

# D.E.S.I.R.

## Développement de l'Économie Sociale Inter Régional

### Portrait des services de proximité en Wallonie

#### 1. Définition du secteur des services de proximité

La notion de services de proximité est présente dans notre vocabulaire depuis plus d'une vingtaine d'année. Pourtant, bien que chacun en ait une perception intuitive, il n'en existe pas de définition unanimement acceptée. C'est pourquoi nous avons opté pour une approche innovante, consistant à poser nos propres balises en confrontant les différents éléments de définition existants<sup>1</sup> au « champ intuitif » de l'économie sociale et en apportant de nouveaux éléments capables de coller au mieux à ce champ.

Suite à cette démarche, nous pouvons dire que les services de proximité :

- s'inscrivent dans le cadre de la vie quotidienne
- s'adressent à une personne, à une famille ou à une collectivité
- demandent une contribution personnelle partielle du bénéficiaire, sauf s'ils sont rendus par le bénévolat
- répondent à un besoin social non couvert par le marché (soit que la réponse à ce besoin n'existe pas sur le marché, soit qu'elle existe mais n'est pas abordable financièrement pour certaines catégories de la population)
- s'adressent à des personnes (physiques ou morales) que l'on peut nommer individuellement (les bénéficiaires sont clairement identifiés)

A la lecture de différentes définitions issues de textes officiels (lois, décrets, ...), la création d'emploi semble faire partie intégrante de la notion de services de proximité. Cependant, nous ne considérons pas la création d'emploi comme inhérente aux services de proximité car d'une part il existait des services de proximité bien avant les mesures ciblées que sont les mesures titres-services et IDESS, d'autre part cette insistance repose sur le contexte politique. En effet, la classe politique a vu dans les besoins émergents à l'origine des services de proximité un espace à combler, une formidable opportunité pour développer de l'emploi. Dans son rapport d'évaluation du fonds expérimental « services de proximité », la Fondation Roi Baudouin nous met d'ailleurs en garde contre les risques de polarisation sur la fonction créatrice d'emploi : « Tout en adhérant pleinement à cet objectif d'insertion, la table-ronde considère

<sup>1</sup> Les définitions examinées sont celle de la loi du 20 juillet 2001, celle donnée par la Fondation Roi Baudouin dans ses recommandations politiques d'octobre 2003 – résultat des tables rondes organisées par la Fondation dans le cadre du fond expérimental – et la définition au sens du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des « Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale ».

Avec le soutien de :

toutefois, à partir des enseignements des expériences en cours, que la finalité première à prendre en compte doit rester la prestation des services et le développement de réponses durables et de qualité à des besoins récurrents. »<sup>2</sup>

## 2. Trois portes d'entrée

Pour mieux comprendre le secteur des services de proximité en Wallonie et à Bruxelles, nous proposons de répondre à trois questions :

- Quels sont les domaines d'activité des services de proximité ?
- Quels sont les prestataires des services de proximité ?
- Quels sont les dispositifs de financement des services de proximité ?

## 3. Domaines d'activité

Les services de proximité sont nombreux et variés. Cependant, on peut recenser certains domaines d'activités privilégiés :

- L'aide ménagère : nettoyage, repassage, buanderie sociale, ...
- Bricolage et entretien : petites réparations, entretien d'espace vert, ...
- Aide aux personnes : garde ou accompagnement d'enfants, de personnes malades, âgées ou handicapées
- Commerce : magasin social, restaurant social, ...

Chacun de ces domaines d'activité est développé de manière plus ou moins marquée dans le cadre d'un ou plusieurs des dispositifs de financement évoqués ci-dessus.

## 4. Prestataires

### Les associations sans but lucratif (ASBL)

Une association sans but lucratif est un groupement de personnes physiques ou morales qui poursuivent un but désintéressé. Son statut juridique en fait un candidat idéal pour l'organisation de services de proximité.

### Les Sociétés à finalité Sociale (SFS)

Les Sociétés à Finalité sociale sont des sociétés constituées sous forme de sociétés commerciales, mais qui ont une vocation sociale. Elles posent donc des actes de commerce tout en poursuivant un but non lucratif. L'organisation de services de proximité s'inscrit pleinement dans la vocation sociale de certaines de ces SFS.

<sup>2</sup> *Services de proximité. Recommandations politiques. Le résultat des tables rondes organisées par la Fondation Roi Baudouin dans le cadre du Fonds expérimental. Octobre 2003, p. 7, document téléchargeable sur <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=178128&LangType=2060>*

## Les mutualités

De nombreuses mutualités proposent à leurs adhérents des services de proximité, particulièrement dans le secteur de l'aide et des soins à domicile. Lorsqu'elles agissent hors du cadre de l'assurance obligatoire, elles peuvent être considérées comme des acteurs d'économie sociale.

## Les Agences Locales pour l'Emploi

Comme mentionné plus haut, les activités des ALE auprès des particuliers s'inscrivent pour la plupart dans le champ des services de proximité.

## Les communes

En tant que niveau de pouvoir le plus proche des citoyens, les communes ont un rôle important à jouer en matière de services de proximité. Ceux-ci sont soit l'œuvre de l'échevinat des affaires sociales, soit celle des CPAS (à travers le financement communal).

## Les Centres Publics d'Action Sociale

Depuis 1976 et la loi organique de leur création, les CPAS sont chargés d'organiser l'aide sociale sur le territoire des communes. Dans ce cadre, certains CPAS organisent des services de proximité comme, par exemple, des services de repas à domicile. En Wallonie, afin d'éviter une certaine concurrence et de favoriser les synergies entre CPAS et échevinat des affaires sociales, le Président du CPAS, qui siège au collège des bourgmestres et échevins avec voix délibérative, peut également devenir échevin.

## Les intercommunales

Une intercommunale est une association de communes qui a un ou plusieurs objets déterminés d'intérêt communal. Certaines intercommunales actives dans les secteurs social et de la santé offrent des services de proximité.

## Les entreprises du secteur marchand

Les services de proximité, s'ils ont une finalité sociale, peuvent parfaitement être exercés par des entreprises du secteur marchand. A travers la mesure titres-services, qui instaure une régulation quasi-marchande dans le champ des services de proximité, de nombreuses sociétés commerciales se sont récemment lancées dans un secteur en plein développement. Celles-ci se plaignent parfois d'une concurrence qu'elles estiment déloyale de la part des entreprises d'économie sociale qui combinent l'agrément titre-service avec de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi (qui sont aussi dans certains cas accessibles aux entreprises commerciales).

## 5. Dispositifs de financement

Le consommateur apportant une contribution personnelle seulement partielle, les dispositifs de financement constituent une porte d'entrée intéressante au champ des services de

proximité. Ces financements sont intimement liés aux modes de régulation, que l'on peut distinguer<sup>3</sup> ainsi :

- La régulation tutélaire, qui subventionne les structures (« 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 »<sup>4</sup>).
- La régulation d'insertion, qui subventionne individuellement les publics recrutés (par exemple la réinsertion de chômeurs par les ALE)
- La régulation quasi-marchande, qui subventionne les consommateurs (ainsi, les titres-services consacrent « 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. »<sup>5</sup>)

## Dispositifs spécifiques aux services de proximité

Deux dispositifs réglementaires se sont donnés pour objectif de développer les services de proximité. Le premier, fédéral, est celui des « titres-services » (chèques achetés par l'utilisateur et donnant lieu à une déduction fiscale). Il peut être développé par tous types d'opérateurs. Le deuxième, régional wallon, est celui des IDESS (initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale). Il ne peut être développé que par des ASBL, des SFS et des CPAS.

### *Titre-service*

Le titre-service est un titre de paiement émis par une société émettrice (actuellement Sodexo), 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 société agréée.

Les activités couvertes sont :

- Des activités réalisées au domicile de l'utilisateur : nettoyage du domicile y compris les vitres, lessive, repassage ; petits travaux de couture et préparation de repas
- Des activités réalisées en dehors du domicile de l'utilisateur : faire des courses ménagères, du transport accompagné de personnes à mobilité réduite et du repassage y compris le raccommodage du linge à repasser.

### *IDESS*

<sup>3</sup> Cette distinction s'appuie sur les travaux de l'équipe économie sociale du CERISIS – UCL dans Equipe d'économie sociale du Cerisis, 2004, Titre-service, que comprendre, que penser ?, *Regards économiques*, n°20.

<sup>4</sup> Equipe d'économie sociale du Cerisis, 2004, Titre-service, que comprendre, que penser ?, *op. cit.*, p. 4.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

Une IDESS, pour initiative de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, est une structure agréée afin d'offrir des services de proximité à des particuliers habitant en région wallonne. Les domaines d'activités soutenus par la mesure IDESS sont :

- Les petits travaux d'entretien, de réparation et d'aménagement de l'habitat
- L'aménagement et l'entretien d'espaces verts
- Le transport social
- La buanderie sociale
- Le magasin social
- Le nettoyage des locaux de petites ASBL

Les bénéficiaires de la mesure sont soit des personnes physiques, soit des personnes physiques précarisées (définies en fonction de multiples critères : ayant droit au RIS, ayant un revenu ne dépassant pas un certain plafond, bénéficiaires des secours accordés par les CPAS, ...), soit encore des petites asbl (pour le nettoyage de leurs propres locaux). Contrairement aux personnes physiques, les personnes physiques précarisées peuvent bénéficier de l'ensemble des services présentés ci-dessus et bénéficient d'un tarif horaire plus avantageux pour certains de ces services. Dans le dispositif IDESS, la Région solvabilise la prestation de service en octroyant des subventions d'aide à l'embauche et des subventions pour l'encadrement des travailleurs.

Ces deux dispositifs (Titres-Services et IDESS) ont été prioritairement développés avec des objectifs de création d'emplois pour des personnes fragilisées sur le marché de l'emploi.

### SAFPA

A côté des deux dispositifs précédents, qui utilisent nommément le concept de « services de proximité » mais qui s'inscrivent dans les politiques d'emploi, il y a un autre dispositif, SAFPA (Services d'aide aux familles et aux personnes âgées), qui intervient et soutient des organisations actives dans le domaine des services de proximité : les services d'aide familiale, la garde d'enfants, l'aide aux personnes âgées ou dépendantes, ... Ce dispositif n'intègre pas, dans ses textes, l'appellation « services de proximité » mais répond aux éléments de notre définition.

Le Ministre (wallon) qui a l'action sociale dans ses attributions peut agréer des services d'aide aux familles et aux personnes âgées (SAFPA). Ces services peuvent être créés par les provinces, les communes, les CPAS et des asbl. Le décret wallon du 6 décembre 2007 relatif aux SAFPA, dont les arrêtés d'application paraîtront d'ici peu, étend le pouvoir de création aux fondations et aux intercommunales.

Les SAFPA ont deux principaux objectifs : l'aide à la vie quotidienne et la garde à domicile. L'aide quotidienne est assurée par des aides familiales (ou aides seniors). Celles-ci interviennent dans les familles, auprès des personnes âgées, malades ou handicapées en difficulté pour accomplir tous les actes de la vie quotidienne. Leur rôle social est de permettre le maintien à domicile des personnes et de leur assurer une qualité de vie. Le statut applicable



aux aides familiales et aux aides seniors ne permet pas d'intervenir dans les cas où le besoin fondamental est la surveillance de la personne. Ainsi, les gardes à domicile ont pour mission d'accompagner le bénéficiaire qui a besoin de la présence continue d'une personne et qui, pour des raisons de santé, doit rester à son domicile sans pouvoir se déplacer.

Chaque service agréé se voit octroyer un contingent d'heures « subventionnables ». Les subventions sont allouées notamment en fonction de ces contingents et de l'activité effectivement réalisée par les aides familiales et seniors. La contribution du bénéficiaire est en rapport avec les ressources et les charges de la famille selon un barème fixé par le Ministre.

## Dispositifs non spécifiques

### *Chèques ALE*

La création des Agences Locales pour l'Emploi dans les communes ou dans un groupe de communes a pour but de satisfaire à la demande d'un certain nombre d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers et qui ne sont pas en concurrence avec ceux-ci. De plus, les ALE doivent aussi répondre à la demande d'emploi de la part des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de certains bénéficiaires de l'aide sociale financière, qui trouvent difficilement une place sur le marché du travail<sup>6</sup>.

La liste des activités autorisées dans le cadre d'un contrat ALE est différente pour chaque ALE. Les activités permises auprès des personnes privées sont, pour la plupart, des services de proximité : aide au petit entretien du jardin, aide à l'accomplissement des formalités administratives, aide à la garde ou à l'accompagnement d'enfant, ... Le travailleur ALE est payé au moyen de chèques acquis par l'utilisateur. Il garde son statut de chômeur et ne preste qu'un nombre limité d'heures de prestation de services par mois. Cela lui procure un revenu supplémentaire limité à 45h de prestations mensuelles maximum.

### *Dispositifs d'activation des chômeurs*

Que ce soit au niveau fédéral ou au niveau des entités fédérées, les politiques de remise au travail des chômeurs se sont déclinées sous de nombreuses mesures d'aide à l'emploi. Ces dispositifs permettent à l'employeur de recevoir des subsides de l'Etat, de la Région bruxelloise ou de la Région wallonne pour couvrir une partie du salaire suite à l'engagement de personnes au chômage. Les diverses mesures couvrent un large éventail de publics, allant des personnes inscrites depuis un jour au chômage jusqu'aux allocataires sociaux très difficiles à placer. Citons, à titre d'exemples marquants, les dispositifs APE (Aides à la Promotion de l'Emploi), PTP (Programme de Transition Professionnelle), article 60 (réservé aux CPAS) et SINE (réservé à l'économie sociale d'insertion).

Ces mesures sont largement utilisées dans le cadre des services de proximité, et peuvent être combinées avec les dispositifs plus spécifiques que sont les mesures IDESS et titre-services.

### *Cotisations de mutuelles*

Les cotisations de mutuelle payées dans le volet de l'assurance complémentaire libre donnent souvent droit à des services de proximité, particulièrement dans le secteur de l'aide et des

<sup>6</sup> Source : <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=718>

soins à domicile. Les activités développées s'inscrivent dans la définition des services de proximité donnée ci-dessus et rencontrent également les principes de l'économie sociale.

### *Subventions communales*

Les communes, CPAS et intercommunales ont pris l'initiative de proposer et ou de subventionner des services pouvant être classés dans la définition des services de proximité. Il s'agit par exemple de garde d'enfants malades à domicile ou encore de repas livrés à domicile. Ces services sont payants par les bénéficiaires qui couvrent ainsi une partie du service calculée en général sur la base des revenus.

## **6. Quels enjeux pour le secteur ?**

### **Evaluer la place du secteur**

Rares sont les travaux qui visent à circonscrire précisément le champ des services de proximité. Comme nous l'avons vu, il existe plusieurs définitions du secteur et les frontières en sont floues. Comment dès lors situer le secteur dans l'économie au sens large et promouvoir le secteur? Les missions de l'observatoire liées aux services de proximité devraient nous permettre d'avancer sur ce registre.

### **Evaluer les dispositifs de financement**

Les dispositifs de financement qui ont été mis en places par les pouvoirs publics génèrent à la fois des coûts (subventions) et des bénéfices (effets de retour). La difficulté de l'évaluation des politiques publiques réside dans l'absence de données liées aux effets de retour. Quelles sont en effet les trajectoires des travailleurs engagés par les différents dispositifs? Que seraient-ils devenus en l'absence de ces dispositifs? Comment améliorer les dispositifs existants? Quels sont les effets sur les clients des services? Se portent-ils mieux? Quelle aurait été leur situation en l'absence de ces services? Ici encore, l'observatoire pourrait apporter des éléments neufs sur ces questions.

### **Promouvoir la qualité de l'emploi**

Que ce soit au niveau du temps de travail (temps partiel vs temps plein), de la pérennité des emplois (contrat à durée déterminée vs contrat à durée indéterminée), du salaire ou encore de la formation, il faut promouvoir la qualité de l'emploi. Ainsi on constate par exemple que, dans le secteur des services de proximité, les entreprises du secteur non marchand offrent plus facilement une formation à leurs employés que celles du secteur marchand. Une des solutions envisagée pour promouvoir la qualité de l'emploi est de lier le montant de la subvention des pouvoirs publics à la qualité de l'emploi créé.

### **Promouvoir la qualité des prestations**

Le problème de la qualité des prestations est double. D'une part, il est lié à l'engagement d'une main d'œuvre peu qualifiée (la formation est alors une des nombreuses solutions à envisager). D'autre part, il est lié à la multiplicité des acteurs et des agréments dans le champ des services de proximité. On peut ainsi distinguer différents niveaux d'exigences en fonction

de la nature du prestataire (marchand ou d'économie sociale) et des agréments que celui-ci a obtenu (titre-service, IDESS, titre-service combiné à un autre agrément comme par exemple le SAFPA – Service d'Aides aux Familles et aux Personnes Agées, ...).

### **S'adresser à différents profils d'utilisateurs**

Les utilisateurs des services de proximité sont potentiellement nombreux et variés. On y décèle cependant des profils sur-représentés, comme par exemple les personnes âgées ou incapables d'effectuer physiquement certaines tâches. Un travail d'observation et d'évaluation est nécessaire pour ne pas que les différentes politiques (en matière de services de proximité) s'adressant à un même profil d'utilisateurs se chevauchent à l'excès ou fassent double emploi. La question de l'accès des utilisateurs les plus pauvres aux services de proximité doit également être posée. Le décret IDESS, par exemple, fait un pas en ce sens en proposant des tarifs avantageux aux personnes physiques précarisées.

### **Promouvoir les services de proximité de l'économie sociale et solidaire**

Face à une montée en puissance du secteur marchand dans le secteur des services de proximité suite – principalement – à l'introduction du dispositif titre-service, les acteurs de l'économie sociale et solidaire se doivent d'identifier et promouvoir les plus-values de leurs prestations : en termes d'éthique, de qualité, ...

France - Wallonie - Vlaanderen