

Les pistes de l'économie sociale, du secteur non-marchand et des services de proximité

Jacques DEFOURNY
Professeur d'économie à l'Université de Liège

Pour une clarification des débats

Économie sociale, secteur non-marchand, service de proximité : ce sont là des pistes de plus en plus souvent évoquées pour relever les grands défis contemporains, en particulier la crise de l'emploi et de l'État-providence. Mais ces trois dénominations sont aussi utilisées à tort et à travers, sans qu'on sache très bien quelles réalités elles recouvrent. Il y a là un réel danger de les transformer en slogans de circonstance et d'en faire des baudruches qui se dégonfleront une fois passé l'effet de mode.

Pourtant, ces champs d'activités méritent aujourd'hui une attention toute particulière car leur rôle est de plus en plus crucial dans nos sociétés en mutation. C'est pourquoi, avant même d'examiner les moyens d'encourager leur développement, il faut essayer de prendre la mesure de leur réalité actuelle, en clarifiant les principales notions et en traçant des contours aussi précis que possible.

1 Qu'entend-on par secteur non-marchand ?

Au sens le plus strict, le non-marchand est la sphère des biens et des services qui sont mis à la disposition des usagers en dehors du marché, c'est-à-dire dont le financement n'est pas assuré par un prix de marché qui doit couvrir au moins le coût de production. Le financement de l'activité provient plutôt alors de contributions obligatoires (impôts, cotisations sociales, taxes diverses, ...) qui permettent elles-mêmes diverses formes de subside publique, ou encore de contributions volontaires, en particulier des dons en espèce ou en nature.

Grâce à ces sources de financement, les biens et services non-marchands sont offerts à l'utilisateur, tantôt gratuitement, tantôt à un prix sans rapport avec le coût de production. Parmi eux, il y a tout d'abord ce qu'on appelle les biens collectifs classiques ou purement collectifs, comme la défense, l'ordre public ou la justice. Comme ils ne sont pas divisibles en unités de consommation individuelle et donc pas négociables sur un marché, leur coût doit être récupéré auprès des bénéficiaires au moyen de contributions obligatoires. Mais le secteur non-marchand comprend aussi la production de biens et services qui pourraient être soumis aux lois du marché, mais pour lesquels la collectivité a préféré d'autres critères parce que leur écoulement par le marché engendrerait des choix de production et une répartition jugés indésirables. Pour cette seconde catégorie de biens et services, on parle souvent de biens et services quasi-collectifs : c'est l'enseignement, ce sont les services de santé, l'aide sociale, la culture, etc. Ce type de production peut être assuré, comme les biens purement collectifs, par des institutions publiques, le plus souvent à un niveau assez décentralisé, (par des CPAS, des intercommunales, des provinces, des communes,...). Mais les biens et services quasi-collectifs sont aussi très souvent produits par des organisations privées, en général des associations sans but lucratif, ou encore des mutualités et des fondations.

Dans le débat politique et au sens le plus courant du terme, quand on évoque le non-marchand, c'est en général pour désigner les seuls biens et services quasi-collectifs et on laisse de côté les biens purement collectifs.

Sur la base des statistiques disponibles, qui sont très imparfaites, on peut affirmer que le secteur non-marchand a créé environ la moitié des nouveaux emplois au cours de la dernière décennie. Aujourd'hui, la production de biens et services quasi-collectifs, enseignement inclus, représente 25 % de l'emploi global en Wallonie et 20 % à Bruxelles.

Le non-marchand, un secteur moins productif ?

Pour rendre compte de l'importance du non-marchand, il faudrait aussi pouvoir évaluer sa production de biens et services. Mais l'absence de prix de marché rend plus difficile le calcul de la valeur ajoutée des productions non-marchandes. Cette mauvaise appréhension a des conséquences très dommageables. En particulier, pour une bonne partie de l'opinion publique, l'impossibilité de mesurer la valeur ajoutée comme dans le secteur marchand signifie que les activités non-marchandes ne sont pas vraiment productives. Dans ce schéma de pensée, elles représenteraient plutôt une charge pour la société, financée par les ponctions fiscales et parafiscales opérées sur les activités marchandes, qui elles seraient vraiment productives. Pourtant est-ce qu'une autoroute à péage, c'est-à-dire offerte sur le marché des voies de communication, est plus productive qu'une autoroute gratuite ? Est-ce que la projection

d'un film dans un cinéma commercial est nécessairement plus productive que la projection du même film dans une école sans paiement des élèves ?

Dans le même type de raisonnement simpliste mais largement répandu, le non-marchand serait à la limite le luxe que peut se permettre une société qui assure d'abord la rentabilité de ses activités marchandes. En fait, c'est oublier qu'il y a une grande interdépendance entre le marchand et le non-marchand et non une dépendance à sens unique. Le non-marchand contribue de façon importante au développement du secteur marchand et de l'économie en général. Il est en premier lieu un client important des entreprises commerciales. Le non-marchand distribue aussi des salaires qui soutiennent la consommation privée et donc des débouchés du secteur marchand. Enfin, les activités non-marchandes profitent encore de multiples manières aux entreprises commerciales. Que l'on pense au rôle de l'enseignement et de la formation professionnelle pour la qualification du personnel des entreprises, ou encore à l'importance des services médicaux et des loisirs sportifs ou autres pour la santé des travailleurs.

2. L'économie sociale, un troisième grand secteur

Reconnaissons d'abord l'ambiguïté terminologique de la notions d'économie sociale. La combinaison de deux termes aussi larges permet pratiquement à tout un chacun d'élaborer sa propre conception de l'économie sociale, en insistant plus ou moins sur le volet économique ou sur le volet social. A la limite, tout ce qui, dans l'économie, a une dimension sociale, et inversement, pourrait ainsi être qualifié d'économie sociale.

Pourtant, depuis plus de dix ans, c'est une conception bien plus spécifique de l'économie sociale qui s'affirme à l'échelle internationale. Même si les dénominations et les définitions peuvent varier d'un pays à l'autre, c'est l'existence d'un "troisième secteur" aux côtés du secteur privé à but lucratif et du secteur public, que l'on découvre ou redécouvre un peu partout en Europe et en Amérique du Nord. Certes, ce tiers-secteur de l'économie sociale n'est pas séparé des deux autres par des frontières parfaitement définies et étanches, mais sa dynamique propre est suffisamment originale pour ne pas être confondue avec celles des autres.

De manière synthétique, on peut dire qu'il y a deux grandes façons, d'ailleurs complémentaires, de dessiner les contours de l'économie sociale.

La première et la plus facile consiste à voir trois composantes essentielles dans l'économie sociale :

- les entreprises coopératives se référant à un véritable projet coopératif (précision nécessaire car la Belgique est un des rares pays où la plupart des sociétés coopératives n'ont de coopératif que le nom) ;

- les mutualités et l'ensemble de leurs activités médico-sociales ;
 - enfin et surtout les associations (ASBL, et associations de fait) ayant une pertinence économique, c'est-à-dire qui produisent des biens ou prestent des services dans le domaine culturel, social, sportif, dans celui de la formation, de la coopération au développement, etc. L'économie sociale inclut donc bien une large part de l'associatif avec des organisations aussi importantes que Médecins Sans Frontières ou la Croix-Rouge, mais aussi de multiples petites associations, des ONG de coopération au développement, des entreprises d'apprentissage professionnel, des ateliers protégés, des écoles de devoirs, des restos du cœur, des mouvements de jeunesse, etc. Ces activités mobilisent d'ailleurs des moyens considérables (subsidés, ressources financières propres, travail rémunéré ou bénévole, infrastructures, ...) pour la satisfaction de besoins souvent essentiels.

Les principes clés de l'économie sociale

La seconde approche de l'économie sociale consiste à souligner les traits qui sont communs à l'ensemble des organisations d'économie sociale, ou qui les rapprochent les unes des autres au-delà de leur grande hétérogénéité (1). C'est cette approche qu'a adoptée le Conseil Wallon de l'Économie Sociale (CWES) en la combinant toutefois à la première. Dans son « Rapport à l'exécutif régional wallon sur le secteur de l'économie sociale » (1990), le CWES propose en effet la définition suivante :

« L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : 1) finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit ; 2) autonomie de gestion, 3) processus de décision démocratique ; 4) primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus ».

Avec la finalité de service, on insiste sur le fait que l'activité d'économie sociale est un service rendu aux membres ou à d'autres personnes et non un outil de rapport financier. Le dégagement d'éventuels excédents est alors un moyen de réaliser ce service mais non le mobile principal de l'activité (2).

¹ Notons que le secteur privé classique ou le secteur public ne sont pas les moins hétérogènes.

² En ce sens, le statut d'ASBL, pas plus que celui de société coopérative, ne garantit en rien l'appartenance à l'économie sociale. Il est en effet trop souvent utilisé comme paravent pour des activités à but de lucre.

L'autonomie de gestion vise principalement à distinguer l'économie sociale de la production de biens et services par les pouvoirs publics. En effet, les activités économiques menées par ces derniers ne disposent pas généralement de la large autonomie qui constitue un ressort essentiel de toute dynamique associative.

La démocratie renvoie au principe « un homme - une voix » (et non « une action - une voix ») dans les organes souverains et souligne le fait que l'adhésion et la participation aux décisions ne peuvent découler principalement de la propriété d'un capital.

Enfin, le quatrième principe découle assez largement des précédents et, en ce sens, paraît moins essentiel. Il traduit surtout diverses pratiques propres aux coopératives (rémunération limitée du capital, répartition d'excédents sous forme de ristournes aux membres-usagers, ...).

De ces précisions conceptuelles, il ressort que les contours de l'économie sociale ne correspondent que très partiellement à ceux du non-marchand. Certes, la partie du non-marchand organisée sur une base associative se retrouve pour l'essentiel dans l'économie sociale, mais celle-ci comprend également des activités marchandes organisées aussi bien par des sociétés coopératives que par des associations dont l'activité commerciale est au service de l'objet social (par exemple des entreprises d'apprentissage professionnel, des ateliers protégés ou des Magasins du monde - Oxfam).

Il n'existe aucune publication statistique régulière sur l'économie sociale, mais des travaux réalisés à la demande du CWES montrent que l'économie sociale représente environ 80 000 emplois en Wallonie et 255 000 emplois en Belgique (3). Si l'on veut évaluer l'ensemble des ressources humaines mobilisées par l'économie sociale, il faut aussi prendre en considération l'énorme masse de travail bénévole fourni au sein des associations : mises bout à bout, les heures de travail prestées par tous les bénévoles représentent l'équivalent de 36 000 emplois à temps plein en Wallonie et de 115 000 emplois en Belgique.

3. La notion de « services de proximité »

Cette expression est apparue en France à la fin des années 80. Malgré plusieurs tentatives pour lui donner un contour précis, aucune définition ne s'est révélee opérationnelle. Aussi l'expression a-t-elle fait florès à partir de la seule perception intuitive que chacun peut en avoir : proximité évoque un espace restreint, une distance réduite entre prestataire et usager. Le problème avec une telle approche est qu'on ne sait où s'arrêter dans l'énumération des servi-

³ Ces chiffres n'incluent pas l'emploi dans l'enseignement libre qui, à bien des égards, présente des caractères d'économie sociale.

ces de proximité. Pourquoi, en effet, ne pas inclure dans ceux-ci le commerce de détail, le secteur HORECA, les services bancaires ou encore les écoles de quartier, en plus bien évidemment de tous les autres services aux personnes auxquels on pense spontanément ?

Mais alors, où est l'intérêt réel de cette notion, si ce n'est de donner un nouveau nom à une large part du secteur tertiaire ?

Finalement, le mieux est d'adopter une démarche très pragmatique en partant des réalités de terrain sans trop rechercher un chapeau conceptuel bien ajusté. En ce sens, on peut proposer quelques manières de répertorier les services de proximité volontaristes à leur égard.

Classement selon le degré d'individualisation des services

- les services *intégralement individualisés* : par exemple les soins médicaux ou paramédicaux à domicile ;
- les services *familiaux* : travaux domestiques, nettoyage, lessive, repassage, cuisine, etc. ;
- les services *semi-collectifs* : structures plus ou moins collectives d'accueil des petits enfants, régies de quartier pour entretien et réparation des logements sociaux, gardiennage d'immeubles à appartements, etc. ;
- les services *collectifs* : préservation ou aménagement de l'environnement local, initiatives pour la sécurité dans les quartiers, etc.

Classement selon le mode de financement

- les services *non-marchands gratuits ou quasi-gratuits* pour les usagers car financés par des subventions, des dons et/ou du bénévolat. C'est le cas des services les plus collectifs (par exemple ceux liés à la sécurité urbaine ou à l'environnement). Mais ce sont aussi la plupart des services où le bénévolat joue un rôle fondamental (par exemple, les écoles de devoirs ou les visiteurs de malades...);
- les services *semi-marchands* : il s'agit de prestations pour lesquelles une participation des usagers complète les financements publics (structures d'accueil de la petite enfance reconnues par l'ONE, repas à domicile, activités sportives dans des infrastructures publiques...);
- les services *marchands* : l'usager doit payer un prix sensé couvrir tout le coût de la production. Une large part de l'offre et de la demande pour ces services s'exprime sur le marché noir (en particulier pour les travaux domestiques en tous genres). Parmi les services marchands, on peut noter quelques activités nouvelles comme la livraison de pizzas à domicile, ou encore la garde à domicile d'enfants malades.

Classement selon le contenu en travail et en emplois

- les services à haut contenu en travail et en emplois : c'est le cas des activités qui sont organisées sur base d'un travail régulier, rémunéré et déclaré ;
- les services à forte intensité de travail mais sans structuration significative d'emploi : services occasionnels, jobs d'étudiant, activités principalement ou totalement bénévoles, etc. ;
- les services pouvant avoir un impact négatif sur l'emploi : c'est le cas manifeste des services qui ont été automatisés ou sont en voie de l'être (stations d'essence, services bancaires par guichets électroniques ou par home-banking...).

4. Synthèse

Sur base de tout ce qui précède, il apparaît que le non-marchand, l'économie sociale et les services de proximité forment des ensembles nettement distincts mais ayant d'importantes parties communes. C'est pourquoi, schématiquement, il peut être commode de se les représenter comme suit.

De manière plus précise encore, en représentant explicitement la sphère marchande de l'économie, on peut aussi aboutir au schéma suivant, sans prétendre que les proportions traduisent fidèlement la réalité.

Orientation de long terme

1. Promouvoir les initiatives combinant marchand et non-marchand

Si l'on se contente de raisonner à partir de l'opposition classique entre secteur marchand et non-marchand, la relance d'une dynamique de création d'emplois se heurte rapidement à d'importants obstacles. Dans les activités marchandes, on sait que seule une croissance très soutenue pourrait avoir un impact significatif sur l'emploi. Dans le non-marchand, le potentiel d'activités nouvelles est énorme mais le financement de celles-ci est limité par les contraintes budgétaires des pouvoirs publics.

Dès lors, il est fondamental d'explorer toutes les pistes qui permettent de développer des activités et des emplois en combinant, pour une part, un autofinancement par les voies du marché et, pour une autre part, des financements non-marchands, c'est-à-dire principalement une subvention publique.

La plupart des aides publiques à la création d'emplois (primes à l'embauche, exonérations de cotisations sociales, etc.) reconnaissent déjà implicitement cette nécessité de concilier dimensions marchande et non-marchande. Toutefois, il faut aller bien plus loin encore dans les formes et les niveaux de l'intervention publique si l'on veut réellement que des activités porteuses d'em-

plois se structurent dans de nouveaux champs. Le coût annuel moyen d'un chômage pour les finances publiques (estimé à 769.800 FB par le Bureau du Plan en 1993) devrait à cet égard servir de repère : il indique à tout le moins que le soutien public à des remises au travail peut se concevoir à des niveaux élevés pour les finances publiques au sens large (4).

Dans cette perspective, l'économie sociale mérite une attention toute particulière car elle ouvre souvent des voies novatrices par des initiatives productives à la fois marchandes et non-marchandes. C'est particulièrement vrai pour les activités dites de réinsertion par l'économie, qui se sont développées un peu partout en Europe (coopératives sociales en Italie, entreprises d'insertion en France, entreprises de formation par le travail en Belgique, etc.). Dans pratiquement toutes ces expériences, le recours au marché pour vendre tout ou une partie de la production se combine avec d'importants financements publics, notamment pour la rémunération du personnel d'encadrement. Bien souvent aussi, des dons privés et du travail bénévole soutiennent ces activités, si bien que l'on peut parler d'une véritable hybridation entre économie marchande, économie non-marchande et même économie monétaire.

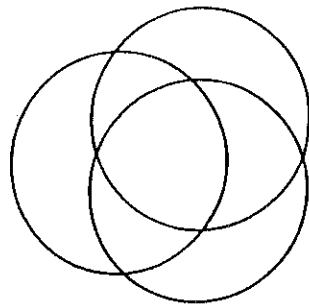
Le développement des services de proximité exige une approche du même type ? Comme le souligne le Livre de la Commission Européenne,

« le développement des services (pour rencontrer les nouveaux besoins) est laissé soit au marché noir, soit à des financements publics onéreux. Une démarche nouvelle consisterait à stimuler à la fois la demande et l'offre, de manière à constituer un « continuum » de possibilités entre l'offre protégée par des subventions publiques et l'offre concurrentielle. Verrait alors le jour une « nouvelle économie sociale »... (p. 20).

Certes, il s'agit de rester réaliste et vigilant : dans toutes les formes d'hybridation, il existe un risque d'effets pervers et en particulier un risque d'éviction du non-marchand par le marchand. Il n'empêche qu'une approche dépassant l'antinomie entre les deux champs est sans doute indispensable pour que puisse être exploité un important potentiel de création d'emplois.

4 Certes, on globalise ici des effets qui concernent différents budgets, différents niveaux de pouvoir et même différentes périodes (économie d'allocations de chômage, cotisations sociales supplémentaires et hausse des recettes fiscales directes et indirectes). Mais cela n'enlève rien à la cohérence du raisonnement et indique au contraire la nécessité d'une approche intégrée, trop souvent absente, de l'ensemble des coûts et bénéfices de l'intervention publique.

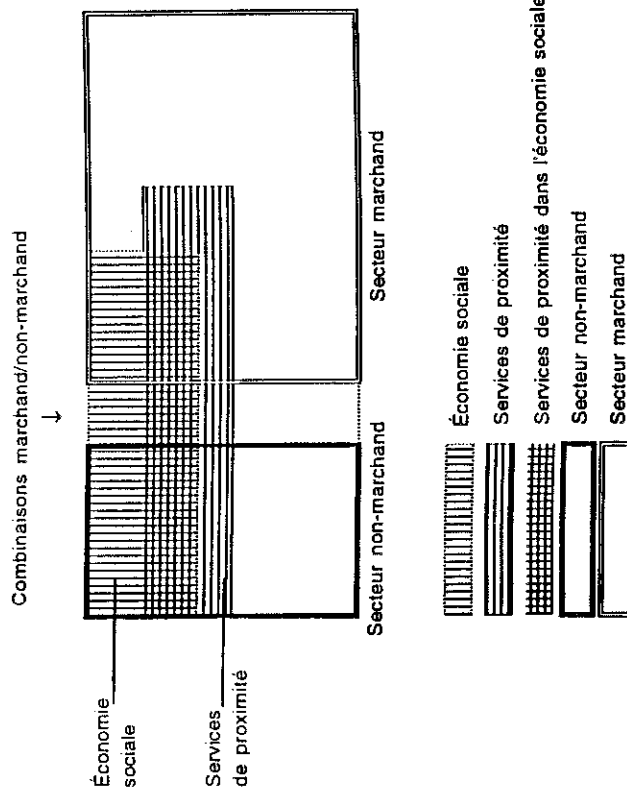
Secteur non-marchand



Économie sociale

Services de proximité

De manière plus précise encore, en représentant explicitement la sphère marchande de l'économie, on peut aussi aboutir au schéma suivant, sans prétendre que les proportions traduisent fidèlement la réalité.



2. Reconstruire la cohésion sociale en même temps que l'emploi

Si la crise de l'emploi est manifeste, un autre mal ronge nos sociétés, plus profondément encore : la crise de la cohésion sociale.

Pendant les « Trente Glorieuses » (1945-1975), l'articulation de la croissance économique et d'une protection sociale toujours plus large a assuré la cohérence interne du modèle socio-économique d'une large partie de l'Europe Occidentale (ce que Michel Albert a appelé le « capitalisme rhénan »). Mais les évolutions des deux dernières décennies ont mis à mal tant la croissance économique que nos États-providence, et elles ont engendré chômage et exclusion sous de multiples formes. Aujourd'hui, la dualisation de la société est un fait et elle continue à s'aggraver, au point que beaucoup jugent la situation de plus en plus explosive dans certaines zones géographiques et dans certaines franges de la population.

Aux défis du chômage et de l'exclusion, s'ajoute celui de la « marginalité invisible ». C'est, pour un nombre croissant de personnes, même intégrées au système, le retrait dans la sphère privée, la faible participation à la vie civile, le scepticisme à l'égard de la vie politique, attitudes qui distendent le lien social et sont même à terme des dangers pour la démocratie.

Dans un tel contexte, on ne peut se contenter d'espérer une reprise économique que aussi riche que possible en emplois, ou d'adapter notre protection sociale aux nouvelles données démographiques. Ni l'échange marchand, ni la solidarité souvent abstraite de l'État-providence ne peuvent désormais suffire à créer du lien social.

Pour reconstruire la cohésion sociale, il faut remailler le tissu social en redonnant force à toutes les formes possibles de solidarités interpersonnelles : les solidarités familiales, les relations de voisinage et l'enracinement local dans les réseaux de relations humaines, les solidarités professionnelles, mais aussi et surtout la vie associative dans ses expressions les plus variées (sociale, culturelle, économique, politique, sportive, etc.).

En ce sens, de la même façon que le dynamisme de l'économie se régénère en permanence par son tissu de PME, la vitalité et la cohésion de la société sont

étroitement liées à l'intensité de la vie associative et en particulier à la densité et à la qualité du tissu des PMA (petites et moyennes associations) (5).

Si l'on admet cela, il faut en tirer les conséquences et développer des politiques volontaristes d'encouragement, de reconnaissance et de valorisation de l'action associative, qui est aussi le cœur de l'économie sociale.

3. Mobiliser tous les acteurs possibles pour un nouvel entre-preneuriat

L'ensemble de l'économie sociale repose sur une dynamique de libre entreprise à finalité sociale, qu'il conviendrait de promouvoir dans l'ensemble de la population et auprès de tous les acteurs institutionnels. En effet, si les personnes sans emploi ou en difficulté d'intégration sociale peuvent développer elles-mêmes certaines actions, le lancement d'activités nouvelles repose d'abord sur tous ceux qui ont une riche expérience professionnelle, des réseaux de relations, une grande capacité d'initiative et un sens de la gestion.

Ce sont ces atouts que de très nombreux citoyens devraient exploiter, fut-ce quelques heures par semaine ou par mois, en dehors de leur activité professionnelle principale, pour inspirer, concevoir et lancer des initiatives en réponse à des besoins locaux, identifiés dans leur quartier, dans l'environnement de leur entreprise ou ailleurs. Certes, toute activité d'une certaine ampleur nécessite rapidement une coordination à temps plein, mais le soutien de quelques personnes clés restera souvent essentiel.

En ce sens, chaque individu riche de son intégration sociale et de son bagage professionnel devrait être invité à envisager plus largement une « citoyenneté responsable » pour se faire « entrepreneur social » ou « ingénieur social » à temps partiel dans son cadre de la vie locale.

A fortiori, la même dynamique et le même esprit d'initiative en économie sociale devraient être demandés aux entreprises et aux organisations de toutes sortes. Parce qu'elles regroupent déjà des compétences professionnelles variées, parce qu'elles disposent souvent d'une surface financière facilitant des expériences à la marge, bien des entreprises et des organisations devraient se faire plus « citoyennes » et élargir leur responsabilité socio-économique : par le détachement même très partiel de certains travailleurs, par une socialisa-

⁵ Les résultats d'un récent sondage CSA réalisé en France sont à cet égard significatifs. A la question : « A quels acteurs sociaux faites-vous confiance pour faire évoluer de façon positive la société actuelle ? », les personnes interrogées ont répondu en plaçant les associations (73 %) loin devant les autres acteurs : les chefs d'entreprises (59 %), l'État (41 %), les syndicats (33 %), les Églises (31 %), les médias (31 %), les hommes politiques (28 %).

tion d'une partie de leurs bénéfices, par la mise à disposition de certaines infrastructures, par la mise en place de partenariats divers, elles ont un rôle crucial à jouer dans les réponses locales à apporter aux problèmes d'aujourd'hui et dans l'exploitation des nouveaux gisements d'emplois.

4. Élargir notre horizon : d'une économie de plein emploi à une société de pleine activité

L'identité des individus a longtemps été liée au seul emploi ou presque. Tout le cycle de la vie était d'ailleurs structuré en fonction du travail professionnel : jeunesse-formation, vie adulte-production, vieillesse-inaction.

Aujourd'hui, ce cycle devient de plus en plus flou et flexible. La formation devient permanente; pour beaucoup, le non-travail s'impose de force dans la phase productive de la vie (chômage) ou il prend une place grandissante à côté du travail (loisirs); la fin du travail et le début de la vieillesse coïncident de moins en moins; le troisième âge est toujours plus dynamique et ses activités de moins en moins occupationnelles; le travail lui-même est de plus en plus flexible et diversifié; les formules de travail à temps partiel gagnent sans cesse du terrain; les changements de cap et les périodes de transition se multiplient.

Certes, le travail garde une place centrale mais, du fait de ces changements, il n'est plus la matrice unique des identités sociales. Celles-ci se forgent de plus en plus par des appartenances multiples : professionnelles mais aussi dans la consommation, les loisirs, la famille, les relations, les engagements individuels, etc. C'est là une évolution heureuse et indispensable car l'insertion par le seul emploi reviendrait aujourd'hui à refuser toute reconnaissance sociale à un très grand nombre de personnes.

En ce sens, le droit à une identité et à une insertion sociale pour tous et à tous les âges de la vie pourrait être considéré comme une finalité majeure, hiérarchiquement supérieure à l'insertion professionnelle, même si cette dernière conditionne en partie la première. Dès lors, ne faut-il pas élargir nos horizons au delà du combat pour l'emploi ?

Quand on considère, d'une part l'ampleur des défis à relever et des besoins insatisfaits, et d'autre part le gaspillage des énergies dans des inactivités forcées, quand on voit, d'une part les réformes inéluctables dans le financement des pensions, et d'autre part l'aspiration à se sentir encore utile de tant de préretraités et retraités, ne faut-il pas faire preuve d'imagination et d'audace pour recomposer et ouvrir à tous le droit à une activité socialement reconnue ?

Dans cette perspective, la vie associative, l'économie sociale, le secteur non-marchand et les services de proximité ne doivent pas seulement être vus comme des outils de création d'emplois, mais plutôt comme des champs d'ex-

périmentation et des leviers pour passer du rêve d'une économie de plein emploi au projet d'une société de pleine activité.

Recommandations prioritaires (6)

Comme l'a montré la première partie de ce rapport, l'économie sociale, le secteur non-marchand et les services de proximité ont de larges parties communes. Il est donc difficile de distinguer nettement les recommandations qui les concernent respectivement. On pourrait certes essayer de ranger, d'un côté, les mesures qui visent la sphère marchande de l'économie sociale et des services de proximité et, de l'autre, celles qui concernent leur sphère non-marchande. Mais comme un des principaux défis est justement de combiner de plus en plus de dimensions marchandes et non-marchandes, nous préférons présenter l'ensemble des pistes d'un seul tenant, en les classant simplement sous quelques grands titres.

1. Améliorer la connaissance de l'économie sociale et des services de proximité

Actuellement, la faiblesse des informations quantitatives sur ces champs constitue un des obstacles les plus fondamentaux à leur développement. Elle handicape tous ceux qui cherchent à promouvoir ces types d'activité et elle rend difficile la conception et l'application de politiques qui leur seraient destinées. Deux directions devraient être suivies pour améliorer la situation :

1. Améliorer les appareils statistiques existants

Il faut d'abord viser une meilleure prise en compte de l'économie sociale et des services de proximité ainsi que leurs spécificités par les appareils statistiques existants (Institut National de Statistique, statistiques de l'ONSS et de l'Administration des Finances, etc.).

⁶ Outre de nombreux contacts, deux documents ont particulièrement été exploités pour la formulation de ces recommandations :

- le « Rapport sur l'économie sociale wallonne » élaboré en 1990 par le Conseil Wallon de l'Économie Sociale à la demande du Gouvernement wallon (voir synthèse en annexe 5) ;

- une étude sur « Le développement des services de proximité en Europe », coordonnée par le Groupe TEN (Paris) en 1994 à la demande de la Commission des Communautés Européennes et de la Fondation Roi Baudouin.

Pour ce qui concerne l'ensemble du secteur non-marchand, on peut se reporter aux Actes du Congrès que le PSC a tenu à Soignies en mars 1991. Ce document aborde de manière plus systématique et détaillée les grands domaines du non-marchand (enseignement, accueil de la petite enfance, politique du 3^e âge, santé, culture, sports...).

2. Mettre en place un dispositif d'observation permanente

Il s'agira de créer un observatoire qui permettrait de disposer régulièrement de données quantitatives et qualitatives sur l'ensemble de ces activités. Certes, de nombreuses études ont déjà été réalisées dans certains domaines classiques (accueil de la petite enfance, maisons de repos, etc.), mais elles sont généralement ponctuelles et ne permettent guère de saisir les évolutions d'ensemble, tant au niveau de l'offre qu'au niveau des besoins et de la demande.

Comme la proximité des réalités locales est un élément essentiel d'une telle observation régulière, quelques petites unités décentralisées mais bien coordonnées assureraient sans doute mieux une telle mission qu'une structure centralisée.

2. Mobiliser les acteurs par une politique de communication appropriée

Pour mobiliser un maximum d'acteurs individuels et institutionnels et susciter leurs initiatives, une véritable politique de communication est nécessaire parce qu'il s'agit de promouvoir des comportements assez nouveaux. Parmi les axes d'une telle politique, on soulignera surtout les trois suivants :

3. Agir sur l'image de marque de l'économie sociale et des services de proximité

Le grand public saisit encore difficilement les enjeux économiques et sociaux de ces activités. Celles-ci sont perçues comme peu professionnelles, comme secondaires par rapport aux productions marchandes classiques et comme synonymes de statuts précaires. Il est donc indispensable de travailler à résorber ce déficit de reconnaissance sociale.

Le problème de l'image de marque est particulièrement aigu pour certains services de proximité que le système des Agences Locales pour l'Emploi fait apparaître à beaucoup comme vecteurs d'une « nouvelle domesticité ». Des efforts de formation et de professionnalisation de ces services contribueront grandement à la valorisation de nouveaux métiers.

Une action à long terme comprendra des efforts d'information et de sensibilisation des jeunes dans le cadre des études secondaires et supérieures. Un certain dépassement du clivage entre les « métiers du social » et les professions liées à l'économie est nécessaire pour promouvoir un entrepreneuriat d'économie sociale.

4. Susciter une dynamique de projets

De vastes campagnes de communication devraient suggérer, surtout à travers des exemples précis, la diversité et la richesse des projets qui peuvent être mis en œuvre à l'échelle locale des citoyens, individuellement ou à travers leurs

organisations, se mobilisant pour répondre à de nouveaux besoins. A cet égard, les stratégies développées par la Fondation « Agir contre l'exclusion » en France et par la Fondation Roi Baudouin pour l'encouragement au lancement d'entreprises sociales, méritent une attention toute particulière.

5. Valoriser la participation bénévole à un entrepreneuriat en économie sociale

Si de nombreux emplois devraient être créés dans de telles activités, la conception, la préparation et la concrétisation des projets doivent pouvoir s'appuyer sur des apports variés en termes de compétences professionnelles, de contacts, de mises en relation, de créativité, de sens des affaires, etc. Une large part de ces apports ne peut se concevoir que sur base de bénévolat.

Un tel volontariat devrait être spécialement encouragé chez ceux qui ont déjà un emploi et qui, par leurs compétences techniques, leur expérience et leur capacité d'initiative, pourraient devenir à temps très partiel des co-entrepreneurs en économie sociale. Les préensionnés et les retraités désireux de participer activement à la vie socio-économique, constituent aussi des groupes-cibles importants.

3. Organiser un soutien efficace au démarrage des projets

Pour déboucher sur des réalisations concrètes, la sensibilisation des acteurs doit s'accompagner de mesures précises facilitant le démarrage des projets.

6. Assurer une prise en charge de la rémunération de l'entrepreneur social

La concrétisation d'un projet dépend souvent de la présence et des qualités d'une personne clé. Lorsqu'il s'agit de remettre au travail des chômeurs peu qualifiés, la rémunération de ce fondateur-coordonateur devrait être prise en charge par les pouvoirs publics, à 100 % la première année et de manière dégressive les trois ou quatre années suivantes. C'est là le soutien indispensable à une démarche qui s'avérerait souvent impossible si le coordinateur devait en même temps se préoccuper de sa propre rémunération.

7. Inciter les entreprises au parrainage des projets

Une telle dépense serait particulièrement facile à envisager sur le plan budgétaire si les emplois créés pour des chômeurs peu qualifiés parviennent en partie au moins à s'autofinancer.

L'expérience a montré que le parrainage actif d'une entreprise ou d'une organisation sur le plan financier, commercial, technique ou autre, contribuait grandement au lancement de projets et à leur succès. Dans cette optique, il serait possible de concevoir des incitants tels que les entreprises parrainant un projet puissent bénéficier de certains avantages, par exemple sous forme de déductions fiscales.

8. Renforcer le réseau d'agences conseils

En complément à un parrainage ou à des soutiens bénévoles, ou lorsque ceux-ci font défaut, les initiatives doivent avoir accès à différentes formes de conseil et d'appui logistique, pour leur démarrage comme pour leur développement. D'une manière plus générale, il importe aussi d'assister l'ensemble des petites et moyennes associations qui cherchent à rendre leur gestion plus rigoureuse et l'organisation de leurs activités plus efficace. Quelques « agences conseils » existent déjà pour l'économie sociale, mais leurs capacités d'action devraient être renforcées et de nouvelles structures d'encadrement devraient voir le jour. Le Ministre de la Région wallonne chargé de l'emploi a déjà fait une proposition en ce sens : celle-ci reprend les principes de l'AR 258 et les adapte pour permettre l'engagement de chômeurs dans le cadre de programmes d'assistance aux entreprises de l'économie sociale. Il importe à présent que cette proposition aboutisse.

Une même démarche devrait être suivie pour permettre à des entreprises sociales d'obtenir des postes AR 123 pour la réalisation d'études de marché, pour la prospection de nouveaux débouchés, pour la mise au point de nouveaux produits, etc.

4. Instauration des mécanismes de financement complémentaires pour les activités marchandes ou semi-marchandes

Un nombre appréciable d'activités dans l'économie sociale et les services de proximité peuvent être financées par les voies du marché. Mais dans la plupart des cas, ces activités ne sont viables que si la dynamique marchande est soutenue par d'autres mécanismes de financement du côté de l'offre et/ou du côté de la demande.

Au niveau de l'offre

Quand, en plus de leur production de biens et services marchands ou semi-marchands, des entreprises assurent une mission d'intérêt général (par exemple la réinsertion de personnes marginalisées), il est normal que la collectivité finance d'une manière ou d'une autre cette mission qui peut d'ailleurs lui éviter d'importantes dépenses ultérieures.

9. Exonérer de cotisations patronales le travail peu qualifié dans les entreprises d'insertion

Les entreprises qui visent la mise au travail de personnes peu qualifiées ne peuvent survivre que si le manque de productivité de leurs travailleurs est compensé par une réduction de leurs coûts salariaux. C'est pourquoi de telles entreprises d'insertion devraient bénéficier d'une exonération totale des cotisations patronales sur la partie de la rémunération brute correspondant au revenu minimum moyen. Le principe d'une telle mesure a été admis par la loi

du 23 juillet 1993 et traduit dans des arrêtés d'application (AR du 30 mars 1995). L'entrée en vigueur effective de ces mesures suppose toutefois que les Régions définissent des critères et des modalités de reconnaissance des entreprises d'insertion (voir proposition 22)

10. Élargir l'accès aux lois d'expansion économique à certaines ASBL

La Région wallonne devrait élargir l'accès aux aides prévues par les lois d'expansion économique, en faveur des entreprises de l'économie sociale, constituées sous forme d'A.S.B.L., dont les activités les apparentent à des PME. Lorsque le nouveau statut de « société à finalité sociale » sera effectivement opérationnel (vers la mi-1996), les entreprises adoptant ce statut devraient aussi bénéficier d'un tel élargissement.

11. Développer un programme d'emplois subsidiés, à mi-chemin entre les formules PRIME et ACS classiques

Pour les activités non-marchandes dont le financement ne peut être que très partiellement assuré par les voies du marché (notamment parce que le coût de production est très supérieur au prix qu'acceptent de payer les usagers), il faudrait concevoir et mettre en place un système de subventionnement des emplois, qui soit moins coûteux pour les pouvoirs publics que le programme PRIME (voire même générateur de gains nets, tous effets confondus), mais sensiblement plus facile à supporter pour les employeurs que les postes ACS habituels.

Une telle formule pourrait consister en un développement de projets PRIME (TCT à Bruxelles) dits « à services rémunérés », avec des rétrocessions modulables selon le type d'activités (par exemple entre 25 % et 40 %). Il pourrait aussi s'agir d'une large mise à disposition de postes ACS subventionnés à raison d'environ 500.000 FB, ou encore de mécanismes plus élaborés, comme celui des « contrats de solidarité » suggéré par le MOC de Charleroi.

12. Stabiliser l'encadrement des stagiaires et la subventionnement des « entreprises de formation par le travail » (EFT)

Pour poursuivre avec dynamisme et sérénité leur travail souvent remarquable auprès des personnes exclues des circuits traditionnels de l'emploi et de la formation, les EFT (EAP, AID et ASBL d'insertion) ont besoin d'une amélioration sensible de leur cadre financier. En particulier, la définition de normes claires d'encadrement ainsi que la stabilisation de subventions souvent écartées et incertaines apparaissent comme des passages obligés.

Au niveau de la demande

Pour stimuler le développement des services de proximité et éviter que ceux-ci ne s'organisent principalement via le marché noir, il faut mettre en œuvre des mécanismes qui « solvabilisent » la demande tout en l'orientant vers une offre de travail déclaré. Quelques pistes méritent une attention toute particulière.

13. Étudier la faisabilité d'une assurance-dépendance pour les personnes âgées

Cette assurance sociale, basée sur le principe de solidarité, viserait à garantir à toutes les personnes âgées l'accès à une aide et des soins de qualité en intervenant dans les frais qui résultent de la dépendance. Les prestations de l'assurance pourraient être modulées en fonction des ressources des personnes âgées. Quant à son financement, il devrait être inter- et intra-générationnel et les cotisations varieraient en fonction de la capacité contributive et de la composition des ménages.

14. Envisager l'émission de chèques-services

Inscrite dans le Livre Blanc de la Commission Européenne et expérimentée depuis peu en France, l'idée d'un chèque-service a, en Belgique, fait l'objet de débats d'autant plus animés qu'ils ont été « contaminés » par les polémiques autour de la nouvelle formule des Agences locales pour l'Emploi (ALE).

Au-delà de ces controverses, il serait souhaitable :

- de suivre attentivement l'expérience française et d'en tirer un maximum d'enseignements ;
- de rechercher dans un climat plus serein les solutions aux problèmes déjà identifiés pour la mise au point éventuelle d'une variante belge.

15. Rendre une capacité concurrentielle aux projets PRIME ou TCT à services rémunérés

Un certain nombre d'association ont développé des services de proximité et des emplois (surtout d'aides ménagères) dans le cadre de projets PRIME ou TCT à services rémunérés. Les nouvelles dispositions concernant les ALE risquent de détourner vers ces dernières une large part de la clientèle de ces associations, en raison des avantages fiscaux maintenant liés aux prestations passant par les ALE. Une solution à ce problème consisterait à offrir une déductibilité fiscale du même genre aux particuliers qui recourent aux services des projets PRIME ou TCT.

5. Assurer la pérennité et soutenir le développement des activités non-marchandes

D'importants besoins appellent la création ou le développement d'activités dont le financement doit être intégralement (ou presque) assuré en dehors du

marché (entre autres exemples possibles, les besoins en matière d'environnement rural et urbain, de sécurité, de lutte contre les nouvelles pauvretés, etc.). Pour ces activités, il importe d'exploiter toutes les marges de manœuvre possibles sur le plan budgétaire et en même temps de rechercher des solutions novatrices.

16. Transformer un maximum de dépenses passives de traitement social du chômage en dépenses actives pour le financement d'activités

Les programmes de résorption du chômage vont déjà en ce sens. Tout particulièrement, les programmes PRIME et TCT, en dépit de certaines limites, ont été et restent de remarquables instruments pour la remise au travail de nombreux chômeurs et pour la mise en œuvre d'activités d'utilité collective. C'est pourquoi il importe d'assurer la continuité de tels programmes ainsi que leur développement en fonction des possibilités budgétaires.

17. Encourager les entreprises à financer des activités d'utilité sociale

Les entreprises devraient être davantage incitées à affecter des ressources au soutien d'activités d'intérêt collectif, par le biais de fondations, de fonds de mécénat ou de mécanismes négociés dans le cadre de conventions collectives ? Une partie des bénéfices des intercommunales pourrait également être socialisée dans cette perspective.

La création de fonds collectifs à l'échelle locale ou sous-régionale peut contribuer à mobiliser de telles ressources et avoir des effets d'entraînement intéressants. C'est en tout cas dans des « bassins de vie locale » et face à des défis clairement identifiables que peuvent le mieux s'exprimer les initiatives d'entreprises citoyennes.

18. Mettre l'ingénierie financière au service de la solidarité

Les techniques financières les plus modernes doivent être exploitées en vue de dégager des moyens pour le financement des activités non-marchandes. Ainsi par exemple, le système de l'Épargne Cigale, né de la collaboration de la CGER et du Réseau Financement Alternatif constitue un jalon intéressant. Mais il faut aussi encourager les efforts visant à mettre en œuvre des mécanismes plus sophistiqués, tels que celui imaginé par le Comité d'action des Marolles pour alimenter un Fonds de lutte contre la pauvreté par le biais d'une SICAV combinant déductions fiscales et réduction de la commission des organismes bancaires.

19. Encourager le développement d'ensembles diversifiés d'économie sociale

Au sein d'une même association ou au sein de « groupes d'économie sociale » comportant des entités juridiques distinctes, des activités intégralement non-marchandes peuvent largement bénéficier de la présence à leurs côtés d'activi-

tés générant certaines ressources propres. Celles-ci offrent souvent à l'ensemble des activités ou du groupe des marges de manœuvre supérieures. De plus, la gestion et l'appui logistique aux diverses activités peuvent également gagner en efficacité lorsque la taille de l'ensemble permet de dépasser les problèmes inhérents aux très petites associations.

6. Mettre en place des organismes de financement spécifiques à l'économie sociale

20. Créer un « invest » pour l'économie sociale

Il s'agirait de mettre sur pied un organisme soutenant la création et le développement des entreprises de l'économie sociale, par des participations au capital (en particulier dans les coopératives) ainsi que par l'octroi de prêts et de garanties conçues en fonction des particularités de ces entreprises.

Dans cette perspective, la SRIW envisage la création d'une société de financement orientée vers les activités marchandes de l'économie sociale. En attendant la finalisation de ce projet, on se bornera à souligner la nécessité d'emprunter des pistes autrement novatrices et dynamiques que celles suivies par la SOFICATRA depuis sa création en 1983 par la Société Nationale d'investissement.

21. Renforcer les moyens d'action de structures existantes de crédit alternatif

Quelques organismes, la plupart de taille modeste mobilisent déjà une épargne de proximité qui, non motivée prioritairement par un souci de rentabilité, accepte de s'investir dans des projets de développement local à forte dimension sociale. En particulier, par son approche originale des dossiers et son professionnalisme, la coopérative CREDAL joue aujourd'hui un rôle essentiel dans l'octroi de crédits de faible ou de moyenne ampleur (moins de 2,5 millions de FB) à de nombreuses activités sociales. En renforçant les moyens d'action d'un tel organisme, on serait sûr de rencontrer des besoins importants actuellement insatisfaits en raison de la limitation des fonds disponibles.

7. Offrir des cadres juridiques appropriés aux entreprises de l'économie sociale

22. Définir un « continuum » de formules intermédiaires entre le chômage et l'emploi

Pour favoriser le passage progressif de chômeurs peu qualifiés vers des emplois classiques, il importe de proposer des formules intermédiaires permettant une insertion par paliers successifs. Les entreprises de formation par le travail représentent un ou plusieurs de ces paliers, mais leur cadre législatif

devrait être revu et amélioré, notamment en ce qui concerne le statut de leurs stagiaires.

En offrant des emplois plus durables et plus proches des conditions habituelles de travail, les entreprises d'insertion devraient quant à elles, correspondre à un palier supérieur. Mais beaucoup reste à faire pour soutenir la création et le développement de telles entreprises d'insertion. En particulier, les Régions devraient mettre en place un système d'agrégation de ces entreprises qui leur ouvre l'accès à des aides spécifiques pour leurs investissements et l'encadrement de leurs travailleurs. Les expériences pilotes d'entreprises sociales sélectionnées et appuyées par la Fondation Roi Baudouin et la Région Wallonne peuvent à cet égard, fournir de précieux enseignements sur le cadre juridique-financier le plus approprié pour ce type d'initiatives.

23. Créer un nouveau statut juridique pour les entreprises commerciales à finalité sociale

Depuis plusieurs années, diverses propositions circulaient pour offrir un statut juridique mieux adapté aux entreprises qui poursuivent un but social en développant principalement des activités commerciales : le projet de « société d'intérêt social » avancé par Y. de Wasseige puis repris par W. Taminiaux, le statut d'« entreprise à but social » proposé par le Groupe Terre, et la formule de « coopérative à but social » mise au point par la Commission Économie sociale du CEPESS.

Enfin, en combinant divers aspects de ces propositions, c'est la renaissance de la « société à finalité sociale » qui a été votée par la Chambre, après le Sénat, le 13 avril 1995 (avec entrée en vigueur 12 mois après la publication au Moniteur).

Il s'agit là d'une avancée importante, mais il faut encore rendre attractif ce nouveau cadre juridique qui, à l'heure actuelle, impose surtout des contraintes supplémentaires aux sociétés commerciales (SA, SPRL, SC, ...) désireuses d'adopter le label « à finalité sociale ». En fait, le respect de ces conditions (en matière d'affectation des bénéfices, de rémunération du capital, de participation des travailleurs, etc.) devrait être assorti d'avantages substantiels, comme par exemple, l'exonération ou la réduction de l'impôt sur le bénéfice des sociétés et un accès privilégié à certains marchés publics.

8. Revoir la composition et le fonctionnement du Conseil Wallon de l'Économie Sociale

Depuis la fin de la première phase des travaux qui ont abouti en décembre 1990 à la présentation d'un rapport sur l'économie wallonne, le CWES n'a pratiquement plus été en mesure d'élaborer des propositions précises ni

d'exercer une influence significative. Deux types de mesures pourraient rendre à cet organe consultatif un certain dynamisme et une certaine efficacité.

24. *Élargir la composition du CWES du côté des associations*

Depuis sa création en 1988, le Conseil souffre d'un manque de représentativité par rapport à l'ensemble de l'économie sociale. Malgré les recommandations du rapport de 1990, cette faiblesse n'a été que très partiellement corrigée par le Gouvernement wallon.

Plus précisément, une place beaucoup plus importante devrait être réservée à la composante « associations » de l'économie sociale via des fédérations et des coordinations sectorielles ou intersectorielles. D'autre part, une plus grande crédibilité du CWES passe aussi par une meilleure représentation des entreprises et organisations de l'économie sociale qui ne sont pas liées aux grandes familles politiques.

25. *Rattacher le CWES au Conseil Économique et Social de la Région Wallonne*

Actuellement, le principal et pratiquement unique interlocuteur du CWES est le Ministre de la Région Wallonne qui a l'économie sociale dans ses attributions. De ce fait, le travail et même l'existence du CWES dépendent très largement de l'intérêt que porte ce Ministre à l'économie sociale.

Un rattachement formel au Conseil Économique et Social de la Région Wallonne permettrait au CWES d'être moins lié aux aléas de la composition du Gouvernement wallon et garantirait à ses travaux un plus large écho.

