérales en la matière et suivant les recommandations du conseil supérieur de l'emploi, il est proposé en conclusion :

### concernant la promotion de l'emploi dans l'économie sociale

- 1° d'octroyer par ordonnance un agrément régional des entrepreneurs sociaux, suivant la même procédure que celui prévu pour les entreprises d'insertion, notamment aux sociétés à finalité sociale ;
- 2° de soutenir l'initiative des secteurs professionnelles d'ouvrir l'accès à la profession, moyennant un agrément spécifique, aux projets d'économie sociale d'insertion et les ateliers de formation par le travail ;
- 3° de renforcer les mesures d'aide régionale à l'économie sociale via :
  - Σ l'extension des aides au management prévus par l'ordonnance sur les entreprises d'insertion aux sociétés à finalité sociale qui n'ont pas l'insertion socio-professionnelle pour objet social ;
  - Σ la création d'un fonds de participation publique à des projets d'économie sociale ;
  - Σ la promotion d'espaces réservés à l'économie sociale dans les centres d'entreprise ;
- 4° d'assurer la formation des chefs d'entreprises d'économie sociale ;
- 5° de promouvoir, via l'ORBEm et les missions locales, des plates-formes locales de l'économie sociale, impliquant dans le montage de nouvelles initiatives les communes, les entreprises locales et le tiers secteur.

## concernant les gisements de nouveaux emplois dans les services de proximité :

- 6° de promouvoir les expériences pilotes des chèques services (dans le secteur de la construction) sans exclusive pour l'un ou l'autre type de prestataires qu'ils soient issus du secteur privé, du secteur public ou du secteur social pour autant qu'ils aient la qualification requise ;
- 7° d'assurer la structuration de ces nouveaux marchés de service, en confiant au secteur public un rôle moteur via l'agence régionale de travail intérimaire qui agirait en partenariat avec les sociétés privées et les agences locales pour l'emploi ;
- 8° d'assurer une offre de services alternatives pour les bénéficiaires peu solvables, suivant les logiques non-marchandes, via :
  - Σ les centrales de services à domicile ;
  - Σ les régies locales de services et de travaux d'intérêt collectif;

Suivant les recommandations des membres du Pacte suite au présent rapport, le groupe de travail propose de poursuivre ses travaux afin d'approfondir :

- Σ la piste des centres d'entreprise d'économie sociale évoquée dans le Pacte,
- Σ celle des services relationnels et du troisième système étudiée par la Commission européenne (sur ce point, la DRISU pourra mettre à contribution sa participation au Réseau européen des villes et des régions d'économie sociale - REVES asbl<sup>34</sup>) ;
- Σ les nouvelles mesures fédérales en matière d'activation des allocations sociales à durée indéterminée pour des projets d'économie sociale de type "*sociale werkplaatsen*" (voir supra)<sup>35</sup>.

---

34. Le réseau REVES mène actuellement avec le soutien de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission européenne (DG V) un programme d'étude intitulé "Welfare municipal et emploi" qui est consacré à l'implication des autorités locales dans la création d'emplois dans le tiers système

35. Arrêté royal du 30 avril 1999 (dépêche de l'Agence Alter).

## DOCUMENTS DE REFERENCE

- *Un gisement d'emplois dans les services de proximité (Buurtdiensten)* – Note de travail – Marc VERLINDEN, CESRB-C.
- *Avis n°3 : L'économie sociale. Recommandations* », Conseil Supérieur de l'emploi, Ministère de l'Emploi et du Travail, 7 décembre 1998.
- *Les initiatives locales de développement et d'emploi. Enquête de l'Union européenne*, document de travail des services de la Commission, mars 1995.
- *La société à finalité sociale. Volets juridiques, fiscaux, sociaux et aides publiques*, Solidarité des Alternatives Wallonnes, février 1999.
- *Les grandes étapes du développement du troisième secteur en Belgique – REVES Région bruxelloise. Welfare municipal et emploi : contexte national*, Thomas LEMAIGRE, Agence Alter.
- *Dictionnaire des solidarités*, Pierre ANSAY, et Alain GOLDSCHMID, Petite bibliothèque de la citoyenneté, éd. Chronique sociale, Lyon, éd. EVO, Bruxelles.
- Les fiches techniques sur les cas de figure du présent rapport : CSD asbl (Centrale de Services à Domicile), Bonnevie asbl, Set Malibran de la Mission locale d'Ixelles asbl, Bypass scrl, Brenco scrl, Cooparch scrl ; fiches techniques réalisées par Thomas LEMAIGRE et Roel DE CRAEN.
- *Les services de proximité. Quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux ?*, Bruno GILAIN, Bertrand JADOUL, Marthe NYSENS et Francesco PETRELLA, Les cahiers du CERISIS 98/6, CERISIS – Hainaut (Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale), UCL.
- « Un nouvel entrepreneuriat dans l'économie sociale », Jacques DEFOURNY, in *L'émergence des Entreprises sociales en Europe*, RESEAU EUROPEEN EMES, 1999.