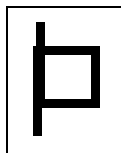


*Le développement des  
services de proximité*

Balises  
pour un débat

Approche socio-économique

JUIN 1996



**Bureau fédéral du Plan**  
**Federaal Planbureau**



# Le développement des services de proximité

## Balises pour un débat

Approche socio-économique

JUIN 1996

Cet ouvrage, publié par le Bureau fédéral du Plan, est le fruit d'une collaboration entre experts de différentes institutions.

| FEDERAAL PLANBUREAU   | LE BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN   |
|---|---|
| <p>Als instelling van openbaar nut onder het gezag van de Eerste Minister en de Minister van Economische Zaken, heeft het Federaal Planbureau een statuut waardoor het, binnen de overheid, over de nodige autonomie beschikt om zijn opdrachten naar behoren uit te voeren.</p>  | <p>Organisme d'intérêt public placé sous l'autorité du Premier Ministre et du Ministre des Affaires économiques, le Bureau fédéral du Plan est doté d'un statut qui lui confère, au sein des pouvoirs publics, le degré d'autonomie nécessaire pour le bon exercice de sa mission.</p>            |
| <p>Het Federaal Planbureau wordt ermee belast de sociaal-economische evolutie en de factoren die deze evolutie bepalen, te analyseren en te voorzien en de gevolgen van de keuzes inzake economisch en sociaal beleid in te schatten ten einde de rationaliteit, de doeltreffendheid en de transparantie ervan te verbeteren.</p> | <p>Le Bureau fédéral du Plan est chargé d'analyser et de prévoir l'évolution socio-économique, les facteurs qui déterminent cette évolution et d'évaluer les conséquences des choix de politique économique et sociale en vue d'en améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence.</p> |
| <p>Het Federaal Planbureau voert eveneens structurele analyses uit op middellange en lange termijn en voornamelijk op economisch en sociaal vlak en op het vlak van het leefmilieu.</p>   | <p>Le Bureau fédéral du Plan procède également à des analyses structurelles à moyen et à long terme, principalement dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux.</p>   |
| <p>URL</p>  |   |
| <p><a href="http://www.plan.be">http://www.plan.be</a></p>  |   |
| PUBLICATIES   | PUBLICATIONS  |
| <p>Semestriële publicaties</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de economische vooruitzichten</li> <li>- de economische begroting</li> </ul>  | <p>Publications semestrielles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les perspectives économiques</li> <li>- le budget économique</li> </ul>  |
| <p>Planning Papers (de laatste nummers)</p> <p><i>Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en de onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.</i></p>  | <p>Planning Papers (les derniers numéros)</p> <p><i>L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan.</i></p>  |
| <p>72. <i>Le chèque-service obligatoire, analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité</i> - M. Saintrain, C. Streel - mars 1995</p>  |   |
| <p>73. <i>Onderzoek naar de evolutie van de overheidspensioenen op lange termijn</i> - S. Weemaes - mars 1995</p>   |   |
| <p>74. <i>La problématique de la consommation privée dans l'économie belge</i> - F. Bossier, I. Bracke, M. Englert, M. Lambrecht, C. Streel, M. Vandeveldde, F. Vanhorebeek, P. Wunsch - septembre 1995</p>   |   |
| <p>75. <i>Variantes de réductions des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives</i> - F. Bossier, Th. Bréchet, M. Englert, L. Masure, M. Saintrain, C. Streel, F. Vanhorebeek - décembre 1995</p>   |   |
| <p>76. <i>Politiques et mesures destinées modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique</i> - F. Bossier, Th. Bréchet, N. Gouzée, S. Mertens, P. Vandestein, S. Willems - février 1996</p>  |   |
| <p>77. <i>Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité</i> - M. Saintrain, C. Streel - février 1996</p>  |   |

Ont contribué à cet ouvrage:

- Michel Englert, Bureau fédéral du Plan
- Koen Hendrickx, Bureau fédéral du Plan
- Jean-François Lebrun, Commission européenne, Direction Générale V - Emploi, relations industrielles et affaires sociales
- Danièle Meulders, Département d'Economie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Economie du Travail et de l'Emploi
- Robert Plasman, Département d'Economie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Economie du Travail et de l'Emploi
- Michel Saintrain, Bureau fédéral du Plan
- Frans Spinnewyn, Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën
- Catherine Streel, Bureau fédéral du Plan

Les auteurs remercient:

Koen Algoed, Alfons Arijs, Herman Dekens, Nicole Fasquelle, Jaak Floridor, Eric Janssens, Marie-Eve Palin, Terry Ruykens, Yves Saks, Patrick Van Brusselen

Les contributions rassemblées dans cet ouvrage n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.



**Introduction**

*Michel Englert*

*Page 9*

**1 Définir les services de proximité: une démarche prospective**

*Michel Saintrain et Catherine Streeel*

*Page 13*

- A. Introduction
- B. Des politiques ciblées sur les services de proximité
  - 1. Une réponse au chômage
    - a. Des besoins... d'emplois!
    - b. Une sollicitation particulière des ménages
  - 2. Développer un marché
    - a. Obstacles d'ordre socio-culturel
    - b. Obstacles économiques
    - c. Lever les obstacles?
  - 3. Davantage qu'une politique du chômage
- C. Des activités nouvelles? Pour des besoins nouveaux?
  - 1. Des activités
    - a. "Services de proximité" et "nouveaux gisements d'emplois"
    - b. Services de proximité aux personnes et services de proximité aux collectivités
  - 2. La rencontre de besoins
    - a. Le caractère "nouveau" des besoins en matière de services de proximité
    - b. Le recours à la sphère publique
  - 3. Services de proximité et activités économiques informelles
    - a. Services de proximité, troc et travail au noir
    - b. Comptabilité nationale et activités informelles
- D. Proximité et développement sectoriel
  - 1. La proximité
  - 2. Proximité, concurrence, productivité, développement sectoriel
    - a. Proximité, concurrence, productivité
    - b. Proximité et développement économique sectoriel
      - i. Un secteur quaternaire?
      - ii. Marché et proximité
      - iii. Un *hiatus* dans la sortie vers le marché
- E. Modes de production et de régulation
  - 1. Les services de proximité marchands
    - a. Des entreprises, des indépendants
    - b. Les services domestiques
  - 2. Les services de proximité et le secteur non marchand
    - a. Services collectifs et services sociaux
      - i. Services collectifs
      - ii. Services sociaux
    - b. Economie solidaire, économie sociale
      - i. Economie solidaire
      - ii. Economie sociale

- F. Synthèse
  - 1. Une démarche prospective ...
  - 2. ... pour définir les services de proximité
- G. Eléments bibliographiques

## 2 Les services de proximité et la comptabilité nationale

*Koen Hendrickx*

Page 37

- A. Introduction
- B. Les services de proximité suivant la norme internationale
  - 1. La frontière de production
    - a. La frontière théorique de production: activités économiques *versus* activités non économiques
    - b. Destination de la production: marchand *versus* non marchand
    - c. La frontière opérationnelle de production dans le SNA/SEC: production domestique
    - d. La frontière opérationnelle de production dans le SNA/SEC: le bénévolat
    - e. Aperçu de l'ensemble des activités productives
  - 2. Les unités productrices dans le système
    - a. La double répartition des secteurs
    - b. Unités et secteurs institutionnels
  - 3. Valorisation de la production
- C. Services de proximité dans la comptabilité nationale belge
  - 1. Approche par la production
  - 2. Approche par le revenu
  - 3. Approche par les dépenses
- D. Conclusions
- E. Bibliographie

## 3 Du Cadre Spécial Temporaire aux services de proximité: à la recherche du quaternaire

*Danièle Meulders et Robert Plasman*

Page 63

- A. Les services et emplois de proximité dans la politique du marché du travail en Belgique: 1974-1995
  - 1. Typologie des politiques d'emploi
  - 2. Chronologie des politiques d'emploi et lignes directrices des politiques d'emploi en Belgique
    - a. 1974-1982
    - b. 1982-1986
    - c. 1987-1990
    - d. Après 1990
    - e. Evolution
  - 3. Classification des mesures de résorption du chômage en Belgique depuis 1974 selon la typologie des politiques de l'emploi
  - 4. Création directe d'emplois
    - a. Les créations directes d'emploi par les pouvoirs publics depuis 1974
      - i. Les chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics (C.M.T.)
      - ii. Les cadres spéciaux temporaires (C.S.T.)
      - iii. Le troisième circuit de travail (T.C.T.)
      - iv. Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi (F.B.I.)
      - v. Les Agents Contractuels Subventionnés
      - vi. L'engagement temporaire par un CPAS



- vii. Le programme “PRIME”
- viii. Les Agences Locales pour l’Emploi
- b. Evolution des mesures de mise au travail
- 5. Coût et financement des créations directes d’emploi par les pouvoirs publics
- B. Les créations d’emploi et la satisfaction des besoins non couverts par le marché
  - 1. Avant 1975: externalités
  - 2. Après 1975: objectif emploi
- C. Nouveauté des besoins ou de leur mode de financement
  - 1. L’aide aux personnes âgées et la charge pesant sur les jeunes générations
  - 2. L’aide et le rattrapage scolaire et la restructuration et le financement de l’enseignement
  - 3. Le débat sur le Fonds des Equipements et Services Collectifs
- D. Quels prix pour quelle demande?
  - 1. Du CST aux ALE: demande faible ou moyens limités
  - 2. Durée du travail et emplois de proximité
- E. Emplois de proximité et statut
- F. Conclusion

#### **4 Services de proximité et chômage: quels sont les enjeux?**

*Frans Spinnewyn*

*Page 77*

- A. Un cadre économique pour l’analyse des services de proximité
- B. “Coin” fiscal et para-fiscal, coût du travail et besoins insatisfaits
- C. Exonération des cotisations sociales *versus* subsidiation
- D. Subvention du travailleur
- E. Subvention du consommateur
- F. Conclusion
- G. Eléments bibliographiques

#### **5 Quelle place pour les services de proximité ou quels dispositifs pour quelles politiques?**

*Jean-François Lebrun*

*Page 93*

- A. Le développement des services de proximité, un sujet d’actualité?
- B. Pourquoi une intervention publique?
- C. Examen des dispositifs
  - 1. Absence de dispositif
    - a. Modèle des prix relatifs
    - b. Modèle décentralisé et déréglementé
  - 2. Les dispositifs non ciblés sur les services de proximité
    - a. Dispositif “allocation compensatrice”
    - b. Dispositif “bas salaires”
    - c. Dispositif “augmentation du revenu”
    - d. Dispositif ciblé “prestataire”

3. Les dispositifs de réinsertion des chômeurs
  - a. Dispositif ciblé “chômeur mais non activité”
  - b. Dispositif ciblé “chômeur et prestataire”
  - c. Dispositif ciblé “chômeur et activité”
4. Les dispositifs ciblés sur les activités
  - a. Dispositif ciblé “activité uniquement”
    - i. Modèle réglementaire
    - ii. Modèle “subvention à la consommation”
    - iii. Modèle “modification du prix des substituts”
  - b. Dispositif ciblé “activité et prestataire”
    - i. Services publics
    - ii. Modèle “subvention à la production”
  - c. Dispositif ciblé “activité et bénéficiaire”
  - d. Dispositif ciblé “activité, chômeur, bénéficiaire et prestataire”

#### D. Conclusions

1. Vers un ciblage “activité”
2. Vers une stratégie globale

## 6 Subventionner la consommation de services intensifs en emploi: approche macroéconomique et budgétaire

*Michel Saintrain et Catherine Streeb*

*Page 119*

- A. Le développement des services de proximité: une politique de l’emploi
  1. Les services de proximité dans le discours socio-politique
    - a. Les déclarations
    - b. Les motivations
  2. Le chômage des “peu qualifiés”
  3. Une subvention à la consommation de services de proximité pour mieux rencontrer les besoins
    - a. Les “besoins”?
    - b. Pourquoi les services de proximité?
    - c. Pourquoi une subvention?
    - d. Subvention à la consommation ou à la production?
      - i. Subvention au fonctionnement
      - ii. Subvention par unité produite
- B. Un exercice de simulation
  1. L’outil de modélisation
  2. Simulation de base
    - a. Hypothèse en matière de taux de rémunération
    - b. Hypothèse quant à la part de la masse salariale dans la valeur de la production
    - c. Hypothèses quant au taux de subvention et quant à la consommation
    - d. Hypothèse quant au taux d’épargne
    - e. Autres hypothèses
    - f. Aperçu des résultats macroéconomiques et budgétaires
  3. Simulations variantielles
    - a. Effet d’aubaine
    - b. Contenu en emploi
    - c. Population active
    - d. Autres combinaisons d’hypothèses
  4. Remarques quant à la mise en oeuvre de la subvention
- C. En guise de conclusion
- D. Eléments bibliographiques



---

# Introduction

MICHEL ENGLERT  
(BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN)

---

Les services de proximité désignent des services aux personnes et aux collectivités qui touchent au cadre et aux actes de la vie quotidienne.

La garde d'enfants, l'entretien de la maison, l'aide et les soins aux personnes âgées, les livraisons à domicile, les transports collectifs locaux, la revalorisation d'espaces publics constituent quelques exemples d'activités susceptibles d'être qualifiées de "services de proximité"; remarquons d'emblée que la recherche d'une définition qui permette de délimiter précisément cet ensemble d'activités constitue un problème en soi, qui est largement abordé dans cet ouvrage.

En quoi la problématique des services de proximité intéresse-t-elle le Bureau fédéral du Plan et pourquoi ce dernier participe-t-il aux réflexions développées sur ce thème par plusieurs institutions?

Les services de proximité occupent une place importante dans les décisions et les orientations de la politique économique: dans les plans, priorités, programmes, ... tant belges qu'européens qui prétendent répondre aux plus grands défis de l'heure, ils figurent aux côtés des propositions les plus ambitieuses.

Le Livre blanc de la Commission européenne de 1993 mentionne que le développement d'activités de services à main-d'oeuvre intensive est présenté par une majorité d'Etats membres comme offrant des perspectives d'emploi considérables; l'une des cinq priorités pour l'emploi définies lors du sommet d'Essen de décembre 1994 a trait à l'encouragement du développement de nouveaux gisements d'emplois et d'activités, notamment dans les domaines des services sociaux; la déclaration gouvernementale belge de 1995 envisage le développement de l'économie sociale et des emplois de proximité; enfin, la possibilité de créer des emplois dans les services de proximité est mentionnée explicitement dans le plan belge pluriannuel pour l'emploi d'octobre 1995.

Certains Etats ont encouragé ces dernières années des activités de services qui ressortent de ce cadre, notamment au moyen de subventions, de déductions fiscales ou para-fiscales, *etc.* Le "home service scheme" danois, le "chèque-emploi-service" français, le "banenplan" néerlandais ou le "chèque-A.L.E."<sup>1</sup> belge sont autant d'exemples de dispositifs qui concernent les services de proximité.

Les initiatives prises en cette matière par les pouvoirs publics ne font cependant pas l'unanimité. En Belgique, les campagnes publicitaires lancées dans le cadre

---

1. Agences Locales pour l'Emploi.

des Agences Locales pour l'Emploi, qui ont popularisé les personnages de "Gaston au gazon" et de "Sabine à la cuisine", ont un moment cristallisé la controverse et débouché sur des polémiques parfois virulentes, notamment dans l'enceinte du Parlement.

La promotion des services de proximité constitue donc bel et bien une orientation, à la fois actuelle et controversée, de la politique économique et sociale.

Il revenait au Bureau fédéral du Plan, dans le cadre de sa "fonction d'aide à la décision de politique économique", de présenter aux décideurs, aux partenaires sociaux, au Parlement, à la collectivité en général, des éléments d'évaluation de ce type d'orientation. Deux études, portant sur certains aspects particuliers de cette problématique, ont fait l'objet de publications ces deux dernières années<sup>2</sup>. La réflexion développée lors de l'élaboration de ces deux études a cependant montré que l'évaluation des politiques de promotion des services de proximité, pour autant qu'elle prétende être approfondie, ne peut se contenter d'estimations des impacts macroéconomiques et budgétaires de telles politiques. Des questions nombreuses et essentielles se posent en amont de telles estimations et des hypothèses qui les sous-tendent.

Quelle gamme d'activités recouvrent les services dits "de proximité" et quelles en sont les caractéristiques? Les services de proximité ne contribuent-ils pas davantage au produit national qu'au bien-être? Le développement des services de proximité constitue-t-il une réponse à des nouveaux besoins, une modalité nouvelle de production de services traditionnels ou une politique de lutte contre le chômage? Quels sont les enjeux des politiques de promotion des services de proximité? Quels dispositifs d'encouragement sont mis en place ou envisagés et quelle est leur portée? Est-il pertinent, compte tenu des impacts macroéconomiques et budgétaires, de mener des politiques de développement des services de proximité? Pourquoi et comment les subsidier? C'est essentiellement à ces questions que cet ouvrage s'efforce de répondre.

Pour ce faire, le Bureau fédéral du Plan a délibérément opté pour une approche socio-économique, qui correspond à ses spécificités, de la problématique du développement des services de proximité. Il s'est efforcé de se tenir à égale distance de deux pièges qu'il convenait d'éviter: celui d'une adhésion implicite, évacuant toute démarche critique, à une idée *a priori* séduisante (répondre à des besoins + créer des emplois + redonner l'espoir aux peu qualifiés) mais dont la portée exacte dépasse manifestement cette équation trop simple; celui de la réduction de cette idée à un subtil camouflage qui dissimulerait une tentative de recyclage des chômeurs dans une forme nouvelle de domesticité ou dans des statuts indignes, alors que certaines modalités des dispositifs envisageables pourraient limiter ce type de risque.

Le Bureau fédéral du Plan a donc suivi une démarche que se veut systématique, pluraliste et critique. Dans cet esprit, il a été fait appel à des experts de spécialités différentes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bureau.

---

2. M. Saintrain, C. Streeel, "Le chèque-service obligatoire - Analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité", Planning Paper 72, mars 1995 et "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité", Planning Paper 77, février 1996, Bureau fédéral du Plan.

---

Le problème de la définition des services de proximité est traité par Catherine STREEL et Michel SAINTRAIN d'une part, Koen HENDRICKX, d'autre part, tous trois spécialistes du Bureau fédéral du Plan.

Catherine STREEL et Michel SAINTRAIN envisagent le problème dans toute sa généralité; ils adoptent une démarche empirique qui part de l'écheveau presque inextricable des discours, listes, textes et dispositifs qui y font référence. L'analyse débouche sur une vision dynamique et évolutive de la notion de "service de proximité".

Koen HENDRICKX tente de situer les services de proximité dans le contexte des principes et pratiques de la comptabilité nationale. La réflexion mène rapidement à une discussion sur les conventions relatives aux contours des activités réputées productives d'une part, marchandes d'autre part, aux racines de ces conventions et à leurs limites.

Les enjeux du développement des services de proximité sont envisagés par Danièle MEULDERS et Robert PLASMAN (U.L.B.) d'une part, Frans SPINNEWYN (K.U.L.) d'autre part.

Respectivement spécialistes des finances publiques et du marché de l'emploi, Danièle MEULDERS et Robert PLASMAN replacent le développement des services de proximité dans une perspective historique de gestion tant du marché de l'emploi que de satisfaction de besoins non rencontrés par le marché, découvrant une filiation entre les diverses politiques menées en ces matières depuis plus de 20 ans. Les auteurs tirent de cet historique un très net scepticisme quant aux potentialités, aux opportunités et aux conditions du développement des services de proximité.

Egalement spécialiste du marché de l'emploi, Frans SPINNEWYN réfléchit aux différentes alternatives de politiques de réduction du coût des services intensifs en main-d'oeuvre. Refusant les solutions classiques à caractère général qui touchent soit au niveau de rémunération soit aux cotisations de sécurité sociale, l'auteur formule des recommandations originales qui privilégient subsidiation et sélectivité.

Les différents dispositifs de promotion des services de proximité sont examinés par Jean-François LEBRUN (Commission européenne, D.G. V) qui jouit d'une expérience certaine en la matière. Jean-François LEBRUN s'efforce de dégager une typologie économique des différents dispositifs de lutte contre le chômage et de développement d'activités, qui débouche sur une évaluation critique et une proposition de stratégie globale. L'étude est assortie d'une série d'exemples de dispositifs en place dans divers pays.

Enfin, Catherine STREEL et Michel SAINTRAIN (Bureau fédéral du Plan) abordent le délicat mais incontournable problème des impacts macroéconomiques et budgétaires des politiques de développement des services de proximité. Constatant, sur base du discours et des motivations socio-politiques, que le développement des services de proximité constitue dans la réalité une politique de l'emploi, Catherine STREEL et Michel SAINTRAIN présentent un exercice de simulation d'une politique de subvention de la consommation de services intensifs en emplois. L'exercice présente le grand intérêt de mettre en évidence les paramètres cruciaux qui déterminent l'ampleur sinon le sens des impacts macroéconomiques et budgétaires, fournissant ainsi des indications précieuses sur les modalités les plus cruciales de telles politiques.



# 1

## Définir les services de proximité: une démarche prospective

MICHEL SAINTRAIN ET CATHERINE STREEL  
(BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN)

*Toute définition est une limite.*  
(ANDRÉ SUARÈS)

*Il faut toujours dire toute la vérité. Mais la dire toute est impossible  
et c'est par cet impossible que la vérité tient au réel.*  
(JACQUES LACAN)

**Service**<sup>1</sup> n. m. **I. 1.** Fonction, travail des gens de maison, du personnel hôtelier. *Entrer au service de qqn.* > Manière dont ce travail est effectué. *Restaurant où le service est irréprochable.* - Gratification laissée par le client pour ce travail; pourboire. *Service compris.* (...) > (Formule de civilité.) *Je suis à votre service,* à votre disposition **2.** (Dans *en service, hors service.*) Marche, fonctionnement, activité (...) **II.** Fait de servir en vertu d'une obligation morale. *Etre au service de son pays.* (...) **III. 1.** Fait de s'acquitter de ses obligations envers un employeur (...) > (Plur.) Travail rémunéré. *Etre satisfait des services de qqn.* (...) **2.** Division administrative de l'Etat, d'une organisation publique ou privée, correspondant à une branche d'activité. > *Service public* (...). **3.** n. m. pl. (Econ.) Avantages ou satisfactions fournis, à titre onéreux ou gratuit, par les entreprises ou par l'Etat; activités économiques qui ne produisent pas directement des biens concrets. *Société de services. Prestataire de services* (...). **IV.** Ce qu'on fait bénévolement pour être utile à qqn. *Rendre (un) service* (...). **V. 1.** (...) *Service de presse.* (...) **2.** *Service après vente* (...). **3.** (Sport) Action de servir la balle. **VI.** (...) *Premier, deuxième service.* (...) *Service de porcelaine.*

**Proximité** n.f. **1.** Caractère de ce qui est proche, dans l'espace ou dans le temps. *La proximité d'une ville, d'un fait.* **2.** Loc. adv. *A proximité:* près. - Loc. prép. *A proximité de:* près de.

**Proche** adj., n. et adv. **I. adj. 1.** Voisin. *La proche banlieue. Sa maison est toute proche.* **2.** Qui est près d'arriver. *Sa dernière heure est proche.* **3.** Qui a une relation étroite avec. *Proche parent.* > n. m. pl. Parenté. *Très aimé de ses proches.* - Sing. (Rare) *Un(e) proche.* **II.** Loc. adv. *De proche en proche:* graduellement.

1. Dictionnaire Hachette encyclopédique, 1994.

## A. Introduction

---

Depuis la fin des années '80, les réflexions sur les services de proximité se sont multipliées, souvent dans une approche de type *bottom-up*: examen des caractéristiques propres aux services de proximité, de leur mode de développement, des rapports inter-personnels qu'ils engendrent, *etc.*

L'analyse du discours relatif aux "services de proximité" fait apparaître une certaine hétérogénéité dans l'appréhension de ce concept. Pour certains, des listes illustratives de services et le recensement de besoins tiennent lieu de définition. Parfois, le concept de "services de proximité" est utilisé pour dénommer le champ d'usage de dispositifs comme les chèques-A.L.E., le MARIBEL social ou autres. Dans certains cas enfin, le vocable "services de proximité" fait davantage référence à un mode de régulation des échanges en matière de services.

Dresser un état des lieux du discours sur les services de proximité est l'occasion d'essayer de dégager des éléments de définition permettant de préciser notamment l'objet et les enjeux des propositions relatives au développement des services de proximité.

L'hétérogénéité des approches, rend difficile, sinon impossible, l'établissement d'une définition théorique, "hors contexte", à confronter à la pratique des décideurs politiques et aux analyses des chercheurs. Par contre, les éléments d'une définition non normative peuvent être induits du discours relatif aux services de proximité, dans la mesure où il comporte des éléments définitionnels, disparates mais pertinents, notamment du point de vue économique. En l'occurrence, de tels éléments peuvent être trouvés:

- dans le discours politique relatif aux mesures économiques mises en oeuvre ou proposées pour développer les services de proximité;
- dans les analyses et réflexions des chercheurs: énumérations d'activités et de besoins auxquels les services de proximité sont supposés répondre, notions apparentées, discussions quant au mode de régulation de ces activités.

Le fil conducteur de l'approche menée ici est principalement de type technico-économique, bien qu'à certains moments des considérations davantage sociologiques ou socio-politiques soient évoquées.

Le chapitre est structuré de la façon suivante:

- le point B tente d'appréhender certains éléments de définition des services de proximité au travers de l'intérêt manifesté par le monde socio-politique à l'égard de ces services;
- on trouvera au point C des éléments de réflexion quant au caractère novateur des services de proximité;
- le point D rassemble quelques considérations d'ordre macroéconomique relatives à la notion de proximité;
- au point E figure une discussion relative au modes de production ou de régulation des services de proximité;
- le point F fait la synthèse de l'approche développée dans ce chapitre.



## B. Des politiques ciblées sur les services de proximité

### 1. UNE RÉPONSE AU CHÔMAGE

#### a. Des besoins... d'emplois!

La multiplication des déclarations d'intentions relatives au développement des services dits de proximité traduit les préoccupations des intervenants du monde socio-politique quant à la situation actuelle de crise de l'emploi.

Les divers dispositifs mis en oeuvre ou proposés pour développer les services de proximité invoquent souvent, comme justification, l'existence de besoins insatisfaits ou mal satisfaits, en tout cas dans la sphère monétaire des échanges valorisés, en matière notamment de services aux personnes<sup>2</sup>. Bien qu'une intervention étatique soit éventuellement requise dans ce contexte, on peut toutefois présumer, étant donné le relatif désinvestissement des pouvoirs publics dans les services à la population, que la satisfaction de tels besoins n'est qu'un objectif secondaire de ces dispositifs, l'objectif premier étant la création d'emplois. Il est en effet vraisemblable que l'intérêt actuel pour les services de proximité ne serait pas si manifeste sans la situation de sous-emploi que connaît l'Europe. A cet égard, il est symptomatique de constater que les propositions et examens de dispositifs font toujours une large place aux potentialités de créations d'emplois dans les services de proximité.

L'impuissance des entreprises et de l'Etat à contribuer significativement à la résorption du chômage actuel est manifeste. Dès lors, les propositions en matière de développement des services de proximité peuvent être interprétées comme un appel au dernier agent économique intérieur: comment amener les ménages-consommateurs à créer de l'emploi?

#### b. Une sollicitation particulière des ménages

Un premier élément de définition des services de proximité peut être dégagé du fait de la sollicitation particulière de l'agent "ménages": les services de proximité seraient des services de nature à être consommés par les ménages en tant qu'employeurs ou quasi-employeurs.

En comptabilité nationale, les ménages sont à la fois producteurs et consommateurs de services quand les travailleurs leur sont directement subordonnés et qu'en conséquence ils en assument la rémunération et sont tenus aux obligations légales de tout employeur (assurances, cotisations patronales, etc.)<sup>3</sup>.

En l'occurrence, le ménage-consommateur est alors l'organisateur de la production. Pour ce faire, les activités concernées doivent présenter les caractéristiques suivantes:

- des activités visant à satisfaire des besoins individuels.
- Des activités à production *labour intensive*, dont la mise en oeuvre nécessite peu de capital ou d'investissement dans la formation (l'employeur ne peut consentir d'investissement important puisqu'il est le seul consommateur). Il

2. En particulier, les besoins en services sociaux.

3. Ces éléments correspondent à la définition des services domestiques (Nomenclature SEC - 1970).

s'agit donc d'activités à faible technicité, telles que le consommateur puisse envisager d'en être lui-même l'agent producteur, sans perte de qualité.

- Des activités dont la production ne présente pas de possibilités d'économies d'échelle (l'employeur n'a pas intérêt à organiser la production pour sa seule consommation si une production à plus grande échelle accroît la productivité du travail et réduit le coût unitaire).

Les ménages sont simplement consommateurs s'ils achètent le service à un intermédiaire (employeur) ou à un indépendant. Dans le cas de certaines activités, on peut toutefois considérer qu'ils sont employeurs indirects -ou employeurs de second rang, ou quasi-employeurs- dans la mesure où la prestation du service ne requiert quasiment pas de structure de production autre que la mise en relation d'une main-d'oeuvre et d'un consommateur. Par contre, dans ce cas, des économies d'échelle sont possibles, ainsi qu'un certain niveau d'investissement dans la formation, dans la mesure où les coûts sont répartis sur des consommateurs multiples.

Cette approche des services de proximité n'est toutefois pas suffisante pour appréhender avec suffisamment de précision les activités visées par cette appellation.

## 2. DÉVELOPPER UN MARCHÉ

Les propositions relatives au développement d'un marché des services de proximité relèvent différents obstacles à l'émergence de ce marché, d'ordre socio-culturel ou économique.

### *a. Obstacles d'ordre socio-culturel*

Les obstacles suivants sont généralement invoqués:

- manque de confiance des ménages à l'égard de l'intervention de tiers dans des domaines fortement liés à la vie privée;
- connotation négative d'activités à moindre technicité, à faible niveau de formation;
- caractère socialement peu valorisé des services à faible utilité sociale, dans le sens où ils seraient prestés au bénéfice exclusif d'une seule ou d'un nombre très réduit de personnes;
- réticence socio-culturelle, tant dans le chef des consommateurs que des prestataires, à l'égard des rapports de serviteur à maître qui connotent parfois les activités pour lesquelles les ménages seraient employeurs directs<sup>4</sup>.

### *b. Obstacles économiques*

L'existence de besoins insatisfaits est invoquée pour justifier la mise en place de dispositifs de développement d'un marché des services de proximité. En termes économiques, les besoins se traduisent en une demande effective adressée au marché en fonction des préférences des consommateurs, de leur revenu et des prix relatifs. Dès lors, les obstacles économiques peuvent être les suivants:

- l'insuffisance de l'offre malgré l'existence d'une main-d'oeuvre potentielle au chômage, qui donnerait lieu à un rationnement attribuable à des difficultés

---

4. Cfr: Gorz.

d'organisation ou à la "myopie" d'entrepreneurs ne décelant pas de débouchés dans un domaine où la demande pourrait s'adapter à l'offre, le "consommateur" développant alors d'autres réponses à ses besoins<sup>5</sup>;

- des besoins faibles, au sens où ils seraient relégués au bas de l'ordre des préférences des consommateurs;
- la contrainte de revenus (manque de "solvabilité" de la demande potentielle) ou, en d'autres termes, la cherté relative des services de proximité lorsqu'ils sont prestés sur une base marchande.

Ce dernier point est le plus souvent mis en exergue. Les prix des services sont en effet d'autant plus élevés que la main-d'oeuvre dont ils sont intensifs est coûteuse. En Belgique, le coût élevé de la main-d'oeuvre, y compris dans les secteurs à basse productivité, s'explique

- par le mode de formation des salaires (contamination des hausses de rémunérations apparaissant dans les secteurs à moindre intensité de travail et à plus forts gains de productivité vers les autres secteurs)<sup>6</sup>
- et par le "coût social du travail", traduisant notamment le niveau relativement important de la protection sociale, dont le financement est réalisé par le biais essentiellement de prélèvements obligatoires sur le travail, élevés relativement aux prélèvements pesant sur les autres facteurs de production.

En l'occurrence, l'écart entre le salaire horaire net d'un client potentiel et le coût horaire d'une prestation de main-d'oeuvre peut constituer un frein à la demande. Dès lors, du fait de l'arbitrage possible entre le recours à une production marchande ou le recours à d'autres types de production, les besoins seront rencontrés par l'auto-production (le "*do it yourself*") ou par le fait de solidarités spontanées (familiales, de voisinage, amicales) ou d'échanges informels de services (troc) ou par l'usage de travail au noir (circuit marchand illégal) qui évite le coin fiscal.

### c. Lever les obstacles?

Si la volonté politique est de prendre des mesures pour développer les services de proximité, il convient d'assurer l'adéquation de ces mesures à l'identification des obstacles effectifs:

- si le faible développement du secteur est dû à des réticences de type socio-culturelle, la politique à mettre en oeuvre doit essentiellement consister en actions de sensibilisation, sous réserve bien entendu d'une appréciation politique quant au caractère non fondé de ces réticences socio-culturelles;
- si l'absence d'un marché s'explique par une insuffisance de l'offre, l'objectif des pouvoirs publics pourrait être soit d'organiser lui-même la production de tels services, soit de développer un soutien technique, administratif, juridique, financier, *etc.* à la structuration d'une offre;
- si le frein au développement des services de proximité est le manque de "solvabilité" de la demande, la baisse du prix de ces services constitue un

5. Ainsi, dans le domaine des services de proximité à caractère social (soins de santé à domicile par exemple - *cf.* point D, section 4), certains considèrent que la demande s'adapte à l'offre disponible. Le comportement des consommateurs traduit alors une adaptation à une situation de carence et la demande non satisfaite demeure latente. Une fois épuisée l'offre officiellement disponible, le traitement de la demande est renvoyé au sein de la "sphère privée".

6. A cet égard, il faut noter que les fortes disparités salariales prévalant aux U.S.A. sont souvent avancées comme explication d'un développement des services (de proximité) plus marqué qu'en Europe.

levier de la politique à mettre en oeuvre. C'est d'ailleurs le mécanisme sur lequel reposent divers dispositifs existants, qu'ils soient basés sur une subvention à la demande ou à l'offre: baisses de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires, chèque-A.L.E. en Belgique, chèque-emploi-service en France.

L'expérience montre que certains dispositifs peuvent se heurter à des obstacles socio-politiques. Le chèque-A.L.E., par exemple, réduit le prix du travail mais est souvent perçu négativement parce qu'il alimente l'amalgame entre emplois dans les services de proximité et emplois précaires, "petits boulots" instables et sans statut décent. Il semble donc à tout le moins souhaitable de préconiser des formules de créations d'emplois jugés socialement "corrects". Cette condition pourrait être rencontrée si les activités en question

- procurent un pouvoir d'achat normal par rapport au standard;
- procurent une sécurité quant à une certaine persistance dans le temps de ce pouvoir d'achat et donc de l'emploi qui le génère, liée à la volonté de travailler et à la conservation de la maîtrise d'un outil de travail;
- procurent des avantages normaux en matière de Sécurité sociale et de représentation au sein des organisations de concertation;
- permettent au travailleur de s'épanouir, d'affirmer son identité et lui confèrent le sentiment d'accomplir une oeuvre utile.

### 3. DAVANTAGE QU'UNE POLITIQUE DU CHÔMAGE

Si l'intérêt pour les services de proximité traduit une volonté de contribuer à la lutte contre le chômage, le développement de ce secteur est cependant présenté de façon plus ambitieuse, presque porteur d'un choix de société.

Il est cependant d'autant plus tentant d'assimiler les dispositifs proposés en matière de services de proximité à de simples mesures pour l'emploi qu'ils partagent avec les programmes de résorption du chômage la volonté de tracer des voies entre économique, social et emploi, notamment par le biais des possibilités de remise au travail de certains chômeurs (moins qualifiés, etc.). Cette relative connexité avec le traitement socio-économique du chômage contribue à la difficulté de définir les services de proximité.

## C. Des activités nouvelles? Pour des besoins nouveaux?

Dans la littérature relative aux services de proximité, des listes illustratives d'activités et le recensement de besoins à satisfaire, généralement qualifiés de nouveaux, tiennent souvent lieu de définition. On trouvera ci-dessous une discussion relative aux rapports entre ces activités, ces besoins, l'auto-production, les actes spontanés de solidarité, le troc et le travail au noir.

### 1. DES ACTIVITÉS

#### a. "Services de proximité" et "nouveaux gisements d'emplois"

Au gré des énumérations de services de proximité, on trouve les activités suivantes<sup>7</sup>: livraison d'achats à domicile, préparation des repas à domicile, livraison de repas à domicile, transports locaux en milieu rural, développement de points multi-services en zone de désertification ou excentrées\* (y compris les

commerces de dépannage\*), nettoyage et aide ménagère, lessive, repassage, petits travaux de couture, entretien et petites rénovations de l'habitation, entretien des jardins, garde d'enfants, aide aux personnes handicapées, aide aux personnes âgées, télésurveillance\*, garde malade, aide administrative et sociale, aide scolaire, aide psychologique\*, sécurité de quartier, gardiennage d'habitations ou d'animaux domestiques, activités de réinsertion par l'économie au niveau local, rénovation de logements sociaux\*, conservation du patrimoine\*, amélioration de l'environnement ou réparation des dommages, recyclage des déchets, tourisme\*, certaines activités culturelles\*.

Les services de proximité sont à mettre en relation avec les nouveaux gisements d'emplois, tels que définis en 1995 par la Commission européenne: *dix-sept domaines (...) correspondant à la couverture des quatre grands champs d'évolution des besoins des Européens, à savoir: la vie quotidienne, le cadre de vie, les loisirs et la protection de l'environnement. Ces domaines sont les services à domicile, la garde des enfants, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'aide aux jeunes en difficulté et l'insertion, l'amélioration du logement, la sécurité, les transports collectifs locaux, la revalorisation des espaces publics urbains, les commerces de proximité, le tourisme, l'audiovisuel, le patrimoine culturel, le développement culturel local, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la protection et l'entretien des zones naturelles, la réglementation, le contrôle de la pollution ainsi que les installations correspondantes. Ces nouveaux gisements d'emploi résultent des évolutions démographiques et socio-culturelles et sont sensés répondre à l'émergence de "nouveaux besoins" (...).*

On peut considérer que les services de proximité appartiennent aux nouveaux gisements d'emplois, le champ de ces derniers étant cependant plus large. Par exemple, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, identifiées comme nouveau gisement d'emplois dans le registre des loisirs, ne sont jamais cités parmi les services de proximité.

#### *b. Services de proximité aux personnes et services de proximité aux collectivités*

A la lecture des énumérations, il apparaît que les services de proximité peuvent être groupés en deux catégories selon la nature individuelle ou collective du bénéficiaire de la prestation.

La première catégorie (services de proximité aux personnes) comprend les services individualisables ou à la famille. Par exemple:

- les services aux personnes âgées (soins à domicile, aide technique, aide administrative, livraison de repas),
- la garderie et l'encadrement des enfants (*baby-sitting*, garde d'enfants malades, séances de psychomotricité, assistance scolaire),
- les travaux ménagers (entretien, jardinage, nettoyage, lessive),
- certains services relatifs à la mobilité (accompagnement des personnes à mobilité réduite, courses à domicile),
- la petite rénovation (réparations, peinture, carrelage).

---

7. Moins souvent toutefois pour certaines d'entre elles - cfr. \*

La seconde catégorie (service de proximité aux collectivités) fait référence au cadre de vie et comprend des services ayant davantage le caractère de biens publics. Par exemple:

- les services relatifs à la sécurité (gardiennage d'immeubles, sécurité de quartiers),
- les services relatifs à l'environnement (revalorisation d'espaces publics, gestion des déchets),
- certains services relatifs à la mobilité (transports collectifs adaptés aux besoins locaux).

## 2. LA RENCONTRE DE BESOINS

### a. Le caractère "nouveau" des besoins en matière de services de proximité

L'adjectif "nouveau" est fréquemment utilisé pour qualifier les besoins en matière de services de proximité. Ceci peut être doublement interprété:

- d'une part, la nouveauté pourrait consister en une modification des préférences des ménages en faveur des services de proximité, pour des raisons liées à des évolutions d'ordre culturel, démographique ou socio-économique (transformation des structures familiales, accroissement des taux d'activité féminins, conscience collective de l'environnement, vieillissement de la population, exigences accrues en matière de qualité de vie des personnes âgées ou handicapées, augmentation du niveau d'éducation, urbanisation);
- d'autre part, la nouveauté pourrait provenir du fait que, pour diverses raisons, ces besoins seraient de moins en moins rencontrés de façon traditionnelle:
  - pour des raisons socio-culturelles, l'offre serait en baisse au sein de la sphère privée (*i.e.* les activités d'auto-production au sein du ménage ou résultant de solidarités spontanées issues de relations familiales, amicales, de voisinage) qui était le lieu traditionnel de la production de certains services,
  - et l'offre de certains services traditionnellement organisés par le secteur public serait de plus en plus rationnée.

### b. Le recours à la sphère publique

La croissance supposée des besoins en matière de services de proximité, corrélée au fait que ces besoins seraient de moins en moins satisfaits au sein de la sphère privée, conduit à s'intéresser à la sphère publique.

La sphère publique<sup>8</sup> désigne les activités, qu'elles soient marchandes ou non marchandes<sup>9</sup>, offertes sur un marché, c'est-à-dire par des tiers au ménage ou à la communauté familiale.

Le passage d'activités de la sphère privée à la sphère publique donnerait lieu à la création d'emplois, ce qui ne manque pas de séduction en période de chômage élevé. Par ailleurs, le développement dans la sphère publique d'un marché des

---

8. Les concepts de "sphère publique" et "sphère privée" utilisés ici ne doivent pas être confondus avec les notions de "secteur public" et "secteur privé" qui distinguent les modes de production des activités de la "sphère publique".

9. En comptabilité nationale, le caractère non marchand d'une activité caractérise le fait que les prix du marché ne couvrent pas au moins les coûts des facteurs de production.

services de proximité semblerait d'autant plus envisageable que, vu les évolutions socio-culturelles, les ménages seraient de plus en plus enclins à déléguer certaines activités hors de la sphère privée.

Dans l'optique de la recherche d'une définition des services de proximité, la nécessité de voir émerger une nouvelle activité économique dans la sphère publique pour rencontrer certains besoins est un critère définitionnel ambigu sur le plan de son opérationnalité technico-économique. En effet, il ne s'agit pas d'une caractéristique permanente, mais au contraire d'une caractéristique volatile qui s'éteint progressivement au fur et à mesure du processus de passage au marché<sup>10</sup>.

### 3. SERVICES DE PROXIMITÉ ET ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES INFORMELLES

#### a. Services de proximité, troc et travail au noir

Les énumérations de services de proximité recouvrent notamment des activités produites en dehors de la sphère privée, mais pour certaines d'entre-elles de façon toujours assez informelle, au sein de systèmes de troc ou par le biais du travail au noir.

Le troc est présent au niveau international comme au niveau local. Au niveau local, des formules de troc organisé tendent à se développer: les réseaux d'échange de savoirs basés sur la réciprocité ou les systèmes LETS<sup>11</sup>, réseaux multilatéraux d'échanges de biens ou de services. On observe également l'apparition de journaux consacrés au troc, notamment en Belgique<sup>12</sup>.

Les systèmes LETS et apparentés reposent sur des mécanismes de compensation qui écartent le rôle de la monnaie nationale mais tendent, en se complexifiant, à reproduire une économie monétaire par l'usage d'une monnaie scripturale mesurant la valeur des échanges par exemple en unités de temps<sup>13</sup> et autorisant l'accumulation d'un pouvoir d'achat de services ou d'un passif à apurer par des prestations.

Ces systèmes de troc rendent viables économiquement des activités à très basse productivité dans la mesure où aucune fonction redistributive ou de protection sociale n'est assurée, rendant ainsi le coût du travail bon marché<sup>14</sup>. Ils présentent dès lors l'intérêt de permettre à des personnes exclues de l'accès aux ressources monétaires classiques, pour cause par exemple de chômage, de valoriser leur savoir-faire sur un marché parallèle.

10. Des activités offertes dans la sphère publique et qui sont considérées comme des services de proximité (par exemple, les soins à domicile) seraient exclues de la catégorie à partir du moment où les besoins en la matière sont entièrement satisfaits, c'est-à-dire ne se heurtent pas à un rationnement (ce qui ne semble pas être le cas actuellement).

11. Les LETS (*Local Employment and Trading System*), aussi appelés SEL (Système d'Echange Local), sont principalement développés dans les pays anglo-saxons.

12. *Troc en stock, Journal du Troc*.

13. Certains systèmes font usage de "Time-Dollars".

14. Si un salarié à revenu net d'environ 350 francs belges par heure souhaite faire effectuer une petite réparation, il se verra facturer, en blanc, un prix horaire de 700 à 900 francs belges de l'heure. La différence, essentiellement constituée des prélèvements fiscaux et para-fiscaux sur les revenus du travail, lui impose de travailler deux ou trois heures pour s'offrir une seule heure de service. Par contre, dans un système de troc où la nécessité de financer des dépenses publiques ou sociales n'existe pas, 1 heure de services peut s'échanger contre 1 heure de services.

Le travail au noir permet également d'échapper au coin fiscal du coût salarial en réduisant la valeur d'échange des prestations d'un *pro rata* de taxes et cotisations visant à financer des dépenses publiques ou sociales. Le recours au troc et au travail au noir en matière de services de proximité tend à montrer que les ménages ne sont pas prêts, en l'absence d'un incitant financier par exemple, à payer des prix suffisamment élevés pour permettre la viabilité économique de certaines de ces activités dans la sphère des échanges monétaires "officiels"<sup>15</sup>.

*b. Comptabilité nationale et activités informelles*

Une activité, prestée dans la sphère privée, ne donne pas lieu à de l'emploi rémunéré. Dans la mesure où elle accroît le bien-être dans le chef d'un bénéficiaire, il s'agit pourtant bien d'une activité produisant une utilité, susceptible de donner lieu à une comptabilisation de valeur dans un cadre statistique *ad hoc*.

Vu les connexités fortes entre services de proximité et activités informelles, il n'est pas inutile de s'interroger brièvement sur le traitement que réserve un cadre statistique particulier, la comptabilité nationale, à la production dans la sphère privée mais aussi aux activités informelles dans la sphère publique, à savoir le troc et le travail au noir.

Le principe général de la comptabilité nationale est d'exclure la prise en compte des activités qui ne peuvent qu'être auto-produites par le consommateur, c'est-à-dire qui ne peuvent être produites pour un consommateur par un tiers, par exemple: dormir, prendre plaisir à regarder un film de cinéma.

En effet, l'objectif des comptes nationaux n'est pas de mesurer le bien-être: le plaisir tiré d'un spectacle cinématographique n'est pas considéré comme l'output d'une auto-production dont la consommation intermédiaire serait le paiement d'une place de cinéma. Par contre, l'achat d'une place au cinéma est considéré comme une consommation finale.

L'objectif des comptes nationaux est de mesurer des transactions et des revenus.

En conséquence, les activités d'auto-production de services, pourtant potentiellement produites par un tiers, mais ne requérant pas l'usage d'un autre facteur de production rémunéré en sus de l'activité propre du consommateur, seront exclues de l'activité économique au sens des comptes nationaux<sup>16</sup>.

Pour la même raison, le bénévolat n'est pas pris en compte, à savoir la production d'un service pour un tiers sans aucune forme de rémunération<sup>17</sup>.

Par contre, on inclura dans l'activité économique au sens des comptes nationaux toute production de service donnant lieu à la formation d'une créance, que la forme en soit monétaire ou non monétaire<sup>18</sup>.

En matière de services<sup>19</sup> donc, les actes bénévoles et la plupart des activités d'auto-production sont exclus<sup>20</sup> de l'activité économique au sens des comptes nationaux. Par contre le troc et le travail au noir en font théoriquement partie,

---

15. Officiels au sens où ils sont encadrés réglementairement et où les revenus qu'ils dégagent sont déclarés à l'administration fiscale et aux caisses sociales.

16. Par exemple: lire le journal.

17. Par exemple: faire gratuitement la lecture du journal à autrui.

18. Par exemple: faire la lecture du journal à autrui en échange d'un bien, d'un service ou de monnaie.



mais en pratique la mesure de ces activités est difficile: contre-partie peu évaluable, revenus au noirs dissimulés, *etc.*

On peut donc en conclure que la comptabilité nationale est un outil peu opérationnel pour appréhender les services de proximité quand ils sont produits au sein de la sphère privée ou de façon informelle.

## D. Proximité et développement sectoriel

### 1. LA PROXIMITÉ

La proximité est un concept élastique par essence, dont la portée est déterminée par la réalité à laquelle elle fait référence. La proximité est le caractère de ce qui est proche dans le temps, dans l'espace ou en termes relationnels. Ces trois dimensions se retrouvent généralement dans le discours relatif aux services de proximité:

- proximité dans le temps: s'agissant de services, il existe une certaine simultanéité entre l'acte de produire et l'acte de consommer.
- Proximité géographique: il est fait référence à une certaine petitesse de l'espace géographique de déploiement des activités économiques en matière de services de proximité, à la nécessité d'une distance relativement réduite entre prestataires et bénéficiaires.
- Proximité relationnelle: les services de proximité présenteraient un contenu relationnel important, requérant une proximité de type subjectif, c'est-à-dire ressentie, éprouvée par les acteurs. La proximité relationnelle ou affective serait fonction du contexte, du lieu et des personnes, davantage que de l'acte lui-même<sup>21</sup>. Les aspects affectifs et symboliques de la relation entre acteurs, plutôt que la fonction objective de cette relation, attribuerait au service de proximité un "supplément d'âme"<sup>22</sup>.

En matière de services de proximité, les aspects géographique, temporel et affectif de cette proximité seraient fortement inter-connectés<sup>23</sup>: imbrication des espaces (espace de production, espace de vie, espace de loisirs), imbrication des temps sociaux (temps de travail, temps libre, temps contraint des obligations sociales, des activités familiales, *etc.*).

En conséquence de cette inter-connection, la zone de proximité n'est pas en toute généralité identifiable à un espace géographique défini *in abstracto*: selon les cas, la zone de proximité peut s'étendre de la sphère de vie d'un individu au quotidien

19. En matière de biens, toute production est théoriquement prise en compte, l'affectation du bien n'est pas connue au moment de sa production. En pratique toutefois, seule l'auto-production de biens agricoles fait l'objet d'une estimation, l'auto-production de biens non-agricoles étant supposée marginale.
20. L'emploi de travailleurs domestiques est considéré en comptes nationaux comme une activité d'auto-production requérant le concours de tiers rémunérés. A ce titre, cette activité est donc comptabilisée.
21. Par exemple, un service de livraison de repas pourra être marqué d'un fort contenu relationnel quand il est effectué au bénéfice d'une personne isolée à mobilité réduite et beaucoup moins lorsqu'il est effectué au bénéfice d'un étudiant "kotteur" ou d'un cadre supérieur noyé de travail.
22. *Cfr.* J.-L. Laville. En matière de suppléments d'âme, il faut malheureusement constater, ou heureusement, que les économistes sont assez dépourvus d'outils d'analyse appropriés.
23. Partager du temps (proximité temporelle) à la maison avec (proximité géographique) ceux qu'on aime (proximité relationnelle).

(domicile, lieu de villégiature, lieu de travail, *etc.*) à un espace plus large, davantage défini par la consistance des liens sociaux qui s’y développent. La proximité fait alors référence au lieu d’une vie en commun, à la notion de communauté locale<sup>24</sup> (la région, la commune, le pôle de maisons).

L’absence, dans la littérature, d’une définition basée sur la zone géographique maximale<sup>25</sup> de déploiement d’une activité pour lui conférer le caractère de service de proximité, tend à montrer que l’importance est davantage accordée, d’un point de vue définitionnel, à la proximité relationnelle ou affective. Par exemple, le *homebanking* qui est un service offert au domicile n’est pas considéré comme service de proximité de par l’anonymat du ou des prestataires.

L’existence d’aspects relationnels importants dans les services de proximité découle de la nature de l’activité concernée, mais contribue également à la déterminer. Ainsi, un dialogue et l’échange d’informations entre bénéficiaire et prestataire sont nécessaires pour établir une relation de proximité, et en même temps découlent et sont renforcés par cette proximité relationnelle.

Les services de proximité seraient dès lors des services fortement personnalisés et peu standardisables, dans la mesure où ils résulteraient d’une construction conjointe des partenaires concernés. En d’autres mots, l’usager serait fortement impliqué dans la conception-même du service dont il bénéficie<sup>26</sup>, conception qui serait dans certains cas simultanée à la production et à la consommation.

A moins d’admettre que l’activité d’un architecte, d’un assureur, d’un concepteur d’une solution informatique, fasse aussi partie des services de proximité (à l’évidence la qualité du service dépend de la qualité de la relation entre le prestataire et le bénéficiaire), le critère de proximité relationnelle ne suffit pas à définir ces derniers. Il convient donc de le compléter d’autres éléments définitionnels.

## 2. PROXIMITÉ, CONCURRENCE, PRODUCTIVITÉ, DÉVELOPPEMENT SECTORIEL

### a. Proximité, concurrence, productivité

Le caractère plus ou moins concurrentiel du marché d’un service dépend de la nature de ce service:

- il existe des services exposés à une concurrence relativement large, voire internationale, en raison par exemple de facteurs technologiques<sup>27</sup>. Sauf obstacles réglementaires, c’est par exemple le cas des services bancaires ou en matière d’assurance.
- D’autres services sont relativement abrités d’une concurrence extérieure à une zone géographique donnée, en raison par exemple de la nécessité d’une réunion physique du prestataire et du bénéficiaires. L’Ho.Re.Ca., la coiffure, *etc.* font partie des services dits “abrités de la concurrence internationale”.

---

24. Concept utilisé en Amérique du Nord (*local communities*).

25. On pourrait imaginer d’appeler “services de proximité” les activités qui sont uniquement possibles sous condition d’un kilométrage maximum défini, séparant le prestataire et le bénéficiaire.

26. *Cfr.* J.-L. Laville; M. Nyssens.

27. Télécommunications, réseaux à longue distance.

Les services de proximité seraient des services du type abrité, à au moins deux titres:

- si un critère de proximité géographique ou relationnelle ne définit pas en soi les services de proximité, leur assimilation aux productions dans la sphère privée, familiale ou au sein d'une communauté locale renvoie à l'idée d'un caractère localement restreint de l'étendue géographique des marchés de services de proximité.
- Les services de proximité seraient des activités à technicité relativement faible et riches en main-d'oeuvre. Ils seraient donc intensifs en facteur de production peu mobile et donc peu susceptible d'exercer une concurrence à grande distance.

Les services de proximité partageraient dès lors avec les autres services abrités de la concurrence la caractéristique de connaître des gains de productivité généralement plus faibles que les services exposés. En effet,

- s'ils sont abrités pour cause de proximité, la structure de production adaptée à la nécessité de cette proximité physique entre prestataires et bénéficiaires requiert une certaine décentralisation qui limite la division des tâches et rend difficile la mise en oeuvre d'économies d'échelle. Ainsi, en matière de services de proximité, certains évoquent la nécessité d'aptitudes multiples dans le chef des prestataires<sup>28</sup>.
- S'ils sont abrités pour cause de facteur de production peu mobile, l'intensité en main-d'oeuvre relativement peu qualifiée offre peu de possibilités de gains de productivité par innovations technologiques.
- Enfin, l'aspect peu concurrentiel en lui-même peut contribuer à réduire la croissance de la productivité dans la mesure où le caractère concurrentiel d'un marché est un incitant à procéder à la recherche d'efficacité ou de rationalisation dans les procédés de production.

#### *b. Proximité et développement économique sectoriel*

##### *i. Un secteur quaternaire?*

Dans une perspective historique de l'économie, on observe des transferts de main-d'oeuvre et de revenus entre secteurs, de l'agriculture (secteur primaire) à l'industrie (secteur secondaire), puis aux services (secteur tertiaire). Ce processus repose essentiellement sur la croissance des gains de productivité<sup>29</sup> réalisés dans les secteurs anciens qui, en réduisant les prix et en générant du revenu, libèrent du pouvoir d'achat en faveur de secteurs nouveaux.

Ces secteurs apparaissent certes nouveaux en tant que secteurs de marché mais correspondent à des activités qui pré-existaient en général à un stade embryonnaire au sein de la sphère privée: il fut un temps où l'horticulture (secteur primaire) était exclusivement domestique, où les ménages produisaient eux-mêmes les biens manufacturiers nécessaires (secteur secondaire) et où les vacances (secteur tertiaire) se prenaient chez les grands-parents à la campagne.

Il est donc tentant d'inscrire dans ce processus historique de translation d'activités vers le marché, les activités actuellement encore essentiellement du ressort de la

28. Liée à l'incertitude, préalable à la prestation, quant à la nature même de cette prestation, puisque le bénéficiaire contribue à sa conception.

29. Standardisation et innovations techniques produisent des gains de productivité et accroissent l'exposition à la concurrence internationale dans le même temps qu'elles en résultent.

sphère privée que seraient les activités de proximité. Le passage des services de proximité dans la sphère publique donnerait alors lieu à la naissance d'un secteur quaternaire<sup>30</sup>.

## ii. Marché et proximité

Le passage d'une activité de la sphère privée à la sphère publique s'accompagne d'une certaine technicisation, intellectualisation, d'une professionnalisation de cette activité, qui peut même en changer la nature. Elle correspond généralement à un progrès de productivité et/ou de qualité<sup>31</sup>.

Par exemple, l'apparition relativement récente dans la sphère publique d'activités relatives à l'éveil psychomoteur des enfants s'est accompagné d'une recherche scientifique en la matière et d'une formation spécifique pour les prestataires, qui ont sans doute contribué à une meilleure connaissance de l'enfant, de ses besoins et de la manière d'y répondre. Parallèlement on constate que, dans une certaine mesure, le recours accru à des personnes ou institutions tierces à la sphère privée pour la prise en charge des jeunes enfants (crèches, *etc.*) décharge, de façon parfois bienvenue, les parents de certaines de leurs responsabilités et dégage du temps qu'ils peuvent consacrer au travail, à la consommation de loisirs, *etc.* Le processus participe à la progression de la division du travail et de la productivité. Au détriment d'une certaine proximité relationnelle...?

Toutes les activités sont originellement de proximité: à une certaine époque, l'auto-production des ressources alimentaires était empreinte d'une charge symbolique, relationnelle et affective importante, tout comme le fait de construire les outils du travail quotidien ou l'habitat avec l'aide des membres de la communauté villageoise. L'observation des modes de vie dans des régions du monde à un stade de développement économique différent est d'ailleurs riche d'enseignements à cet égard.

Le passage au marché ne supprime pas nécessairement toute charge symbolique ou affective mais semble la déplacer de la production à la consommation ou à la possession (*cf.* par exemple la symbolique liée à l'automobile). Il ne s'agit en tout cas plus de proximité relationnelle telle qu'évoquée ci-dessus.

Dans une certaine mesure, le développement des services de proximité en dehors de la sphère privée leur ferait donc perdre leur caractère-même de proximité. L'importance accordée à cette notion de proximité dans le discours relatif aux services de proximité conduit aux questions suivantes: l'acquisition d'une valeur économique de marché est-elle sans préjudice d'une perte de valeur en terme de bien-être? Encourager ou laisser libre cours à un mouvement apparemment naturel de déplacement d'activités privées vers le marché ne relève-t-il pas d'une dérive matérialiste?

---

30. Le secteur quaternaire est parfois défini comme le secteur des services en rapport avec les loisirs (services permettant d'augmenter le temps libre des bénéficiaires ou destinés à occuper ce temps) ou le secteur des services impliquant de fortes relations entre les personnes. En fait, peu importe la définition: la prochaine vague de sorties d'activités de la sphère privée vers le marché, quelles que soient ces activités, portera le nom de "quaternaire" dans la mesure où le décompte en est resté au secteur "tertiaire".

31. Le sens commun considère différemment, sans doute à juste titre, une activité prestée par et pour soi-même, par un bénévole, par un chômeur-A.L.E. et la même activité prestée par un professionnel. Notons qu'un chômeur-A.L.E. et un bénévole peuvent aussi être des professionnels (ex.: un diplômé en psychomotricité, au chômage, prestant *via* l'A.L.E. dans une a.s.b.l. de psychomotricité ou encore un chef d'entreprise à la retraite offrant à titre bénévole une consultation technique à de jeunes entrepreneurs).

### iii. Un *hiatus* dans la sortie vers le marché

En Belgique, de 1970 et 1993, l'offre de travail a augmenté de 481000 unités essentiellement en raison de la hausse des taux d'activité. Dans le même temps, l'emploi ne s'est accru que de 62000 unités; le nombre de chômeurs a augmenté de 419000 unités.

Certains<sup>32</sup> interprètent la hausse des taux d'activité comme la manifestation du déclin des formes d'insertion sociale autres que le travail rémunéré. Le vecteur de valorisation sociale tiendrait davantage aujourd'hui au fait de ramener un pouvoir d'achat à la maison plutôt que d'assurer une activité relevant de la sphère privée.

Si la volonté de travailler porte plus que jamais sur des activités de marché, c'est-à-dire extérieures à la sphère privée, il semble cependant que des activités de la sphère privée ne soient pas sorties vers le marché dans un volume correspondant<sup>33</sup>.

En conséquence, les activités de la sphère privée souffriraient d'une certaine désaffection, laissant des besoins insatisfaits (*cf. supra*), alors que l'offre d'emploi est excédentaire par rapport aux besoins dans les secteurs classiques de l'économie.

On peut considérer que cette interprétation, dans la mesure où elle serait correcte, apporte un élément de cohérence à la volonté socio-politique de contribuer à la lutte contre le chômage par le développement des services de proximité.

Si l'on considère que le frein à la sortie d'activités de la sphère privée vers le marché provient de prix trop élevés relativement aux préférences des ménages en la matière<sup>34</sup>, les perspectives d'un rétablissement de l'équilibre macroéconomique entre l'offre et la demande de travail seraient les suivantes:

- la logique libérale: l'offre de travail étant excédentaire sur le marché, le prix du travail devrait diminuer et donc la demande devrait s'accroître pour des services riches en emplois, dont les services de proximité font partie. Un tel scénario est cependant difficilement envisageable, à moins d'un renoncement aux acquis en matière de salaire minimum et de protection sociale.
- un relâchement de la contrainte de revenus: dans une perspective de long terme, la croissance des gains de productivité dans les secteurs classiques de l'économie devrait continuer à dégager du pouvoir d'achat en faveur des secteurs en émergence (*cf. ci-dessus*), dont les services de proximité. Ce scénario est réaliste dans une perspective de dynamique macroéconomique de long terme mais offre peu d'espoir en matière de réduction à court terme du chômage.
- une intervention publique (subvention de la demande ou de l'offre, campagnes de sensibilisation, *etc.*), temporaire, en vue de diminuer l'incohérence actuelle entre la volonté de travailler hors de la sphère privée et la réticence à déléguer au marché certaines productions.

Remarquons enfin que si un dispositif d'initiative politique doit être mis en oeuvre pour accroître la demande de services de proximité de marché, il doit aussi rester

32. *Cfr.* A. Lipietz.

33. Comme le suggère par exemple l'invocation fréquente d'une "double journée de travail" pour les femmes actives professionnellement.

34. En d'autres termes, les prix de marché seraient trop élevés pour vaincre la réticence des ménages à déléguer à l'extérieur les tâches relevant encore de la sphère privée.

en ligne avec la volonté d'insertion sociale *via* le travail (palliant à d'anciennes possibilités d'insertion sociale qui ne prenaient pas la forme d'un travail rémunéré), à savoir donner lieu à de l'emploi qui, au minimum, ne soit pas socialement dévalorisé. On peut douter que des formules du type "chômeurs-A.L.E." correspondent à cet objectif.

## E. Modes de production et de régulation

---

L'approche définitionnelle des services de proximité par référence à une dynamique de sorties d'activités de la sphère privée vers la sphère publique, que ce mouvement soit naturel ou qu'il résulte d'une volonté socio-politique, ne dégage pas d'éléments normatifs quant au mode de production ou de régulation de ces services de proximité.

Si certains services de proximité sont de nature à être pris en charge par le secteur privé marchand, d'autres pourraient relever de l'initiative publique dans une logique non marchande, ou encore être un terrain d'action pour l'économie sociale.

### 1. LES SERVICES DE PROXIMITÉ MARCHANDS

#### a. Des entreprises, des indépendants

On ne s'étendra pas sur le fait que de nombreuses activités de proximité sont susceptibles d'être prises en charge par des prestataires agissant dans le cadre d'une logique marchande: entretien de la maison, couture, lessive, repassage, jardinage, petites réparations, *etc.* Des P.M.E., des indépendants, sont d'ailleurs déjà actifs dans le domaine, ainsi que des prestataires au noir.

Une sortie massive de ces activités vers le marché pourrait donner lieu à une production à échelle plus industrielle. Par exemple, les grosses sociétés de nettoyage, actives actuellement dans le secteur des immeubles commerciaux ou administratifs, sont intéressées par une extension de leur marché aux habitations privées.

#### b. Les services domestiques

Les services domestiques peuvent être compris à la lumière de leur étymologie et par référence à leur définition en comptabilité nationale:

- étymologiquement, la racine *domus* (la maison) indique que les services domestiques sont des activités prestées au domicile ou, par extension, dans le cadre du lieu de vie du bénéficiaire;
- en comptabilité nationale, les services domestiques sont définis comme étant *produits pour eux-mêmes par les ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique salarié*.<sup>35</sup>

La connexité entre services de proximité et services domestiques réside dans l'appareillage des services de proximité et des activités potentiellement produites par les ménages pour eux-mêmes au sein de la sphère privée ou pour lesquelles ils auraient la possibilité technico-économique de jouer le rôle d'employeur (*cf.* point B).

---

35. *Cf.* nomenclature SEC (1970).

Il est cependant clair que les services de proximité ne peuvent pas être réduits au fait d'employer des domestiques à la maison et que le développement des services de proximité dans la sphère publique n'implique pas que ce développement soit opéré dans le cadre des dispositions légales qui régissent l'emploi de travailleurs domestiques.

## 2. LES SERVICES DE PROXIMITÉ ET LE SECTEUR NON MARCHAND

### a. Services collectifs et services sociaux

Les services non marchands se distinguent des services marchands par le fait que leur prix de marché ne couvre pas les coûts des facteurs mis en oeuvre pour leur production. Il s'agit généralement de services collectifs ou de services sociaux.

#### i. Services collectifs

Les services à la collectivité ont généralement la nature de biens publics ou quasi-publics. Un bien ou un service est réputé public si sa consommation par un individu ne prive pas d'autres individus de la même consommation (non rivalité) ou s'il est impossible d'exclure certains individus de la consommation de ce bien ou de ce service (non exclusivité). Un bien ou un service est réputé quasi-public, ou public par mérite, lorsque sa consommation -divisible- engendre tant la satisfaction d'un besoin individuel que des externalités positives (*i.e.* des bénéfices collectifs).

Etant donné la nature des biens ou services publics, les agents économiques individuels n'ont pas intérêt à révéler leurs préférences à l'égard de ces biens et services. Leur production n'est donc pas adaptée aux mécanismes de marché. En conséquence, elle sera du ressort d'une instance collective, par exemple l'Etat, qui la prendra en charge de manière directe (production) ou indirecte (*via* régulation ou *via* subsidiation).

On trouve dans les énumérations de services de proximité certains services collectifs ou générateurs d'externalités et qui, à ce titre, nécessitent une production ou une régulation par une instance collective. Il s'agit par exemple de services relatifs à la qualité du cadre de vie et à l'environnement. Notons cependant qu'il n'est jamais fait mention de la grande industrie du traitement des déchets: l'enfouissement et l'incinération ont en effet quitté la sphère privée de longue date pour se massifier et se techniciser. Ils ne présentent plus, de ce fait, aucun caractère de proximité.

#### ii. Services sociaux

Les services sociaux répondent à des besoins individuels au nom d'une conception sociale du bien-être. Ils sont pris en charge par la collectivité (production ou régulation) pour pallier au fait que le marché ne garantit pas une distribution de la consommation qui soit conforme à cette conception sociale du bien-être. La prise en charge par la collectivité repose sur une logique redistributive du fait soit d'un financement partiel ou complet de la production par voie de fiscalité ou parafiscalité, soit de l'obligation faite aux prestataires de respecter un cahier des charges qui, le cas échéant, les amènera à procéder à des subsidiations croisées afin d'assurer la production de certains services non rentables dans une logique marchande.

Cette socialisation de la prise en charge des besoins<sup>36</sup> en fait des services éminemment empreints de solidarité, institutionnelle mais pas nécessairement "de

proximité”. En effet, si les services sociaux d’aujourd’hui proviennent à l’origine de mouvements spontanés de solidarité (associations ouvrières, mutuellistes, oeuvres caritatives ou philanthropiques, solidarité familiale, d’entreprise ou au sein de communautés locales), leur développement à échelle industrielle et leur institutionnalisation leur ont fait perdre ce contenu en solidarité de proximité<sup>37</sup>.

Par référence aux activités de la sphère privée, aux relations familiales et aux formes spontanées de solidarité, les services de proximité sont empreints de l’idée de “soins” apportés par les uns aux autres. Dès lors, le développement de certains services de proximité dans la sphère publique pourrait prendre la forme de services sociaux non-marchands, si du moins la collectivité en décide ainsi, eu égard à son objectif social de bien-être. Un exemple souvent cité est la mise en place d’une nouvelle branche de la Sécurité sociale visant à financer des prestations d’autonomie pour personnes âgées dans le cadre d’une assurance-dépendance.

#### *b. Economie solidaire, économie sociale*

“Economie solidaire” et “économie sociale” sont des concepts nés de l’usage (tout comme la notion de services de proximité), sans définition rigoureuse *a priori*. Dans la mesure où les services de proximité y sont parfois associés, il est opportun d’en faire au moins très brièvement mention.

##### *i. Economie solidaire*

L’économie solidaire se présente comme un mode de régulation des échanges différent à la fois de l’économie libérale de marché et des circuits économiques liés à l’existence d’un “Etat-Providence”<sup>38</sup>. Elle se caractérise par la combinaison de ressources marchandes, non marchandes et surtout non monétaires (*i.e.* bénévolat, mise à disposition gratuite de locaux, *etc.*) ainsi que par la collaboration à l’activité des usagers eux-mêmes, regroupés au sein d’associations de fait ou de droit.

Cette mixité dans le recours à des ressources de marché et l’apport de ressources privées (coopération des usagers qui mette à disposition des biens ou leur travail, par exemple) situe l’économie solidaire à la frontière de la sphère des activités produites pour eux-même par les membres d’une communauté locale ou d’intérêts et les activités de la sphère publique au sens défini plus-haut. En matière de services de proximité, on pourrait donc considérer que le passage par une stade d’économie solidaire<sup>39</sup> marque une étape dans la sortie de ces activités de la sphère privée vers le marché.

##### *ii. Economie sociale*

Le flou définitionnel qui entoure les notions d’économie sociale et d’économie solidaire permet sans doute de considérer que l’économie sociale recouvre, au moins en partie le champ de l’économie solidaire, tout en étant plus large.

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: finalité de services aux membres ou à la*

---

36. Socialisation du financement, du contrôle ou de la propriété de l’outil de production.

37. La solidarité institutionnalisée est, dans bien des cas, subie par ceux qui la financent et ceux qui en abusent le font sans vergogne.

38. Ou dénommé comme tel, à juste titre ou non.

39. Dans les relevés et analyses d’initiatives en matière de services de proximité, on trouve fréquemment la mention de comportements d’économie solidaire.



*collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.*<sup>40</sup>

L'économie sociale est donc caractérisée par sa conception à la fois de l'organisation du travail et de la finalité de l'entreprise: l'affectation des revenus tirés de l'activité ne vise pas prioritairement à fournir une rémunération aux détenteurs du capital mais à financer un objectif social, écologique, culturel ou autre; sur le plan du fonctionnement interne, la priorité et l'attention est donnée aux personnes.

L'économie sociale désigne notamment le fonctionnement d'entreprises qui obéissent aux règles de l'économie libérale de marché mais subordonnent l'objectif de profit à la réalisation d'un objectif en matière d'emploi ou autre. Par exemple, les entreprises d'insertion par l'économie<sup>41</sup>, ne visent pas le profit mais doivent être viables financièrement pour remplir leurs objectifs de formation, de réinsertion de populations marginalisées, objectifs qui réduisent leur productivité et justifient qu'elles reçoivent des subsides publics.

Par nature, l'entrepreneuriat d'économie sociale est susceptible de s'intéresser à des activités que ni le secteur privé marchand ne prend en charge parce qu'elles ne sont pas à même d'apporter une rentabilité optimale aux capitaux investis, ni le secteur public ne prend pas en charge, soit parce que ce n'est pas sa vocation, soit parce qu'il s'agit de domaines dans lesquels il est en situation d'échec (par exemple, resocialisation de jeunes exclus de tout circuit de formation).

En conséquence, l'économie sociale peut être un vecteur de production des services de proximité:

- lorsque des activités à basse rentabilité offrent des perspectives de profits éventuellement insuffisantes pour attirer un entrepreneuriat à vocation lucrative;
- dans la mesure où elles n'exigent pas de main-d'oeuvre fortement qualifiée et où elles donnent lieu à une certaine richesse d'échanges humains, elles peuvent alors être un terrain d'action pour la réinsertion et la resocialisation de certaines personnes;
- quand, moyennant un financement par voie collective, certains services de proximité peuvent être pris en charge par les organisations du type mutualiste ou autre, déjà fort actives actuellement dans le domaine.

---

40. Proposition de définition donnée par le Conseil wallon de l'Economie sociale (rapport de 1991).

41. En Belgique, ces dernières sont les entreprises de formation par le travail (E.F.T.), les entreprises d'apprentissage professionnel (E.A.P.), les entreprises d'insertion par le travail (E.I.T.). Ces entreprises d'économie sociale, dont la finalité n'est pas prioritairement commerciale, ont des difficultés à s'insérer dans une forme et un cadre juridiques essentiellement conçus pour des sociétés à but lucratif. La forme juridique la plus communément adoptée par les entreprises existantes est donc l'A.S.B.L., parfois aussi la S.C. Dernièrement, un nouveau statut a été créé (sans encore être réellement opérationnel) pour combler ce vide juridique: la Société à Finalité sociale.

## F. Synthèse

---

### 1. UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE ...

L'objectif de ce chapitre est de contribuer à cerner la notion de services de proximité. En effet, en l'absence d'une définition académique clairement établie, l'usage de ce vocable dans la littérature résulte généralement d'options socio-politiques et de démarches pragmatiques, hétéroclites voire insatisfaisantes en terme de rigueur théorique et de cohérence analytique.

Dans une perspective historique, le développement économique est le fruit de vagues successives -primaire, secondaire, tertiaire- de nouvelles activités de marché qui pré-existaient en général à un stade embryonnaire au sein de la sphère privée<sup>42</sup>, où elles revêtaient d'ailleurs l'attribut de "proximité" invoqué en matière des services du même nom. Ces évolutions sont le produit d'une dynamique intersectorielle des gains de productivité et des transferts de revenu et de main-d'oeuvre qui en résultent. Le développement de l'emploi de marché est le corollaire de la croissance économique inhérente à ce processus.

L'émergence du concept "services de proximité", depuis la fin des années '80, pourrait être interprétée comme afférent à cette dynamique macroéconomique de sortie d'une nouvelle génération d'activités de la sphère privée vers la sphère publique<sup>43</sup>, que ce mouvement présumé s'inscrive dans une évolution historique de long terme ou qu'il soit le produit d'une volonté socio-politique.

Il ne semble pas déraisonnable de présumer que les deux phénomènes suivants soient intervenus au cours des dernière décennies:

- d'une part, la recherche de valorisation sociale s'est exprimée, plus que jamais, par la volonté d'exercer une activité rémunérée, comme en témoigne la croissance massive des taux d'activité. Cette évolution pourrait s'être accompagnée d'une certaine désaffection ou d'une moindre disponibilité pour les tâches relevant de la sphère privée;
- d'autre part, la demande d'emploi dans les secteurs classiques de l'économie n'a pas pu absorber cette croissance de l'offre de travail, qui par ailleurs ne s'est pas accompagnée d'un développement concomitant sur le marché, d'activités relevant de la sphère privée.

Le rationnement de certains services dans la sphère privée n'aurait donc pas été relayé par une offre dans la sphère publique, en raison du contexte économique et socio-culturel. Parallèlement pourtant, les évolutions notamment socio-culturelles auraient renforcé les préférences à l'égard de ces services<sup>44</sup>, mais pas dans une mesure suffisante pour que les besoins se transforment en demande de marché à des prix qui permettent à ce type d'activités de se développer, du fait notamment

---

42. Les activités d'auto-production au sein du ménage ou résultant de solidarités spontanées issues de relations familiales, amicales, de voisinage, *etc.*

43. La sphère publique désigne les activités, qu'elles soient marchandes ou non marchandes, offertes sur un marché, c'est-à-dire par des tiers au ménage ou à la communauté de vie quotidienne.

44. Pour des raisons socio-culturelles, les disponibilité seraient moindre au sein de la famille pour des tâches de soins aux personnes âgées alors que parallèlement le vieillissement de la population et les exigences accrues des personnes âgées en terme d'autonomie renforcent les besoins. Autre exemple: les évolutions socio-économiques font que l'environnement est dégradé et parallèlement les membres d'une communauté locale, par exemple un quartier ou un village, sont moins mobilisables pour prendre en charge spontanément le tâches relatives à la propreté de l'environnement.

du coût du travail<sup>45</sup>. De plus, le contexte économique actuel n'est pas de nature à alléger les contraintes de revenu.

Il n'est pas exclu que, dans le futur, un renforcement des préférences à l'égard de services par ailleurs potentiellement produits par une main-d'oeuvre largement disponible conduise à un rééquilibrage économique, *via* le jeu des ajustements économiques de moyen ou long terme, d'autant plus que ces ajustements seraient soutenus par un accroissement du pouvoir d'achat à adresser au secteur en émergence dans la logique historique des transferts de revenus, d'activités et d'emplois entre secteurs.

Dans le court terme, l'urgence en matière de lutte contre le chômage peut donner une légitimité à une intervention publique en la matière, qu'elle soit opérée sur les prix de marché (subvention à la consommation, baisse des charges sur les revenus travail, production par le secteur public, subvention au secteur non-marchand) ou qu'elle vise à influencer sur les préférences des consommateurs à l'égard de ce type de services.

## 2. ... POUR DÉFINIR LES SERVICES DE PROXIMITÉ

Au terme de cette analyse, les services de proximité pourraient être définis comme les services susceptibles d'être produits par les ménages ou, par extension, par une collectivité locale (famille, voisinage, *etc.*) aux fins d'auto-consommation et sans recours à du facteur travail rémunéré, mais pouvant faire l'objet d'une production dans la sphère publique, c'est-à-dire par appel à un prestataire tiers à la sphère privée.

Les services de proximité pourraient donc constituer une nouvelle génération sectorielle de développement macroéconomique faisant suite à la vague tertiaire. Les services de proximité concerneraient à ce titre les activités à l'égard desquelles l'évolution des préférences serait telle qu'elles seraient susceptibles de sortir de la sphère privée suite à une baisse du coût d'opportunité d'un recours à la sphère publique (baisse de prix de marché, facilité d'accès à une structure d'offre, *etc.*) ou d'un relâchement de la contrainte de revenu des ménages.

L'observation des activités potentiellement auto-produites mais déjà prestées actuellement dans la sphère publique par des structures qui permettent, par différents biais, de réduire le prix des prestations par rapport aux prix intégrant totalement le coût social du travail (troc, prestations au noir, production des secteurs public ou non marchand) donne une indication sur la nature de ces activités susceptibles de sortir de la sphère privée.

La substituabilité aux activités de la sphère privée indique que ces services sont principalement *labour intensive*, requièrent peu d'investissement en capital et un niveau de qualification limité, présentent peu de possibilités d'économie d'échelle et sont abrités de la concurrence extérieure à un marché localement restreint.

L'histoire des développements économiques sectoriels indique que, dans une certaine mesure, ces caractéristiques pourraient être volatiles: la sortie d'activité vers le marché entraîne une professionnalisation, intellectualisation, technicisation qui peuvent changer la nature même du service, au point de lui enlever, à terme, la caractéristique d'être "de proximité" ainsi que celle d'être substituable à de l'auto-production.

45. Par exemple, s'il faut payer 800 francs de l'heure pour certains services, on préférera l'auto-production en soirée ou le week-end, même s'il en coûte de plus en plus de renoncer à du loisir.

La perspective de gains de productivité (qualitatifs ou quantitatifs) dans un processus de division du travail est d'ailleurs une condition *sine qua non* au passage spontané d'activités de la sphère privée vers le marché.

## G. Eléments bibliographiques

---

BOUTEILLER D., "Politiques régionales et nouveaux gisements d'emploi", séminaire "Nouveaux besoins, nouvelles activités et nouveaux emplois", Madrid, 9-10 novembre 1995.

CALLEBERT L., "De ontwikkeling van de dienstenverlening in de directe omgeving in Vlaanderen", Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven, 1995.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, "Travail, formation, emploi. Les services: un secteur riche en emplois potentiels", extrait du rapport "Choisir l'emploi", in Problèmes économiques, n° 2.324, mai 1993.

COMMISSION EUROPÉENNE, "Les initiatives locales de développement et d'emploi, enquête dans l'Union européenne", document de travail des services de la Commission, mars 1995.

DEFOURNY J. et DELCOMMINETTE P., "Le développement des services de proximité en Belgique francophone", Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences sociales de l'Université de Liège, Service d'Economie politique et sociale, rapport final, volume 1, septembre 1994.

DEFOURNY J., "Les pistes de l'économie sociale, du secteur non marchand et des services de proximité", in La revue politique, n° 6, 1995.

DELVAUX B. et DE LA CROIX D., "L'emploi, objectif prioritaire?", in Reflets et Perspectives de la vie économique, Tome XXXIV, février 1995, pp. 75-98.

DRÈZE B., "Tous au chômage? - Pour en découdre avec l'exclusion sociale", Ed. Luc Pire, Collection Politique, 1995.

FOURASTIÉ J., "Le grand espoir du XX<sup>ème</sup> siècle", Gallimard, collection TEL, 1989.

FOURASTIÉ J. et J., "La ruée tertiaire", in Futuribles, n° 133, juin 1989, pp. 21-34.

GERSHUNY J., "Vie quotidienne, structure économique et changement technique", in Revue internationale des Sciences sociales, n° 113, août 1987, pp. 375-392.

GORZ A., "Métamorphoses du travail: quête du sens. Critique de la raison économique", Galilée, collection Débats, 1988.

LAVILLE J.-L., "Les services de proximité en Europe. Pour une économie solidaire.", Collection TEN, Syros, Paris, 1993.

LEBRUN J.-F. et DE SÉLYS L., "Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité", Fondation Roi Baudouin, octobre 1994.

LIPIETZ A., "Emploi, place et activité", in Reflets et perspectives de la vie économique, tome XXXIV, février 1995, pp. 67-74.

NYSSSENS M., "Les enjeux sous-jacents à la structuration des services de proximité", in Activité, travail, emploi: enjeux et perspectives, rapport à la Fondation Roi Baudouin, juin 1995, pp. 80-111.

SAINTRAIN M. et STREEL C., "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité", Planning Paper n° 77, Bureau fédéral du Plan, février 1996.

WATTEAU E., "Troc-temps, système LETS, Time-Dollar: les échanges non-monnaïres en plein boum.", in Cahiers pour Demain, hors série, décembre 1995.



## A. Introduction

Deux thèmes feront l'objet de ce chapitre. En premier lieu, nous donnerons un aperçu général du traitement des activités réputées productives - en particulier des activités qui pourraient être groupées sous le dénominateur commun de "services de proximité" - dans l'ensemble du système de la comptabilité nationale tel que défini sur base des normes internationales les plus récentes<sup>1</sup>.

Ce faisant nous examinerons consécutivement trois aspects différents. Nous envisagerons en premier lieu le problème du "balisage" de l'ensemble des activités économiques et de la partie de ces activités qui s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production du SNA (en jargon: "*production boundary*"). Etant donné que les services de proximité se situent à la marge entre activités productives économiques et non économiques et entre activités marchandes et non marchandes, cette définition de la frontière de production est d'une importance cruciale pour le traitement statistique des services de proximité dans le cadre des comptes nationaux.

Deuxièmement, nous examinerons quels types d'agents ou "unités économiques" sont susceptibles de produire de tels services et dans quelles modalités. Il s'agit d'une matière assez complexe étant donné que les systèmes consécutifs de comptes nationaux ont traditionnellement prêté la plus grande attention aux activités productives et aux flux de production et qu'ils sont donc particulièrement élaborés à ce niveau.

Troisièmement, nous traiterons de la manière dont la production est valorisée (ou affublée d'un prix) dans le système. Ceci est surtout important pour les activités non marchandes pour lesquelles on ne dispose pas de prix de marché directement perceptible.

En second lieu, ce chapitre examinera de manière plus approfondie la façon dont les services de proximité sont traités (ou ignorés) dans le système traditionnel belge de comptabilité nationale qui sert de base aux comptes nationaux actuels. Dans ce cadre, on prêterà une plus grande attention aux méthodes concrètes de calcul pour des branches d'activité, des catégories de revenus et des catégories de dépenses spécifiques. L'application pratique des normes du SNA 93 et du SEC 95 dans les comptes nationaux belges rénovés est prévue pour 1998 et sera élaborée

---

1. Respectivement le "System of National Accounts" (SNA 1993) au niveau des Nations-Unies et le "Système européen de Comptes économiques intégrés" (SEC 1995), l'application de la norme SNA pour l'Europe.

par l'Institut des Comptes nationaux. Evidemment les concepts et les définitions devront répondre aux dispositions internationales. Quant à la concrétisation au niveau du contenu, il est encore trop tôt pour se prononcer en termes définitifs.

## B. Les services de proximité suivant la norme internationale

---

Dans ce chapitre nous prendrons comme point de départ les dispositions internationales actuelles au niveau des comptes nationaux. La source la plus importante de ces dispositions est le SNA 1993 qui est la nouvelle version du système des comptes nationaux des Nations-Unies datant de 1953 et profondément réformée et élargie en 1968. Le SEC 1995 constitue la version européenne de ce système de comptes nationaux. Contrairement à ce qui était le cas pour le précurseur du SEC 1995 -la version originale du S.E.C., qui date de 1970 et a été revue en 1978- ce système européen de comptes devrait sans problème correspondre (tant au niveau des concepts qu'en ce qui concerne la nomenclature) au SNA 1993 réformé.

### 1. LA FRONTIÈRE DE PRODUCTION

Chaque système de comptabilité nationale suppose une définition de l'ensemble des activités productives qui relèvent de son champ d'application et qu'il faut reprendre de façon cohérente (donc sous tous ses aspects: production, revenus, dépenses) dans le système.

Pour ce faire il faut résoudre deux problèmes. Tout d'abord, il nous faut une définition théorique de l'ensemble des activités que l'on considère comme étant "productives au sens économique" et donc susceptibles d'être présentées dans un système de comptes nationaux. En plus il faut une définition pratique et opérationnelle de la sous-classe de ces activités que l'on souhaite reprendre effectivement dans le système. Les critères pour établir cette définition réfèrent aux objectifs du système et à la fiabilité de la saisie statistique de ces activités.

#### *a. La frontière théorique de production: activités économiques versus activités non économiques*

Dans le SNA, le balisage entre les activités économiques et non économiques se fait en fonction du **critère dit du tiers**: seule la production de biens ou de services susceptible d'être exécutée au moins potentiellement par des tiers peut être considérée comme une activité économique productive. Cela signifie que de nombreuses activités (se nourrir, dormir, étudier, ...) exigeant du temps et/ou des efforts ne peuvent pas être considérées comme des activités économiques productives puisque, par définition, seule la personne qui en retire les profits peut les exécuter. De telles activités ne peuvent donc être confiées à des tiers, ne peuvent faire l'objet d'une transaction marchande, d'une spécialisation et ne peuvent donner lieu à la formation de prix. Ce critère qui est donc repris dans le SNA a été présenté pour la première fois sous cette forme par Hawrylyshyn (1977) et repris par Hill (1979). Initialement il répondait à un effort visant à rendre opérationnelle l'approche Becker-Lancaster dans la théorie des consommateurs.

Cette définition des activités économiques productives est maximaliste dans la mesure où elle comprend non seulement les activités dont les facteurs de production et/ou les *outputs* font effectivement l'objet de transactions marchandes mais également des activités domestiques dont les *outputs* sont consommés au

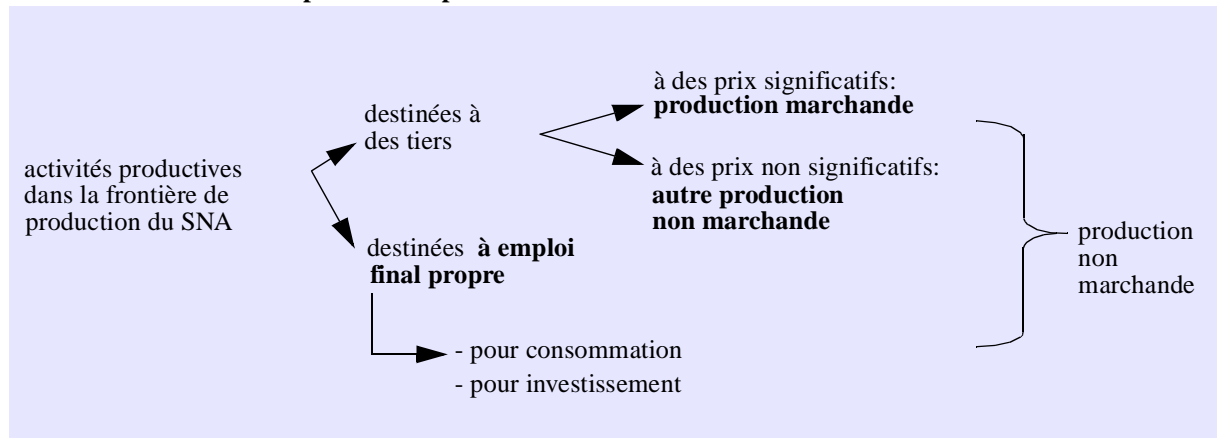


sein du ménage et qui pourraient potentiellement être exécutées par un tiers (garderie, soins aux personnes âgées, entretien du jardin, repassage, ...) ainsi que le bénévolat. Dans le SNA/SEC, ce genre d'activités ne s'inscrit pas à l'intérieur de la frontière opérationnelle de production. Avant d'examiner de façon plus détaillée les motifs de cette exclusion et afin d'éviter des malentendus, il importe d'éclaircir ce que le SNA/SEC entend par "marchand" et "non marchand".

*b. Destination de la production: marchand versus non marchand*

SNA et SEC distinguent trois sortes de **destination** ou mode de distribution pour la production: production marchande, production pour emploi final propre et autre production non marchande. La figure 1 donne un aperçu de la répartition des activités productives selon chaque destination.

**FIGURE 1** Activités productives par destination



La production peut être destinée à des tiers ou à l'emploi final propre. La **production pour emploi final propre** n'est pas introduite sur le marché et sera toujours considérée comme une production non marchande. Il peut s'agir d'investissements (une famille qui construit sa propre maison; la SNCB produisant du matériel roulant pour son usage propre) ou de consommation finale (exemple classique: un agriculteur utilisant une partie de sa production pour sa propre consommation).

La figure 1 montre qu'il existe une différence essentielle entre "production marchande" et "production pour des tiers". La **production marchande** concerne la production (ou le service rendu) destinée à des tiers qui, de surcroît, est vendue à des prix économiquement significatifs. Qu'est-ce qu'on entend par des prix économiquement significatifs? Le SNA applique une double norme: des prix couvrant de façon significative les coûts de production et/ou exerçant une incidence "significative" sur l'offre et la demande. Concrètement, le SEC définit la production marchande comme une production qui en général est vendue à au moins 50% des coûts de production.

La production ou les services pour des tiers prestés gratuitement ou à des prix non significatifs (SEC: moins de 50% des coûts de production) sont considérés comme **autre production non marchande**. L'ensemble des services collectifs rendus par les pouvoirs publics à la société relèvent de cette rubrique. Un autre exemple classique d'autres productions non marchandes est constitué par le service délivré en contrepartie de l'achat d'un ticket d'entrée pour un musée ou pour l'opéra; dans ce cas, le prix du ticket ne représente généralement qu'une fraction des coûts de production.

La “tripartition” marché/emploi final propre/autre production non marchande est exhaustive: l’ensemble des activités productives relèvent d’un de ces types.

Il est clair que pour décider de la classification d’une activité productive comme “production marchande” ou non, le SNA/SEC applique comme seul critère le traitement des *outputs* à des prix significatifs; que les *inputs* ou les facteurs de production soient achetés au marché ou non ne joue aucun rôle dans cette classification. La “production non marchande” peut donc aller de pair avec des transactions marchandes: par exemple, les pouvoirs publics délivrent des services collectifs en utilisant du facteur travail qui fait l’objet d’une transaction marchande.

*c. La frontière opérationnelle de production dans le SNA/SEC: production domestique*

Selon le critère du tiers, toute production domestique pour emploi final propre susceptible d’être sous-traitée sur le marché se situe dans la frontière de production. Dans sa définition opérationnelle, le SNA maintient en principe la production de l’ensemble des **biens** pour emploi final propre (soit pour des investissements, soit pour la consommation) mais exclut **les services** au sein du ménage, avec deux exceptions. Ces exceptions sont:

- les services que le ménage fournit à lui-même à l’aide de personnel domestique rémunéré;
- les services de logement que le ménage fournit à lui-même par la propriété d’un logement.

Concrètement, cela signifie que des activités domestiques économiquement productives qui débouchent sur la production d’un bien, ... (culture de produits agricoles pour consommation propre, poterie artisanale, ...) s’inscrivent à l’intérieur de la frontière de production du SNA, ce qui n’est pas le cas pour d’autres services domestiques pour lesquels le ménage n’engage pas de personnel (entretien du jardin, lessive, soins des enfants, ...).

La logique de ce traitement à première vue incohérent, est liée aux objectifs des systèmes consécutifs de comptes nationaux; celle-ci apparaîtra peut-être plus clairement au vu des différents objectifs que ces systèmes ont poursuivis et dont certains ont été historiquement beaucoup plus importants que d’autres. Les objectifs suivants ont tous joué un rôle, plus au moins important, dans le développement des systèmes internationaux de comptes nationaux:

1. une évaluation de la performance de l’économie, c.-à-d. fournir des indicateurs tels que le PNB à prix constants, afin de pouvoir se prononcer sur l’évolution du bien-être économique.
2. Une évaluation du fonctionnement de l’économie, c.-à-d. fournir un cadre cohérent d’identités comptables susceptibles d’expliquer les liens de causalité qui fondent les interrelations macroéconomiques dans des économies essentiellement marchandes.
3. La comparabilité internationale entre des pays à caractéristiques institutionnelles divergentes.
4. La comparabilité inter-temporelle pour un même pays, notamment en assurant autant que possible la continuité et la correspondance des normes successives.
5. L’usage de concepts susceptibles d’être mesurés de façon aussi fiable que possible en termes monétaires.

Il est évident qu'un système de comptes nationaux qui cherche à répondre à tous ces objectifs sera confronté à des problèmes sérieux étant donné que les objectifs sont opposés les uns aux autres.

Cette tension se traduit manifestement dans l'interprétation divergente d'une grandeur comme le PNB réel: pour certains il constitue un critère de bien-être économique qui devrait en enregistrer de façon aussi exacte que possible les modifications (objectif 1); pour d'autres il s'agit d'un critère d'évaluation aussi fiable que possible du niveau de la production qui donne lieu à des transactions marchandes (objectifs 2 et 5). Ce conflit entre -si l'on veut- les économistes de bien-être et les macroéconomistes comme utilisateurs de statistiques s'est posé dès la création même des systèmes de comptabilité nationale. Au fond, il s'agit d'un *trade-off* entre l'exhaustivité (autant d'activités que possible dans la frontière de production) et la fiabilité (des activités valorisées de façon aussi exacte que possible). De plus, la notion d'exhaustivité diffère en fonction de l'utilisateur.

Dans le cadre de ce débat, les comptes nationaux ont toujours pris une position pragmatique: ils ont traditionnellement été très réticents pour reprendre des activités dont la valorisation sur base des prix du marché paraît délicate. La discussion a déjà été arbitrée en grande partie à la fin des années '40 et au début des années '50 au profit des objectifs 2 et 5, quand les premières comptabilités nationales ont été mises au point. Il est frappant de constater que depuis lors, et malgré les modifications souvent profondes apportées au système, la concrétisation de la frontière de production n'a pas fondamentalement changé. Les générations successives de comptes nationaux ont constamment (mais presque toujours en vain) souligné que le PNB tel qu'ils l'ont défini, n'a pas (et certainement pas en premier lieu) été conçu comme un indicateur de bien-être.

Dans quel sens les règles relatives à la production domestique à emploi final propre correspondent-ils à cette attitude pragmatique et à ces objectifs? Une première justification de ces règles a trait à la fiabilité de la mesure. La production de biens à usage propre se situe dans la frontière de production, parce qu'une telle convention favorise la comparabilité internationale<sup>2</sup> et qu'on dispose en général de prix de marché permettant d'évaluer de façon fiable la valeur de cette production. De plus, le pragmatisme du SNA implique en pratique de ne reprendre une telle production que lorsqu'elle est réellement pertinente pour l'économie en question. Le SEC s'efforce de concrétiser autant que possible ces règles floues et spécifie que seule la construction de sa propre maison et la production, le stockage et le traitement de produits agricoles pour consommation propre s'inscrivent à l'intérieur de cette frontière de production. On a jugé que, dans les pays européens, les autres productions de biens pour emploi final propre sont trop peu significatives pour être reprises.

Les services pour consommation propre (sauf les deux exclusions mentionnées) ne s'inscrivent pas à l'intérieur de la frontière de production parce qu'on juge qu'il est beaucoup plus difficile de fixer un prix de marché pour ces activités, de sorte qu'on entre directement en conflit avec la recherche de mesures fiables (objectif 5). Jusqu'à un certain degré, on pourrait parler d'un sophisme étant donné que pour un grand nombre de services domestiques, des équivalents marchands existent à grande échelle ou se développent. Par ailleurs, l'argument selon lequel les définitions d'"emploi" et de "chômage" seraient érodées si les

---

2. Dans beaucoup de pays en voie de développement la majeure partie de la production agricole consiste en production de subsistance pour consommation propre. L'exclusion de cette production sur base du fait qu'il s'agit d'une production non marchande réduirait trop l'importance des comptes pour ces pays et rendrait difficile la comparabilité internationale entre les pays.

services domestiques se situaient dans la frontière de production est peu convaincant<sup>3</sup>.

Outre l'argument de la mesure, il existe en réalité une deuxième raison beaucoup plus fondamentale d'exclure des services domestiques de la frontière de production. Cette raison est historiquement liée au fait que dès l'origine des comptes nationaux l'objectif macroéconomique a toujours été plus important que l'objectif de bien-être. Au départ la comptabilité nationale dérivait de la nouvelle théorie macroéconomique keynésienne qui a marqué de façon définitive la conception du système.

L'objectif majeur du système était de présenter des activités productives donnant lieu à des transactions marchandes. Pour Keynes, l'évolution d'une économie marchande est caractérisée par le découplage entre la création d'une valeur ajoutée dans la production, la répartition de cette valeur ajoutée entre les facteurs de production comme revenus en unités monétaires et la dépense finale de ces revenus. Ce décrochage permet aux agents économiques de se spécialiser et d'augmenter la productivité mais il peut également causer des problèmes de coordination macroéconomique (par exemple le chômage involontaire) étant donné qu'au moment de la production, le producteur n'est pas certain de l'existence de débouchés pour sa production. Dans une vraie autarcie, où par exemple chaque ménage se consacre à l'agriculture de subsistance pour sa consommation propre, un tel problème de coordination n'existe pas puisque dans ce cas la valeur ajoutée coïncide avec le revenu de ménage (en nature) qui est automatiquement dépensé à la production propre. Le même argument vaut pour toute production domestique (sans intervention de tiers) pour consommation propre.

Puisque le système a initialement été conçu comme cadre d'analyse pour les problèmes macroéconomiques, il est clair qu'on a voulu définir la notion de "production" de façon aussi pertinente que possible pour cet objectif spécifique en excluant de la frontière de production les activités domestiques. Ceci est tout à fait compréhensible quand on sait que -quels que soient les prix par lesquels elle est mesurée- la valeur totale de cette production domestique est très élevée. La reprise de ces activités aboutirait à une notion hybride de production qui serait beaucoup moins pertinente pour l'étude des déséquilibres macroéconomiques.

Il n'est donc pas fortuit que les deux exceptions à la règle concernant l'exclusion des services domestiques de la frontière de production soient les deux cas donnant lieu à des transactions marchandes. Le fait que les services prestés pour soi-même (au sein du ménage) avec l'aide de personnel domestique s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production, s'explique par le fait que ces services créent un revenu pour des tiers (le personnel domestique) et sont dès lors reliés au marché de la même façon que les services des pouvoirs publics, où le facteur de production -et non l'*output*- fait l'objet d'une transaction marchande. Pour les services de logement qu'on fournit à soi-même les pouvoirs publics prélèvent des impôts sur le revenu cadastral qui est supposé généré par cette activité productive.

La question reste de savoir pourquoi le SNA exclut comme règle générale uniquement les services domestiques et non la production domestique de biens. Dans le même ordre d'idées, ceci est imputable à une différence considérable entre la production de biens et la prestation de services. En ce qui concerne la production de biens, un découplage dans le temps peut s'observer entre la

---

3. Selon le SNA une personne est occupée si elle exerce une activité productive s'inscrivant à l'intérieur de la frontière de production du système. Lors d'une extension de la frontière de production presque plus personne ne pourrait être considérée comme "en chômage".

production, la transaction (vente) et l'emploi final, de sorte que la destination et le bénéficiaire ne sont pas connus avec certitude à la fin du processus de production: des biens peuvent être stockés comme des produits finals. Pour la prestation de services, ceci n'est pas le cas: dans un exercice comptable donné il est parfaitement possible de distinguer les services destinés à la consommation propre de ceux destinés à des tiers. En d'autres mots, il se peut que la production de biens réalisée aujourd'hui soit utilisée demain pour la consommation propre ou pour la vente à des tiers de sorte qu'il devient impossible de répartir aujourd'hui la production de biens entre la production pour consommation propre et la production pour des tiers. D'où un motif supplémentaire pour inscrire l'ensemble de la production des biens à l'intérieur de la frontière de production même si le seul objectif du système est a priori de mesurer des activités productives donnant lieu à des transactions marchandes.

Pour résumer l'essentiel du raisonnement, l'exclusion des services domestiques pour consommation propre de la frontière de production repose sur le souci de ne pas "salir" le système avec des activités productives qui peuvent compliquer l'analyse des déséquilibres macroéconomiques et sont difficiles à mesurer de façon précise.

Il s'ensuit que les définitions du SNA perdent de leur pertinence du point de vue du bien-être économique et du point de vue de la comparabilité internationale puisque tant entre les pays que pour un même pays, d'importants glissements se produisent quant au genre et à la partie des services qui sont sous-traités via le recours au marché ou pour lesquels des tiers sont mobilisés moyennant une rémunération.

Tant qu'ils sont prestés au sein même du ménage sans intervention rémunérée de tiers, les services de proximité ne tombent pas dans le champ d'application des comptes nationaux. Dès qu'ils sont sous-traités à des tiers ou prestés avec l'aide de tiers moyennant une rémunération, ils sont repris dans la frontière de production et -en principe- mesurés. Si ce passage se fait à grande échelle, on obtiendra une vue déformée si le PNB est utilisé pour des comparaisons inter-temporelles de bien-être; ce problème se pose par exemple pour la période pendant laquelle beaucoup d'activités industrielles et tertiaires ont progressivement évolué de l'auto-production vers une production marchande prépondérante.

#### *d. La frontière opérationnelle de production dans le SNA/SEC: le bénévolat*

L'exclusion des services domestiques prestés pour soi-même et ne procurant pas de revenu matériel à des tiers constitue donc pour le SNA et le SEC une première exception au critère du tiers quant au balisage d'une frontière opérationnelle de production.

Une deuxième question est de savoir dans quelle mesure le bénévolat, dont les *outputs* sont gratuits et les facteurs de production ne sont pas rémunérés de façon matérielle, s'inscrit à l'intérieur de la frontière de production du SNA. En principe la production de chaque bien produit pour des tiers et chaque service à des tiers correspond au circuit des tiers.

Au moins le SEC est très clair sur ce point: la production de biens sur base du bénévolat s'inscrit à l'intérieur de la frontière de production; les services à des tiers sur base de travail volontaire ne s'inscrivent pas à l'intérieur de la frontière de production. Cette décision n'est pas argumentée mais semble correspondre entièrement à la philosophie globale du système SNA expliquée ci-dessus. Le bénévolat concerne des activités productrices pour lesquelles ni l'*output* ni les facteurs de production ne font l'objet de transactions marchandes. Il n'est donc

pas pertinent pour l'objectif majeur du système et en plus très difficile à mesurer. Il faut donc l'exclure, sauf s'il s'agit de la production (substantielle) de biens dont en effet, par définition, la destination et le destinataire ne sont pas nécessairement connus au moment de la production.

Les critères traités jusqu'ici sont les seuls qui entrent en ligne de compte pour la définition de la frontière opérationnelle de production dans le système. Cela signifie que beaucoup d'autres critères sont hors de propos comme, entre autres, la différence entre respectivement:

- la production légale et illégale;
- la production fraudée ("noire") et non fraudée;
- la production formelle et informelle;
- la vente contre monnaie et le troc.

En principe on peut opérer une distinction entre la production illégale (c.-à-d. la production de biens ou de services interdits, ou bien la production par des personnes non autorisées) et la production légale en soi mais qui donne lieu à une fraude ("au noir", "cachée", "non déclarée", *etc.*) ou non. Le balisage précis entre toutes ces catégories est d'un intérêt secondaire puisqu'il n'affecte ni la frontière de production (critère du tiers, avec les exceptions susmentionnées) ni la répartition production marchande/production non marchande (uniquement basée sur une comparaison du prix de l'*output* et des coûts de production). Bien que dans la pratique il peut s'avérer plus difficile de recueillir des informations sur la production illégale, fraudée, informelle ou troquée, ces critères n'ont rien à voir avec la recommandation (théorique) de reprendre ou non des activités productives dans le système ou avec leur classification par destination.

#### *e. Aperçu de l'ensemble des activités productives*

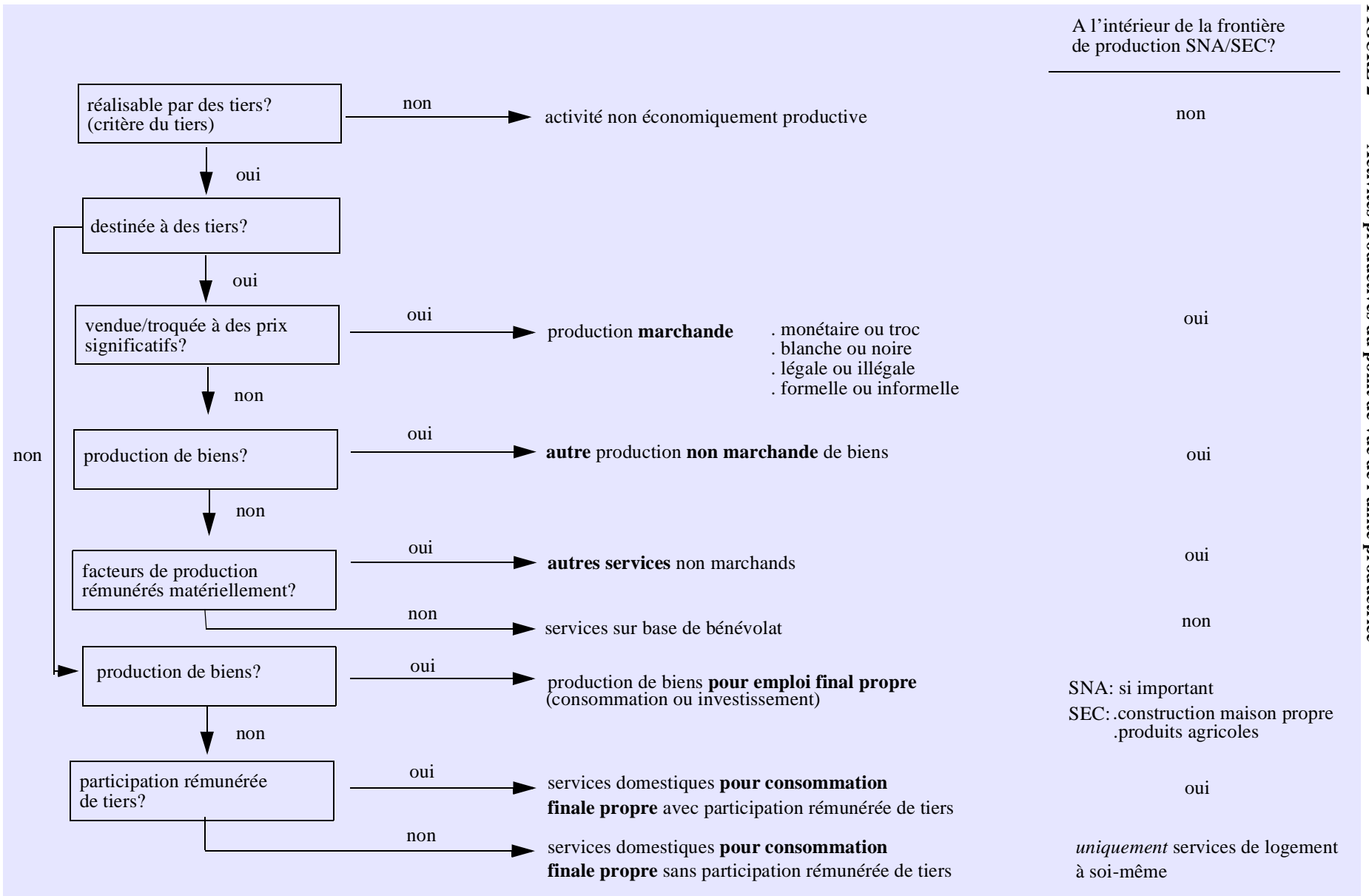
Afin de boucler l'argumentation précédente en matière de la frontière de production, nous présentons en figure 2 un aperçu de tous les critères qui sont importants pour:

- le balisage de la frontière de production;
- la répartition des activités productives au sein de la frontière de production suivant les trois différents types de destination.

Chaque activité productrice est considérée ici du point de vue du producteur (celui qui est responsable du processus de production).

La production marchande (vente à des prix significatifs) s'inscrit en tout cas à l'intérieur de la frontière de production. La production non marchande de biens, vendue à des prix non significatifs ou utilisée pour la consommation propre, s'inscrit également à l'intérieur de la frontière de production. La prestation de services non marchands ne s'inscrit à l'intérieur de la frontière de production que si elle va de pair avec un revenu matériel pour des tiers dans le cas de services pour consommation finale propre (seule exception: les services de logement à soi-même) ou avec un revenu matériel pour le producteur ou des tiers qui participent au processus de production dans le cas d'autres services non marchands.

**FIGURE 2** Activités productives du point de vue de l'unité productrice





A titre d'illustration, dans le cadre de la problématique des services de proximité, nous prenons l'exemple de la garde d'enfants:

- dans une garderie: production de services marchands par la garderie; dans la frontière de production;
- par des parents gardiens moyennant une rémunération: production de services marchands par les parents gardiens; dans la frontière de production;
- par un garde d'enfants, moyennant une rémunération: production de services marchands par le garde d'enfants; dans la frontière de production;
- par les voisins, moyennant une bouteille de vin comme rémunération: production de services marchands par les voisins (sur base de troc); dans la frontière de production;
- par les voisins, sans rémunération matérielle: service sur base de bénévolat; hors de la frontière de production;
- par du personnel domestique occupé par le ménage, au noir ou non: service domestique pour propre consommation (avec participation rémunérée de tiers); dans la frontière de production;
- par les parents: service domestique pour propre consommation (sans participation rémunérée de tiers); hors de la frontière de production.

Cet exemple applique littéralement les règles générales. Dès que l'on associe les services mutuels sur base de troc à la discussion (garde d'enfants par les voisins en échange d'un service en retour ou en échange de la promesse d'un service en retour; prestation dans le cadre du réseau informel des services mutuels), ces règles deviennent difficiles à appliquer. Il est presque impossible de savoir si des services mutuels entre connaissances sont basés sur une prestation avec contrepartie ou seulement sur de la sympathie, mis à part le fait que dans la pratique il serait très difficile de faire une évaluation monétaire de telles transactions.

## 2. LES UNITÉS PRODUCTRICES DANS LE SYSTÈME

Dans le système actuel de comptabilité nationale la double interprétation donnée aux notions "unité économique" et "secteur économique" est essentielle. Dans un premier paragraphe nous traiterons en bref cette double interprétation et dans un deuxième paragraphe nous traiterons de façon approfondie de la répartition des secteurs institutionnels afin de trouver une réponse à la question de savoir quelles unités et secteurs institutionnels peuvent être des producteurs de services de proximité et dans quelles conditions.

### a. La double répartition des secteurs

Pour être considéré comme un (micro-)agent économique à part entière dans le système, il faut disposer d'un "pouvoir de décision autonome" de sorte qu'en principe une comptabilité complète peut être élaborée pour l'agent en question. Ces centres de décision autonomes ou dits (**micro-)unités institutionnelles** procèdent à des transactions mutuelles; pour chacune d'elles un système complet de comptes (comptes de production, de revenus, de dépenses et d'accumulation; bilans) peut être établi. Les unités institutionnelles sont groupées en (**macro-)secteurs institutionnels** sur base d'un comportement aussi homogène que possible.

En incorporant les tableaux *input-output* (ou mieux: les tableaux emplois-ressources) dans le système des comptes<sup>4</sup>, on s'est rendu compte que pour une



analyse détaillée du processus de production, les unités institutionnelles présentent un mode de production trop hétérogène. On a trouvé la solution à ce problème dans la ventilation d'une unité institutionnelle (en tant que producteur) par un nombre aussi élevé que possible **d'unités locales d'activité économique (UAE locales)**. Par exemple, une société est d'abord répartie en implantations (locales) géographiques et puis en établissements (UAE locales) dans lesquels s'exerce une activité productive aussi homogène que possible<sup>5</sup>. Une UAE locale exerce une seule activité principale mais peut également exercer des activités secondaires s'il s'avère impossible d'isoler ces activités de l'activité principale. Les UAE locales sont groupées dans des **branches d'activité** (ou, si l'on veut, secteurs fonctionnels) qui ont comme but explicite de grouper des unités productives avec des processus de production aussi homogène que possibles.

Voici un exemple à titre d'éclaircissement. Philips est une unité institutionnelle faisant partie du secteur institutionnel "sociétés non financières". Philips dispose cependant de plusieurs implantations locales. Si une telle implantation locale produisait par exemple des ampoules aussi bien que des machines à laver, ces deux activités peuvent être réparties dans deux différentes UAE locales. Après agrégation de l'ensemble des UAE locales par secteur, une partie des activités productives de Philips sera reprise dans la branche "fabrication de lampes" et une autre partie dans la branche "fabrication d'appareils électroménagers". La classification de Philips dans son ensemble dans l'une ou l'autre branche sur base de l'activité à valeur ajoutée la plus élevée ne répondrait pas à l'exigence de processus de production homogène par branche.

Outre le groupement par type d'activité productive (dans des branches), des UAE locales peuvent également être réparties par destination majeure de leur *output*: des UAE locales peuvent être des producteurs marchands, des producteurs pour emploi final propre ou d'autres producteurs non marchands.

Le SEC (1970, 1978) -le précurseur du SEC actuel- faisait autant que possible le rapport entre le type d'activité productive et sa destination. La nomenclature des activités a été répartie en trois types d'activités: celles pouvant être uniquement une production marchande (dont toute la production de biens), celles pouvant être uniquement une production non marchande (dont l'ensemble des services collectifs et les services domestiques) et un nombre limité d'activités de service pouvant être ou bien production marchande ou bien non marchande sur base du critère du "prix significatif".

Avec l'extension du critère du "prix significatif" vers l'ensemble des activités productives dans le SNA/SEC actuel, les deux méthodes de groupement deviennent entièrement indépendantes l'une de l'autre: en principe chaque activité productive peut constituer une activité marchande ou non marchande (avec réserve pour un certain nombre de services collectifs qui sont par définition non marchands). Il devient donc possible (et utile) de croiser les deux définitions de sorte que chaque secteur peut être ventilé en "producteurs marchands", "producteurs pour emploi final propre" et "autres producteurs non marchands".

Pour les UAE locales (et donc pour les secteurs), seuls des comptes de production (et éventuellement des comptes de formation de revenu) peuvent être établis: elles ne constituent pas des centres de décision autonomes et pour tous les aspects non

4. Pour la première fois dans le SNA 1968.

5. "Homogène" est défini en référant à une répartition affinée d'une nomenclature d'activités, le cas échéant le ISIC au niveau des Nations-Unies et le NACE rev. 1 au niveau de la CEE. Le NACE rev. 1 est axé sur le ISIC.

productifs (opérations de répartition et opérations financières) elles ne peuvent être dissociées de l'unité institutionnelle dont elles font partie.

Dans le système, on retrouve donc des comptes de production tant par secteur institutionnel que par branche d'activité et les deux sont pertinents pour l'ensemble des activités productives -et donc également pour les services de proximité- puisqu'ils donnent une réponse à plusieurs questions. Pour répondre à la question "Qui est producteur?" il faut tenir compte du compte de production par secteur institutionnel. A la question "Qu'est-ce qu'on produit et de quelle façon?" il faut se baser sur les comptes de production par branche d'activité.

Dans le cadre de cette section nous analyserons (dans le paragraphe suivant) de façon plus approfondie la première question: quelles unités et secteurs institutionnels peuvent être producteurs de services de proximité et dans quelles conditions?

#### *b. Unités et secteurs institutionnels*

Des unités et des secteurs institutionnels sont distingués sur base de leurs fonctions majeures et suivant un certain nombre de caractéristiques complémentaires. La figure 3 donne un aperçu schématique des différentes unités institutionnelles.

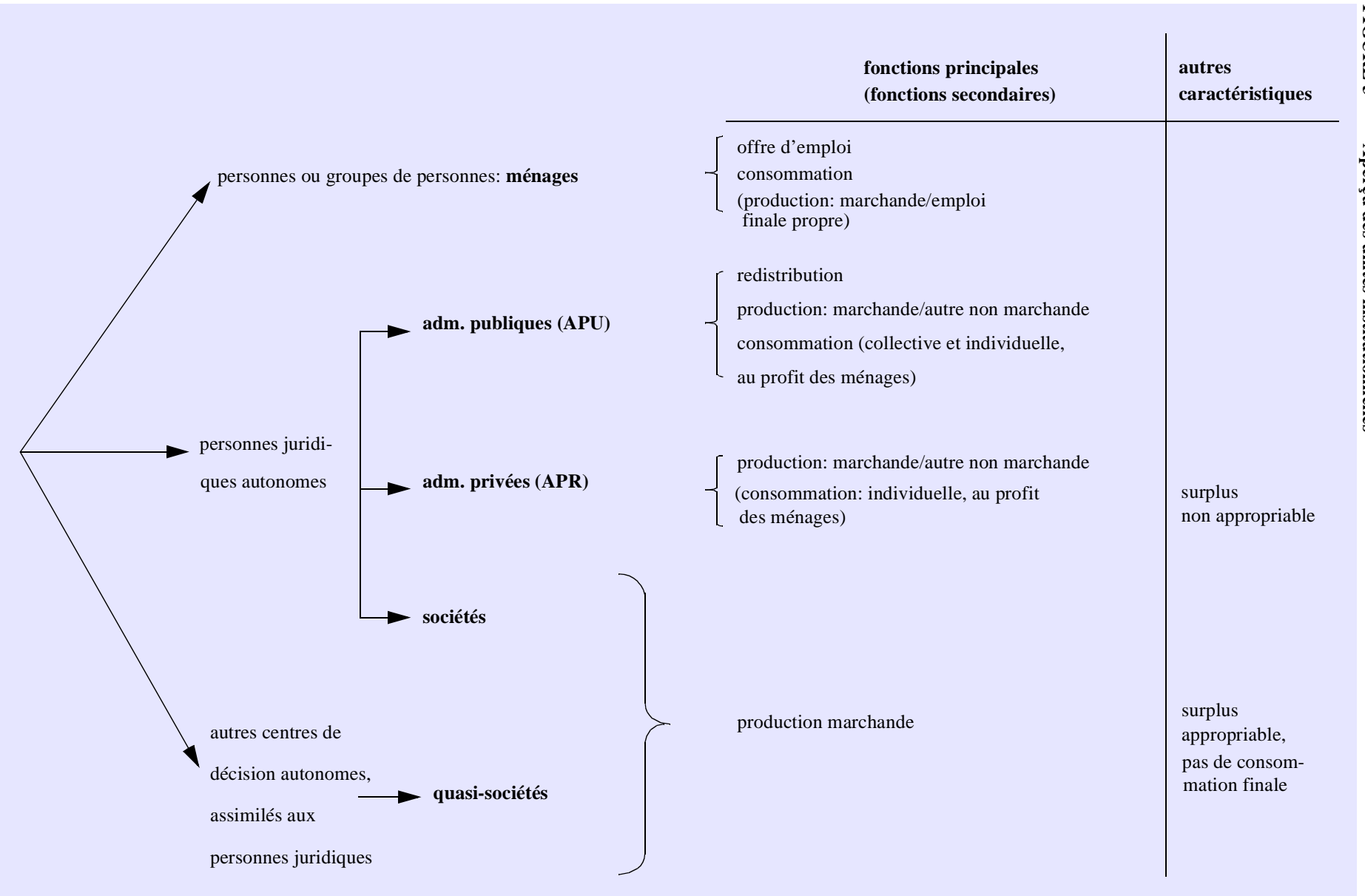
En premier lieu, il y a la distinction fondamentale entre les personnes physiques ou groupes de personnes ("ménages") et les autres centres de décision autonomes légaux ou sociaux.

La notion de "**ménage**" ne correspond pas nécessairement à la notion "famille" ou "cellule familiale". Chaque groupe de personnes vivant ensemble de façon durable (par exemple dans un institut), ayant des revendications sur leurs revenu ou fortune mutuels et présentant un comportement de consommation commun fait partie du même ménage.

Les autres unités institutionnelles sont des personnes juridiques ou y sont assimilées. Il s'agit d'une part des **administrations publiques (APU)** ayant une multitude de fonctions et d'autre part des unités institutionnelles ayant comme fonction majeure la production, à savoir les **sociétés** et les **administrations privées sans but lucratif (APR)**. La différence fondamentale entre une société et une APR tient au droit que les propriétaires d'une société ont sur le (sur une partie du) surplus créé, droit qui n'existe pas pour les propriétaires ou les financiers d'une APR. L'existence d'un surplus ou non ne constitue donc pas la différence fondamentale.

Les **quasi-sociétés**, enfin, sont des personnes non juridiques ayant comme fonction principale la production marchande et qui ont un pouvoir de décision suffisamment autonome pour être considérées comme unités institutionnelles à part entière, indépendamment des unités institutionnelles qui les contrôlent. Dans le système, elles jouent le même rôle que les sociétés normales. Soulignons toutefois que pour la plupart des petits commerces et des sociétés de personnes (à responsabilité complète ou même limitée), il est impossible de séparer leurs transactions et leurs actifs et passifs des ménages auxquels leurs propriétaires appartiennent. Ils font simplement partie de ces ménages et ne sont pas considérés comme des unités institutionnelles isolées, même pas comme des quasi-sociétés.

FIGURE 3 Aperçu des unités institutionnelles



La figure 3 montre que chaque unité institutionnelle peut exercer des activités productives. Pour certaines (sociétés et quasi-sociétés, APR) il s'agit, par définition, de leur fonction principale. Mais, outre l'exercice de leurs autres fonctions (consommation, redistribution) les autres unités (ménages et administrations publiques) peuvent également produire. Purement en tant que producteur, elles sont alors considérées comme "entreprises non société". Ces entreprises non société ne constituent donc pas des unités institutionnelles individuelles, isolées de leurs propriétaires. Un exemple: lors d'un service domestique rendu par des domestiques payés, le personnel est sensé être employé par une entreprise non société (le ménage en tant que producteur), qui rend des services pour sa consommation finale propre.

Comme dans le cas des UAE locales, les unités institutionnelles peuvent être divisées selon la destination principale de la production et on peut distinguer:

- les producteurs marchands (M);
- les producteurs pour emploi final propre (EFP);
- les autres producteurs non marchands (ANM).

selon le type de production représentant la part principale dans le total de la valeur ajoutée créée.

Ce type de destination joue un rôle dans l'agrégation des unités (micro-) institutionnelles vers les cinq secteurs (macro-)institutionnels du système<sup>6</sup>:

- sociétés non financières (NF);
- sociétés financières (F)<sup>7</sup>;
- administrations publiques (APU);
- ménages (M);
- administrations privées au service des ménages (APRM).

Le tableau 1 donne un aperçu de l'agrégation par secteurs institutionnels.

Il ressort du tableau que chaque unité institutionnelle (en tant que producteur) peut être un **producteur marchand**. Sociétés et quasi-sociétés ne peuvent être que des producteurs marchands: la production marchande est, par définition, leur activité principale. Mais également les APR et les "entreprises non sociétés" ("*non incorporated enterprises*") peuvent être des producteurs marchands et le sont le plus souvent (petits commerces, professions libérales, institutions publiques à statut autonome, pratiquant des prix significatifs, etc.).

On ne trouve les **producteurs pour emploi final propre** que parmi les ménages: agriculture de subsistance, services domestiques avec participation de tiers, ... En théorie, les autres unités institutionnelles pourraient également produire principalement pour l'emploi final propre (au moins pendant des périodes limitées), mais en pratique, ceci semble presque exclu.

---

6. Dans le système, ces macro-secteurs peuvent être repartis dans un certain nombre de sous-secteurs.

7. La seule différence entre les secteurs F et NF vient de la nature de l'activité productrice (respectivement services financiers et autre production); cette distinction étant tout à fait non pertinente dans le cadre du thème de ce document, on prendra ces deux secteurs ensemble.

**TABLEAU 1 Agrégation des unités (micro-)institutionnelles vers secteurs**

| Unité MICRO-institutionnelle | En tant que producteur              | Type de producteur (=destination principale) |     |     | Secteur MACRO-institutionnel |                |   |                | Types de production possibles/types de UAE locales possibles |     |              |   |
|------------------------------|-------------------------------------|--|-----|-----|------------------------------|----------------|---|----------------|--|-----|--------------|---|
|                              |                                     | M  | EFP | ANM | NF+F                         | APU            | M | APRM           | M  | EFP | ANM          |   |
| (quasi-) société             | (quasi-) société                    | v  |     |     | v                            |                |   |                |  | v   | inv.         |   |
| institution publique         | entreprise non société <sup>a</sup> | v  |     | v   |                              | v              |   |                |  | v   | inv.         | v |
| ménage                       | entreprise non société              | v  | v   |     |                              |                | v |                |  | v   | inv. + cons. |   |
| APR                          | APR                                 | v  |     | v   | v                            | v <sup>b</sup> |   | v <sup>c</sup> |  | v   | inv.         |   |
|                              |                                     |  |     |     |                              |                |   |                |  | v   | inv.         | v |

a. "Non incorporated enterprise"

b. si principalement financées et contrôlées par les pouvoirs publics

c. si non principalement financées et contrôlées par les pouvoirs publics

**Les autres producteurs non marchands** peuvent être soit des institutions publiques (services collectifs ou production individualisable vendue à des prix non significatifs) soit des APR (production individualisable vendue à des prix non significatifs, mais, par définition, pas de services collectifs).

En ce qui concerne l'agrégation par secteurs, le tableau 1 montre que (quasi-) sociétés, administrations publiques et ménages sont indiscutablement placés dans leur "propre" secteur institutionnel, quelle que soit la destination principale de leur production.

Les APR, par contre, sont plus difficiles à situer et peuvent appartenir à chaque secteur institutionnel, sauf aux ménages. Signalons une fois de plus que "sans but lucratif" n'est pas équivalent à "non marchand": les APR peuvent soit être des producteurs marchands soit des autres producteurs non marchands, en fonction du caractère significatif ou non des prix qu'elles demandent. En tout cas, **les APR marchandes** -comme des écoles ou hôpitaux, pratiquant des prix significatifs pour leurs services- appartiennent au secteur des sociétés (NF+F). En plus, toutes les APR au service de sociétés, qui ne sont pas financées ou contrôlées par les pouvoirs publics (comme par exemple les organisations patronales), sont considérées comme des producteurs marchands et donc comme appartenant au secteur des sociétés: les contributions, versées par les sociétés pour financer ces APR, sont d'ailleurs considérées comme des paiements pour services marchands rendus.

**Les APR non marchandes** appartiennent au secteur public si elles sont contrôlées et principalement financées par les pouvoirs publics (par exemple, écoles, principalement financées par des subventions publiques); si elles sont financées par des contributions volontaires de consommateurs (en sus d'éventuels revenus de propriété, subventions publiques ou donations par des sociétés) elles constituent un secteur propre, c.-à-d. les "APR au service des ménages (APRM)".

Bien qu'en pratique le secteur ne soit pas divisé en sous-secteurs, on peut encore faire une distinction conceptuelle au sein de ce dernier secteur institutionnel (APRM) entre:

- les APR au service des ménages qui, principalement, produisent ou rendent des services à leurs membres cotisants (partis politiques, syndicats, organisations patronales, clubs sportifs, *etc.*);
- les APR au service des ménages qui, principalement, produisent ou rendent des services à des consommateurs, autres que leurs membres cotisants (associations de charité, aide aux personnes en détresse, *etc.*).

Dans le tableau 1, les unités institutionnelles ont été classées selon le type de production dominant. Ceci implique que la production d'une même unité institutionnelle peut avoir plusieurs destinations, dont une devra, par définition, être la plus importante (dominante). La dernière colonne du tableau 1 indique toutes les destinations possibles de la production de chaque unité institutionnelle, dominante ou non. Il s'avère que chaque unité institutionnelle peut avoir une production marchande, qu'uniquement les ménages peuvent avoir une production pour consommation finale propre et que seules les administrations publiques et les APR non marchandes peuvent avoir une autre production non marchande. En même temps, on a indiqué quels types (selon destination dominante) d'UAE locales sont susceptibles de se cacher derrière les différentes unités institutionnelles et on a établi le rapport avec le classement fonctionnel des secteurs par branche d'activité. Une société, étant principalement productrice marchande, peut également comprendre une UAE locale, produisant à des fins d'investissement dans la société elle-même. Une APR, principalement autre productrice non marchande, peut facilement avoir une production marchande (par exemple, un musée vendant des posters à des prix significatifs).

Enfin, l'association de l'information concernant les secteurs et unités institutionnels et de ce qui a été dit sur la frontière de production dans le chapitre précédent, nous mène aux conclusions suivantes concernant les services, groupés sous le dénominateur "services de proximité".

Ces services s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production s'ils sont rendus à des tiers contre une rémunération matérielle (production valorisée) ou si, au moins, ils apportent une rémunération matérielle (revenu) aux facteurs de production, soit à des tiers participant au processus de production, soit au producteur lui-même s'il s'agit d'une autre production non marchande.

Dans la mesure où ces services sont offerts sur une **base institutionnalisée** (dans le cadre d'un organisme suffisamment autonome, à personnalité juridique ou assimilée), ils sont classés:

- dans le secteur des sociétés, s'il s'agit principalement de services marchands rendus par des sociétés, de quasi-sociétés et d'APR;
- dans le secteur des administrations publiques, s'il s'agit d'autres productions non marchandes fournies par des APR, contrôlées et principalement financées par les pouvoirs publics;
- dans le secteur des APR au service des ménages, s'il s'agit d'autres productions non marchandes fournies par des APR non contrôlées et principalement financées par les pouvoirs publics.

S'ils sont offerts sur une **base non institutionnalisée** (par des entreprises non société), ils sont classés:

- dans le secteur des administrations publiques, si l'unité institutionnelle productrice est une institution publique, qu'il s'agisse d'une production marchande ou non marchande;
- dans le secteur des ménages, si l'unité institutionnelle productrice est un ménage, qu'il s'agisse d'une production marchande ou non marchande.

Prenons l'exemple de services de proximité rendus par des chômeurs dans le cadre des programmes ALE. *A priori*, on peut imaginer différentes manières de classer ces activités productives, en fonction de celui que l'on considère comme responsable du processus de production et donc comme employeur (producteur): l'ALE (donc les administrations publiques), le chômeur lui-même ou le ménage consommateur de services.

Si les pouvoirs locaux (l'ALE) sont l'employeur, il s'agit de rendre des services marchands aux ménages dans le cadre du programme. Probablement, l'ALE, en tant que producteur, est insuffisamment autonome pour pouvoir être considérée comme une unité institutionnelle isolée. Dans ce cas, on aurait à faire à une APR fournissant des services marchands, qui devrait donc être classée dans le secteur des sociétés. Comme il n'en est pas ainsi, le producteur sera considéré comme une entreprise non société, appartenant au secteur des administrations publiques et fournissant principalement des services marchands (destination).

Si le "chômeur" est son propre employeur, il fournit directement des services marchands en tant que producteur (indépendant). Dans ce cas, le producteur est une entreprise non société (c.-à-d. le ménage auquel il appartient), appartenant au secteur des ménages et fournissant principalement des services marchands (destination).

Enfin, si le ménage utilisant les services est considéré comme étant l'employeur (et donc le "chômeur" comme le personnel occupé), une fois de plus le producteur est une entreprise non société, appartenant au secteur des ménages (le ménage-consommateur), mais est un producteur fournissant des services domestiques pour consommation finale propre (destination) aidé par des tiers rémunérés de façon matérielle.

Quel que soit le choix, il est tout à fait clair que les activités productives exercées dans le cadre des ALE s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production SNA et que, selon les définitions habituelles, l'ex-"chômeur" qui, soit fournit des services en tant qu'indépendant, soit est occupé dans le cadre de ce programme, ne devra plus être considéré comme chômeur mais comme appartenant à la population occupée. Le choix entre les trois alternatives discutées n'a des conséquences que pour:

- le secteur auquel appartient la production de ces services de proximité: administrations publiques ou ménages;
- la destination de l'activité productive: production marchande ou destinée à consommation finale propre;
- le statut de l'ex-chômeur: indépendant ou salarié.

Signalons encore qu'en pratique, il est peu probable que le ménage-consommateur puisse être considéré comme employeur parce qu'il s'agit de tâches ponctuelles, limitées dans le temps, exécutées en dehors de tout de contrat de travail et également parce que ce sont les pouvoirs publics qui prennent l'assurance "accidents du travail" en charge.

Dans une deuxième application, on peut compléter l'exemple des différentes manières d'organiser la garde d'enfants (voir par. B1e). Parmi les activités productives qui s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production, la production de services marchands par les crèches est classée dans le secteur des sociétés, quoique l'unité productive soit considérée comme une société ou APR; toute autre production (production marchande par gardiennes d'enfants, *baby-sitters* ou voisins et production pour consommation finale propre par des domestiques payés) appartient au secteur des ménages.

### 3. VALORISATION DE LA PRODUCTION

Dans le système SNA/SEC, la production de biens et services est valorisée autant que possible aux prix de marché<sup>8</sup>.

La **production marchande** est en tout cas valorisée à des prix de marché ou, plus précisément, à des prix de base observables (les coûts des facteurs, prix de production nets d'impôts indirects liés au produit moins les subventions).

La **production pour emploi final propre** ne se vend pas sur le marché. Pour cette production il n'y a donc pas de prix de marché directement observables. Il est pourtant accepté que, dans le cas de la production de biens pour emploi final propre, des prix de marché sont disponibles pour une production similaire, de façon qu'en général, cette production puisse également être valorisée à des prix de marché. S'il n'y a pas de production marchande similaire (ce qui est souvent le cas pour des travaux d'infrastructure, qui sont d'une nature unique) la production est valorisée aux coûts de production (valeur de la consommation intermédiaire plus salaires plus amortissements plus impôts indirects non liés au produit moins subventions). Dans certains cas, le problème de l'attribution d'un prix à l'*output* se déplace vers l'attribution d'un prix à l'*input*, notamment dans le cas de travail non rémunéré (bénévolat). Dans ce dernier cas, il faut recourir aux taux salariaux de marché pour un travail similaire.

Les services pour consommation finale propre ne comportent que deux catégories. Les services domestiques pour consommation finale propre ne sont pas valorisés au prix du marché, mais à la rémunération (en argent ou en nature) reçue par les domestiques occupés. A cet égard, il est important que l'on ne fasse pas d'estimation de la consommation intermédiaire ni des amortissements liés à ce type de service: les salaires sont considérés comme étant le seul coût de production de cette activité, ce qui implique que la consommation intermédiaire ne soit pas considérée en tant que telle mais directement prise en compte comme consommation finale des ménages. Par contre, les services de logement pour usage propre -la seconde catégorie de services pour consommation finale propre- sont valorisés aux prix du marché, c.-à-d. au loyer qu'un locataire payerait sur le marché pour un logement semblable.

Pour l'**autre production non marchande**, le problème des prix de marché non observés est encore plus aigu. Ou bien, il s'agit de services collectifs (seulement rendus par les administrations publiques dans le système) pour lesquels il n'y a, par définition, pas de marché, donc également pas de prix de marché. Ou bien, le caractère hétérogène des services offerts sous ce régime ne permet que difficilement d'utiliser les prix de marché pour de pareils services comme alternative valable. De plus, il y a souvent des difficultés conceptuelles pour

---

8. Il en est de même pour des changements de stock, qui sont valorisés aux prix de marché courants, ce qui constitue une différence importante comparé à la comptabilité d'entreprise où les stocks sont valorisés à des coûts historiques.



répartir la valeur de cette production marchande similaire en prix et en volume. Pour toutes ces raisons, le système valorise toute autre production non marchande aux coûts de production (comme définis ci-dessus), même les productions pour lesquelles des prix de marché alternatifs seraient imaginables ou disponibles.

Dans le système, les services de proximité -pour autant qu'ils s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production- sont valorisés ou bien aux prix de marché (pour la production marchande), ou bien aux rémunérations brutes payées (pour la production pour consommation finale propre), ou bien aux coûts de production (pour l'autre production non marchande).

## C. Services de proximité dans la comptabilité nationale belge

Dans une première partie de ce document, nous avons traité des dispositions les plus récentes (et pertinentes) sur le plan de la comptabilité nationale. Encore plus que ses prédécesseurs, le système SNA/SEC constitue, outre une méthode pratique, une bonne base de réflexion sur des définitions et concepts économiques et, en plus, permet d'accorder les différentes sources statistiques dans un cadre cohérent. Malgré l'approche pragmatique, on peut se demander dans quelle mesure ce système plutôt ambitieux de comptes et bilans intégrés sera (et pourra être) mis en pratique par les différents pays.

Certes, la Belgique profite du fait qu'elle en était arrivée au point de profondément réajuster son système traditionnel de comptes et qu'elle peut donc directement effectuer cette réforme dans le cadre de la norme la plus récente, ce qui n'empêche que l'effort à fournir est considérable. En effet, le système traditionnel belge de comptes est fondé sur le vieux système OCDE<sup>9</sup>, qui n'était complètement articulé<sup>10</sup> qu'à un niveau très agrégé, et qui offrait des informations supplémentaires *via* une répartition détaillée du PNB selon les approches de la production, du revenu et des dépenses. Ceci signifie qu'il est impossible d'établir un système complet de comptes par secteur institutionnel et que des extensions importantes de la norme internationale (tableaux emplois-ressources, tableaux d'opérations financières) n'ont pas été considérées ou ont été appliquées de façon *ad hoc*.

A cet égard, le choix a chaque fois consisté à conserver le système existant en tant que tel et à fournir des données à Eurostat sur base *ad hoc*, c.-à-d. en prenant des clés de passage du système propre vers la norme européenne (SEC) au lieu de prendre le système SEC comme point de départ et de réviser un maximum de séries anciennes de façon rétroactive, afin d'assurer la continuité. Que les raisons -pratiques ou autres- de ce choix aient été légitimes ou non dans le passé, il n'en reste pas moins que cette philosophie est devenue contre-productive depuis un certain temps et que, de toute façon, une réforme profonde s'imposait.

- 
9. Version 1958, lui-même une réforme des systèmes OCDE de 1950 et 1952. Sur le plan conceptuel, ce système ne diffère que légèrement du premier système des Nations-Unies (SNA 1953), qui antérieurement (SNA 1968) et plus récemment (SNA 1993) a été radicalement changé.
  10. Un système comptable est "articulé" si l'origine et la destination de chaque flux dans le système sont connues.

La rénovation de concepts et notions est une chose; sur le plan du contenu, en ce qui concerne l'interprétation statistique pratique des concepts utilisés, le système traditionnel belge a progressivement connu de plus en plus de difficultés, dues au:

- maintien de méthodes de calcul et critères de classification dépassés;
- manque d'information sur un grand nombre de secteurs et activités de service.

La combinaison de ces deux facteurs implique qu'un grand nombre de secteurs de service, et notamment les activités productives comme les services de proximité (donc également ceux qui, déjà aujourd'hui, s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production) sont mal saisis du point de vue statistique.

Dans ce chapitre on essaiera de vérifier dans quelle mesure des activités comme les services de proximité sont représentées dans le système belge, traitant respectivement des approches par la production, le revenu et les dépenses, sans vouloir (ou pouvoir) être exhaustif à cet égard<sup>11</sup>.

## 1. APPROCHE PAR LA PRODUCTION

Dans l'optique de la production du système belge de comptabilité nationale, la valeur ajoutée est répartie entre quelque 150 secteurs productifs, dont un regroupement en 50 secteurs a toujours été publié dans les comptes nationaux. Pour la plupart des secteurs industriels et pour l'agriculture on pouvait s'appuyer sur une information détaillée et plutôt bonne du point de vue qualitatif (essentiellement *via* les statistiques industrielles, basées sur des enquêtes assez exhaustives). Pour toute une série de secteurs de service<sup>12</sup> un certain nombre de faiblesses du système, mentionnées ci-dessus, se conjuguent; en effet:

- les estimations pour ces secteurs s'appuient sur des taux de croissance appliqués à des estimations dépassées du niveau de la valeur ajoutée pour une année de départ (lointaine);
- ces taux de croissance sont souvent basés sur une information insuffisante;
- la classification des secteurs de service est insuffisamment détaillée pour tenir compte de l'essor énorme que ces secteurs ont connu depuis la période d'après-guerre, tant en ce qui concerne leur part dans la valeur ajoutée totale que leur part dans l'emploi.

Presque toutes les activités citées comme exemples de services de proximité sont classées dans deux secteurs dans les comptes nationaux belges:

- "domestiques"
- "autres services aux ménages"<sup>13</sup>.

Pour les "domestiques", production, consommation finale, revenus générés et valeur ajoutée brute sont assimilés à la masse salariale brute versée aux domestiques (conformément à la norme internationale). L'estimation faite pour les revenus générés par ces activités dans l'optique des revenus (voir plus loin) est simplement reprise.

---

11. Les sources principales pour cette réflexion sont les "Etudes statistiques" (1963) et un vaste rapport non publié concernant les méthodes de calcul, qui a été établi par l'INS à la demande d'EUROSTAT.

12. Autres que le secteur public, les banques et assurances, les transports et communications.

13. Bien que dans certains cas -mais dans une moindre mesure- aussi dans le secteur "autres services aux entreprises": dans les comptes nationaux, l'intitulé ne correspond pas complètement à la réalité.

En ce qui concerne les “autres services aux ménages”, on part d’une estimation globale de la valeur ajoutée brute aux coûts des facteurs, qui est extrapolée à l’aide d’un indicateur d’*output* et majorée des impôts indirects nets qui doivent être attribués à ces activités. A l’origine, l’indicateur d’*output* se référait à l’évolution des rubriques pertinentes de la consommation privée, comme estimée dans l’optique des dépenses. Depuis 1976 toutefois, on utilise autant que possible les chiffres d’affaire fournis par les statistiques TVA pour des entreprises qui ont, ce type de service comme activité principale et qui sont assujetties à la TVA, complétés par des estimations de la consommation privée d’un certain nombre de services, qui ne sont pas assujettis au régime TVA, mais qui sont sensés appartenir à ce secteur (notamment: “hospitalisation” et “jeux divers et loteries”).

En ce qui concerne le niveau de la valeur ajoutée de l’année de départ (la base pour l’extrapolation), on s’est appuyé à l’origine sur une estimation pour 1953, calculée en tant que consommation privée (approche par les dépenses) diminuée d’un montant forfaitaire pour la consommation intermédiaire. Cette estimation originale n’est pourtant plus utilisée comme point de départ aujourd’hui. Cela tient aux tableaux *input-output* respectifs (1959, 1965, 1970, 1975, 1980) qui, dans le système belge, jouent le rôle de cadre de cohérence et permettent d’harmoniser les trois approches (revenu, dépense, production) afin d’éviter des divergences cumulatives trop importantes entre elles. Lors de la rédaction d’un tel tableau *input-output*, l’estimation du niveau de la valeur ajoutée brute pour ce secteur est ajustée, surtout du fait que ce secteur joue par excellence le rôle de secteur résiduel pour équilibrer le tableau. L’extrapolation se fait à chaque fois sur base du dernier tableau *input-output* disponible.

Sur base de cette méthode de calcul, on peut dire que:

- des activités productives illégales ou cachées (soit par des producteurs, qui ne signalent qu’une partie de leurs activités, soit par des producteurs qui contournent radicalement le système de TVA) ne sont pas saisies dans l’indicateur *output* appliqué;
- les estimations périodiques du niveau de la valeur ajoutée lors de la rédaction d’un tableau *input-output* peuvent résulter de déséquilibres ou d’estimations inexacts dans d’autres secteurs ou catégories de revenus ou de dépenses; ces erreurs sont pratiquement impossibles à localiser;
- du fait de son hétérogénéité, le secteur lui-même est à peine représentatif des activités considérées comme services de proximité; le matériel statistique de base ne permet pas d’isoler ces activités du secteur, quand bien même elles seraient représentées.

En théorie, la plupart des activités de services, effectuées par des APR ou des particuliers (ménages) sur le plan social -et dont un certain nombre de services de proximité, repris dans la frontière de production, font partie (par exemple: parents gardiens)- appartiendraient à cette branche d’activité. En pratique, l’extrapolation ne tient pas compte de la quasi-totalité de ces services (qui pour la plus grande partie n’est pas saisie par les statistiques de TVA). Reste la question de savoir dans quelle mesure la correction *input-output* a un effet indirect sur l’estimation du niveau pour l’année de base, notamment en ce qui concerne l’approche par le revenu, dans laquelle on pourrait supposer qu’un certain nombre de ces activités laisserait des traces partielles dans l’estimation des masses salariales et des revenus d’indépendants et des professions libérales.

## 2. APPROCHE PAR LE REVENU

Comme on l'a déjà signalé, valeur ajoutée, consommation finale et revenu généré de services domestiques effectués par du personnel rémunéré sont, par définition, assimilés à la masse salariale brute versée. Le calcul de cette masse salariale dans les comptes nationaux -dans l'optique des revenus- tient effectivement compte du travail au noir.

En effet, le personnel domestique est divisé en:

- personnel complètement assujéti à la Sécurité sociale;
- personnel seulement assujéti à l'assurance "accidents du travail";
- personnel tombant en dehors du régime de Sécurité sociale.

Pour 1948, tant les nombres de travailleurs que les masses salariales ont été calculés séparément pour ces trois catégories (notamment sur base de données du recensement de 1947). Par la suite, on dispose du nombre de personnes appartenant aux deux premières catégories (*via* la Sécurité sociale) et le nombre total de personnes occupées (les trois catégories ensemble) par extrapolation, en appliquant au nombre total de personnes occupées pour 1948 la moitié du taux de croissance du nombre de polices d'assurance pour domestiques<sup>14</sup>; le nombre de personnes appartenant à la troisième catégorie (travail clandestin) est calculé par solde. La masse salariale de la première catégorie de travailleurs est connue (*via* la Sécurité sociale), celle des deux autres catégories est calculée en appliquant aux masses salariales brutes de 1948 une indice de valeur (indice du nombre de travailleurs par catégorie multiplié par un indice salarial pour domestiques).

En principe, les autres services de proximité actuellement offerts sur le marché - hormis ceux où le consommateur final est également employeur- peuvent être fournis par des entreprises (par exemple, livraisons de repas), des APR ou des entreprises publiques non société, des APR au service des ménages ou par des personnes privées. En théorie, la rémunération des facteurs de production devrait être dispersée sur un grand nombre de catégories de revenus utilisées dans les comptes nationaux pour la répartition du revenu national.

En pratique, les estimations portent sur le degré selon lequel ces revenus sont repris dans les déclarations fiscales (pour indépendants et professions libérales), ou selon lequel ils sont assujéti à la Sécurité sociale ou pris en charge dans les budgets publics. Ces deux dernières sources sont, en effet, à la base du calcul du revenu du travail rémunéré. Dans ce cas, la correction pour activités clandestines n'est que marginale, à concurrence d'environ 1% de la masse salariale brute en moyenne, une correction qui varie pro-cycliquement du point de vue conjoncturel. Les corrections pour sous-déclarations fiscales des professions libérales sont plus considérables et s'élèvent à environ 50% selon la catégorie.

## 3. APPROCHE PAR LES DÉPENSES

Le volet "consommation privée" de l'approche par les dépenses dans le système belge s'appuie sur des estimations portant sur 300 catégories de biens et de services, dont une agrégation vers quelques 60 groupes est publiée.

---

14. La logique de cette méthode de calcul -qui est essentielle pour le calcul de l'emploi clandestin- n'est pas très claire.

Comme il a déjà été mentionné, l'estimation de la consommation privée de services domestiques pour consommation propre (rendus par des domestiques rémunérés) est assimilée aux masses salariales versées et est donc, ici aussi, reprise dans l'optique des revenus.

Un bon exemple de la façon dont certains services de proximité pourraient être estimés sur base d'informations obtenues *via* le consommateur (à l'aide d'enquêtes sur les budgets, de recensements ou d'autres informations) plutôt que *via* le producteur, est la méthode de calcul de la rubrique "déménagements", classée sous la rubrique "services d'entretien". Le niveau de la consommation privée en 1955 a été estimé et sert de base. D'abord, le nombre total de déménagements a été calculé sur base des statistiques démographiques telles que le nombre d'immigrations intérieures (par commune), multiplié par deux (pour tenir compte des déménagements à l'intérieur de la commune), divisé par trois (le nombre moyen de personnes dans un ménage). Puis, il a été supposé qu'un tiers de ces déménagements se faisait par des firmes spécialisées, un tiers par des firmes non spécialisées et un tiers par le ménage lui-même ou à l'aide d'amis (gratuitement). Deux tiers du nombre total de déménagements (les deux premières catégories) sont donc sensés être rémunérés et tomber dans la frontière de production des comptes nationaux. Les chiffres afférents à ces deux catégories sont ensuite multipliés par des données sur les tarifs respectifs des déménagements puis totalisés afin d'obtenir l'estimation du niveau de la consommation privée. Dès 1956, cette estimation du niveau de l'année de base était extrapolée à l'aide d'un indice de valeur, calculé comme indice de quantité du nombre d'immigrations intérieures<sup>15</sup>, multiplié par un indice des prix du tarif unitaire par déménagement.

Donner une description exhaustive des méthodes de calcul pour l'ensemble des catégories auxquelles les services de proximité appartiennent ou pourraient appartenir est impossible dans le cadre de ce document. Signalons enfin le fait que pour certaines activités de services, importantes dans le cadre de la problématique des services de proximité (comme les services sociaux et la plupart des activités des APR), il n'y a aucune rubrique prévue dans la classification. Ce type d'activité est soit enregistrée d'une manière ou d'une autre dans les services collectifs, soit simplement ignoré.

Enfin, on pourrait dire que les enquêtes sur les budgets des ménages pourraient constituer un instrument valable (et jusqu'à présent insuffisamment exploité) pour estimer des activités comme les services de proximité, au moins du point de vue des dépenses, et pour obtenir des informations indirectes pour les approches par le revenu et la production. Bien que l'enquête structurelle annoncée sera, en tout cas, un pas en avant vers une plus grande représentation des secteurs des services dans le matériel de base sur lequel l'approche par la production des comptes nationaux s'appuiera, les services de proximité restent des activités difficiles à capter et à quantifier du point de vue de la production (et revenu) puisqu'ils sont, en grande partie, organisés de façon informelle ou échappent à tout enregistrement par l'administration. Cependant, pour autant que l'évolution actuelle vers une plus grande sous-traitance au marché et une plus grande institutionnalisation de ces services se poursuive, non seulement d'avantage de ces services se situeront dans la frontière de production, mais ces activités deviendront également plus "visibles" et donc mesurables pour les comptes nationaux, même des points de vue de la production et du revenu.

---

15. Ceci suppose que les proportions utilisées pour les différentes catégories dans l'année de base n'ont pas changé entre-temps.

## D. Conclusions

---

Dans ce document on a d'abord discuté le traitement, tel que recommandé au niveau international, des "services de proximité" au sein du système des comptes nationaux.

Il s'est avéré que ces activités productives s'inscrivent à l'intérieur de la frontière opérationnelle de production du système, dans la mesure où elles sont fournies à des tiers et sont liées à une rémunération soit pour le producteur, soit pour les facteurs de production employés, ou dans la mesure où elles sont réalisées pour consommation propre avec la participation rémunérée de tiers.

Le fait que tant le bénévolat que les services domestiques purement autarciques pour consommation propre ne s'inscrivent pas à l'intérieur de cette frontière opérationnelle de production -bien qu'ils correspondent à la définition d'activités économiques productives sur base du critère dit "du tiers"- s'explique essentiellement par le fait que, du point de vue historique, la comptabilité nationale a privilégié les objectifs macroéconomiques plutôt que les objectifs d'économie du bien-être.

En premier lieu, le système tente de représenter les transactions marchandes dans un cadre équilibré d'identités comptables, afin d'étudier les déséquilibres macroéconomiques. Cette approche peut mener à des erreurs d'interprétation si les agrégats de production du système sont utilisés (improprement) pour des comparaisons de bien-être (internationales ou inter-temporelles) et, notamment, dans la mesure où certaines activités (comme les services de proximité) feraient l'objet d'une sous-traitance croissante vers le marché.

En ce qui concerne l'analyse des activités productives, le système utilise une double interprétation de la notion "unité de production": les différents types d'unités institutionnelles ("centres de décision autonomes" à comportement similaire) peuvent être considérés comme des producteurs mais sont, par la suite, subdivisés en unités de production plus petites ("unités locales d'activité économique") et regroupés, de cette façon, par (macro-)branches, produisant des activités aussi homogènes que possible. Toute unité productive peut être classifiée, soit comme "producteur pour emploi final propre", soit comme "producteur marchand", soit comme "autre producteur non marchand", selon la destination dominante de la production, la distinction entre les deux dernières catégories étant basée sur le fait qu'il s'agit ou non d'une production fournie à des prix significatifs.

S'il s'agit d'une production marchande de services de proximité, l'unité productrice institutionnelle peut être soit une (quasi-)société ou une administration privée sans but lucratif (APR) et appartenir au secteur institutionnel des "sociétés", soit un ménage (appartenant au secteur des "ménages"), soit une institution publique (appartenant au "secteur des administrations publiques"). Dans tous ces cas, les services de proximité sont valorisés aux prix du marché. S'il s'agit d'une production pour consommation finale propre, l'unité institutionnelle productrice sera, en tout cas, un ménage (appartenant au secteur des "ménages") et les services sont valorisés sur base de la masse salariale brute versée. Si, enfin, il s'agit d'une autre production non marchande, l'unité institutionnelle productrice peut être une institution publique (appartenant au secteur des administrations publiques) ou une APR, appartenant au secteur des administrations publiques ou au secteur "APR au service des ménages", dépendant du fait qu'elles sont ou non contrôlées et financées principalement par les pouvoirs publics. Dans ce cas, les services de proximité sont valorisés aux coûts de production.

Un deuxième thème de ce document était le traitement des services de proximité dans le système traditionnel belge de la comptabilité nationale. On peut dire que ce système est actuellement sur le point d'être profondément réformé, tant sur le plan conceptuel que sur le plan du contenu. Cette réforme se fait actuellement au sein de l'Institut des Comptes Nationaux, récemment créé.

Pour un grand nombre de secteurs de services (et notamment pour les services de proximité, pour autant qu'ils s'inscrivent à l'intérieur de la frontière de production), les statistiques de base, notamment en ce qui concerne les approches de la production et du revenu dans les comptes, présentent des lacunes considérables en raison de méthodes de calcul obsolètes liées à une classification d'activités insuffisamment détaillée compte tenu de la part de ces secteurs dans la valeur ajoutée et dans l'emploi total.

Via l'approche par le revenu, nous disposons entre autre d'une estimation des services domestiques s'inscrivant à l'intérieur de la frontière de production (donc produits à l'aide de personnel rémunéré). Cette estimation tient compte du travail clandestin. En ce qui concerne les autres services de proximité, peu d'efforts sont faits pour incorporer l'emploi clandestin dans le système; le secteur des APR au service des ménages est également sous-représenté dans les estimations.

On peut s'attendre à une amélioration à cet égard, grâce à la nouvelle enquête structurelle prévue en ce qui concerne l'approche par la production, aux enquêtes sur les budgets des ménages en tant que source potentielle d'informations pour l'approche par les dépenses et au fait que la sous-traitance croissante et l'institutionnalisation d'activités comme les services de proximité rendront ces activités plus visibles et plus mesurables pour le comptable national.

## E. Bibliographie

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, BUREAU DES STATISTIQUES. Système européen de comptes économiques intégrés. Luxembourg, 1970 (SEC 1970).

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, BUREAU DES STATISTIQUES. Système européen de comptes économiques intégrés. Seconde édition. Luxembourg, 1978 (SEC 1978).

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, EUROSTAT. Système européen de comptes SEC 1995, Projet. Luxembourg, Décembre 1994 (SEC 1995).

HAWRYLYSHIN, Oli. "Towards a definition of non-market activities", *Review of Income and Wealth*, n 23, May 1977.

HILL, T.P. "Do-it-yourself and GDP", *Review of Income and Wealth*, n 25, 1979.

INSTITUT NATIONALE DE STATISTIQUE. "Les comptes nationaux de la Belgique 1953-1962", *Etudes statistiques*, No. 4, 1963.

OCDE. A simplified system of national accounts, Paris, OCDE, 1950.

OCDE. A standardised system of national accounts, Paris, OCDE, 1952.

OCDE. A standardised system of national accounts, Paris, OCDE, 1958.

UNITED NATIONS, STATISTICAL OFFICE. A system of national accounts and supporting tables. Studies in methods, series F, No. 2, New-York, UN, 1953 (SNA 1953).

UNITED NATIONS, STATISTICAL OFFICE. A system of national accounts. Studies in methods, series F, No. 2, rev. 3, New York, UN, 1968 (SNA 1968).

UNITED NATIONS, EUROSTAT, IMF, OECD, WOLD BANK. System of national accounts 1993. New York, 1993 (SNA 1993).



## Du Cadre Spécial Temporaire aux services de proximité: à la recherche du quaternaire

DANIÈLE MEULDERS ET ROBERT PLASMAN  
(DÉPARTEMENT D'ECONOMIE APPLIQUÉE DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, ECONOMIE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI)

### A. Les services et emplois de proximité dans la politique du marché du travail en Belgique: 1974-1995

La création directe ou indirecte d'emplois a toujours été, depuis 1975, une des lignes directrices de la politique du marché du travail en Belgique. Au cours des dernières années, plus précisément depuis la récession qui a suivi la guerre du Golfe, cette question a été élargie à celle du contenu en emploi de la croissance. Une des pistes développées notamment par la Communauté européenne, et confirmée lors du sommet d'Essen sur l'emploi en décembre 94, est celle du développement des services et emplois de proximité. Comment cette problématique s'insère-t-elle dans la politique du marché du travail développée en Belgique, en quoi constitue-t-elle une rupture ou au contraire en quoi s'inscrit-elle dans la continuité? Ce sont les questions auxquelles ce chapitre tente de répondre.

#### 1. TYPOLOGIE DES POLITIQUES D'EMPLOI

Deux types de politiques de l'emploi peuvent être proposés par les pouvoirs publics: les politiques passives et les politiques actives.

Les premières sont menées dans le but d'accélérer le passage de l'emploi ou du chômage vers la population inactive (systèmes de prépension, mesures assimilées, augmentation de la scolarité obligatoire, intensification des interruptions de carrière). Ces mesures n'ont aucun effet dynamique sur la croissance de l'activité. Au contraire, leur coût élevé a pour conséquence en période de restriction budgétaire de restreindre d'autant plus le financement consacré aux mesures actives du marché du travail.

Les secondes ont pour objet d'augmenter la demande de travail, soit par déplacement de la courbe de demande vers la droite, soit par déplacement sur la courbe de demande de travail. Elles sont au coeur du débat sur l'intensification en emploi de la croissance. Elles peuvent être classées en trois groupes.

Les politiques visant à augmenter l'offre d'emploi dans le secteur privé et public se répartissent en deux catégories non étanches. La première regroupe toutes les mesures d'inspiration *supply-side* qui consistent à diminuer le coût du travail, soit en réduisant le salaire perçu par le salarié, soit en diminuant les cotisations de Sécurité sociale. La seconde est constituée par les créations directes d'emploi dans le secteur public ou dans les circuits parallèles de travail et par obligation d'embauche dans le secteur privé.

Le premier type de mesure sera d'autant plus efficace que l'élasticité au coût du travail de la demande de travail et l'élasticité prix du produit seront élevées en valeur absolue. Mais il faut en outre prendre en compte les effets de substitution, les effets d'aubaine et de déplacement qui peuvent annihiler tout effet net sur l'emploi, tout comme du degré de répercussion de la baisse des coûts sur le niveau des prix.

Les créations directes d'emploi, l'instauration de circuits parallèles de travail sont des mesures qui ont eu un effet net important mais dont le coût très élevé rend difficile leur maintien à long terme à moins d'incorporer ces emplois dans le circuit normal de l'emploi public, auquel cas leur coût intégré dans les budgets des administrations concernées et non plus couvert par le budget octroyé aux politiques du marché du travail.

Les politiques du temps de travail et celles visant à améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, soit par l'amélioration des conditions de fonctionnement de ce marché, soit en assurant une formation permettant de satisfaire une demande de travail qualifié sont les autres composantes des politiques actives du marché du travail. Ce dernier élément est également une des priorités fixées à Essen.

## 2. CHRONOLOGIE DES POLITIQUES D'EMPLOI ET LIGNES DIRECTRICES DES POLITIQUES D'EMPLOI EN BELGIQUE

Quatre périodes peuvent être distinguées dans la chronologie des politiques d'emploi depuis 1974.

### a. 1974-1982

Cette période débute avec la croissance des taux de chômage. Les politiques mises sur pied durant cette période sont conçues surtout comme des mesures de court terme: le chômage n'apparaîtra comme structurel qu'à la fin de cette période. Trois mesures sont significatives de cette période: les stages des jeunes en entreprise, les systèmes de prépension et l'instauration du Cadre Spécial Temporaire. Les premières mesures de réduction des coûts sont prises: il s'agit de l'opération MARIBEL.

Le Cadre Spécial Temporaire avait pour objectif de rencontrer des besoins collectifs insatisfaits dans le cadre des activités marchandes.

### b. 1982-1986

Le deuxième choc pétrolier avait fait perdre tout espoir de résorber à court terme le stock de chômeurs. La politique du marché du travail s'est orientée notamment vers des mesures de partage du travail disponible, essentiellement sous la forme de l'encouragement au travail à temps partiel. Il s'agit du travail à temps partiel pour échapper au chômage, mais aussi de l'extension du temps partiel dans toutes les formes d'emploi créées ou subsidiées par les programmes d'emploi comme les stages en entreprises ou les CST. Les accords 5-3-3 datent de cette période également.

Les programmes seront de plus en plus ciblés, et destinés essentiellement aux chômeurs de longue durée. Une nouvelle catégorie d'emploi est créée, les emplois du Troisième Circuit de Travail, réservés aux chômeurs de plus de deux ans. Ce type d'emploi est en outre destiné par priorité aux demandeurs d'emploi de faible niveau de formation scolaire. Les politiques passives de retrait de la vie active sont poursuivies sous deux formes, la prépension et la suppression des

travailleurs âgés du groupe des demandeurs d'emploi. L'interruption de carrière est introduite en fin de période. Elle se révélera très vite comme un système utilisé à plus de 85% par les femmes.

*c. 1987-1990*

Cette période est marquée par deux éléments, tout d'abord l'adoption de structures régionales et communautaires par les organismes chargés du placement et de la formation, l'indemnisation du chômage demeurant une matière fédérale. Le deuxième élément marquant est la croissance de l'emploi pendant cette période de croissance: 200000 emplois ont été créés entre 1985 et 1990, mais ils n'ont contribué que dans une faible mesure à la diminution du chômage. Les contraintes budgétaires conduiront les pouvoirs publics à modifier la structure de leurs interventions sur le marché du travail. Les emplois directement créés tels que les CST, TCT, CMT, appelés à disparaître progressivement, sont désormais regroupés en une seule catégorie, les Agents Contractuels Subventionnés, offrant un meilleur statut aux salariés, mais nécessitant une plus grande participation financière des employeurs. La totalité du coût salarial n'est plus supportée par l'ONEM; les pouvoirs publics qui emploient les Agents Contractuels Subventionnés en assurent la plus grande partie, le solde étant couvert par l'ONEM sous forme de prime.

Les réductions de cotisations de Sécurité sociale sont un autre axe de la politique du marché du travail. La loi-programme du 30 décembre 1988 va fusionner, harmoniser et élargir les mesures déjà existantes, à savoir le Plan plus Un (1982), le Plan plus Deux (1986) et l'Arrêté Royal n°498 du 31 décembre 1986 qui prévoyait la réduction temporaire des cotisations patronales de Sécurité sociale lors de l'engagement de jeunes chômeurs et de chômeurs de longue durée.

Les montants alloués à la formation professionnelle seront accrus durant cette période pour atteindre 19% des dépenses hors indemnisation du chômage en 1990. La structure des dépenses de politiques actives du marché du travail se modifie, mais la part prépondérante est toujours celle des politiques passives, prépensions et interruptions de carrière.

La régionalisation d'une partie importante des compétences en matière de politiques du marché du travail a conduit à une dispersion des mesures. En Région wallonne, les programmes PRIME et PLUS ont été créés. En Flandre, l'accent est mis sur les politiques de suivi des chômeurs à travers le programme Weer Werk et les Job Clubs. La région bruxelloise a développé le suivi, mais a également instauré une prime octroyée aux employeurs à l'occasion de l'embauche de chômeurs de longue durée ou peu scolarisés.

*d. Après 1990*

La récession postérieure à 1990 et la brusque remontée des taux de chômage qu'elle initie marque une accentuation des politiques d'emploi. A la différence des mesures prises après le deuxième choc pétrolier, celles-ci seront surtout centrées sur les réductions de coûts, essentiellement *via* les réductions de cotisations de Sécurité sociale. Les mesures de création directe d'emplois ou de contrainte à l'embauche telles que le stage des jeunes perdent relativement du terrain. Ceci résulte à la fois des restrictions budgétaires, conduisant à diminuer l'importance relative des mesures les plus directement coûteuses, et de la multiplication des dérogations possibles à l'embauche de stagiaires. Les régions prennent une importance croissante dans la définition des politiques d'emploi. Etats généraux de l'emploi en Wallonie, Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie, Table Ronde Fédérale sur l'Emploi ont tenté de définir les grandes orientations de la politique de l'emploi, selon les compétences de chaque niveau de pouvoir.

Lors de la Table Ronde fédérale sur l'emploi, des décisions ont été prises dans le sens d'une réduction des cotisations de Sécurité sociale destinée à favoriser l'embauche des jeunes, de l'instauration de la prépension à mi-temps, de l'extension du droit à l'interruption de carrière. Les mesures qui concrétisent ces options, et qui seront confirmées ou étendues dans le cadre de l'Accord Interprofessionnel et du Plan Pluriannuel pour l'Emploi sont dans la droite ligne des politiques dominantes du marché du travail en Belgique. Elles confirment l'orientation qui était déjà apparue à la fin des années '80, une diminution de la création directe d'emploi au profit des diminutions de coûts. Les politiques du temps de travail ont en même temps fait une timide réapparition, mais l'accent reste mis sur le développement du travail à temps partiel. Élément nouveau, depuis le Plan pluriannuel pour l'Emploi et le Rapport d'Evaluation du Ministère de l'Emploi et du Travail de 1995, l'évaluation des politiques du marché du travail est reconnue comme nécessaire et des premières tentatives sont faites.

*e. Evolution*

La séquence de ces politiques d'emploi correspond à celle des objectifs de la politique macroéconomique belge. Au fur et à mesure que la recherche de compétitivité extérieure accrue devenait une des préoccupations essentielles, les politiques de lutte contre le chômage ont de plus en plus été conçues dans une optique de réduction des coûts et d'accroissement de la flexibilité, notamment du point de vue de l'organisation temporelle du travail, l'ensemble de la politique du marché du travail devant nécessairement s'inscrire dans le cadre des objectifs de réduction des déficits budgétaires. Ce cadrage de la politique de l'emploi par la politique macroéconomique explique l'évolution des mesures et les modifications de leur importance relative.

Les recommandations européennes guident également la politique du marché du travail. Le contenu en emploi de la croissance, et notamment le développement des services de proximité se trouve ainsi au centre des nouvelles mesures possibles de la politique de l'emploi.

3. CLASSIFICATION DES MESURES DE RÉSORPTION DU CHÔMAGE EN BELGIQUE DEPUIS 1974 SELON LA TYPOLOGIE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI <sup>1</sup>

Le Tableau 1 détaille la typologie proposée en mettant en regard de chaque type d'intervention les principales mesures prises en Belgique depuis 1974.

---

1. Les documents suivants ont été utilisés pour la collecte des informations contenues dans cette partie:  
-Alaluf, M., Cortèse, V., Martinez, E., Messiaen, A., Rea, A., Vanheerswynghels, A. (1992)  
-Freese, V., Meulders, D., Plasman, R. (1988)  
-Meulders, D., Vanderstricht, V. (1991)  
-Plasman, R. (1989)  
-Infor Misep (de 1989 à 1993)  
-Bulletin Mensuel de l'ONEM.

**TABLEAU 1 Typologie des politiques d'emploi**

| Politiques d'emploi   | Politiques et programmes du marché du travail  |
|---|--|
| I. Politiques passives  |  |
| Passage de l'emploi vers l'inactivité ou du chômage vers l'inactivité | -Prépension conventionnelle<br>-Prépension légale<br>-Prépension de retraite<br>-Prépension spéciale<br>-Interruption de carrière<br>-Scolarité obligatoire et service militaire   |
| II. Politiques actives (actions sur l'emploi)                         |  |
| II.a. Réduction des coûts et subventions                              |  |
| 1. Réduction de coûts   | -Allègement des charges sociales des PME<br>-Opération MARIBEL<br>-Blocage de l'indexation des salaires<br>-Plan plus un et plan plus deux<br>-Opération 5-3-3<br>-Recrutement de chômeurs par les PME<br>-Programmes PLUS<br>-Indice "santé"<br>-Plan d'embauche des jeunes<br>-Réductions structurelles bas salaires |
| -Salaires   |  |
| -Contributions à la Sécurité sociale employeurs                       |  |
| -Taxation   |  |
| 2. Subventions  | -Prêt chômeurs, encouragement des jeunes à s'installer comme indépendants  |
| II.b. Créations directes d'emplois                                    |  |
| 1. Obligations d'embauche   | -Stage des jeunes  |
| 2. Emploi "classique"   | -Recrutement de fonctionnaires   |
| 3. Statuts particuliers   | -CMT, CST, TCT, FBI, ACS, PRIME, ALE   |
| II.c. Politiques du temps de travail                                  |  |
| 1. Réduction du temps de travail                                      | -Opération 5-3-3   |
| 2. Promotion du travail à temps partiel                               | -Loi de 1987 sur le travail à temps partiel<br>-Temps partiel pour échapper au chômage<br>-Mesures du Plan global et Plan pluriannuel pour l'emploi (1995)   |
| 3. Limitation des heures supplémentaires                              |  |
| 4. Aménagement du temps de travail                                    | -Expériences Hansenne<br>-Semaine flexible (A.R. 225)<br>-Loi du 17 mars 1987 et conventions collectives n°42, 42bis et 46<br>-Plans d'Entreprises et CCT60 (Plan global, Accord interprofessionnel, Plan pluriannuel)   |
| II.d. Adéquation entre l'offre et la demande de travail               |  |
| 1. Education  | -Formation professionnelle<br>-Plan 1+1=3<br>-Formation en alternance<br>-Plan d'accompagnement des chômeurs   |
| 2. Mobilité géographique  |  |
| 3. Efficacité des organismes de placement                             | -Plan d'accompagnement chômeur<br>-Weer Werk<br>-Décentralisation, informatisation de l'activité de placement  |

Les politiques passives sont parmi les premières mesures qui ont été prises dès le début de la crise du marché du travail en 1974. Moins nombreuses que les mesures actives, elles auront cependant un impact budgétaire plus important. Parmi les politiques actives du marché du travail, les créations directes d'emploi ont mobilisé le plus de moyens financiers. Plus de 40% des dépenses publiques affectées aux politiques actives du marché du travail étaient consacrées en 1993 à la création directe d'emploi. Dans une perspective de comparaison européenne, cela situe la Belgique loin en tête par rapport à nos principaux partenaires, pour une importance comparable de la part du PIB consacrée aux politiques actives du marché du travail. Par contre, en Suède, les dépenses publiques consacrées à la création d'emploi sont au même niveau qu'en Belgique, soit 0,5% de PIB, mais la Suède consacre 2,9% de son PIB aux politiques actives, pour 1,2% seulement en Belgique.

**TABLEAU 2 Structure des dépenses actives en 1993<sup>2</sup>**

| Programmes                  | Belgique | Allemagne | France | Pays-Bas | Suède |
|-----------------------------|----------|-----------|--------|----------|-------|
| Formation professionnelle   | 22       | 34        | 37     | 16       | 27    |
| Création directe d'emplois  | 41       | 24        | 12     | 8        | 20    |
| Subventions à l'emploi      | 2        | 4         | 8      | 2        | 6     |
| Réadaptation des handicapés | 13       | 16        | 7      | 52       | 30    |

#### 4. CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS

Les différentes mesures qui ont consisté à créer directement des emplois ne sont pas sans rapport avec le développement de services de proximité, même si les activités qui leur sont attribuées sont à la fois plus larges, ne se limitant pas aux services aux personnes, et plus restrictives dans la mesure où à chaque fois les activités concernées ne peuvent être effectuées par des entreprises privées. Hormis le Stage des jeunes en entreprises, toutes les créations directes d'emploi obéissent à ce double critère: couverture de besoins non ou mal satisfaits par le marché d'une part et non concurrence avec le secteur des entrepreneurs privés d'autre part.

##### *a. Les créations directes d'emploi par les pouvoirs publics depuis 1974*

Dans les premiers temps de la crise de l'emploi, ce sont surtout les emplois du secteur public qui ont été accrus et cette politique contra-cyclique a été utilisée jusqu'au début des années '80. Elle a été abandonnée depuis sous la contrainte budgétaire. Entre 1974 et 1979, près de 150000 emplois y ont été créés dans le secteur public (Szabo, 1993). Ce sont ensuite les différents programmes instituant des emplois à statut particulier et destinés à la fois à favoriser l'insertion de groupes de demandeurs d'emploi particuliers et à couvrir des besoins insatisfaits par le fonctionnement libre du marché, comme le montre la brève description des différents programmes entrepris depuis 1974.

2. Source: La politique fédérale de l'emploi, p.112 et OCDE, Perspectives de l'Emploi 1995.

i. Les chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics (C.M.T.)

(A.R. du 20 novembre 1963 modifié à de nombreuses reprises)

Le système des CMT vise à procurer à des chômeurs une occupation momentanée dans le secteur public ou dans le secteur privé (moyennant autorisations spéciales), notamment dans les organismes sans but lucratif, poursuivant un but social, humanitaire ou culturel, sous la condition que ces travaux d'utilité publique ne puissent normalement être exécutés par le personnel dont disposent les organismes intéressés. Les CMT ne sont pas liés par un contrat de travail. Ce statut n'est plus d'application actuellement.

ii. Les cadres spéciaux temporaires (C.S.T.)

(Loi du 22 décembre 1977 et A.R. n° 472 du 28 octobre 1986)

Il s'agissait de mettre au travail des chômeurs complets indemnisés pendant une période limitée afin d'accomplir des tâches nouvelles, exceptionnelles et présentant un intérêt d'ordre collectif. Les CST restaient considérés comme demandeurs d'emploi mais étaient occupés sous les liens d'un contrat de travail. Depuis 1990, la mesure est supprimée.

iii. Le troisième circuit de travail (T.C.T.)

(A.R. n° 25 du 24 mars 1982 et A.R. n° 473 du 28 octobre 1986)

Système similaire au CST, mais les bénéficiaires ne sont pas considérés comme demandeurs d'emploi. Les tâches qui peuvent être effectuées dans le cadre des TCT étaient semblables à celles prévues par les CST.

iv. Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi (F.B.I.)

(A.R. n° 25 du 24 mars 1982 et A.R. n° 493 du 31 décembre 1986)

Il s'agit d'encourager la création, dans les secteurs non marchands, d'un certain nombre de nouveaux emplois qui peuvent être subventionnés en exécution de la législation en vigueur, mais qui ne le sont pas à cause de l'insuffisance des moyens financiers de l'autorité qui octroie le subside.

v. Les Agents Contractuels Subventionnés

(A.R. n° 474 du 28 octobre 1986, A.R. du 29 décembre 1988 et Loi-programme du 30 décembre 1988)

Ce système autorise les provinces, communes, intercommunales d'embaucher des chômeurs complets indemnisés pour la réalisation d'activités non marchandes. Ce régime des Agents Contractuels Subventionnés (ACS) a été instauré en vue d'harmoniser en un seul ensemble les programmes de résorption du chômage (CMT, CST, TCT) au niveau des pouvoirs locaux et provinciaux (ce qui n'est pas encore réalisé).

vi. L'engagement temporaire par un CPAS

(Lois du 8 juillet 1976 et du 13 juin 1985)

Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour bénéficier des allocations de chômage, le CPAS peut l'engager pendant une période qui correspond au nombre de jours nécessaires pour obtenir le bénéfice de ces allocations.

vii. Le programme "PRIME"

(Projets régionaux d'insertion dans le marché du travail, décret du 31/5/90, Arrêté d'exécution du 22/6/90)

Ce projet concerne la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand en région wallonne. La Région prend en charge la rémunération et les cotisations sociales du travailleur après déduction d'une quote-part à charge de l'employeur. Il s'agit de la transformation du TCT en PRIME, au niveau de la Région wallonne.

viii. Les Agences Locales pour l'Emploi

(Arrêté Royal du 19/06/87)

L'objet de ces agences, mises sur pied par les communes, est de mettre des chômeurs à la disposition des particuliers et des associations sans but lucratif pour effectuer des petits travaux qui ne sont pas pris en charge par les circuits réguliers de travail. La mesure<sup>3</sup> est destinée aux chômeurs depuis plus d'un an et qui se sont inscrits à l'Agence de leur commune. Une indemnité complémentaire au chômage de 160 Fr par heure est à charge de l'utilisateur.

*b. Evolution des mesures de mise au travail*

Les diverses mesures évoquées ci-dessus sont toutes destinées à satisfaire des besoins qui ne sont pas couverts par le secteur marchand, services collectifs ou services privés. Les activités visées sont donc partiellement celles qui pourraient être couvertes par les services de proximité, selon les définitions que l'on en retient. Le mode de financement de ces emplois a évolué depuis l'instauration du Cadre Spécial Temporaire, passant d'un financement complet à charge des pouvoirs publics, de l'assurance chômage au départ, à un financement associant différents niveaux de pouvoirs et finalement à un financement mixte, pouvoirs publics et employeurs. De 1976 à 1980, conjointement à l'accroissement du chômage, le nombre de personnes occupées dans les programmes de mise au travail (hors stage des jeunes) passe de 11793 à 67225 unités. Au début des années '80, en raison de l'impact budgétaire important de telles politiques, des décisions restrictives eurent pour conséquence une baisse de près de 17000 unités entre 1980 et 1983.

---

3. Ancienne formule.



**TABLEAU 3** Evolution des créations directes d'emploi<sup>4</sup>

| Effectifs | CMT   | CST   | TCT   | FBI   | ACS   | TOTAL |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1975      | 11293 | 0     | 0     | 0     | 0     | 11293 |
| 1976      | 16798 | 0     | 0     | 0     | 0     | 16798 |
| 1977      | 21998 | 0     | 0     | 0     | 0     | 21998 |
| 1978      | 28213 | 6976  | 0     | 0     | 0     | 35189 |
| 1979      | 31077 | 26418 | 0     | 0     | 0     | 57495 |
| 1980      | 37277 | 29948 | 0     | 0     | 0     | 67225 |
| 1981      | 35989 | 24927 | 0     | 0     | 0     | 60916 |
| 1982      | 32594 | 21166 | 0     | 0     | 0     | 53760 |
| 1983      | 29039 | 14685 | 7028  | 0     | 0     | 50752 |
| 1984      | 28526 | 15465 | 19427 | 1692  | 0     | 65110 |
| 1985      | 31031 | 16583 | 25748 | 2948  | 0     | 76310 |
| 1986      | 37153 | 13644 | 34717 | 3991  | 0     | 89505 |
| 1987      | 15023 | 6214  | 20855 | 4700  | 32934 | 79726 |
| 1988      | 13083 | 6105  | 20071 | 5275  | 37616 | 82150 |
| 1989      | 13043 | 3248  | 22760 | 14423 | 41062 | 94536 |
| 1990      | 0     | 0     | 23273 | 12537 | 42030 | 78840 |
| 1991      | 0     | 0     | 14120 | 11744 | 57164 | 83028 |
| 1992      | 0     | 0     | 13316 | 11794 | 60008 | 85116 |
| 1993      | 0     | 0     | 12739 | 11759 | 62559 | 87097 |

Cependant, après avoir atteint dans le courant de 1983 la barre psychologique des 500000 chômeurs complets indemnisés, les gouvernements successifs ont plus largement fait appel à ces programmes de mise au travail. En 1987, à la suite du plan d'assainissement des finances publiques (Val Duchesse), les CMT, TCT et CST occupés dans les administrations locales ont été progressivement regroupés sous un statut unique, les Agents Contractuels Subventionnés (ACS) et leur nombre a cessé d'évoluer de manière significative, se situant aux alentours de 85000 personnes impliquées dans ces différents programmes. Il est trop tôt pour avoir une estimation exacte de l'impact des ALE. Selon le Ministère de l'Emploi et du Travail (1995), le nouveau système mis en place en mai 1995 aurait permis

4. Source: chiffres Ministère de l'Emploi et du Travail, ONEM

la création de 2000 emplois équivalents temps plein, en extrapolant sur une année les heures enregistrées à partir de mai 95.

5. COÛT ET FINANCEMENT DES CRÉATIONS DIRECTES D'EMPLOI PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Si, au total, les dépenses liées aux politiques actives ne cessent de croître, passant de 64,3 milliards en 1985 à 91,2 milliards en 1993, l'évolution des dépenses relatives aux créations directes d'emplois n'est pas identique; de 1985 à 1993, elles ont diminué en terme nominal, passant de 38,3 milliards à 37,1 milliards. Cette diminution est le résultat conjugué de deux facteurs, l'effet des plans d'austérité et les mutations en ce qui concerne les modalités de financement de certaines de ces mesures. Le Tableau 4 reprend le coût des principales mesures de création directe d'emplois en % du PIB et en % du total des dépenses de politiques d'emploi hors indemnisation du chômage et prépensions. Depuis 1978, les politiques de l'emploi se sont orientées progressivement vers des mesures incitatives, à première vue moins coûteuses, au détriment des créations directes d'emploi. On est passé des emplois publics aux ALE, en passant par les différentes formules de CST, et autres PRIMES. Fondamentalement les activités exercées dans le cadre de ces emplois sont restées identiques, seules les conditions de leur financement et le statut des personnes a évolué, et pas toujours dans la direction d'une intégration dans le marché normal du travail.

**TABLEAU 4 Evolution des dépenses de création directe d'emploi (85-93) en % du PIB et création directe d'emploi en % des politiques actives<sup>5</sup>**

|   | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Création directe d'emploi                             | 0,81 | 0,61 | 0,56 | 0,51 | 0,52 | 0,51 |
| Politiques actives                                    | 1,50 | 1,28 | 1,23 | 1,21 | 1,23 | 1,24 |
| Création directe d'emploi en % des politiques actives | 54   | 48   | 46   | 42   | 42   | 41   |

**B. Les créations d'emploi et la satisfaction des besoins non couverts par le marché**

La reconnaissance de l'existence de besoins non couverts par le fonctionnement du marché ne date pas d'hier et en particulier ne correspond nullement à l'émergence des taux de chômage élevés. Ce qui est nouveau par contre depuis 1975, c'est le déplacement de l'objectif du **besoin** vers l'**emploi** permettant de le satisfaire.

1. AVANT 1975: EXTERNALITÉS

Dans un premier temps, et dans un contexte de plein emploi, la satisfaction de besoins non assurée par le marché se fonde sur l'existence d'externalités ou sur la notion de biens collectifs. Certains des services qui actuellement sont considérés

5. Source: Ministère de l'Emploi et du Travail

comme des services de proximité sont offerts, sous des modalités diverses du point de vue de leur financement, par les administrations locales ou autres ou dans certains cas dans le cadre des entreprises. Les services d'aide ménagère ou d'aide familiale sont organisés dans le cadre des CPAS, par exemple. Des services de garde d'enfants, de crèches essentiellement, sont parfois organisés dans le cadre des entreprises. L'élément essentiel qui caractérise les employés qui prestent ces services est qu'ils sont intégrés dans le circuit normal du travail, en termes de statut comme de conditions de travail. La solvabilisation de la demande est assurée soit par les pouvoirs publics qui fixent le prix des services, soit par les entreprises pour lesquelles on peut considérer que le service offert est assimilable à un avantage en nature.

## 2. APRÈS 1975: OBJECTIF EMPLOI

Après 1975, en fait à partir de 1978, un glissement s'opère: en même temps que des difficultés budgétaires, notamment au niveau des communes, amènent à réduire certaines prestations offertes, la satisfaction de besoins non satisfaits par le marché est proposée par la création d'emplois particuliers, organisés dans un circuit différent du marché du travail. Le Cadre Spécial Temporaire en est la première concrétisation. Le point central de cette initiative réside cependant plus dans la mise au travail de certains chômeurs que dans la satisfaction de besoins nouveaux: le caractère temporaire de ce cadre suppose en effet que ce ne sont pas les besoins qui sont au centre des préoccupations mais uniquement la résorption du chômage de certaines catégories de salariés, l'hypothèse sous-jacente à l'aspect temporaire étant double, à savoir le caractère supposé transitoire du chômage et la volonté d'assurer aux chômeurs un passage temporaire dans ces formes d'emploi leur permettant un accès ultérieur au marché "normal du travail". Si l'on peut encore parler d'externalités, c'est à propos de l'emploi en tant que tel et non pas du fait du service ou du bien produit. Les développements et aménagements du Cadre Spécial Temporaire, tels que les TCT, Prime, ACS, ... ont progressivement reconnu à la fois la permanence du besoin couvert et de la relation d'emploi. Le champ couvert par les activités pouvant être assurées dans le cadre de ces programmes successifs a peu ou pas varié, comme le montre la brève description de chacun de ces programmes. Ce qui est également resté constant, en fin de période, c'est le nombre d'emplois créés par ces mesures, si l'on excepte le pic de 1989. Le nombre total d'emplois créés plafonne en-deça des 90000. On peut supposer que cela est dû essentiellement aux contraintes budgétaires, ce qui donne une mesure des montants que les pouvoirs publics sont disposés à consacrer à la création d'emplois qui sont finalement assez proches de certains emplois de proximité. Par contre, si ce nombre n'est pas le résultat des limites imposées par les pouvoirs publics eux-mêmes, il est alors indicatif de la demande potentielle qui s'adresse aux activités pouvant entrer dans le cadre des programmes considérés, c'est-à-dire essentiellement les activités non marchandes et ne pouvant être assurées par les entreprises privées.

Ceci pose évidemment la question du financement possible de services de proximité qui recouvrent en principe des activités plus larges que celles assurées par les programmes de création directe d'emploi. Comment concilier d'une part une volonté marquée de diminuer les interventions directes destinées à créer des emplois, telle qu'elle s'est manifestée au cours de la dernière période, postérieure à 1989, et l'affirmation de vouloir développer et donc financer le développement d'emplois de proximité, dont il est dit que le problème majeur est d'en assurer la solvabilité de la demande.

## C. Nouveauté des besoins ou de leur mode de financement

---

Lorsque que l'on parcourt les différents travaux qui ont tenté de définir ce que recouvrent emplois et services de proximité, on est frappé à quel point nombre de ces activités sont en fait des activités qui pourraient être assurées par le biais d'emplois à caractère public ou sont des activités rendues nécessaires par certaines insuffisances ou mauvais fonctionnement des institutions publiques ou para-publiques. Trois exemples permettent de mieux cerner le problème.

### 1. L'AIDE AUX PERSONNES ÂGÉES ET LA CHARGE PESANT SUR LES JEUNES GÉNÉRATIONS

Le discours ambiant est généralement de dire que la charge pesant sur les jeunes générations du fait du vieillissement de la population devient trop importante. Réforme des pensions au profit d'un système de capitalisation, aménagement de la péréquation, tout concourt à renforcer ce sentiment de surcharge du poids des générations les plus âgées. Or, parallèlement, on reconnaît que le vieillissement de la population implique des besoins en matière de services qui ne sont pas actuellement couverts: soins à domicile, ... Les contradictions du discours sont peut-être clairement apparues en France. Alors que la volonté des pouvoirs publics français est de réformer le système des pensions, en particulier certains régimes publics, le président Chirac et son gouvernement annonçaient quelques temps auparavant l'idée d'une allocation de dépendance pour les personnes âgées, idée abandonnée par la suite du fait de son coût trop important.

### 2. L'AIDE ET LE RATTRAPAGE SCOLAIRE ET LA RESTRUCTURATION ET LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT

L'aide et le rattrapage scolaire sont des activités de proximité qui sont régulièrement évoquées. Ici également on peut s'interroger sur la pertinence qu'il y a à dégager du personnel de l'enseignement et à confier l'aide et le rattrapage scolaires sans doute à d'anciens enseignants ou à des jeunes dont la formation les destinait à l'enseignement. Si le niveau d'éducation et de formation est toujours reconnu comme un facteur de croissance, de progrès technologique et donc source d'externalité, pourquoi ne pas assurer la prestations de ces services dans le cadre du système scolaire, comme c'est le cas dans certains pays?

### 3. LE DÉBAT SUR LE FONDS DES EQUIPEMENTS ET SERVICES COLLECTIFS

Ce problème illustre de façon évidente que la question épineuse et centrale est bien sûr celle du financement. Le Fonds des Equipements et Services collectifs servait au financement partiel d'une série d'activités entrant directement en ligne de compte lorsqu'on évoque les services de proximité: garde d'enfants malades, aide aux personnes âgées... Or une partie de ces activités, dont le financement était assuré en partie par ce Fonds, sont menacées parce que le Fonds n'est plus alimenté. Il n'a jusqu'à présent pas été possible de tracer des pistes de financement pouvant assurer la pérennité de ces activités dont une partie importante serait remise en cause. A moins de supposer que l'alternative serait d'accroître la quote-part du consommateur dans le financement de ces services, ce qui risquerait de rendre cette demande en partie insolvable, il faudra bien trouver une source publique de financement.

## D. Quels prix pour quelle demande?

---

### 1. DU CST AUX ALE: DEMANDE FAIBLE OU MOYENS LIMITÉS

Le nombre limité des emplois créés dans le cadre des programmes spéciaux du marché du travail, le recours relativement restreint aux ALE sont des éléments qui poussent à s'interroger sur l'importance de la demande potentielle de services de proximité. Dans la première phase de la politique du marché du travail en Belgique (1974-1982), des projets de création d'emploi que l'on peut sans hésiter classer comme emplois de proximité ont vu le jour. Les cellules de reconversion, issues des fermetures industrielles ou d'entreprises de services ont ainsi pour certaines d'entre elles été l'occasion de mise sur pied de véritables entreprises de services de proximité, certaines ont pu se développer et subsister, telles que la Centrale des Soins à Domicile, issue de la cellule de reconversion de la clinique Edith Cavell; d'autres par contre n'ont pas pu se développer, ce fut le cas de la cellule des salariés de Glaverbel Gilly avec le projet d'entreprise de rénovation et d'isolation du bâtiment. L'analyse de ces différentes cellules de reconversion, des raisons de leur échec ou de leur réussite serait très certainement utile du point de vue de la connaissance de la demande pour les emplois de proximité.

Il est généralement reconnu qu'une partie importante des services de proximité que l'on veut développer sont actuellement offerts dans le cadre de l'économie clandestine. Il s'agit dès lors moins d'un problème de solvabilisation de la demande que d'un problème de transfert de la demande du secteur informel vers le secteur formel. Concernant certaines activités comme les activités domestiques, des tentatives multiples ont déjà été faites comme l'octroi d'avantages fiscaux pour les personnes déclarant du personnel domestique. Les ALE participent de cette même idée. Le nombre d'utilisateurs encore limité des ALE semble indiquer que ce transfert reste difficile, dans les conditions actuelles de financement et de fonctionnement (notamment la limitation du nombre d'heures par personne qui encourage la fraude sur les heures qui peuvent être travaillées au-delà). Il serait particulièrement intéressant de voir quelles activités ont pu, ou au contraire n'ont pas pu, se développer dans le cadre des programmes existants de création d'emplois.

### 2. DURÉE DU TRAVAIL ET EMPLOIS DE PROXIMITÉ

Une partie des besoins de services de proximité est induite par l'existence de journées et de temps de travail encore fortement contraignants. Certaines des activités de services de proximité sont des activités à très faible productivité, et pour certaines à très faibles exigences en terme de qualification du travail. Le niveau moyen d'éducation des chômeurs, même de longue durée, est de loin supérieur au niveau de qualification qu'exigerait nombre d'emplois de proximité. Pourquoi dès lors encourager la production de telles activités dans la sphère marchande, alors qu'une diminution de la durée du travail permettrait de rendre certains de ces besoins caduques ou sans doute moins nécessaires et de concentrer plus de facteur travail vers des activités plus productives et donc source d'amélioration du bien-être. Le maintien artificiel de durées du travail trop élevées en regard des gains de productivité n'est-elle pas source de gaspillage?

## E. Emplois de proximité et statut

---

Si de nombreux intervenants dans le débat sur le développement des emplois de proximité insistent sur la nécessité d'offrir aux personnes qui offriraient ces

services de proximité un statut équivalent aux autres salariés du circuit normal du travail, les expériences actuelles d'emplois de proximité sont en général assorties du développement de statuts particuliers, confinant sans doute les services de proximité dans un segment du marché du travail peu attirant. Certaines activités de services qui pourraient se diversifier vers la production de services de proximité, comme les entreprises de nettoyage, n'offrent déjà pas toujours des conditions de travail et de rémunérations parmi les meilleures (bas salaires, horaires coupés, temps partiel...) alors qu'elles opèrent dans un marché du travail tout à fait standard. Ce problème de statut se pose d'autant plus si on examine le développement de services de proximité du point de vue d'une analyse par genre. Bon nombre d'emplois de proximité, et clairement ceux dont on voit plus facilement comment ils pourraient être développés, sont des postes de travail fortement féminisés. Si l'on se place dans une optique d'Egalité des Chances, qui est également une priorité dégagée lors du sommet d'Essen, la question du statut est donc essentielle, faute de voir s'accroître les inégalités sur le marché du travail.

Cependant, si le statut est essentiel, et que l'on admet qu'il faut un statut "normal", entre autres en matière de Sécurité sociale, le coût de création de ces emplois risque d'être fort élevé.

## **F. Conclusion**

---

Depuis le début de la crise de l'emploi en Belgique, les pouvoirs publics ont tenté de résorber en partie le chômage en créant directement ou en encourageant la création d'emplois dans des activités que le secteur marchand n'assure pas spontanément, soit que ces activités aient un caractère de service collectif, soit que le prix à payer par le consommateur potentiel soit trop élevé.

L'évolution des politiques du marché du travail depuis 1978 a cependant été caractérisée par une diminution des moyens financiers mis à la disposition de ces créations d'emploi, en termes réels et en part relative, surtout pour des raisons d'ordre budgétaire. Par ailleurs, les économies à réaliser dans la Sécurité sociale peuvent également mener à une diminution de la prestation de certains services, telles que des prestations de kinésithérapie, associées à des prestations de "confort". On peut imaginer que de tels services puissent ultérieurement être assurés dans le cadre d'organisation de services de proximité.

Mais dans ce cas, ne se prépare-t-on pas à en fait assurer un transfert du financement de certaines activités et services, de la Sécurité sociale ou des pouvoirs publics, vers les particuliers. L'idée de chèques-service participe du même mouvement: en accordant une partie des augmentations salariales sous forme de chèques-service, non seulement on contraint la consommation des ménages, mais on réalise dans les faits un prélèvement supplémentaire sur le facteur travail, en les contraignant à acquérir des services dont ils peuvent éventuellement assurer eux-mêmes la production, en les privant simultanément de la possibilité d'acquérir des biens et services dont la production domestique est difficile ou impossible.

En période de contrainte budgétaire forte et de blocage salarial, les possibilités de financement semblent d'autant plus limitées que les moyens nécessaires à la solvabilisation de la demande semblent beaucoup plus importants que ceux qu'il a été possible de dégager actuellement, *via* les créations d'emploi sous statuts particuliers ou *via* le système des ALE.

## Services de proximité et chômage: quels sont les enjeux?

FRANS SPINNEWYN  
(CENTRUM VOOR ECONOMISCHE STUDIËN,  
KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN)

Texte traduit du néerlandais

Le développement des services de proximité a pour objectif de contribuer à la résorption du chômage. En effet, dans de nombreuses circonstances, certains individus exécutent avec peine des tâches que des voisins pourraient réaliser avec plus de facilité. Une redistribution des tâches pourrait par conséquent accroître le bien-être, *a fortiori* lorsqu'elle procure un emploi et un revenu à un chômeur. On observe d'une part une insatisfaction des besoins en prestations de services et d'autre part la présence de sans emplois peu qualifiés et menacés d'exclusion qui pourraient exécuter ces prestations. Les initiatives en matière de service de proximité visent précisément à remédier à cette situation de chômage.

L'écart entre l'offre et la demande résulte de l'imposition des transactions marchandes, nécessaire pour assurer le financement des dépenses publiques. Il s'ensuit un "coin" entre le coût pour le demandeur de la prestation (le salaire brut) et le bénéfice pour le prestataire de service (le salaire net). Ce "coin" a pour conséquence que certains besoins demeurent insatisfaits car la différence entre coût et bénéfice est trop élevée compte tenu des prélèvements obligatoires. Un différentiel moins élevé entre salaire brut et salaire net fait augmenter le nombre de cas où offre et demande peuvent se rencontrer. Le travail au noir disparaîtrait dans la plupart des cas s'il était taxé de façon normale.

Il faut remarquer que l'imposition des transactions implique également un bénéfice. Sans la contribution prélevée sur la prestation de service, il faut nécessairement soit diminuer le niveau des dépenses publiques, soit augmenter d'autres formes d'imposition. Les cotisations sociales permettent le cas échéant le versement d'un revenu de remplacement ou le remboursement des soins de santé. De même, sans les cotisations sociales, l'individu ne peut compter que sur son épargne personnelle, sur une assurance privée ou en dernier recours sur le minimex.

En évaluant les propositions visant à stimuler le développement des services de proximité, par exemple *via* l'introduction d'un système de "chèques-service" avec exonération fiscale ou para-fiscale, on se doit de toujours garder à l'esprit cette double perspective: si la diminution du "coin" a pour effet de créer de l'emploi, elle fait également subir une perte au Trésor public et à la Sécurité sociale *via* des effets d'aubaine. Par la sélectivité, on peut différencier en partie les emplois nouvellement créés des emplois existants et par là-même diminuer l'opportunité pour les employeurs de profiter d'avantages financiers pour des emplois qui auraient de toute façon existé en l'absence de mesure.

Les propositions pour stimuler les services de proximité sont à considérer dans la plupart des cas comme des mesures sélectives visant à favoriser l'emploi. Afin de juger leur efficacité et éventuellement les améliorer, il est indiqué de les comparer avec les autres mesures de résorption du chômage: la modération salariale, le

financement alternatif de la Sécurité sociale, l'action des Agences locales pour l'Emploi (A.L.E.), les subsides à l'embauche et la réduction du temps de travail.

## **A. Un cadre économique pour l'analyse des services de proximité**

---

Les initiatives concernant les services de proximité peuvent être comprises par le biais d'une simple description de la répartition du temps au sein de chaque famille<sup>1</sup>. Le temps total disponible des membres de la famille est divisé entre temps consacré au travail rémunéré, temps consacré aux tâches ménagères et temps libre. Le temps occupé par le travail rémunéré joue un rôle crucial dans la satisfaction des besoins. Il assure le revenu nécessaire pour l'achat de biens et services au secteur marchand. Les dépenses marchandes permettent aux ménages de profiter des gains de productivité dus à la spécialisation du travail et aux rendements d'échelle spécifiques à la production marchande de biens et services. En combinaison avec le temps consacré aux tâches ménagères et au temps libre, ces dépenses permettent à la famille de satisfaire ses besoins. L'auto-production du ménage se caractérise par une faible productivité parce qu'un groupe limité de personnes doit exécuter une grande diversité de tâches.

Par ailleurs, les transferts sociaux augmentent le pouvoir d'achat de la famille. Les dépenses collectives complètent les dépenses privées et contribuent à déterminer le bien-être des familles. Afin de financer les transferts sociaux et les dépenses publiques, on prélève des impôts directs et des cotisations sociales sur le revenu du travail et des contributions indirectes lors de l'achat de biens ou de services.

Le temps de travail rémunéré de l'ensemble du ménage est déterminé par la demande pour les capacités de chacun des membres de la famille et par le taux de rémunération de ce travail. Le revenu qui découle de ce travail rémunéré, diminué des impôts et augmenté des transferts sociaux, permet d'acquérir les biens et services qui permettent non seulement de satisfaire des besoins mais aussi de gagner du temps. Au fur et à mesure que des nouveaux biens (machines à laver, lave-vaisselle, ...) apparaissent sur le marché et que le revenu disponible rend leur acquisition possible, du temps libre est dégagé qui peut être consacré à d'autres activités. A côté des prestations de services spécialisés (soins médicaux, coiffure, ...) pour lesquelles on est quasi obligé de passer par le marché, une gamme de services (nettoyage, petits travaux de peinture, jardinage, réparations diverses, ...) peut, en fonction des aptitudes et du revenu disponible, soit être auto-produits par les ménages, soit être demandés à des personnes hors de la cellule familiale.

En cas de sous-traitance, diverses possibilités sont envisageables. Le ménage peut faire appel à une entreprise spécialisée ou à un indépendant et partant, payer impôts et cotisations sociales sur ces prestations. Le ménage peut aussi conclure un contrat informel avec une personne que l'on va payer pour la prestation mais à l'insu des autorités administratives. La prestation échappe ainsi frauduleusement au paiement de l'impôt et des cotisations sociales. Le ménage peut encore s'inscrire dans un réseau informel (famille, amis, voisins, ...) dont les membres s'entraident sans compensation financière. Dans ces réseaux d'échanges de services, la contre-prestation consiste à mettre à disposition ses propres capacités et son temps libre. Certaines initiatives récentes en matière d'échanges organisés

---

1. Cette description se base sur la nouvelle théorie du consommateur telle qu'elle est élaborée par Lancaster (1971); certains travaux utilisent le concept de services de proximité (Blanchet (1994) et Blanchet et Ravalet (1995)).



de services conduisent à des définitions d'unités (en temps/dollar) qui renforcent la réciprocité entre les prestations<sup>2</sup>. Enfin, pour certains services (éducation des enfants, garde des enfants, soins aux personnes âgées), les familles peuvent s'appuyer sur des initiatives subsidiées déjà existantes.

Les propositions relatives au développement des services de proximité se situent souvent dans des domaines où les prestations de services par des membres de la famille et les prestations de services par des personnes extérieures au ménage sont interchangeables: les aptitudes nécessaires ne demandent pas une qualification poussée ou sont faciles à acquérir. La sous-traitance de ces tâches permet aux membres du ménage d'augmenter le temps libre ou de libérer du temps pour l'activité rémunérée exercée hors de la cellule familiale. En cas de rationnement du temps, le ménage écarte en priorité les tâches les plus désagréables ou les plus monotones. Le manque de temps se fait encore plus criant lors de la survenance d'un besoin soudain et impératif, qui sans aide extérieure ne pourrait que difficilement être intégré dans l'emploi du temps habituel. Le manque d'expérience pour des tâches que l'on ne doit pas exécuter fréquemment est une raison supplémentaire pour sous-traiter l'activité. Certains besoins, tels la garde d'enfants pour les jeunes couples ou l'aide aux personnes âgées, sont liés à l'âge.

Les familles disposant d'un haut revenu ont plus facilement tendance à déléguer certaines tâches à l'extérieur du ménage que les familles disposant d'un revenu faible. Il faut en effet prendre en compte les possibilités de substitution. Dans le cadre de son travail rémunéré, l'individu réalise le plus souvent une activité spécialisée et est moins facilement remplaçable que dans l'exécution d'une tâche ménagère ou domestique. La décision de faire exécuter par une aide extérieure des tâches potentiellement auto-produites dépend de la différence entre la rémunération de son propre travail et le coût de celui d'un prestataire extérieur. Cette différence joue d'autant plus si certains membres de la famille peuvent adapter le temps consacré à leur travail rémunéré. Une personne qui a le choix de travailler soit quatre jours soit cinq jours par semaine, fait dépendre ce choix notamment de la comparaison entre le salaire supplémentaire dû au cinquième jour de travail et le prix à payer (éventuellement au noir) pour assurer par exemple l'entretien de la maison. Quand la possibilité de ce choix n'existe pas et qu'il y a rationnement en temps de travail rémunéré, l'échange de services sans compensation monétaire est probablement davantage privilégié lorsque la sous-traitance de certaines activités est envisagée.

Lorsque les prestataires de services sont facilement interchangeables, il est possible de satisfaire les besoins en recourant aux services de connaissances, membres de la famille, amis ou voisins, selon le principe de la réciprocité ou contre paiement. Pour les besoins ayant un caractère durable ou les prestations exigeant un niveau de qualification plus élevé, il est parfois possible de faire appel à un membre extérieur au groupe des personnes connues tout en maintenant le caractère informel de la relation en faisant appel à un individu pour qui la tâche à effectuer est une activité plus ou moins occasionnelle. A long terme toutefois, le prestataire doit être une personne pour qui la prestation réalisée constitue son activité rétribuée ordinaire et qui est en conséquent soumise à l'impôt. Le prestataire porte alors ces prélèvements au compte du demandeur. La sous-traitance devient dès lors moins attrayante. Au total, l'impôt conduit à une distorsion: beaucoup de travaux sont réalisés de manière peu professionnelle et induisent une perte de temps importante comparativement à l'approche de professionnels qui par ailleurs, disposent du temps nécessaire.

---

2. Pour un aperçu, voir Watteau (1995).

Cette description sommaire de la gestion du temps au sein de la famille permet les conclusions suivantes. La sous-traitance de prestations de service contre paiement augmente à mesure que le revenu global de la famille augmente, à mesure que la différence entre la rémunération du travail rétribué des membres de la famille et du coût brut de la prestation s'accroît et en fonction de la flexibilité du temps de travail rémunéré. Etant donné que le revenu global de la famille et le taux de rémunération du travail rétribué sont fortement corrélés, les demandeurs potentiels de prestations de service se concentrent dans les moyens et hauts revenus. La probabilité que des prestations soient sous-traitées hors de la cellule familiale augmente dans les familles à deux revenus. Les formes de prestations pour lesquelles on est le plus facilement remplaçable ou qui ont un caractère éphémère sont les premières à entrer en ligne de compte. Lorsque c'est possible, les prélèvements fiscaux et para-fiscaux afférant à ces prestations sont évités par le biais de contrats informels: *via* le travail au noir mais aussi grâce à l'échange de services. L'échange de services est principalement utilisé par les classes de revenus moyens à faibles ainsi que les ménages à un seul revenu. A côté de cela, il existe également des besoins liés à l'âge, tels l'assistance aux personnes âgées.

Les besoins potentiels en prestations de services ne sont pas uniformément répartis dans la population. Une mesure uniforme, comme le paiement d'une partie du salaire sous forme de chèques-service afin de stimuler les services de proximité ne semble dès lors pas conseillée. Le caractère incertain de l'assistance aux personnes âgées demande une approche actuarielle. Il paraît par conséquent plus adéquat de régler cette demande dans le cadre d'une assurance-dépendance. Cette problématique sort du cadre de cette contribution.

## **B. “Coin” fiscal et para-fiscal, coût du travail et besoins insatisfaits**

---

Les propositions relatives aux services de proximité se basent pour la plupart sur la même observation. D'un côté, il existe des besoins insatisfaits en matière de services dans certaines familles et d'autre part, il y a des chômeurs peu qualifiés et difficilement réintégrables au sein du système productif actuel mais capables de répondre aux besoins de ces familles. La solution consiste à coupler le chômage involontaire au sein de certaines familles avec la demande latente de services dans d'autres familles.

Le terme “besoins insatisfaits” demande une explication complémentaire. La totalité des besoins existants ne sera jamais satisfaite; il faut donc déterminer un prix que les familles demandeuses soient prêtes à payer et contre lequel les chômeurs acceptent de prêter les services désirés. Les partisans du développement des services de proximité supposent (affirment) que l'offre et la demande ne se rencontrent pas à cause du coût fiscal et para-fiscal de l'emploi ordinaire. Avant d'examiner cette question, il faut remarquer que l'offre et la demande ne se rencontrent pas davantage lorsque les familles individuelles se disent en principe prêtes à contribuer pour les équipements publics alors que le fait d'être disposé à payer est en pratique escamoté si elles peuvent profiter de ces biens collectifs sans rien déboursier. Dans les deux cas, une solvabilisation différente de la demande latente serait souhaitable et par conséquent d'autres solutions devraient être trouvées. Dans le cadre d'une approche économique de l'intégration des chômeurs peu qualifiés *via* des prestations de services dits de proximité, la prise en compte de services collectifs, comme l'amélioration de la qualité de l'environnement, conduit à la confusion. Par conséquent, les services de proximité correspondant à des besoins ayant un caractère collectif ne sont pas pris en compte dans cette contribution.

Le développement des services de proximité est considéré comme une réponse au chômage involontaire. Une personne est en chômage involontaire lorsqu'elle désire -et est capable de- exercer le travail rétribué de quelqu'un d'autre contre la même rémunération mais ne peut réaliser ce souhait. Dans ce cas, l'offre de travail dépasse la demande. Cette situation de déséquilibre peut être résolue par la baisse des salaires. La baisse des salaires implique en effet une diminution du coût du travail pour l'employeur et permet une diminution du prix de production. Cette diminution de prix stimule la demande et résorbe ainsi le chômage par une augmentation du volume de la production. Quels sont les facteurs qui empêchent cette diminution du coût salarial et la résorption du chômage?

En premier lieu, le salaire détermine en partie le niveau de productivité des travailleurs. La productivité d'un individu travaillant pour un salaire inférieur à celui des autres travailleurs a toutes les chances d'être faible parce qu'il a peu à perdre s'il preste au-dessous du niveau exigé et est licencié pour cette raison. En effet, lorsque les salaires sont bas, la perte de revenu disponible d'un travailleur licencié est faible, étant donné l'allocation de chômage. Il s'ensuit que les salaires des travailleurs sont plafonnés vers le bas si on veut obtenir un niveau de productivité suffisamment élevé tout en procurant au chômeur un revenu le maintenant au-dessus du seuil de pauvreté. Il importe donc de préserver une différence suffisante entre la rémunération des travailleurs les moins payés et la compensation reçue par les chômeurs afin d'optimiser la productivité du travail.

En deuxième lieu, les salaires sont déterminés par négociation entre partenaires sociaux. Si l'élasticité de la demande de travail par rapport aux salaires est faible, et c'est le cas à court terme, alors la croissance en postes de travail sera proportionnellement faible par rapport à la concession en matière salariale. Même si les syndicats se rendent compte que les cotisations sociales des travailleurs financent en fait le coût du chômage, il reste plus favorable du point de vue du travailleur d'accepter une situation où l'on ne peut pas atteindre le plein emploi dans un contexte où l'élasticité de la demande de travail par rapport au salaire est peu élevée.

En troisième lieu, et dans le même ordre d'idée, le salaire d'un emploi moins qualifié à temps plein peut être insuffisant pour faire passer ces travailleurs au-dessus du seuil de pauvreté. Contrairement aux Etats-Unis, notre société a choisi d'instaurer un salaire minimum assez élevé pour que le travail garantisse toujours d'échapper à la misère. Même sans salaire minimum légal, le niveau des allocations de chômage et celui du minimex déterminent un salaire minimum en-deçà duquel on n'est pas disposé à travailler. Socialement, le chômage qui résulte de ces règles institutionnelles n'est pas considéré comme une raison suffisante pour diminuer allocations et salaire minimum, l'incidence beaucoup plus faible de la pauvreté en Europe qu'aux Etats-Unis étant pour beaucoup une justification suffisante à leur existence.

En conséquence, on peut conclure qu'un mécanisme qui viserait à assurer la résorption du chômage par une diminution des salaires ne constitue pas une solution si l'on veut maintenir la pauvreté à un niveau socialement acceptable. Il faut dès lors chercher d'autres solutions pour endiguer le chômage des moins qualifiés.

## C. Exonération des cotisations sociales *versus* subsidiation

---

Dans un projet de société visant à permettre à chaque famille d'obtenir un revenu *via* le travail rémunéré ou les transferts sociaux garantissant un niveau de vie

acceptable, il est impossible de résoudre le problème du chômage en laissant baisser les salaires. Cependant, le coût salarial comprend à la fois le revenu net qui revient au travailleur et les cotisations de Sécurité sociale et autres prélèvements obligatoires. Certaines propositions visent à diminuer le coût du travail des chômeurs peu qualifiés en exonérant les nouveaux emplois pour lesquels ils pourraient être engagés du paiement des cotisations sociales. Cette exonération est similaire -mais plus sélective- que la proposition de supprimer les cotisations patronales pour tous les travailleurs peu qualifiés: on tente par la diminution du coût du travail de rendre le travailleur "rentable" en évitant de le faire passer en dessous du seuil de pauvreté.

En fait, la proposition d'exonérer les bas salaires des cotisations sociales déplace le problème mais ne le solutionne pas. Lorsqu'un employeur engage un travailleur, il doit se soucier non seulement que la productivité du travailleur soit suffisante pour justifier son salaire durant la période d'emploi mais aussi lorsque ce salaire à cause de chômage, de maladie, d'invalidité ou de vieillesse ne pourra plus lui être versé. Si durant la période d'emploi aucune réserve n'est constituée pour fournir un revenu de remplacement le cas échéant, cela devra se faire plus tard de façon beaucoup moins appropriée, par exemple en rognant sur les prestations sociales des autres travailleurs que l'on oblige ainsi à combler les déficits. En d'autres mots, le problème du financement des revenus de remplacement est simplement reporté dans le futur: alors que l'on ne pourra que constater qu'un même budget doit être utilisé au bénéfice d'un plus grand nombre, il faudra donc diminuer les prestations au bénéfice de chacun.

Il est largement admis que le revenu net des travailleurs les moins qualifiés ne peut pas être abaissé sans contraindre ces gens à la pauvreté. Etant donné que le groupe des moins qualifiés a précisément un risque plus élevé de tomber au chômage, la politique doit veiller à la mise en réserve de moyens financiers durant leur période d'emploi pour les protéger de la pauvreté en cas de perte de celui-ci. Le problème de la pauvreté reste non résolu si l'on se contente de fournir au travailleur peu qualifié un revenu décent durant sa seule période d'emploi. Il faut veiller à ce qu'il continue de jouir d'un niveau de vie acceptable même lorsqu'il ne travaille plus.

Les partisans du développement des services de proximité font remarquer avec raison qu'il existe des besoins potentiels insatisfaits qui pourraient être comblés par ces chômeurs mais qui ne le sont pas faute d'une demande solvable. Offre et demande ne peuvent se rencontrer notamment à cause des prélèvements fiscaux et para-fiscaux sur toute transaction marchande, prélèvements servant à financer biens collectifs et transferts sociaux. Comblé ce fossé en supprimant les cotisations sociales ne constitue néanmoins pas une solution. Durant leur période d'emploi, les anciens chômeurs peuvent se garantir par leur salaire un niveau de vie suffisant. Mais sans cotisations sociales, cela n'est plus le cas s'ils perdent cet emploi. Lorsqu'on supprime les cotisations de Sécurité sociale pour rendre possible la création d'emplois, on se contente de reporter le problème de financement des revenus de remplacement dans le futur. De façon inverse, et peut-être plus grave encore, on encourage ainsi le manque de prévoyance en n'accumulant pas les moyens nécessaires au financement de ces prestations. On enregistre donc un coût fautif pour l'emploi des travailleurs peu qualifiés en ne tenant pas compte des cotisations sociales. L'emploi est ainsi erronément considéré comme rentable alors qu'il ne permet de pourvoir qu'à la subsistance matérielle immédiate.

Cela n'empêche pas certaines formes d'emploi, qui du point de vue de l'employeur sont insuffisamment productives pour justifier non seulement un revenu décent mais encore le paiement des cotisations sociales, d'être cependant - d'un point de vue social- désirables. La seule méthode raisonnable est de dégager

des moyens pour subventionner les salaires et ainsi permettre le paiement des cotisations sociales. Le financement de ces subsides salariaux oblige l'Etat à faire face immédiatement au problème de la répartition des charges futures qui sont liées à ces emplois.

Les partisans de l'exonération peuvent soutenir qu'il ne s'agit là que d'une différence comptable. Si les personnes peu qualifiées qui sont au chômage trouvent un emploi, une fois l'exonération instaurée, elles ne sont plus alors à charge du budget public et c'est le résultat recherché. Mais si le fait que l'on peut néanmoins prélever immédiatement les cotisations sociales et augmenter le niveau de subsides de cette somme fait peu de différence, c'est une raison de plus pour plaider en faveur de l'orthodoxie comptable. S'il apparaît que l'équilibre budgétaire ne permet pas l'allocation de ces subsides, c'est une preuve que la suppression de l'obligation de cotiser n'est pas budgétairement supportable à terme. La voie plus difficile de l'orthodoxie comptable où les cotisations sociales sont subsidiées, comme cela se pratique dans l'opération Maribel, devrait éviter des difficultés budgétaires futures: on s'y soucie de dégager des moyens suffisants pour la Sécurité sociale. Ce procédé est plus rigoureux car les fonds pour le financement des subsides doivent être trouvés immédiatement.

L'argument qui est développé ci-dessus se place dans le cadre d'un système de capitalisation. Pour chaque emploi, des primes sont retenues et capitalisées de façon à constituer *in fine* un capital suffisant pour assurer le paiement d'un revenu de remplacement. Mais, *mutatis mutandis*, le même argument est valable dans un système d'enveloppes dans lequel les primes perçues aujourd'hui sont utilisées pour financer les allocations versées aujourd'hui. On s'assure par la constitution de réserves que les surplus des bonnes années soient suffisants pour couvrir les déficits des mauvaises années. Lorsqu'on laisse croître les postes de travail ne générant pas de cotisations sociales, on augmente de fait le nombre d'ayant-droits sociaux. Sans réserves, cela ne peut que conduire à des difficultés. L'obligation faite de payer les cotisations sociales en toutes circonstances a pour objectif d'imposer une certaine discipline à la politique économique et sociale. Même lorsque ces cotisations sociales sont payées grâce à des subsides grevant le budget courant, la situation est différente, pour deux raisons.

Premièrement, l'emploi ainsi subventionné est bien un emploi à part entière qui non seulement assure un revenu au travailleur dans l'immédiat mais aussi dans le futur. Le salaire gagné est la garantie immédiate pour le travailleur d'échapper à la pauvreté et les allocations sociales sont également une assurance contre la misère du travailleur qui frappé par le chômage, la maladie, l'invalidité ou la vieillesse ne reçoit plus de salaire. Par le paiement de cotisations sociales sur son travail, le travailleur se voit par là-même ouvrir un droit. Une création d'emploi n'offrant pas cette perspective est insatisfaisante: exonérer un emploi du paiement des cotisations sociales peut donc se révéler léger. Si procéder de la sorte permet de faire rapidement avancer les choses, l'absence de financement pour les droits ouverts peut mettre en danger tout le système de la Sécurité sociale.

Deuxièmement, grâce à la subvention des cotisations sociales en cas de création d'emploi, la charge est supportée par le budget courant. Cela permet aux pouvoirs publics de savoir s'ils pourront récupérer le coût du subside grâce aux bénéfices provenant de l'emploi créé. Ces bénéfices sont les économies réalisées en matière de versement du minimex et les prélèvements générés par la création d'emploi, que l'on peut dénommer "effets de récupération". A côté de ces gains, il existe aussi certains coûts dus à des effets d'aubaine puisque des emplois déjà existants ou qui auraient été créés sans intervention vont quand même bénéficier des subsides. Les budgets publics ne dégageront effectivement un profit de l'opération que si les "effets de récupération" sont plus importants que les effets d'aubaine. Le risque que les "effets de récupération" soient sur-estimés ou que les

effets d'aubaine soient sous-estimés sera supporté par le budget courant lors de l'imputation des cotisations sociales. La Sécurité sociale conserve ainsi les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Certains peuvent dire que la discipline budgétaire recommandée pour l'élaboration de dispositifs visant à stimuler la création d'emplois est exagérée. Les autorités entreprennent déjà peu en faveur des groupes sociaux les plus fragiles car leur poids dans la société est relativement faible. En imposant de comptabiliser les coûts exacts des initiatives, on diminue encore les chances qu'elles soient prises. En outre, d'autres politiques ne comptabilisent pas les coûts exacts: les centres de coordination des grandes entreprises, l'exonération du précompte mobilier, le traitement fiscal des pensions extra-légales et d'autres situations où les subsides ne sont pas explicitement pris en compte et dont on ignore le coût réel. Pourquoi dès lors exiger une telle discipline qui tienne compte des coûts de l'exonération des cotisations sociales et qui en imposant une enveloppe budgétaire pour la subvention limite de fait la création de nouveaux emplois?

En fait, il faudrait d'abord déterminer une enveloppe globale pour tous les traitements de faveur, enveloppe dans laquelle les subsides seraient puisés pour chaque dispositif d'exonération des prélèvements. Dans une première phase, la répartition des moyens entre les différentes destinations est réalisée. Dans une deuxième phase, l'utilisation de la partie de l'enveloppe allouée pour chacune des destinations est décidée. Même si le montant destiné à financer les subsides pour la création d'emplois n'est pas déterminé de façon optimale, il reste indiqué d'en arrêter le montant total, y compris les subsides implicites en raison de coûts non comptabilisés, disponible pour une période fixée et de rechercher comment ce montant pourrait être utilisé de façon optimale. On évite de cette manière une exploitation excessive du système conduisant à terme à des économies forcées dans la Sécurité sociale.

Les difficultés relatives au paiement des retraites des fonctionnaires est un exemple éclairant de la nécessité de comptabiliser tous les coûts. La retraite du fonctionnaire est considérée comme un salaire différé. Pour cette raison, il n'y a pas constitution de réserves pour assurer le paiement de ces pensions. Cette manière de procéder est défendable quand l'autorité publique est assez puissante pour respecter, dans tous les cas, ses engagements. Les pouvoirs publics sont en l'occurrence aidés par la discipline imposée *via* le mécanisme de péréquation. Toute hausse de salaire des fonctionnaires se répercute, du fait de la loi, par des hausses similaires des retraites. Il apparaît à présent que les autorités ont des difficultés à ne pas succomber à la tentation de déroger à ce principe. Dans ces circonstances, la sécurité juridique serait plus élevée si les pouvoirs publics avaient constitué des réserves pour ces pensions. Le coût d'engagement des fonctionnaires serait mieux déterminé si l'on prenait immédiatement en compte le coût de leur pension future.

Relancer l'emploi dans le secteur des services par l'exonération des cotisations sociales sous forme de chèques-service incorporés dans le salaire et exonérés de cotisations sociales ou par le système "Maribel réduit" conduit à une insécurité budgétaire. La non-prise en compte du coût des pensions lors de l'engagement des fonctionnaires est un exemple de ce qu'une telle politique peut amener comme difficultés. Il est indispensable de comptabiliser tous les coûts d'un emploi. Si les travailleurs ne peuvent pas bénéficier des allocations sociales, le statut au rabais qui leur est offert ne constitue dès lors pas vraiment une solution au problème du chômage. S'ils peuvent par contre bénéficier de prestations sans avoir contribué au financement de la Sécurité sociale, on crée alors un déficit dans le système.



Certaines propositions de développement des services de proximité prévoient le paiement de cotisations sociales. Comme les cotisations sont payées, les droits sont ouverts et le danger disparaît que, comme dans le cas des pensions des fonctionnaires, on ne revienne sur ses engagements. A cet effet, on peut utiliser le système d'une enveloppe pré-déterminée de subsides financés sur base du budget courant car ce système permet d'adapter le montant de l'enveloppe en fonction des disponibilités budgétaires. Parce que l'on ne peut se résigner face au problème du chômage involontaire, en particulier celui des moins qualifiés, une solution est nécessaire mais elle ne peut pas reporter les problèmes dans le futur.

La réforme de la Sécurité sociale tombe hors du champ de cette contribution bien que le mode de financement de la Sécurité sociale ait des conséquences pour le traitement para-fiscal des services de proximité. Le financement alternatif de la Sécurité sociale vise précisément, en réduisant le "coû" entre coût total et coût net du travail, à stimuler l'emploi. Le système à deux piliers qui fait une différence entre les revenus de remplacement, qui constituent une partie du coût du travail, et les autres prestations de la Sécurité sociale, dont tous les citoyens profitent et qui, tout comme l'enseignement, devraient être financés par l'impôt, pourrait être une solution appropriée. Contrairement aux dépenses relatives aux revenus de remplacement, les dépenses concernant les soins de santé ou les allocations familiales subsistent après la perte d'emploi. Pour cette raison, ces coûts ne devraient pas peser sur le travail. Cependant, tant qu'un mode de financement alternatif n'est pas mis en place, ces coûts, éventuellement après subvention, doivent continuer à être supportés par le facteur travail. La Sécurité sociale est un système de vases communicants. Un déficit dans une branche a des conséquences pour le reste du système. Si un financement alternatif n'est pas prévu en cas d'exonération des cotisations sociales, on met tôt ou tard les autres branches en danger. L'orthodoxie comptable dont le principe veut que les cotisations finançant les soins de santé et les allocations familiales soient financées pour un montant équivalent par un financement alternatif et fait supporter les déficits éventuels par le budget courant est l'unique voie acceptable.

## **D. Subvention du travailleur**

Existe-t-il des arguments en faveur de politiques visant à développer les services de proximité, si l'on respecte une stricte orthodoxie comptable? Contrairement à un subside généralisé des postes occupés par de la main-d'oeuvre moins qualifiée, une telle politique peut être sélective dans l'attribution du subside, les coûts réels de l'utilisation du travail étant pris en compte.

Le coût d'un emploi fournissant un revenu correct, autant durant la période d'emploi qu'après celle-ci, est trop élevé pour garantir ou même approcher le plein emploi des personnes moins qualifiées. Une diminution des coûts est néanmoins possible grâce à la solidarité entre travailleurs, les cotisations étant plus élevées sur les revenus supérieurs, des cotisations plus faibles peuvent être prélevées sur les revenus inférieurs sans porter atteinte à l'équilibre de la Sécurité sociale. Mais la subvention reste nécessaire car la solidarité connaît des limites. Si l'on s'écarte trop du principe de réciprocité entre cotisations et prestations, la volonté de participer au système des plus hauts revenus diminue et le financement de la Sécurité sociale est alors menacé.

Dès lors, la subvention de l'emploi des travailleurs moins qualifiés par des moyens généraux est une nécessité. Elle est aussi justifiée par le fait que les prestations de la Sécurité sociale maintiennent ces personnes hors du dénuement et permettent donc de diminuer les dépenses en matière de lutte contre la pauvreté. Pour limiter le coût total de la mesure, il importe de concentrer son

action sur les chômeurs qui privés de subsides seraient restés au chômage, qui grâce à celui-ci trouvent un travail et qui, si le subside n'a pas un caractère permanent, retomberaient au chômage à sa disparition. Mais étant donné que les conditions d'éligibilité au subside doivent être assez générales et qu'elles doivent reposer sur des faits observables, il n'est pas possible de limiter effectivement le subside à un groupe ciblé aussi finement. Si d'autres personnes n'ayant pas besoin de cet incitant bénéficient également de ces mesures, on doit toutefois s'efforcer de limiter ces effets d'aubaine afin d'obtenir un rendement maximal à la dépense budgétaire.

Par exemple, une exonération généralisée des cotisations patronales pour les revenus les plus faibles est une mesure à bas rendement. Dans la situation actuelle, un emploi à part entière avec paiement des cotisations sociales reste possible pour beaucoup de travailleurs peu qualifiés. Une mesure générale d'exonération demanderait une masse énorme de financements alternatifs. La contribution importante des propositions en matière de services de proximité et de chèques-service est de limiter les bénéficiaires potentiels tout en garantissant qu'une grande partie du public visé soit atteint.

Le groupe de chômeurs ciblé est celui des travailleurs moins qualifiés. La qualification d'une personne augmente avec son niveau d'éducation et l'expérience. Néanmoins, la probabilité de trouver un emploi ne dépend pas uniquement de ces caractéristiques observables. Des facteurs personnels (la motivation, la discipline, ...) ainsi que le milieu familial (importance accordée à l'éducation durant la jeunesse, mise en valeur de qualités telle la persévérance, ...) interviennent également. Le fait que ces qualités soient importantes mais difficilement observables explique peut-être que la qualification ne soit pas un critère retenu pour l'attribution des subsides. Le fait de conditionner le subside à un niveau d'éducation peut décourager la poursuite des études et constitue peut-être une autre raison pour laquelle on utilise plutôt la formation complémentaire. Dans les cas où la faible qualification s'explique par un facteur unique, tel un handicap physique, les travailleurs devraient alors bénéficier de plans d'action particuliers (les ateliers protégés, par exemple).

Pour décider de subventionner un travailleur, la durée du chômage est un meilleur critère de sélection que la faible qualification. En effet, on prend ainsi indirectement en compte l'information récoltée lors des procédures de sélection: le chômeur de longue durée qui n'a pas été retenu après plusieurs entretiens avec des employeurs potentiels peut être considéré comme peu qualifié. Un subside qui s'accroît parallèlement à la durée du chômage pourrait en conséquence une formule apte à stimuler l'emploi des moins qualifiés de façon efficace. Au plus la période de chômage est longue, au plus la faible qualification apparaît comme un réel obstacle à l'obtention d'un emploi. Un coup de pouce financier peut aider à le franchir. Le subside doit augmenter progressivement avec la durée du chômage et non être d'application à partir d'une durée de chômage déterminée afin d'éviter que l'emploi ne soit retardé jusqu'à ce que la durée atteigne ce seuil critique.

Un autre critère pour l'attribution de subsides à l'emploi est parfois la création de nouveaux postes de travail. La subsidiation des personnes moins qualifiées dans les entreprises d'insertion ou les concessions liées à la création de nouveaux emplois lors des négociations salariales, que ces nouveaux emplois bénéficient ou non de subsides, en sont des exemples. Il faut noter que ce critère ne différencie pas travailleurs hautement et peu qualifiés sauf dans les entreprises d'insertion. De plus, les secteurs en forte croissance bénéficient ainsi d'un subside dont ils n'ont pas besoin. Par ailleurs, il peut être difficile de donner une juste définition du niveau d'emploi dans une firme et de lui donner une réalité administrative afin de lutter contre les utilisations impropres des subsides (par exemple, lors de la reprise d'une entreprise existante ou quand l'emploi à temps partiel est en cause).



Ces subsides à l'emploi ont tous l'avantage d'être transitoires. Il est justifié économiquement de diminuer le montant du subside avec le temps parce que l'expérience et donc la productivité du travailleur augmentent avec celui-ci. Mais on doit éviter que la personne n'ayant plus droit au subside soit alors remplacée par un autre travailleur remplissant les conditions pour l'obtenir.

Contrairement aux initiatives existantes qui allouent les subsides sur base des caractéristiques des chômeurs ou lors de la création de nouveaux emplois, les mesures concernant les services de proximité tâchent de coupler le traitement de faveur au type d'emploi. Pour autant que les prestations visées dans le cadre de ces dispositifs consistent à décharger les familles de tâches que, dans des circonstances ordinaires ou si elles avaient suffisamment de temps, elles pourraient parfaitement réaliser elles-mêmes, la qualification nécessaire est faible et donc beaucoup la possèdent. Le couplage d'un subside à ce type de prestation de service paraît donc à première vue efficace et approprié pour être utilisé en tant que critère complémentaire. Mais le succès de la formule dépend aussi de la liste des prestations pouvant bénéficier du subside afin de limiter son champ d'application.

On constate que ces prestations de services de proximité sont aussi offertes à l'heure actuelle par des entreprises et des indépendants. Il existe déjà des entreprises de nettoyage, des services privés d'assistance aux personnes âgées et des garderies d'enfants. Pour les petits travaux de peinture dans la maison ou de jardinage, on peut faire appel aux services d'un indépendant. L'effet d'aubaine serait trop important si toutes ces organisations pouvaient aussi bénéficier d'un subside. Mais sans subvention, elles sont alors victimes d'une forme de concurrence déloyale.

On butte donc contre une des difficultés fondamentales de la mise en place de ce type de mesures. Certaines prestations de services de proximité peuvent être assurées dans certaines circonstances par de la main-d'oeuvre peu qualifiée non subventionnée. Le subside doit donc jouer pour les chômeurs non qualifiés qui ne font pas encore partie de ce circuit mais qui après une période d'adaptation pourraient fonctionner normalement et sans subvention. Si le subside avait un caractère durable et était lié non aux caractéristiques du travailleur mais uniquement au type de prestations effectuées, on serait obligé de l'étendre à la totalité du secteur réalisant ces services. Il est en effet impossible à long terme de maintenir une différence entre deux marchés qui assurent les mêmes prestations à des coûts différents.

Il faut remarquer que ce raisonnement ne vaut pas dans le cas des A.L.E. parce que les services qui y sont rendus ne sont prestés que par des chômeurs. Même si dans ce cas aussi, une certaine substitution entre le circuit ordinaire et le circuit subsidié est possible, le statut de chômeur exigé dans le chef du prestataire reste un frein à la concurrence avec les travailleurs non subventionnés. De plus, les prestations ordinaires conservent l'avantage compétitif d'une plus grande qualité dans l'exécution, la main-d'oeuvre étant plus expérimentée. Malgré tout, cela ne reste qu'une demi-solution puisque ces prestations n'ont pas le statut d'un emploi normal pour lequel des cotisations sociales sont versées.

L'examen mené ci-dessus des caractéristiques de différentes formes de subsides à l'emploi permet de tirer les conclusions suivantes. Le subside qui essaie de rendre possible l'emploi d'un groupe particulier de travailleurs -les moins qualifiés- est d'un point de vue social rentable. On veut exonérer le travail des moins qualifiés des prélèvements obligatoires qui sont pourtant nécessaires pour financer les biens collectifs et les transferts sociaux. Sans emploi, ces travailleurs peu qualifiés ne disposent que du minimex. Le subside qui permet la mise au travail permet de limiter les moyens de la politique de lutte contre la pauvreté mais induit

également des pertes par des effets d'aubaine: un emploi qui aurait été possible sans subside mais qui est néanmoins subsidié augmente les dépenses publiques.

Etant donné que la productivité du travailleur augmente avec son expérience et afin de limiter une concurrence déloyale, le subside, autant que possible soit ciblé sur des emplois durables, pourrait être dégressif avec le temps<sup>3</sup>. La durée du subside est donc limitée dans le temps. Il peut être interprété comme un subside à l'employeur en compensation du risque d'une embauche avec une moindre chance de succès. Au moins la chance est grande d'atteindre la productivité voulue après la période de rodage, au plus la période d'allocation du subside doit être longue. Les critères d'attribution du subside doivent être les facteurs facilement mesurables par l'administration de la chance de succès d'une embauche. La durée du chômage précédant cette embauche pourrait être le meilleur point de départ pour la détermination d'un profil de base qui à toute durée de chômage précédant l'embauche fait correspondre un nombre fixé de mois subventionnés. D'autres déterminants de la probabilité de réussite de l'embauche pourraient déplacer ce profil de base. Les facteurs qui pourraient augmenter la durée d'allocation du subside sont par exemple la création d'un nouveau poste de travail dans l'entreprise, l'intensité en travail de la production, le taux de chômage dans la région ou le secteur concerné et le contenu de la fonction. Ainsi l'emploi dans les services de proximité pourrait être un critère de sélection pour l'allocation des subsides.

## E. Subvention du consommateur

---

Si l'on désire limiter le montant total de la subvention pour l'emploi des travailleurs les moins qualifiés, il n'est pas souhaitable d'utiliser uniquement le type de prestation comme critère pour l'allocation d'un subside. En combinant les conditions à remplir dans le chef du prestataire avec celles sur la nature des prestations subventionnées, on peut limiter le champ d'application de la mesure. En multipliant des chiffres plus petits que 1 entre eux, on obtient rapidement un très petit nombre. Ainsi,  $0,5 \times 0,5 = 0,25$  et  $0,5 \times 0,1 = 0,05$ . Est-il possible d'imposer une restriction supplémentaire en ajoutant une condition dans le chef du consommateur? Par exemple, dans le cas du nettoyage des bureaux et de l'aide ménagère dans une maison particulière, le subside pourrait seulement être perçu dans le deuxième cas et strictement limité à la durée de l'emploi. Ainsi, le subside a aussi la nature d'un subside à la consommation.

---

3. Dans Spinnewyn (1996), on propose un système distinguant l'emploi provisoire à faible élasticité et l'emploi durable pour lequel l'élasticité par rapport au salaire est plus importante. Il y aurait deux tarifs pour les cotisations sociales: un tarif élevé pour les emplois provisoires et un tarif moins cher pour les emplois durables. A l'engagement, l'administration ne peut savoir s'il s'agit d'un emploi provisoire ou durable. Pour cette raison, durant la période initiale (par exemple les six premiers mois), le tarif le plus élevé serait facturé dans tous les cas. Après ce rodage, on présume qu'il s'agit bien d'un emploi durable. Avant de devoir s'acquitter du tarif pour un emploi durable, on aurait une période préférentielle durant laquelle l'employeur bénéficie d'un tarif de faveur. Si la période préférentielle est de même durée que la période initiale et que le tarif de faveur est égal au tarif le plus élevé moins deux fois la différence entre le tarif le plus élevé et le tarif en cas d'emploi durable, le coût pour l'employeur sur la totalité de la période est le même que s'il avait bénéficié du tarif pour emploi stable dès l'engagement. En prolongeant cette période préférentielle à tarif réduit, on rémunère l'employeur pour le risque inhérent à l'engagement de tout travailleur. La période préférentielle serait adaptée en fonction des caractéristiques personnelles du travailleur et idéalement serait telle que l'entrepreneur ne discrimine plus les chômeurs de longue durée par rapport aux autres. Il faudrait aussi prévoir un mécanisme pour empêcher l'employeur d'être tenté de licencier la personne à la fin de la période préférentielle et de la remplacer par un nouveau travailleur remplissant les conditions pour l'octroi d'un nouveau subside.

Mais dans d'autres cas, comme les travaux de peinture ou le jardinage, la situation est moins claire. Ces activités font vivre des indépendants. Si les travaux qu'ils effectuent peuvent aussi l'être par des chômeurs subventionnés, ils sont confrontés à une concurrence déloyale. Ce problème peut être résolu si l'allocation du subside est limitée à la période initiale, les chômeurs ayant l'obligation après celle-ci de s'installer comme indépendant ou devenir l'assistant d'un indépendant ou de travailler dans une P.M.E. Durant la période de subventionnement, le coût plus faible pour le consommateur peut se justifier comme une rémunération du risque de confier des travaux à un débutant.

Le subside au consommateur est parfois présenté comme une possibilité pour faire sortir du travail au noir certaines formes de prestations de service. La lutte contre ce dernier est importante car d'une part, les cotisations sociales dans la plupart des cas sont dépendantes du chômage et d'autre part, le revenu déclaré est utilisé pour la détermination de plusieurs subventions (le minimex, les bourses d'études, ...). Lorsque le revenu n'est pas déclaré correctement, les allocations de chômage et les subsides sont accordés injustement. La déclaration de la prestation doit par conséquent être encouragée par des avantages fiscaux ou para-fiscaux.

Dans Saintrain et Streeel (1996), une proposition intéressante est développée afin de stimuler le développement des services de proximité à l'aide d'une subvention à la consommation. Ils proposent qu'un compte soit ouvert, par exemple à La Poste, par l'intermédiaire duquel une série bien définie de prestations peuvent être payées. Ce compte serait alimenté en partie par les moyens financiers propres de son titulaire et en partie par des subventions dépendant de son revenu. Le mécanisme proposé est souple et peut reprendre certaines modalités des autres propositions, telle le versement sur ce compte-service d'une partie du salaire exonéré des cotisations sociales. Bien que cette dernière modalité aille à l'encontre de l'orthodoxie comptable prônée dans cette contribution, le mécanisme proposé se caractérise par le souci de faire des emplois dans les services de proximité des emplois à part entière. Un tel dispositif pourrait éventuellement être modulé pour tenir compte de la durée de chômage précédant l'engagement du travailleur.

La comparaison de divers dispositifs de développement des services de proximité avec d'autres instruments de lutte contre le chômage peut conduire à la question suivante: quel rôle la réduction du temps de travail peut-elle jouer dans les propositions concernant ces services?

Il paraît possible de faire sortir les prestataires au noir de ce circuit frauduleux en les subventionnant. Ce raisonnement peut être inversé. Imaginons que l'on puisse pour chaque famille, en fonction d'une série de critères objectifs (comme le revenu du travail, le revenu cadastral, la possession d'une ou plusieurs voitures), déterminer le montant qu'elle serait susceptible de dépenser en services de proximité assurés par des tiers. Les services pris en considération comprendraient entre autres ceux pour lesquels on peut faire appel aux A.L.E. ou les types de services visés par la proposition de Saintrain et Streeel. La détermination forfaitaire des revenus ou des charges est une technique souvent utilisée par l'administration fiscale, par exemple pour la détermination de l'impôt des agriculteurs sur base de l'importance de leur exploitation ou encore des boulangers en fonction des inputs achetés.

Après la détermination forfaitaire de ce montant réservé pour les prestations de services, le dispositif comprendrait deux étapes. La question de savoir si cette mesure augmente les impôts existants (comme la proposition en faveur d'une cotisation sociale généralisée) ou peut remplacer une partie des impôts déjà existants (par exemple la cotisation spéciale de solidarité des travailleurs) n'est pas abordée ici.

Dans un premier temps, les cotisations dues sur les consommations -déterminées forfaitairement- de services sont calculées comme si les prestations étaient assurées par des travailleurs du circuit normal. En partant de la liste des services de proximité entrant en ligne de compte pour une subvention, on établit ensuite pour chaque ménage un relevé annuel des factures concernant les prestations de services par des indépendants, des entreprises ou des personnes individuelles qui travaillaient auparavant probablement au noir. Ces personnes pourraient s'affilier à une entreprise d'insertion, une coopérative ou une entreprise existante spécialisée dans ce type de prestations. Ou encore, on utilise le compte-service de Saintrain et Streel qu'on débite afin de payer les prestations répertoriées. Sur base de ces données, on calcule les cotisations sociales effectivement payées ou les sommes correspondantes dans le cas d'un travail réalisé par un indépendant.

Dans un second temps, les cotisations effectivement versées (ou les sommes équivalentes pour les indépendants) sont multipliées par un coefficient d'ajustement d'un certain pourcentage et déduites de la somme forfaitaire calculée précédemment. Le coefficient d'ajustement doit être calculé pour encourager "l'outing" des personnes travaillant au noir. Lorsque les subventions suite à un nouvel engagement n'ont pas déjà été allouées à l'entreprise, elles peuvent l'être aux familles consommatrices.

Cette mesure poursuit différents objectifs. La première préoccupation est de créer un emploi à part entière, garantissant un revenu tant pendant la période d'emploi qu'après celle-ci. Elle peut donc être considérée comme le prolongement des initiatives concernant les A.L.E., chèques-service ou comptes-service. Les entreprises anticiperont probablement sur la demande induite par l'avantage fiscal en créant des postes de travail tenant compte à la fois des travailleurs et des besoins des clients, en prévoyant les instruments nécessaires à l'exécution des tâches et en accroissant la qualité du travail par la formation.

Un deuxième souci est de donner le maximum de liberté aux familles. Personne n'est obligé de dépenser en faisant appel à des prestataires extérieurs. Le ménage est par contre obligé de payer un supplément d'impôt ou on ne pourrait pas déduire de sa déclaration fiscale la totalité des cotisations sociales versées. Dans le cadre de la redistribution du travail, le coefficient d'ajustement pourrait tenir compte du temps de travail rémunéré de chacun des membres de la famille. Les familles optant pour une diminution du temps de travail pourraient être totalement exonérées de l'impôt forfaitaire. Dans ce cas, elles doivent comparer la diminution de leur revenu entraînée par la baisse du nombre d'heures prestées avec l'avantage fiscal dont elles bénéficient. Elles peuvent ainsi profiter de plus de temps libre tout en libérant une plage horaire qui sera occupée par d'autres travailleurs. Au plus le revenu est bas et le travailleur facilement remplaçable dans son occupation, au plus ce mécanisme incite le ménage à opter pour la réduction de temps de travail. Symétriquement, au plus le revenu est élevé et les tâches prestées hautement spécialisées, au plus la solution avantageuse est de s'acquitter de l'impôt. Il y a aussi une plus grande chance que les services dont ces familles sont consommatrices ne soient plus prestés au noir.

Un des arguments les plus importants allant à l'encontre d'une réduction obligatoire et généralisée du temps de travail est que l'offre de travail n'étant pas également répartie dans tous les segments du marché du travail, une telle mesure conduirait à des tensions sur ce marché. De plus, l'emploi qualifié est nécessaire à la production de biens et de services à haute valeur ajoutée. L'offre de travail qualifié est par conséquent une condition pour dériver une demande de travail peu qualifié. En limitant la réduction du temps de travail aux seuls travailleurs moins qualifiés et plus facilement remplaçables dans la production, il s'ensuivrait que les travailleurs les plus qualifiés ne devraient pas faire de sacrifice pour résorber le chômage. Il semble dès lors juste de demander leur contribution en les obligeant à

sous-traiter des prestations qu'ils réalisaient eux-mêmes auparavant. Cette contrainte est faible puisque le besoin de faire réaliser des travaux par des tiers augmente avec le revenu. Contrairement à la proposition relative au paiement d'une partie du salaire sous forme de chèque-service, deux possibilités sont ici offertes. Au cas où on dispose soi-même d'un bas revenu, on peut choisir l'alternative d'une baisse du temps de travail. Si par contre, on dispose d'un revenu plus élevé mais un profil atypique de besoins, on peut remplacer le paiement des cotisations sociales par un impôt.

## F. Conclusion

---

Les propositions concernant le développement des services de proximité visent à contribuer à résorber le chômage des travailleurs moins qualifiés. Parmi les différentes réponses possibles, la baisse du revenu net des travailleurs moins qualifiés ou la diminution du montant des allocations de chômage sont exclues, en raison du souci de maintenir un niveau de vie décent pour le travailleur. Ce même souci doit mener à ne prendre en considération que des mesures permettant le versement de cotisations sociales c'est-à-dire assurant le financement des droits ouverts. Ainsi, les travailleurs moins qualifiés réintégrés dans la sphère productive *via* le développement des services de proximité devraient pouvoir bénéficier d'un statut de travailleur à part entière.

Pour limiter les effets d'aubaine des subsides, divers critères d'attribution du subside peuvent être combinés. Un premier type de critères pourrait porter sur les caractéristiques du prestataire: la durée du chômage précédant l'engagement. Un second type de critères pourrait porter sur les caractéristiques du consommateur de la prestation. Avant de subventionner le consommateur, on estime d'abord de manière forfaitaire les cotisations sociales dues sur les services qui lui sont dispensés; ce montant reflète autant le niveau de prestations déjà existantes que le niveau des prestations désirées. En effet, la subvention doit d'une part aider au "blanchiment" des travailleurs en noir et d'autre part, permettre d'optimiser la réduction du temps de travail. En optant pour la réduction du temps de travail, les travailleurs moins qualifiés augmentent la demande en travail peu qualifié pour lequel l'offre est abondante. En choisissant le paiement des cotisations sociales sur les prestations réalisées par des tiers dans leur ménage, les travailleurs hautement qualifiés contribuent à la réintégration dans le circuit du travail normal de certaines prestations effectuées auparavant au noir tout en stimulant l'emploi des moins qualifiés.

Les propositions relatives au développement des services de proximité sont instructives, même pour les économistes. Ces propositions démontrent comment en visant des besoins non satisfaits grâce à une approche sélective, on peut aider à trouver une solution au chômage des moins qualifiés sans que le coût consécutif à l'existence d'effets d'aubaine, ne soit trop élevé pour l'Etat. L'efficacité des mesures proposées augmente si les besoins collectifs non satisfaits ne rentrent pas dans le champ d'application de celles-ci. Les nouveaux postes de travail constituent des emplois à part entière si des subventions sont prévues pour le paiement des cotisations sociales nécessaires pour le financement des revenus de remplacement. Enfin, la réussite dépend de la possibilité de trouver dans la pratique un dispositif capable de combiner les différents critères proposés afin de cibler au mieux les travailleurs moins qualifiés.

## **G. Éléments bibliographiques**

---

Blanchet, D. (1994), "Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service", *Economie et Prévision*, pp.85-92.

Blanchet D. en Ravalet P. (1995), "Transferts, salaire minimum et services de proximité", *Revue économique*, pp. 573-583.

Lancaster K.J. (1971), *Consumer demand: a new approach*. New York, Columbia University Press.

Spinnewyn F. (1996), "De hervorming van de werkloosheidsverzekering: doelmatigheid binnen een budgettair evenwicht", *Documentatieblad Ministerie van Financiën* (te verschijnen).

Saintrain M. en Streef C. (1996), "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité", *Planning Paper 77*, Federaal Planbureau.

Watteau E. (1995), "Troc-temps, systèmes LETS, Time-Dollar: les échanges non-monétaires en plein boom", *Cahiers pour demain*.

## Quelle place pour les services de proximité ou quels dispositifs pour quelles politiques?

JEAN-FRANÇOIS LEBRUN

(COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTION GÉNÉRALE V - EMPLOI, RELATIONS INDUSTRIELLES ET AFFAIRES SOCIALES)

### A. Le développement des services de proximité, un sujet d'actualité?

Ce n'est que depuis deux ou trois ans que le thème des services de proximité a été introduit dans les politiques de l'emploi. L'arrivée de cette problématique au coeur des débats sur l'emploi n'est pas étrangère aux actions que mène la Commission européenne depuis décembre 1993. Le premier élément de l'action communautaire fût certainement le Livre blanc "Croissance, compétitivité et emploi". Il s'agit du premier document d'une institution internationale qui ait présenté cette piste comme étant l'une des voies possibles à la création d'emplois. Il faut accorder à cette piste un caractère exemplatif car il s'agit là d'une politique volontariste au même titre d'ailleurs que des politiques comme le développement de grands réseaux et d'infrastructures de transport qui ont, à l'époque, plus connu les feux de l'actualité que les nouveaux gisements d'emplois.

Depuis lors, il y a eu les Conseils européens qui ont suivi la présentation du Livre blanc et, notamment, le Conseil européen d'Essen, où les Chefs d'Etats et de gouvernements ont précisé que les services de proximité constituaient l'un des axes autour desquels devraient s'articuler les plans pluriannuels d'emploi que les Etats se sont engagés à présenter. Pour rappel, les axes présentés à Essen concernent:

- la promotion de l'investissement dans la formation professionnelle;
- l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance par:
  - une organisation plus flexible du travail,
  - une modération salariale,
  - une promotion d'initiatives d'emploi (nouveaux gisements d'emplois et services de proximité);
- l'abaissement des coûts non salariaux;
- l'accroissement de l'efficacité de la politique active du marché du travail (conseil, placement, formation, aide à l'embauche);
- des mesures pour des groupes spécifiques (jeunes, chômeurs de longue durée, femmes, ...).

A partir de l'analyse des plans pluriannuels d'emploi, on peut tenter d'estimer l'importance qui a été donnée aux services de proximité et aussi le caractère novateur de ces politiques. Tout d'abord, on doit constater que les services de proximité représentent plus ou moins 10% de l'ensemble des mesures (voir tableau 1). Il s'agit d'un pourcentage tout à fait relatif, parce qu'il peut y avoir

dans un pays une seule mesure très importante touchant un nombre élevé de personnes (pensons à une mesure de modération salariale) et, par contre, dans un autre Etat membre, plusieurs mesures ne concernant que quelques centaines de personnes.

**TABLEAU 1 Examen des plans pluriannuels d'emploi<sup>1</sup>**

|                            | TOUTES<br>MESURES<br>Part dans le total des<br>mesures (en %) | MESURES<br>NOUVELLES ET<br>PROJETS<br>Part du domaine<br>dans le total des<br>mesures nouvelles et<br>projets (en %) | MESURES<br>NOUVELLES ET<br>PROJETS<br>Part dans le total des<br>mesures du domaine<br>(en %) |
|----------------------------|---|--|--|
| 1. Formation               | 20  | 16   | 31   |
| 2.1. Organisation flexible | 14  | 14   | 39   |
| 2.2. Politique salariale   | 2   | 1  | 33   |
| 2.3. Services de proximité | 10  | 14   | 55   |
| 3. Coûts non salariaux     | 9   | 8  | 38   |
| 4. Politiques actives      | 19  | 25   | 51   |
| 5. Groupes spécifiques     | 26  | 21   | 32   |
| TOTAL                      | 100   | 100  | 100  |

Ce tableau permet cependant d'apporter d'autres éléments d'analyse particulièrement intéressants. Si on classe les mesures présentées dans les plans pluriannuels en 2 catégories:

- mesures existantes avant le Conseil européen d'Essen (décembre 94) ou renforcées depuis Essen;
- mesures nouvelles ou prévues dans un horizon d'une année.

Il est intéressant d'observer que c'est dans le domaine des services de proximité que l'on trouve le taux de nouvelles mesures le plus élevé (55% contre 39% en moyenne). Par ailleurs, seuls deux domaines connaissent un taux de nouvelles mesures supérieur à la moyenne (les services de proximité et les politiques actives). On peut donc constater une montée en puissance, dans les programmes pluriannuels d'emploi, des services de proximité.

De plus, il faut souligner que ce tableau et, plus généralement, les plans pluriannuels d'emploi ne reflètent qu'une partie des actions d'encadrement menées par les Etats pour aider au développement des nouveaux gisements d'emplois. En effet, il y a d'autres politiques que les politiques de l'emploi qui interviennent pour aider au développement de ces activités.

1. Source: calculs propres basés sur les 15 plans pluriannuels remis en 1995 par les Etats membres à la Commission européenne.



Ce sont, par exemple, des politiques à caractère sectoriel:

- Dans le domaine de l'environnement où l'on a vu un certain nombre de pays mettre en place des mesures à caractère fiscal pour favoriser le recyclage des déchets, pour limiter la mise en décharge et pour favoriser la récupération des emballages. Ce sont bien souvent des politiques qui ne sont pas cataloguées "politiques d'emploi" mais qui ont un impact important en terme de création de nouvelles activités.
- Dans le domaine du tourisme, on peut penser au programme espagnol 'Insero' qui permet d'accorder des subventions aux personnes âgées qui prennent leurs vacances en dehors des périodes estivales. Il s'agit d'une politique qui ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique de l'emploi mais qui a, cependant, des effets importants en termes d'emploi et d'activité.
- Des politiques purement sociales comme le développement d'aides pour les services aux personnes âgées dépendantes en Allemagne constituent un autre exemple.

En outre, il est vrai aussi qu'il existe des politiques de l'emploi qui ne sont pas ciblées sur les services de proximité mais qui peuvent avoir un impact important sur ceux-ci. C'est souvent le cas pour les politiques d'insertion de chômeurs de longue durée où la subvention accordée à ces chômeurs a permis le développement d'un certain nombre d'activités. On peut penser aux contrats emploi-solidarité en France qui ont favorisé le développement de nouveaux emplois dans l'environnement (emplois verts).

Quand on examine les politiques qui soutiennent et encadrent le développement de services de proximité, il est donc essentiel d'avoir un champ d'observation large qui déborde des politiques de l'emploi. Cet examen demande, tout d'abord, que l'on tente de clarifier les objectifs et les raisons d'une intervention publique dans les services de proximité.

## **B. Pourquoi une intervention publique?**

---

La mise en place de tout dispositif résulte tout d'abord du jugement que peuvent porter les pouvoirs publics quant à la nécessité d'agir.

Dans le cadre des services de proximité, l'intervention publique découle des caractéristiques-mêmes de ces activités. Nous en retiendrons ici trois:

- l'existence de besoins insatisfaits et nouveaux,
- le contenu élevé en emploi lié aux faibles gains de productivité,
- la présence d'externalités.

Les besoins pour ces activités sont importants et découlent tout à la fois d'insatisfactions présentes et de nouvelles aspirations de la population. Tant l'augmentation des taux d'activité féminins que le vieillissement de la population européenne renforcent les besoins existants.

Plusieurs services de proximité comportent un contenu élevé en emploi. Cette première caractéristique découle de la nature de ces services. Les possibilités de spécialisation et d'économies d'échelle y sont limitées par nature. Ce constat implique que le coût de ces activités est élevé. Dans de très nombreux cas, le coût d'opportunité est en défaveur d'un appel à ces services. Le salaire horaire net d'un bénéficiaire est, en moyenne, de deux à trois fois inférieur au coût horaire d'un

prestataire, différence inexistante en moyenne dans le cas d'un appel au travail au noir (le calcul du coût d'opportunité dépendra surtout du salaire du bénéficiaire).

Ces services présentent de nombreuses externalités. La prise en compte de tous les coûts n'est pas complète pour certaines activités constituant des substituts aux services de proximité (pensons à la mise en décharge *versus* le recyclage des déchets). Dans d'autres cas, au contraire, tous les avantages liés à la consommation de services de proximité ne sont pas pris en compte (soins à domicile par rapport aux soins en milieu hospitalier, plus de temps libre et plus de temps de sociabilisation par un appel à des services extérieurs pour des tâches ménagères...).

Face à ces trois constats, les pouvoirs publics peuvent estimer nécessaire d'augmenter les quantités consommées. On retrouve ici le motif traditionnel à l'intervention publique: l'intérêt général. La satisfaction des besoins, par le développement d'activités, peut donc constituer le premier objectif. On peut considérer qu'il s'agit d'un objectif structurel.

Dans le cadre du niveau élevé de chômage que la majorité des Etats européens connaissent, les pouvoirs publics peuvent être amenés à mettre en avant l'objectif de création d'emplois et/ou d'insertion de chômeurs. On pourrait considérer qu'il s'agit d'un objectif plus conjoncturel. Toutefois, les caractéristiques structurelles du chômage et du faible taux d'emploi peuvent conduire à donner une dimension structurelle à ce second objectif.

Ces deux premières raisons à l'intervention publique sont complémentaires. En effet, comme il s'agit d'activités répondant à des besoins insatisfaits ou nouveaux, ces activités sont porteuses de créations nouvelles d'emplois (d'autant plus quand on a affaire à des activités à contenu élevé en emploi). Le niveau des qualifications demandées pour ces services laissent aussi entrevoir des débouchés importants pour les demandeurs d'emplois présentant peu de qualifications techniques.

A côté de ces deux objectifs, plusieurs autres objectifs sont envisageables. Les pouvoirs publics peuvent juger nécessaire de veiller à cibler les interventions sur certaines catégories de bénéficiaires (les personnes âgées, les familles nombreuses, les handicapés, ...) et à développer des dispositifs redistributifs (le prix de ces services variant en fonction, par exemple, des revenus du bénéficiaire).

Les pouvoirs publics peuvent également préférer que les prestataires soient de tel ou tel type. Ce quatrième objectif permet de favoriser l'émergence d'une offre déterminée (services publics, monopole privé, entreprises marchandes, économie sociale, ...). C'est à ce niveau que l'Etat peut également prendre en compte des éléments tels que l'asymétrie de l'information (habituellement, le prestataire possède un niveau supérieur de connaissance des conditions du marché et des caractéristiques des services offerts) et la qualité de la prestation (élément essentiel de satisfaction des besoins mais difficilement évaluable en raison de l'intangibilité des activités de services) qui peuvent constituer d'autres éléments de blocage au développement de ces activités. Il s'agit d'un objectif que nous pourrions appeler d'organisation de marché.

Face aux objectifs retenus ici, l'Etat peut donc faire quatre formes de choix, quatre types de ciblage, pour la formulation de ses dispositifs:

- quelles activités,
- quels emplois,
- quels bénéficiaires,

- quels prestataires.

### C. Examen des dispositifs

Les quatre objectifs retenus permettent d'envisager plusieurs combinaisons possibles, y compris une absence complète ou partielle de ciblage. La combinaison de ces objectifs a bien évidemment des répercussions sur la réalisation de chacun d'eux pris séparément et oriente les caractéristiques du dispositif mis en place.

Afin de faciliter l'examen de ces combinaisons en regard des dispositifs mis en place, principalement dans l'Union européenne, un premier classement a été opéré qui distingue 4 groupes de dispositifs (voir tableau 2).

**TABLEAU 2 Dispositifs examinés**

|                                      | Objectif<br>ACTIVITE | Objectif<br>EMPLOI/<br>CHOMAGE | Objectif<br>BENEFICIAIRE | Objectif<br>PRESTATAIRE | Exemple de dispositif   |
|--------------------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Absence de dispositif                |                      |                                |                          |                         |                         |
| 1.a.                                 | non                  | non                            | non                      | non                     | -prix relatifs          |
| 1.b.                                 |                      |                                |                          |                         | -déréglementation       |
| Dispositif non ciblé activité        |                      |                                |                          |                         |                         |
| 2.a.                                 | non                  | oui                            | non                      | non                     | -alloc. compensatrice   |
| 2.b.                                 |                      |                                |                          |                         | -bas salaires           |
| 2.c.                                 | non                  | non                            | oui                      | non                     | -augmentation du revenu |
| 2.d.                                 | non                  | non                            | non                      | oui                     | -PME                    |
| Dispositif de réinsertion de chômeur |                      |                                |                          |                         |                         |
| 3.a.                                 | non                  | oui                            | non                      | non                     | -aide embauche chômeur  |
| 3.b.                                 | non                  | oui                            | non                      | oui                     | -entreprise d'insertion |
| 3.c.                                 | oui                  | oui                            | non                      | oui                     | -FBI, PRIME, TCT        |
| Dispositif ciblé activité            |                      |                                |                          |                         |                         |
| 4.a.i.                               |                      |                                |                          |                         | -réglementation         |
| 4.a.ii.                              | oui                  | non                            | non                      | non                     | -aide à la consommation |
| 4.a.iii.                             |                      |                                |                          |                         | -recyclage déchets      |
| 4.b.i.                               | oui                  | non                            | non                      | oui                     | -services publics       |
| 4.b.ii.                              |                      |                                | oui                      |                         | -aides familiales       |
| 4.c.                                 | oui                  | non                            | oui                      | non                     | -allocation dépendance  |
| 4.d.                                 | oui                  | oui                            | oui                      | oui                     | -ALE                    |

Tout d'abord, l'absence de ciblage sur un des 4 objectifs et même plus généralement l'absence de dispositif. En effet, sous certaines conditions,

l'absence d'intervention publique peut constituer de la part des pouvoirs publics un mode particulier d'action pouvant favoriser le développement des services de proximité. Deux exemples seront examinés dans ce cas.

En second lieu, les dispositifs non ciblés sur des activités. Il faut noter que des dispositifs ne comportant pas de ciblage sur les services de proximité peuvent toutefois avoir des impacts sur ceux-ci. A titre d'exemple, on peut citer les mesures visant à réduire le coût salarial de certaines catégories de travailleurs, les compensations de revenus offertes à certains travailleurs, les augmentations de revenus et les aides accordées à certaines catégories d'entreprises.

Les dispositifs mis en place pour faciliter la réinsertion de chômeurs constituent une troisième catégorie de dispositifs qui peuvent avoir un impact non négligeable sur le développement des services de proximité. Trois exemples de dispositifs y seront analysés.

La quatrième catégorie concerne les dispositifs dont l'un des objectifs déclarés est constitué par le développement d'activités. Sept dispositifs seront étudiés dans cette catégorie.

Cet examen ne vise pas à l'exhaustivité. D'autres exemples auraient pu être analysés. D'autres combinaisons d'objectifs auraient pu être envisagées.

#### 1. ABSENCE DE DISPOSITIF

L'absence de dispositif, qu'il soit particulier ou non aux services de proximité, n'empêche pas l'Etat, par une politique active de concurrence, de favoriser le développement des services de proximité. Deux modèles sont envisageables dans ce cadre:

- le modèle des prix relatifs,
- le modèle décentralisé et déréglementé.

##### a. *Modèle des prix relatifs*

Ce premier modèle constitue, dans le cadre des services de proximité, à poursuivre la réflexion menée notamment par Fourastié concernant les différentiels de productivité et l'évolution des prix relatifs qu'ils induisent.

En effet, les différentiels de productivité sont indispensables pour comprendre les évolutions sectorielles. Comme indiqué dans le Rapport économique annuel pour 1995 de la Commission européenne<sup>2</sup>, "*Depuis la révolution industrielle, la croissance de l'emploi a été réalisée dans les périodes de mutations technologiques fondamentales, par des transferts de main-d'oeuvre, d'abord de l'agriculture vers l'industrie, puis de l'agriculture et de l'industrie vers les services. Ce processus, décrit, notamment, par Fourastié<sup>3</sup>, repose essentiellement sur les transferts de productivité réalisés à partir des secteurs exposés à la concurrence internationale, qui doivent enregistrer des gains de productivité élevés afin de rester compétitifs. Ces secteurs sont donc, tout au plus, de lents créateurs d'emplois lorsque la croissance est forte, et dégagent de la main-d'oeuvre lorsque l'activité se ralentit.*"

---

2. Economie Européenne, n° 59, 1995, p. 126.

3. Fourastié, Le grand espoir du XX<sup>ème</sup> siècle, Gallimard, Paris, 1965.

**TABLEAU 3** Variation annuelle de la productivité du travail entre 1980 et 1990 (en %)⁴

|                                 | JAPON | USA  | EUR  |
|---------------------------------|-------|------|------|
| Services + industrie            | 3,4   | 1,7  | 1,7  |
| Industrie                       | 5,8   | 4,2  | 2,9  |
| Services marchands              | 2,2   | 0,4  | 1,2  |
| Différence services - industrie | -3,6  | -3,8 | -1,7 |

De manière assez grossière, avec le différentiel de productivité que nous connaissons, le jeu des prix relatifs permet en Europe un transfert de l'ordre de 15 à 20 milliards d'écus par an de l'agriculture et de l'industrie vers les services. Avec un différentiel identique à ceux connus au Japon et aux USA, ces transferts seraient plus que doublés et permettraient un développement plus soutenu des activités de services. Précisons toutefois qu'il convient d'aller plus loin dans la définition sectorielle que la simple différence entre industrie et service. La répartition entre services marchands et services non marchands est peu utile. Par contre, la distinction entre services exposés et services abrités (comprenant les services de proximité) est nettement plus pertinente. En effet, un nombre important d'activités de services nécessitent une proximité géographique entre consommateurs et producteurs. L'augmentation du différentiel de productivité pourrait donc constituer une première piste.

Dans cette piste, le développement des services de proximité passe par une baisse des prix des biens et services exposés qui compense une hausse des prix des services abrités liée à leurs faibles gains de productivité.

Afin d'accroître la productivité dans les secteurs exposés, les politiques publiques devraient veiller à soutenir:

- l'investissement,
- la formation et l'éducation,
- l'innovation et la *R&D*,
- l'ouverture et la concurrence,
- la création de PME et la volonté d'entrepreneuriat.

Il faut par contre éviter les politiques de type "baisse des coûts non salariaux du travail" dans ces secteurs car elles utilisent les aides publiques pour organiser la baisse des prix relatifs en les finançant par une augmentation des taxes sur les autres biens et services, notamment abrités, ou sur les revenus diminuant ainsi les possibilités d'achat. Elles peuvent aussi annihiler la nécessaire hausse de la productivité du travail et retarder les nécessaires adaptations tout en mobilisant des aides publiques (qui sont devenus rares). Les résultats des politiques d'aide à l'emploi dans ces secteurs sont révélateurs de leur faible impact sur la création d'emplois. On peut également exprimer de sérieux doutes quant à la possibilité d'embauche de travailleurs peu qualifiés dans le cadre d'un objectif d'augmentation de la productivité du travail. On risque par ce type de politique de confondre compétitivité et rentabilité.

4. Source: services de la Commission européenne.

Si l'augmentation de la productivité des secteurs exposés constitue un objectif essentiel qui doit être poursuivi, il ne donnera de pleins résultats que dans le long terme. A court terme, cette option implique une baisse de l'emploi dans ces secteurs permettant aux entreprises d'utiliser pleinement toutes les potentialités d'augmentation de productivité (ces potentialités existent bien souvent mais ne sont pas pleinement utilisées en raison des troubles sociaux qu'elles généreraient) et des hausses salariales modérées afin que l'impact en terme de baisse de prix soit maximal.

Il peut donc apparaître utile pour les pouvoirs publics d'anticiper cette évolution en favorisant un développement des secteurs à faibles gains de productivité. A cet effet, l'Etat pourra mettre en place une série de dispositifs comme ceux qui seront examinés ultérieurement.

#### *b. Modèle décentralisé et déréglementé*

Sous certaines conditions telles que l'existence d'un processus de négociation salariale décentralisée, une faible couverture de l'assurance et de l'assistance chômage et l'absence d'un salaire minimum, le niveau des salaires peut être adapté à celui de la productivité prévalant intrinsèquement dans chaque activité. Les activités à faibles gains de productivité impliquent ainsi un faible niveau de rémunération. Cette situation prévaut notamment aux Etats-Unis.

Le développement des services de proximité est donc rendu possible par un mode particulier de régulation salariale: la décentralisation (il n'y a pas ou peu d'effet de contagion de hausses de rémunération des activités à forts gains de productivité vers les secteurs à plus faibles gains) et la dérégulation (il n'y a pas de salaire minimum requis).

Si un tel système peut entraîner un développement de l'emploi, il entraîne aussi le développement d'une classe salariale mal payée, à des niveaux pouvant être inférieurs aux revenus nécessaires pour un niveau de vie décent. Face à l'intérêt tant de pouvoir anticiper les mutations sectorielles soutenues par l'évolution des prix relatifs que d'éviter le développement d'un sous-prolétariat, les pouvoirs publics peuvent envisager d'autres voies et notamment, celles qui consistent à utiliser la seconde partie du coût du travail, à savoir les coûts non salariaux du travail (cotisations sociales et taxes représentant +/- 45% du coût salarial) pour réduire le coût du travail ou à augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs pour de telles activités par une subvention ciblée sur la demande. C'est l'objet de la plupart des dispositifs que les pouvoirs publics peuvent mettre ou ont mis en place.

## 2. LES DISPOSITIFS NON CIBLÉS SUR LES SERVICES DE PROXIMITÉ

### *a. Dispositif "allocation compensatrice"*

La situation décrite dans le modèle décentralisé et déréglementé a entraîné le développement de mesures compensatoires visant à apporter un soutien public au revenu de ces travailleurs à basse productivité. Ce type de mesure peut être associé au débat concernant la trappe du chômage (des chômeurs refusent certains emplois car offrant des revenus du travail inférieurs aux revenus de remplacement). Au niveau européen, on trouve notamment le '*Family Credit*' au Royaume-uni qui s'inspire d'exemples américains et néo-zélandais et qui vise à accorder à des travailleurs acceptant un emploi peu rémunéré une compensation de revenu.

Dans le cadre des services de proximité, ce type d'approche peut servir à abaisser le salaire et, par là, le coût du travail permettant ainsi de solvabiliser la demande en offrant directement au travailleur une compensation salariale, et donc indirectement une subvention au coût du travail.

L'ironie de la situation est que ce débat arrive en Europe au moment où aux Etats-Unis on s'interroge sur l'intérêt d'une telle politique et sur la nécessité d'un changement de cap en faveur de subventions liées à la production (aide à l'emploi, aide au fonctionnement, ...).

#### *b. Dispositif "bas salaires"*

Le développement de ce type de dispositif repose sur l'idée que les personnes ayant une faible qualification, sous-entendu une faible productivité, ont des difficultés à trouver un emploi en raison de la productivité exigée, elle-même fonction du niveau élevé des coûts salariaux. Afin d'éviter le modèle déréglementé et décentralisé qui entraîne une paupérisation de certains travailleurs, il s'agit par ces dispositifs de baisser les coûts non salariaux du travail pour les bas salaires. En plus, cette modification du prix du facteur travail doit favoriser dans le long terme une substitution du capital en faveur du travail.

Ce type de dispositif peut être intéressant pour les services de proximité en raison des faibles gains de productivité de ces activités. Toutefois, il faut garder à l'esprit trois éléments:

- la pesanteur salariale qui aura tendance à maintenir les personnes engagées dans ces activités à des niveaux de salaires bas d'autant plus qu'il s'agit par ces dispositifs de favoriser une baisse des prix;
- par une prestation confinée à des bas salaires, le renforcement de la notion de "petits boulots" associée à ces activités, élément peu porteur en terme de qualité et de professionnalisation de ces activités;
- enfin, l'importance à accorder à la baisse du coût salarial si l'on désire solvabiliser la demande.

De manière alternative, on peut s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif de réduction des coûts non salariaux ciblé sur ces activités et non sur les bas salaires qui pourrait éviter les trois problèmes mentionnés et les effets d'aubaine dans d'autres secteurs ou un jeu dangereux suscité par une concurrence par les prix avec les pays à bas salaires. On retrouve, dans ce cas, l'idée d'un MARIBEL social qui permettrait d'accorder des réductions de coûts non salariaux pour les travailleurs de certains secteurs sociaux, proches des services de proximité.

#### *c. Dispositif "augmentation du revenu"*

Les dispositifs permettant d'augmenter le revenu disponible (hausse de salaire et d'allocations sociales ou baisse des impôts) peuvent avoir un impact indirect sur la consommation de ces services. En effet, l'augmentation du pouvoir d'achat comme dans le cas du modèle des prix relatifs peut favoriser la solvabilisation de la demande. En terme économique, le mécanisme mis en oeuvre est différent puisqu'on assiste dans ce cas à un glissement de la droite de revenu. Les prix et les habitudes de consommation restent inchangés.

Les effets seront cependant faibles à court terme et relatifs à long terme. Les simulations effectuées par le Bureau fédéral du Plan concernant un chèque-service non ciblé, donc proche d'une simple augmentation de revenu, étaient à cet égard assez révélatrices.

d. Dispositif ciblé “prestataire”

Des dispositifs mis en place pour aider spécialement certaines catégories d'entreprises peuvent avoir un impact indirect sur la consommation de services de proximité. En effet, des aides accordées, par exemple aux PME ou à des entreprises d'économie sociale, peuvent permettre une réduction de coût et donc favoriser la solvabilisation de la demande.

L'ampleur des impacts dépendra de l'importance du type d'entreprises aidées dans les services de proximité et de l'importance de l'aide accordée. Pour avoir un impact important, les pouvoirs publics risquent de devoir mener une politique très onéreuse, compte tenu de la réduction de coût nécessaire pour une réelle solvabilisation et de l'importance relative des entreprises “services de proximité” dans l'ensemble des entreprises aidées.

Si l'on peut considérer qu'un type d'entreprises (d'économie sociale, par exemple) est très fortement concentré dans les services de proximité, l'effet d'une aide qui leur serait accordée pour développer les services de proximité peut alors être important. Il faut toutefois tenir compte d'effets d'aubaine pour les entreprises du même type exerçant d'autres activités et de distorsions de concurrence avec les autres types d'entreprises présentes dans les services de proximité.

Le débat sur ce type de dispositif se développe actuellement en liaison, notamment, avec certaines propositions faites aux Etats-unis au sujet des entreprises de type R (pour Responsabilité, notamment sociale) et en Belgique au sujet des entreprises d'insertion, des Sociétés commerciales à Finalité sociale et plus généralement concernant des aides différenciées d'après le comportement d'embauche des entreprises. Le critère d'insertion de chômeurs pour ce type de dispositif nous amènera à considérer un autre mode d'intervention combinant ciblage sur des prestataires et sur des chômeurs qui sera décrit ultérieurement.

3. LES DISPOSITIFS DE RÉINSERTION DES CHÔMEURS

Ces dispositifs liés à la remise au travail de chômeurs peuvent ou non être ciblés sur des activités assimilables aux services de proximité. Ils sont cependant une catégorie à part eu égard à leur objectif principal. En effet, de très nombreux dispositifs ont été mis en place afin de compenser la plus faible productivité de certaines catégories de chômeurs par une aide financière à l'embauche et une subvention dégressive du coût du travail. C'est notamment le cas pour les jeunes chômeurs en raison de leur manque d'expérience et pour les chômeurs de longue durée. Il s'agit par ces dispositifs de contrer la sélectivité s'opérant sur le marché du travail. Ces dispositifs *via* la réduction du coût salarial qu'ils permettent ont été fortement utilisés dans le cadre des services de proximité. Cette utilisation dans les services de proximité n'est pas sans lien avec la faible productivité de ces activités. En effet, la baisse du coût salarial engendrée par ces dispositifs ne modifie pas le coût salarial unitaire puisqu'ils visent en général à compenser la plus faible productivité du chômeur remis au travail. L'entreprise n'a donc pas d'avantage particulier. Par contre, dans les services de proximité, on peut croire en une certaine adéquation entre la productivité nécessaire pour l'accomplissement de l'activité et celle du chômeur remis au travail. La baisse du coût du travail ne servant pas à compenser la plus faible productivité du chômeur peut alors devenir un élément de la solvabilisation de la demande.



*a. Dispositif ciblé “chômeur mais non activité”*

De nombreuses aides accordées pour l'embauche de chômeurs s'adressent au secteur marchand. Citons le Plan d'embauche et la Prime à l'embauche en Belgique et le Contrat-initiative-emploi (CIE) en France.

La prise en compte des effets d'aubaine constitue un élément essentiel pour l'évaluation des politiques de l'emploi. L'effet d'aubaine peut se définir comme le fait pour une entreprise d'engager un chômeur, par exemple de longue durée ou un jeune, pour bénéficier de la subvention qui est accordée à ce chômeur alors que cette entreprise aurait, de toute manière, engagé un nouveau travailleur. Dans certains politiques actives, cet effet concerne 80% des embauches bénéficiant de tels dispositifs. Il s'agit dans ce cadre d'un pur transfert de la collectivité vers les entreprises, sans véritable création nette d'emplois, parce qu'il n'y a pas de développement de nouvelles activités.

Une telle critique est inopportune si l'objectif est la réinsertion de chômeurs et non la création de nouveaux emplois. Il n'en reste pas moins vrai que l'on peut s'interroger sur une possibilité de concilier l'insertion et la création de nouveaux emplois. A cet égard, il faut souligner que l'effet d'aubaine est moins présent dans les services de proximité car ils répondent à de nouvelles demandes donc à de nouvelles activités.

On peut constater, par exemple pour le CIE (et son prédécesseur le Contrat retour à l'emploi), une très forte utilisation de ces mesures dans les PME (70% des utilisations de CIE dans des entreprises de moins de 10 personnes) et ce principalement dans le domaine des services.

*b. Dispositif ciblé “chômeur et prestataire”*

Ce type de dispositif est habituellement appelé “insertion par l'économique” et concerne des entreprises d'insertion. Ce type de dispositif se développe de plus en plus en Europe. De manière assez schématique, on peut considérer deux axes d'action de ces entreprises d'insertion:

- le premier qui est lié à la formation,
- le second qui est lié au défrichage d'activités nouvelles.

Dans le premier cas, les entreprises d'insertion sont présentes dans des secteurs traditionnels, comme la construction. L'objectif de ces entreprises est d'assurer une formation par le travail, base de la réinsertion. Dans un premier temps, les producteurs présents dans ces activités traditionnelles ont craint une concurrence déloyale car ces entreprises et les travailleurs occupés bénéficiaient de subventions. Pourtant, cette subvention ne sert qu'à contrebalancer la plus faible productivité des travailleurs en entreprises d'insertion, les prix de vente sur le marché étant identiques. Ces entreprises d'insertion, par les actions de formation qu'elles mènent, sont profitables aux entreprises marchandes du secteur. Il s'agit là d'un exemple typique d'externalités positives qu'apporte bien souvent la formation.

Le second cas est plus en relation avec les services de proximité. Il correspond au développement d'activités dans des secteurs non traditionnels abandonnés par les entreprises marchandes ou par l'Etat ou non encore développés. A nouveau, la baisse des coûts salariaux et la faible productivité intrinsèque à ces services ont ouvert des possibilités de développement aux entreprises d'insertion

## ECOLES-ATELIERS ET MAISONS DES MÉTIERS - ESPAGNE

*(Programas de (Escuelas-Taller) y Casas de Oficio)*

Dans le cadre de ce programme, les jeunes de moins de 25 ans peuvent être insérés sur le marché du travail grâce à une formation professionnelle duale. L'activité professionnelle pratique est exercée dans le cadre de travaux de rénovation du patrimoine et des biens culturels nationaux, des bâtiments historiques et d'aménagement de la nature. Des activités visant à améliorer la qualité de la vie dans les villes - services sociaux, environnement - et d'autres activités d'utilité publique sont aussi appropriées, lorsqu'elles procurent aux participants une expérience pratique et les insèrent sur le marché du travail.

Les participants bénéficient, lors de la formation continue, d'une orientation, de conseils et d'informations professionnels. D'autre part, ils reçoivent une formation à la création d'entreprise dans le but de stimuler et de découvrir des initiatives de création d'entreprise. Ils bénéficient d'un conseil technique pour la recherche d'un emploi et pour des possibilités de perspectives professionnelles.

Ce programme a permis plus de 2200 actions de conservation du patrimoine artistique et culturel et le développement de qualifications professionnelles propres à la rénovation de ce type de patrimoine.

### *c. Dispositif ciblé "chômeur et activité"*

De très nombreux dispositifs de réinsertion de chômeurs ont également été mis en place directement dans des activités proches ou recouvrant en partie les services de proximité. Il s'agit des dispositifs liés au "non-marchand". A titre d'exemple, on peut citer les programmes PRIME, TCT et FBI en Belgique, le Contrat-emploi-solidarité (CES) en France, le programme ABM en Allemagne, les Divisions auxiliaires du travail (DAT) au Grand-Duché du Luxembourg, les BANENPOOLS, 40000 BANENPLAN et 20000 BANENPLAN aux Pays-Bas.

Ces postes de travail subventionnés, réservés à des chômeurs (notamment jeunes et de longue durée) et ciblés sur des activités non-marchandes ou d'utilité publique ont permis le développement de très nombreuses activités. Pensons aux emplois verts (emplois liés à l'environnement) en France avec le CES.

Ce type de dispositif est au centre des débats concernant l'activation des politiques passives du marché du travail (allocations chômage). En effet, face à l'existence d'un chômage à caractère structurel et à des besoins collectifs ou sociaux insatisfaits, la transformation des allocations de chômage en salaires ou en aides à l'embauche (d'où le terme d'activation des politiques passives donné à ce type de dispositif) pour répondre à ces besoins peut apparaître comme utile. Cette approche nécessite cependant quelques réflexions:

- la possibilité de développer des emplois "publics" à faibles coûts pour l'Etat (emplois moins chers, plus flexibles). Cette première réflexion mérite que l'on s'interroge alors sur le rationnement budgétaire existant dans plusieurs départements publics (le débat sur la présence nombreuse de CES à l'Education nationale en France est révélateur à cet égard). Ce problème de rationnement n'est pas étranger au cloisonnement administratif existant dans la plupart des pays, cloisonnement par ailleurs renforcé par la décentralisation administrative. On fait face à des départements qui coûtent, les "mauvais" et d'autres qui perçoivent des recettes, les "bons". Or, les recettes de ces derniers proviennent pour partie des dépenses des autres. Les calculs sur le coût du chômage (allocation chômage et perte de recettes sociales et fiscales) sont

pourtant révélateurs des avantages à développer une politique de création d'emplois.

- La pérennité de ces emplois et leur professionnalisation sont bien souvent limitées dans le temps car soumises aux conditions de subvention de ces emplois qui sont généralement dégressives et couvrent une période fixe de l'année (6 mois, 1 an...).
- La notion de non-marchand est-elle pertinente? On peut constater aujourd'hui que la frontière entre marchand et non-marchand est floue. Des activités classées traditionnellement non marchandes s'ouvrent de plus en plus au secteur marchand. L'exemple classique est la gestion des déchets. On y constate, en effet, une présence croissante d'entreprises privées dans le cadre de contrats passés avec des autorités locales. Le phénomène de rareté, habituel en économie, commence à stimuler le rôle régulateur des prix dans ce secteur, la rareté ne porte pas sur les déchets mais sur les possibilités d'enfouissement et d'incinération. Ces possibilités ne sont pas indépendantes des mesures réglementaires ou fiscales prises par les Etats. Cette distinction entre marchand et non-marchand semble donc devenir de moins en moins opérante.

Ces différents éléments, ébauchés ici, seront aussi présents dans les dispositifs ciblés "activité et prestataire" comme les services publics et les subventions directes à la production.

#### 4. LES DISPOSITIFS CIBLÉS SUR LES ACTIVITÉS

##### a. Dispositif ciblé "activité uniquement"

##### i. Modèle réglementaire

L'Etat peut prescrire, inciter ou proscrire certaines consommations et modifier ainsi les préférences des consommateurs. Pensons à la ceinture de sécurité, à la drogue, aux "labellisations" d'origine, aux éco-emballages, ... Dans les secteurs de proximité, on perçoit de telles tentatives. Ses interventions sont souvent, mais pas exclusivement, dictées par des motifs d'intérêt général comme la sécurité et la santé publiques. Ne parle-t-on pas de réintroduire les pompistes et les concierges? Mais de telles tentatives qui impliquent un coût supplémentaire pour l'utilisateur ne peuvent être viables qu'accompagnées d'une action "réglementaire" de l'Etat.

La situation japonaise semble combiner deux approches: celle du modèle des prix relatifs et celle du modèle réglementaire. Comme l'indiquait récemment le Directeur général de la recherche au Japan Institute of Labour "*the productivity of nontradable goods industries is low, and the rise in wages and income in these industries was only possible by passing the increased costs on to consumers in the form of higher prices or fees. For this reason, there are large differences between domestic prices and those in overseas markets. The difference is most conspicuous in consumer goods. That came about in consequence of the shutting out of competition through the government's indulgent, protectionist policies*"<sup>5</sup>.

---

5. Akira Takanashi, "Evolution and System of Employment Policies in Post-War Japan", Fifth Eu-Japan Conference, CE et Japanese Ministry of Labour, December 1995, p. 13.

ii. Modèle “subvention à la consommation”

Précisons tout d’abord qu’une subvention à la consommation équivaut à une subvention à la prestation, à l’acte. Toutefois dans le cas d’une subvention à la consommation, le porteur de cette subvention est le bénéficiaire (le consommateur). Ce dernier peut ou non recevoir “en mains propres” la subvention. De manière imagée, on peut dire que le prix affiché par le prestataire, prix qui couvre tous ses coûts, ne sera pas le prix réellement payé par le bénéficiaire qui lui incorporera la subvention.

Ce type de subvention présente l’avantage de ne pas perturber les conditions de structuration de l’offre. De plus, ce mécanisme de subvention permet de moduler la réduction de prix en fonction de la situation familiale ou financière du bénéficiaire (voir le ciblage complémentaire sur les bénéficiaires pour plus de précisions à cet égard).

Toutefois, dans la pratique, la subvention dite à la consommation, c’est-à-dire portée par le consommateur, présente des avantages, notamment, “psychologiques” tant au niveau du bénéficiaire que du prestataire: il ne s’agit pas d’un petit boulot, d’un service bradé produit à des conditions anormales.

Les dispositifs de chèques-service appartiennent à ce type de subvention. A la base, le chèque-service constitue une simplification du processus permettant d’accorder une subvention à la consommation de certaines activités. C’est, d’abord, un chèque, comme le chèque bancaire, c’est-à-dire un écrit par lequel une personne morale ou physique effectue un versement au profit d’un tiers. Mais, de plus, il donne ou donnera droit à une réduction du coût de l’activité. Cette réduction peut être financée par des pouvoirs publics ou d’autres organismes comme une entreprise, une compagnie d’assurance, une mutuelle, ... Un chèque-service découle d’une mesure de subvention de la consommation, il ne la précède pas.

Il s’agit d’un mode de paiement qui est doté de trois attributs:

- une capacité de ciblage sur les bénéficiaires, les services concernés et les prestataires;
- une possibilité de réduction de prix ou d’augmentation du pouvoir d’achat;
- un mécanisme d’émission par achat volontaire ou par distribution organisée et/ou négociée.

Le dosage de ces trois attributs permet de concevoir une famille de chèques-service. Le chèque-ALE en constitue un membre, le chèque-emploi-service en France un second. Dans ces deux cas, ce sont les aspects réduction de prix et ciblage sur certaines activités qui sont privilégiés, l’achat de chèques étant volontaire. Le chèque-restaurant associe lui une réduction de prix accordée par le biais d’avantages en nature qui permet d’augmenter le pouvoir d’achat à une distribution organisée et négociée à destination des salariés. Il en est de même pour la formule de chèques-service utilisée dans les simulations effectuées à la demande de la Fondation Roi Baudouin et dans les nouvelles possibilités offertes en France.

L’introduction des chèques-service n’implique *a priori* pas d’intervention au niveau de l’offre de services. La seule exigence est le respect des conditions d’accréditation pour recevoir les chèques-service en paiement. L’accréditation peut privilégier la constitution d’entreprises de services, d’économie marchande, non-marchande et sociale, où l’emploi y sera presté aux conditions normales du marché du travail. L’existence de ces entreprises “intermédiaires”, dans le sens

qu'elles constituent une interface entre le consommateur et le prestataire, limite l'assimilation de ces activités à diverses formes de domesticité.

Cependant, rien n'empêcherait les pouvoirs publics de fixer des conditions d'accréditation ou d'agrément qui puissent favoriser tel ou tel type de producteur.

### **MODIFICATION DES CHEQUES-EMPLOI-SERVICE - FRANCE**

Suite au succès rencontré par le chèque-emploi-service en 1995, 20000 emplois équivalents temps plein supplémentaires dans le secteur, le gouvernement français a souhaité étendre le champ d'application de ce dispositif et lever les obstacles qui s'opposent encore au développement des créations d'emplois dans les services aux personnes. La loi adoptée le 29 janvier 1996 vise ainsi à:

- l'extension du chèque-emploi-service aux emplois de plus de huit heures par semaine ou de plus de quatre semaines consécutives (avec, dans ce cas, l'obligation pour l'employeur d'établir un contrat de travail simplifié par écrit, un contrat-type élaboré par les partenaires sociaux étant prévu);
- l'encouragement donné aux comités d'entreprise ou, en l'absence de ces derniers, aux entreprises elles-mêmes, afin qu'ils attribuent des aides financières aux salariés qui emploient à leur domicile une personne pour des tâches ménagères ou familiales ou qui ont recours à une association ou une entreprise agréée au titre des services aux personnes; ces aides seront exonérées de charges sociales et de taxe sur les salaires dans la limite d'un montant maximum qui devrait être fixé par décret à 1000 francs par mois mais demeureront imposables au titre de l'impôt sur le revenu (sans être déduites du montant des dépenses à retenir au titre de la réduction d'impôt - emplois familiaux);
- l'institution, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1996, d'une contribution pour la formation professionnelle égale à 0,15% du montant des salaires à la charge des employeurs d'employés de maison;
- l'extension aux entreprises dont les activités concernent exclusivement les tâches ménagères ou familiales du champ de l'agrément permettant aux particuliers qui leur font appel de bénéficier de la réduction d'impôts applicable aux emplois familiaux (jusqu'à présent cet agrément était réservé aux associations de services rendus aux personnes).

## THE DANISH HOME SERVICE SCHEME

Cette mesure allie les deux dimensions suivantes:

- encadrement national *via* une subvention permettant de solvabiliser la demande,
- gestion de la demande et de l'offre au niveau local *via* le rôle des municipalités pour l'accréditation des entreprises, le contrôle et l'information sur l'offre existante

Elle permet aussi de professionnaliser et de structurer l'offre car elle privilégie la présence d'entreprises. Elle est simple, pas de démarche administrative, pas de chèque, pas de mécanisme de déductibilité fiscale (donc *ex post* par rapport à la consommation). C'est l'entreprise qui reçoit la subvention qui vient en déduction des taxes et contributions qu'elle doit payer. Pourtant, il s'agit d'une subvention à la demande car c'est le consommateur qui "porte" la subvention.

Elle est neutre pour l'Etat car les différentes taxes (TVA et taxe sur le revenu du travailleur) ainsi que les cotisations sociales sont équivalentes au montant de la subvention. Les effets d'aubaine sont quasiment inexistantes car avant cette mesure ces activités étaient prestées soit au noir, soit dans le cadre de l'auto-production domestique (économie non monétaire). L'Etat peut dégager un *boni* plus important en cas d'embauche de chômeurs par réduction du budget chômage. A noter qu'il n'y a pas de double subventionnement puisque les emplois ne peuvent pas bénéficier d'un "*public salary supplement*".

Le prix réel sur le marché (90 DKK) est légèrement supérieur au prix du travail au noir (de l'ordre de 70 DKK) qui fait référence pour ces activités. On peut cependant considérer que le consommateur y gagne ou est indifférent car la productivité des travailleurs de ces entreprises est supérieure à celle de travailleurs au noir. C'est d'ailleurs cet élément qui doit permettre le développement d'entreprises. Car sans des gains de productivité, le coût d'une entreprise (frais généraux, frais d'encadrement, ...) même subsidiée reste supérieur au coût d'un indépendant au noir.

Exemple chiffré:

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| Coût horaire dont                     | 125,6 DKK |
| - prélèvements obligatoires 45%       | 56,5 DKK  |
| - salaire net 55%                     | 69,1 DKK  |
| Frais divers                          | 14,4 DKK  |
| TVA 25%                               | 35,0 DKK  |
| Coût total                            | 175,0 DKK |
| Subvention                            | 85,0 DKK  |
| Coût réel utilisateur                 | 90,0 DKK  |
| Rentrées fiscales (TVA + P.O.)        | 91,5 DKK  |
| Coût budgétaire (ou <i>boni</i> si -) | -6,5 DKK  |

Evaluation: après plus ou moins un an d'application de cette mesure -ce qui est peu pour une mesure d'encadrement qui laisse au marché la responsabilité de s'organiser- environ 2000 emplois équivalents-temps plein ont été créés. Ce chiffre peut apparaître comme faible surtout en regard du nombre d'entreprises, plus de 3500. On pourrait conclure que seules des entreprises individuelles se sont créées. Dans un premier temps, c'était le cas. Mais depuis quelques mois, on voit se développer de réelles entreprises, comme certaines filiales de groupes américains spécialisés dans le nettoyage aux particuliers ou comme certaines branches d'entreprises danoises du nettoyage industriel.

### iii. Modèle “modification du prix des substituts”

Un dispositif ciblé sur des activités peut également être mis en oeuvre par une modification du prix des substituts *via* une politique tarifaire ou fiscale.

Les exemples traditionnels concernent les questions environnementales. En effet, une augmentation du prix de la mise en décharge favorise le recyclage, une augmentation du prix de l'eau peut favoriser une gestion des rivières. Les liens avec les externalités sont évidents dans ce domaine et dans ce type de dispositif. Il peut en être de même dans d'autres domaines comme le transport (dispositif favorisant un mode de transport moins polluant comme le rail par une taxation d'autres formes de transport). Ce type de politique implique, toutefois, de développer une stratégie globale car le recyclage, par exemple, n'a de sens que si les produits recyclés peuvent être réutilisés et commercialisés.

Comme souligné précédemment, on constate dans le domaine de l'environnement une concurrence récente mais de plus en plus forte entre entreprises marchandes et non-marchandes. On peut espérer, mais c'est peut-être à l'Etat de fixer certaines règles, que cette concurrence pourra déboucher sur une complémentarité entre ces deux types d'entreprises. Le partenariat dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres services de proximité peut être porteur de développement économique et de développement social.

Les effets sur l'emploi peuvent être divergents: augmentation dans l'activité que les pouvoirs publics désirent soutenir et baisse dans l'activité “substitut”. Cette interrogation sur le solde des créations d'emploi est assez logique car la finalité de ce type de dispositif n'est pas directement l'emploi mais l'activité.

A titre d'exemple, citons le cas de la taxe CO<sub>2</sub> qui vise à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> dans un but environnemental mais dont les recettes peuvent servir à soutenir des dispositifs de création d'emplois, compensant ainsi des pertes d'emplois dans certaines activités frappées plus particulièrement par cette taxe.

## LE RECYCLAGE DES DECHETS AU DANEMARK

La politique de recyclage des déchets a démarré au Danemark en 1987. La gestion des déchets est de la responsabilité des municipalités qui les collectent et les traitent. En contrepartie, elles peuvent demander une subvention à l'Etat. Le financement de cette politique est basé sur une taxe liée à l'enfouissement ou à l'incinération des déchets. De plus, des législations ont été introduites concernant les collectes sélectives et des accords ont été conclus avec des organisations professionnelles, par exemple, pour la collecte des emballages, la destruction des automobiles, le recyclage des réfrigérateurs, ... L'objectif est de pouvoir recycler 54% des déchets en l'an 2000. Actuellement, 35% des déchets sont recyclés.

### b. Dispositif ciblé “activité et prestataire”

Les pouvoirs publics peuvent décider, en regard de l'intérêt général (et/ou des externalités positives) lié à la consommation de ces activités mais également lié à la création d'emplois générée par ces activités, qu'il peut être de sa responsabilité d'organiser la production directement par le développement de services publics ou indirectement par le biais de subvention de fonctionnement.

Dans le cas du seul intérêt à la création d'emplois, l'objectif peut être de générer des poches d'ajustement de l'emploi.

Il faut toutefois noter que ces mécanismes portant sur un soutien à la production peuvent être déconnectés des besoins en terme quantitatifs et qualitatifs. On

retrouve les mêmes problématiques que celles prévalant dans des économies planifiées.

i. Services publics

Eu égard aux caractéristiques de certains services de proximité assimilables aux services sociaux, les services publics pourraient y jouer un rôle significatif. Tel fut, notamment, le cas dans les pays nordiques. Il nous faut, toutefois, constater que les pouvoirs publics n'envisagent pas d'assurer en leur sein le développement des services de proximité. Doit-on pour autant s'en inquiéter? Globalement, la réponse peut être négative car les services de proximité n'exigent pas une production publique. L'absence d'une présence des pouvoirs publics en tant que producteur ne signifie pas que l'intervention publique soit inutile. Dans le cadre des services de proximité, l'Etat pourrait être plus un garant de conditions viables de développement qu'un gérant.

La concurrence est un élément moteur, moteur de progrès et d'innovation. La réflexion et l'expérimentation concernant de nombreux services de proximité sont bien souvent nées en dehors du secteur public. L'intérêt récent de l'Etat pour ces activités découle d'ailleurs d'une démarche plus liée à l'insertion de chômeurs que d'une stratégie de développement d'activités nouvelles.

ii. Modèle "subvention à la production"

L'Etat peut déléguer sa responsabilité, si elle existe, de "producteur" à d'autres organismes qu'il subventionnera pour l'accomplissement de tâches pré-définies. En relation avec les objectifs retenus, il peut également dans le seul but de permettre une augmentation des quantités consommées accorder des subventions à la production.

La question "économique" est alors de savoir quel type de marché l'Etat veut voir se développer:

- un marché ouvert, lieu de concurrence,
- un marché fermé, lieu de monopole.

Le respect de critère de qualité ou de professionnalisme est, bien qu'important si pas essentiel, une question accessoire dans ce débat. Accessoire car l'Etat peut fixer les conditions permettant une action de subventionnement. L'Etat est capable par les critères qu'il fixe de lever ce type d'obstacles, fréquents par ailleurs dans les activités de services.

Le mode de subvention peut guider ce choix entre marché ouvert ou fermé. Des subventions au fonctionnement ont tendance à limiter le nombre de producteurs. Car, dans le cadre d'un budget prédéterminé, les pouvoirs publics attribuent généralement des subventions au fonctionnement à un nombre déterminé de producteurs.

Les aides familiales dans la grande majorité des Etats de l'Union européenne reçoivent des pouvoirs publics des subventions de fonctionnement qui leur permettent de réduire le prix demandé aux bénéficiaires. Notons que ces subventions sont, bien souvent, insuffisantes pour pouvoir couvrir l'ensemble des demandes qui leur sont adressées. L'inadéquation des subventions aux besoins découle de la prédétermination des enveloppes budgétaires. Le subventionnement se fait *ex ante*, en négligeant dans de nombreux cas les effets positifs sur les budgets publics engendrés par une création de nouveaux emplois, effets *ex post*.



A l'inverse les subventions à la prestation, à l'acte, qu'elles soient d'ailleurs "portées" par le consommateur ou le producteur, semblent plus favorables à la concurrence. Tel est le cas au Royaume-Uni où le gouvernement a décidé d'allouer des chèques-garde d'enfants (*childcare vouchers*) aux parents d'enfants en bas âge afin qu'ils puissent bénéficier de services de garderies privées. Il y a dans ce cas une action publique mais dans le cadre d'un système concurrentiel.

*c. Dispositif ciblé "activité et bénéficiaire"*

Le ciblage sur des activités permet également un ciblage sur des bénéficiaires.

Tout d'abord, par le choix même des activités que les pouvoirs publics désirent stimuler. Les services d'aide à la dépendance des personnes âgées et les services d'aide à la petite enfance ont un public cible précis. On pourrait d'ailleurs se demander si une aide aux services domestiques ne constitue pas une aide aux femmes travaillant ou désirant travailler car ce type de service peut notablement améliorer leurs possibilités de réconciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

En second lieu, l'intervention publique peut être fonction d'un certain nombre de critères complémentaires comme le niveau de revenu, la taille de la famille, la situation de dépendance...<sup>6</sup>

La combinaison de ces deux axes de ciblage sur des bénéficiaires semble assez courante et normale quand on considère les raisons d'une intervention publique visant à augmenter la consommation d'un certain nombre de services. Cette politique de redistribution peut être assimilée à une politique de discrimination qui aurait tendance à segmenter la demande.

Dans les nouveaux mécanismes de subvention à la demande telle que les chèques-service, cette dimension de redistribution est souvent présente mais malheureusement de manière dégressive. En effet, les systèmes de déductibilité fiscale (système de remboursement ou de subventionnement *ex post*) présents, notamment en Belgique avec les chèques-ALE et en France avec les chèques-emploi-service, ont tendance à renforcer le pouvoir d'achat des personnes à revenu élevé. Des possibilités d'inverser ce processus existent, pensons à une déductibilité forfaitaire et non pas proportionnelle aux revenus.

*A contrario*, il n'est pas inutile de stimuler la consommation de services de proximité au sein des classes supérieures de revenus qui sont à court terme plus susceptibles d'avoir les moyens financiers et les habitudes de consommation nécessaires au co-financement de ces activités. On peut sans craindre de se tromper affirmer que cette catégorie de personnes fait appel d'ores et déjà à ce type de service mais sur une base informelle. Les conditions de "marché" pour ces services de proximité pourraient donc être les mêmes pour tous, par exemple, en offrant une intervention susceptible de concurrencer le travail au noir tout en offrant aux personnes ayant des revenus faibles une intervention complémentaire. Tel est, bien souvent, le cas dès à présent, notamment, pour les aides "familiales" où l'intervention publique permet de baisser considérablement le prix pour les personnes ayant de faibles revenus et où les personnes font appel à une aide au noir dès que le prix demandé dépasse le prix du travail au noir.

---

6. Dans de très nombreux dispositifs de subventions à la production, plusieurs prix existent pour une même activité, prix qui sont fonction de la capacité contributive du bénéficiaire.

### **INSERSO - SUBVENTION AUX VACANCES POUR PERSONNES AGEES - ESPAGNE**

Suite au constat d'une très faible utilisation des capacités touristiques (400000 places dans 3400 hôtels sont fermées sur la côte méditerranéenne) en dehors de la période estivale (mai à septembre) et donc d'un chômage à caractère saisonnier, le gouvernement espagnol propose depuis quelques années aux ressortissants espagnols de plus de 65 ans une subvention pour la "consommation" de vacances hors de ces périodes estivales. Ce programme de subvention a permis de générer plus ou moins 20000 emplois en basse saison et d'offrir des vacances à prix réduits à près de 365000 personnes par an.

D'après des évaluations réalisées, le coût pour l'Etat qui finance près de 40% des dépenses de base, principalement nuitées et transport, est nul (l'Etat est même légèrement bénéficiaire) en raison des économies (allocations de chômage) et des nouvelles recettes engendrées par l'activité (cotisations sociales et impôts des travailleurs, TVA, ...).

### **ASSURANCE DEPENDANCE - ALLEMAGNE**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, chaque citoyen qui possède une couverture sociale doit cotiser au système d'assurance-dépendance, qu'il dépende du régime légal obligatoire ou qu'il soit affilié à une caisse privée.

Globalement, 90% de la population sont assurés auprès du système public légal, les 10% restants s'adressant à des régimes privés.

Afin d'éviter d'accroître inutilement les frais de fonctionnement et de personnel, les caisses-dépendance nouvellement créées ont été rattachées aux caisses d'assurance-maladie déjà existantes. Même si les cotisations ont commencé à être perçues par les caisses le 1<sup>er</sup> janvier 1995, les droits aux prestations de l'assurance-dépendance ne sont toutefois dûs que depuis le 1<sup>er</sup> avril 1995. Ils sont fonction, entre autres, du degré de dépendance ainsi que du type d'hébergement des personnes (à domicile, en maison de repos, dans les établissements hospitaliers).

Le droit à des soins (co-)financés par les caisses-dépendance depuis le 1<sup>er</sup> avril 1995 n'est prévu que pour les cas de soins dispensés soit au propre domicile de la personne dépendante, soit chez des membres de sa famille. Les personnes dépendantes habitant en maison de repos ou de retraite ou en établissements d'accueil pour personnes handicapées, peuvent également bénéficier des prestations, dans la mesure où les traitements sont apportés sur le lieu même d'habitation. En revanche, les soins nécessitant une hospitalisation sont exclus pour l'instant, et ce jusqu'à juillet 1996, date de l'entrée en vigueur de la seconde phase de la loi.

Toute personne qui opte pour une prestation en nature fait appel à du personnel qui dépend généralement d'un organisme spécialisé dans les soins à domicile, si bien que pour bénéficier d'un financement de l'assurance-dépendance elle devra au préalable s'assurer qu'un contrat a bien été passé entre sa caisse-dépendance et l'organisme prestataire. Si, en revanche, les personnes dépendantes désirent bénéficier de l'allocation financière et donc se charger elles-mêmes de l'organisation et de la gestion de leurs soins, dans les faits, ce sont généralement des membres de leur famille, des amis ou des voisins qui leur prodigueront les soins nécessaires, un expert de la caisse-dépendance se prononcera alors sur le bien-fondé des mesures à appliquer. Quel que soit le type de prestations retenu, en nature ou aide financière, des plafonds ont été définis.

**PRESTATION AUTONOMIE - FRANCE (PROJET, LANCEMENT PREVU 1/1/97)**

Le Gouvernement français se propose de mettre sur pied une “prestation d’autonomie” qui entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997 pour 400000 personnes dépendantes (c’est-à-dire nécessitant l’aide d’une tierce personne pour les actes de la vie courante) de plus de 60 ans vivant chez elles (soit un peu moins de 4% de l’ensemble de la population âgée de plus de 60 ans qui représente actuellement 20% de la population totale et 33,7% en 2050). Cette mesure serait étendue ultérieurement aux 238000 personnes dépendantes vivant dans des maisons de retraite.

Cette prestation serait payée en nature, par exemple sous forme de chèques-autonomie (élaborés sur le modèle du chèque-emploi-service qui constitue une monnaie pré-affectée). Cette forme de prestation vise à garantir de meilleurs résultats en terme de création d’emplois qui sont évalués à 50000 - 60000 car elle servira à rémunérer directement des personnes ou des services d’aide à la dépendance.

Cette prestation serait d’au maximum de 4300 FF par mois et sera fonction du niveau de revenu (un plafond maximum de revenu de 9250 FF nets).

La prestation devrait coûter 20 milliards de FF dont une partie à charge des Départements (6 milliards) et une autre (14 milliards) qui sera financée par l’Etat *via*, notamment, un Fonds de solidarité qui à alimenter par la CSG (qui devra donc subir quelques réformes afin de disposer de moyens supplémentaires).

Il faut noter que cette allocation-dépendance comporte deux différences majeures par rapport au système en vigueur en Allemagne:

- le système allemand constitue un nouveau pilier de la Sécurité sociale dans un concept d’assurance sociale alors qu’en France il s’agit d’un système d’assistance;
- en Allemagne, la prestation est payée en espèces avec cependant des montants différents si la personne dépendante peut présenter des factures.

*d. Dispositif ciblé “activité, chômeur, bénéficiaire et prestataire”*

On peut considérer que les Agences Locales d’Emploi (ALE) en Belgique constitue un des très rares cas existant d’un tel ciblage sur les quatre dimensions retenues. En effet, le système ALE présente:

- un ciblage sur les activités évident puisqu’une liste d’activités est définie;
- un ciblage sur les chômeurs puisque seuls des chômeurs peuvent prester ces activités dans le cadre du système ALE,
- un ciblage sur les bénéficiaires à un double titre puisque les bénéficiaires doivent répondre à un certain nombre de conditions (être un particulier, une ASBL, ...) et les bénéficiaires ont droit à une intervention fonction de leur revenu imposable (voir cependant les remarques émises précédemment concernant l’effet redistributif);
- un ciblage sur les prestataires en liaison directe avec le ciblage sur les chômeurs.

Un ciblage “complet” ne pose pas de problème en lui-même, bien qu’entraînant une segmentation du marché qui semble peu propice à des développements porteurs de progrès économique et social. Dans ce cas précis, il est cependant sujet à interrogation car il est totalement dommageable pour une dynamique de développement de confiner l’intervention publique à une mise au travail de chômeurs les confinant dans ce statut. On ne trouve aucune démarche d’insertion et de professionnalisation du travail. De plus, ce système en arrive à concurrencer le travail au noir en terme de prix mais a en être aussi un facteur de

développement (achat pour un heure de travail sous ALE d'une couverture du travail au noir effectué par la même personne à d'autres heures).

A l'inverse, les ALE sont porteuses de deux dimensions positives dans le débat sur les services de proximité:

- l'une concernant le repérage des besoins,
- l'autre concernant une gestion locale de l'offre et de la demande en services de proximité.

## D. Conclusions

### 1. VERS UN CIBLAGE "ACTIVITÉ"

L'utilisation des différents dispositifs envisagés pour développer les services de proximité (voir tableau 4) a évolué avec le temps.

**TABEAU 4 Dispositifs envisageables**

|                    | DEMANDE  | PRODUCTION   |
|--------------------|--|--|
| GENERALE           | <p>Augmentation du pouvoir d'achat (effet revenu)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Augmentation des salaires</li> <li>-Augmentation des transferts sociaux</li> <li>-Baisse des impôts</li> </ul>   | <p>Baisse des prix suite à une baisse des coûts permettant une augmentation du pouvoir d'achat (effet prix)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Baisse des salaires</li> <li>-Augmentation des subventions</li> <li>-Baisse des cotisations sociales</li> <li>-Baisse des impôts</li> </ul>  |
| CIBLEE TRAVAILLEUR | <p>(-Augmentation de la consommation de biens ou services produits par certaines catégories de travailleurs</p> <p>-Actions de sensibilisation, d'image de marque, de label social...)</p>   | <p>Correction d'un différentiel de productivité entre travailleurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Baisse des cotisations sociales de certains travailleurs</li> <li>-Baisse des salaires pour certains travailleurs</li> <li>-Subvention pour certains travailleurs</li> </ul>  |
| CIBLEE ACTIVITE    | <p>Correction d'un différentiel de productivité entre travailleurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Augmentation des transferts sociaux payés en nature</li> <li>-Subvention à la consommation de certaines activités</li> <li>-Déductibilité fiscale pour la consommation de certaines activités</li> <li>-Achats publics (consommateur=Etat)</li> </ul> | <p>Baisse du prix relatif pour certaines activités</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Augmentation des taxes ou du prix de certains substituts</li> <li>-Subvention pour certaines activités (y compris emplois publics)</li> <li>-Baisse des cotisations sociales pour certaines activités</li> <li>-Activation des indemnités de chômage</li> <li>-Evolution différenciée des salaires</li> <li>-Réglementations</li> </ul> |

Avant les années '80, des mesures à caractère général et concernant le soutien de la demande globale furent développées. Il s'agissait de mesures d'augmentation des salaires, d'augmentation des transferts sociaux, de baisse des impôts. Ces mesures ont eu des effets relativement limités sur les services de proximité

principalement à cause de l'absence de ciblage. Actuellement, ce sont des mesures nettement moins utilisées, notamment, pour des questions de compétitivité, dans certains cas, et pour des questions budgétaires, dans d'autres cas. Le seul aspect présent actuellement en termes de mesures générales concerne le cadre macroéconomique où l'on espère que la modération salariale permette une baisse des prix dans les secteurs industriels en raison des augmentations de productivité qui y sont supérieures à celles des salaires. Cette baisse de prix permet une augmentation du pouvoir d'achat et donc une possibilité de pouvoir utiliser cette augmentation pour l'achat de services connaissant de plus faibles gains de productivité.

Un certain nombre de services de proximité furent également développés en lien avec les services publics ou sociaux. Toutefois, tant pour des questions budgétaires que pour d'autres concernant la nature même de certains services de proximité, on a pu constater une certaine désaffection de l'Etat pour une production directe de ces activités.

Depuis les années '80, on assiste à un transfert des politiques générales axées sur la demande vers des politiques de l'offre et vers des politiques de remise au travail de chômeurs notamment par le biais d'aides à l'embauche devant compenser leur plus faible productivité. C'est ainsi qu'on a pu voir de nombreuses politiques qui visent à développer ces services de proximité établir un lien direct avec la lutte contre le chômage.

Ces mesures permettent l'engagement de chômeurs qui bénéficient de subventions ou de réductions des cotisations sociales favorisant ainsi le développement de ces activités par une baisse du coût du travail. Ce type de politiques comporte cependant un certain nombre de limites:

- en terme de développement personnel des travailleurs occupés et en terme d'image de marque associée à ces activités. On parle de petits boulots car "c'est fait par des chômeurs".
- En terme de qualité du service rendu notamment par manque de formation et de professionnalisme
- En terme de pérennité de l'emploi car l'opération est solvable pendant que le travailleur a droit à une subvention. Bien souvent, quand cette personne n'a plus droit à une subvention, elle sort de cette activité et on prend une nouvelle personne qui, elle, a droit à une subvention.

Actuellement, on commence à percevoir un mouvement dans les politiques de l'emploi vers un ciblage, cette fois-ci, non plus axé sur les travailleurs mais plutôt sur des activités en y associant des mesures liées à la demande. Les chèques-service et les subventions à la consommation pour certaines activités en sont des exemples. On peut penser également aux allocations sociales payées en nature donc ciblées sur certains types de services comme le système d'allocation-dépendance pour les personnes âgées en Allemagne. Certaines politiques fiscales qui visent à augmenter les taxes à la consommation de certains produits ou de certains services (tels que les emballages ou la mise en décharge) font aussi partie de ces mesures ciblées sur la consommation qui peuvent créer de l'emploi car elles modifient les conditions économiques présentes sur les marchés.

Cette évolution n'est pas sans lien avec la philosophie développée par la Commission européenne concernant l'encadrement des aides à l'emploi. En effet, la Commission indique dans ses lignes directrices<sup>7</sup> que "*les aides à l'emploi*

---

7. J.O. du 12/12/95 C/334/5.

*concernant des activités ne faisant pas l'objet d'échanges entre Etats membres (par exemple, les services de proximité, certaines initiatives locales d'emploi) ne tombent pas sous l'application de l'article 92" (contrôle des aides d'Etat).*

## 2. VERS UNE STRATÉGIE GLOBALE

Pour lever les obstacles à la satisfaction des besoins et ainsi garantir et offrir les conditions adéquates de développement, des interventions publiques sont nécessaires. Ces actions peuvent revêtir de très nombreuses formes touchant plusieurs champs d'action politique et impliquant de nombreux acteurs. Les expériences mises en oeuvre dans plusieurs Etats de l'Union européenne témoignent par elles mêmes de la diversité des moyens et des approches utilisés.

Parmi les politiques économiques et sociales, la politique de l'emploi peut tenir une place centrale. Car si cette politique ne constitue pas le seul angle d'attaque pour permettre un développement de ces activités, elle peut cependant servir de catalyseur, en mobilisant énergies et expertises d'autres politiques.

Dans ce cadre, il peut être nécessaire de réexaminer les modes traditionnels d'intervention des politiques de l'emploi qui privilégient un ciblage par catégories de personnes telles que les jeunes ou les chômeurs de longue durée. Plusieurs Etats membres se sont, d'ores et déjà, lancés dans cette réflexion et ont initié de nouveaux instruments.

Le croisement avec un ciblage sur des activités nous conduit à travailler sur plusieurs fronts. C'est à la fois la demande et l'offre qui doivent être prises en considération. C'est bien de stratégies de développement qu'il nous faut parler.

Pour en assurer son succès, cette stratégie se doit d'être globale: analysant les besoins, repérant les obstacles, développant les qualifications nécessaires, adaptant le cadre juridique et fiscal, aidant la structuration de l'offre par des aides à l'entrepreneuriat et à l'investissement, facilitant l'émergence d'une demande solvable et évaluant les résultats. Dans le cadre de cette stratégie globale de développement, on ne rappellera donc jamais assez qu'il convient d'examiner en détail l'ensemble des facteurs essentiels à la croissance de ces activités. Ce ne sont pas que les politiques de solvabilisation de la demande qui peuvent permettre le développement de ces activités, même si elles sont indispensables.

Il s'agit donc moins de développer une politique de l'emploi qui prend l'activité comme une donnée exogène que de permettre un réel développement d'activités nouvelles. Ce débat permet de voir dans les instruments de la politique de l'emploi un véritable levier de développement économique.

Ce ciblage sur des activités nouvelles, nouvelles dans le sens que de nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits, nous apporte aussi des éléments de réponse aux critiques qui taxent, bien souvent, les politiques d'aide à l'emploi d'être dispendieuses. En effet, un tel ciblage peut permettre de réduire les effets de substitution et d'aubaine. La satisfaction de ces nouveaux besoins est créatrice d'emplois nouveaux, au même titre que toute nouvelle satisfaction qui augmente le niveau de production.

Le développement de ces activités présente un autre avantage appréciable: la possibilité d'intégrer des personnes présentant un profil de qualifications insuffisant face aux exigences de l'industrie. La prise en compte des besoins doit permettre dans le cadre d'une activation des politiques passives de l'emploi de procurer un emploi utile et valorisant aux chômeurs remis au travail.

Il est également fondamental de tenir compte de l'importance de la dynamique locale dans le développement des services de proximité. Il faut des politiques centrées sur les localités, car c'est souvent le seul endroit où l'on peut vraiment observer la demande et où l'on peut gérer l'offre. Les politiques nationales d'encadrement (fiscales, réglementaires) ne constituent qu'une condition nécessaire mais pas suffisante pour assurer le développement de ces activités. C'est aussi à ce niveau que l'on peut tenter de définir de réels parcours d'insertion associant économie sociale, actions publiques et économie marchande. Les exemples sont là pour nous montrer que l'insertion de personnes en situation précaire passe par la mise en place de partenariats décentralisés.





## Subventionner la consommation de services intensifs en emploi: approche macroéconomique et budgétaire

MICHEL SAINTRAIN ET CATHERINE STREEL  
(BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN)

Au point A figure une énumération de quelques déclarations officielles relatives au développement des services de proximité, suivie d'une analyse de l'intérêt que manifeste le monde socio-politique à l'égard de ce secteur. Les justifications économiques d'une subvention publique en la matière et la pertinence d'initiatives politiques orientées sur l'emploi des "moins-qualifiés" font ensuite l'objet d'une discussion.

On trouvera au point B les résultats d'un exercice de quantification des effets macroéconomiques et budgétaires d'une politique de subvention visant à modifier la structure de la consommation privée dans un sens plus intensif en emplois. Les déterminants de ces effets sont mis en évidence et les différentes modalités de mise en oeuvre d'une telle politique sont évoquées.

En guise de conclusion, on trouvera au point C une réflexion quant à la soutenabilité budgétaire et la pertinence macroéconomique d'une politique de subventionnement d'activités à haut contenu en emploi peu qualifié et à basse productivité, en tant qu'instrument d'intensification durable du contenu en emploi de la croissance.

### A. Le développement des services de proximité: une politique de l'emploi

#### 1. LES SERVICES DE PROXIMITÉ DANS LE DISCOURS SOCIO-POLITIQUE

##### a. Les déclarations

Le thème du développement des services de proximité apparaît de plus en plus fréquemment au sein de dispositifs de lutte contre le chômage, proposés ou évoqués par les instances politiques tant belges qu'européennes.

Le Livre blanc de la Commission des Communautés européennes (1993) mentionne que *le développement d'activités de services à main-d'oeuvre intensive y compris par une plus grande libéralisation, ainsi que des nouvelles activités par exemple dans les domaines social, culturel, de santé, de l'environnement et de la qualité de la vie en général, est présenté par une majorité d'Etats membres comme offrant des perspectives d'emploi considérables*. Entre autres grands objectifs, le Livre blanc suggère *d'anticiper et d'accélérer le développement de nouveaux emplois et de nouvelles activités, en particulier à forte densité d'emploi. Cela implique d'exploiter le potentiel des P.M.E. et de développer de nouveaux emplois dans les industries de*

*l'environnement et dans les services (...). Les actions spécifiques proposées visent notamment à l'intégration totale des femmes dans le marché de l'emploi qui devrait créer des emplois dans le secteur des services et des biens qui ne sont pas encore intégrés dans le marché et qui sont actuellement fournis soit par de l'emploi féminin non rémunéré, soit par de l'emploi féminin informel rémunéré. Le Livre blanc invite à encourager la croissance (...) dans le domaine des services aux ménages. Il faut rehausser la valeur du secteur telle qu'elle est perçue et accroître les besoins en personnel qualifié.*

Les conclusions de la présidence belge de l'Union européenne en 1993 mentionnent, parmi les actions à entreprendre au plan national, *le développement de l'emploi en relation avec la satisfaction de nouveaux besoins liés à la qualité de la vie et à la protection de l'environnement.*

Le rapport "Flynn" de 1994, traitant notamment des *activités qui incluent les emplois liés aux services sociaux (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux familles) (...)* insiste sur le fait que *les activités de création d'emploi au niveau local foisonnent mais que le potentiel et la nécessité de développer un grand nombre des nouveaux domaines de croissance de l'emploi identifiés dans le Livre blanc (...) restent à exploiter (...).*

Lors du Conseil européen d'Essen de 1994, il fut également affirmé que *la contribution du processus de croissance à moyen terme à la réduction du chômage est certes indispensable, mais qu'elle doit être complétée par un important effort, à la fois ciblé et concret, visant à accroître l'intensité d'emploi de la croissance. A cet égard, des actions devront être engagées, sans affecter le processus de croissance lui-même, dans (...) l'encouragement du développement de nouveaux gisements d'emplois et d'activités, notamment dans les domaines des services sociaux (...).*

L'O.C.D.E., dans son Rapport sur l'emploi (1994), fait preuve d'ambiguïté à l'égard du développement d'activités à basse productivité. A l'évidence, le paragraphe concerné se veut la synthèse de considérations parfois contradictoires. On y lit que *de nouvelles possibilités d'emploi devront sans doute s'ouvrir dans le secteur privé car les déficits budgétaires et l'opposition que rencontre l'idée d'un alourdissement de la fiscalité excluent un élargissement sensible du secteur public dans la plupart des pays.* Après avoir mentionné l'importance de développer des emplois à haute technicité et productivité, le rapport mentionne qu'*il est probable que beaucoup de nouveaux emplois seront des emplois à faible productivité et à bas salaires. D'un certain point de vue, c'est en soi peu souhaitable. Mais par ailleurs, il existe aussi une demande expresse de création de tels emplois, surtout dans le secteur non marchand, pour pouvoir donner du travail à un nombre important de chômeurs peu qualifiés. Il s'agit de trouver une politique qui tienne compte à la fois de ces deux considérations. Il convient probablement d'éviter les allègements fiscaux ou les subventions à l'emploi pour la création d'emplois à bas salaires, sauf lorsque les pays sont convaincus que ce type d'incitations peut être source d'importants gains sociaux. Mais dans le même temps, il faut éviter aussi de prendre des mesures qui empêchent la création de ce genre d'emplois, ou en tout cas en réduire les effets dissuasifs.*

La déclaration de politique générale du gouvernement belge, en septembre 1994, indique que *le gouvernement examinera les possibilités d'une dynamisation de l'emploi dans les services de proximité afin d'y créer des postes durables, notamment par le biais de formules telles que les chèques-service.*

Un an plus tard, en octobre 1995, le "Plan pluriannuel pour l'emploi" du gouvernement belge précise cette intention: *après l'évaluation des A.L.E., on examinera la possibilité de créer de véritables emplois dans les services de*

*proximité par une politique adaptée, notamment en matière de coût du travail et de modalités de financement. En particulier, on examinera la possibilité d'un "chèque-multi-service". Cette formule de chèque unique pourrait être utilisée indifféremment pour des prestations A.L.E. ou d'institutions agréées ou même de travailleurs. Pour les personnes âgées qui ont besoin de tiers, on examinera également la possibilité de leur octroyer une allocation majorée pour aide d'une tierce personne, sous forme de chèques-services spécifiques, leur permettant d'avoir accès aux soins à domicile nécessaires.*

Le projet de Contrat d'Avenir pour l'Emploi qui fait l'objet de discussions entre le gouvernement belge et les partenaires sociaux (version du 18 avril 1996) mentionne qu'il sera examiné, dans le cadre de la lutte contre le travail au noir, dans quelle mesure l'instauration d'un système de chèques-commerce pourra être utile à cette fin. (...) Par ailleurs, la réponse à des besoins sociaux nouveaux et/ou accrus donne lieu à la création d'activités nouvelles qu'il convient d'encourager par des mesures spécifiques qui endiguent également le travail au noir. (...) Une concertation sur le développement des services de proximité sera organisée avec les interlocuteurs sociaux, sur la base d'une évaluation des expériences dans nos pays voisins dans tous ses aspects. (...) Les résultats des ALE seront également évalués et le régime sera amélioré pour ce qui concerne le statut des personnes concernées dans le but d'encourager le recours à ce régime (...).

#### *b. Les motivations*

La multiplication des déclarations politiques relatives au développement des services dits "de proximité" correspond clairement à des motivations inhérentes à la situation actuelle de crise de l'emploi.

Le chômage est en effet massif; si l'on prend en considération les taux d'activité très bas en Belgique, le problème du sous-emploi est encore plus préoccupant. Les entreprises et l'Etat, agents économiques traditionnellement créateurs d'emplois, ne parviennent pas à contribuer significativement à la résorption du chômage pour des raisons diverses:

- la croissance économique est faible, la demande intérieure fait preuve d'une certaine atonie, la forte concurrence sur les marchés entraîne des innovations de procédé de production et d'organisation dans un sens de moins en moins *labour intensive*;
- par ailleurs, les contraintes budgétaires que s'assignent les pouvoirs publics contribuent à limiter l'emploi dans le secteur public.

En outre, l'exiguïté du champ d'action des politiques économiques nationales par rapport à la dimension multinationale des phénomènes économiques tend à réduire l'efficacité des instruments traditionnels de la politique macroéconomique.

Dès lors, tout se passe comme si l'on devait compter, en dernier ressort, sur l'agent économique "ménages" pour créer des emplois, en l'occurrence dans le domaine des services aux personnes.

Les activités qui relèvent du secteur des services de proximité aux personnes incorporent *a priori* peu ou pas de haute technologie, sont intensives en travail et connaissent un progrès technique lent vu la décentralisation de leur production qui empêche les économies d'échelle. Leur développement est donc susceptible d'accroître durablement le contenu en emploi de la croissance et, plus particulièrement, en emploi peu qualifié. Il est donc compréhensible que ce secteur suscite l'intérêt des milieux politiques soucieux de maximiser l'efficacité de leur action en terme de réduction du chômage eu égard aux moyens engagés.

L'intérêt politique pour les services aux personnes est en outre conforté par la présence d'un consensus relatif à l'existence de "besoins insatisfaits" en la matière: les services de proximité pourraient peut-être contribuer à rencontrer des besoins auxquels tant l'initiative publique que l'économie privée s'avèrent incapables de répondre.

En outre il existe une tendance à considérer, d'un point de vue économique, que certains transferts sociaux, en particulier les revenus de remplacement alloués aux sans-emploi, pourraient utilement être recyclés, au moins en partie, dans une politique de subsidiation de l'emploi qui serait une allocation plus optimale de ces fonds publics. Dès lors, les pouvoirs publics semblent disposés, dans une certaine mesure, à subventionner d'une façon ou l'autre le développement de ces services de proximité.

Si les besoins existent, ainsi qu'une main-d'oeuvre potentielle, l'absence d'un marché des services de proximité s'expliquerait notamment par la cherté relative de ces services, attribuée au coût élevé du facteur travail dont ils sont intensifs. Un dispositif de subvention qui permettrait d'alléger les prix peut donc constituer un moyen adéquat pour exploiter ce gisement d'emplois.

Il est à noter qu'une telle politique de subsidiation n'est budgétairement envisageable que d'une part, en raison de la présence d'une main-d'oeuvre potentielle au chômage et d'une part, en raison du faible contenu en capital de ces activités sans quoi la nécessité de financer des investissements rendrait beaucoup plus coûteuse la dépense budgétaire par emploi créé.

La présente contribution tente d'apporter certains éléments de quantification macroéconomique et budgétaire d'une telle politique. Auparavant, il semble utile de s'attarder sur les points suivants:

- le chômage des personnes "peu qualifiées",
- les justifications économique d'une subvention à la consommation de ces services pour lesquels l'existence de besoins insatisfaits est évoquée.

## 2. LE CHÔMAGE DES "PEU QUALIFIÉS"

Il n'est pas inutile de s'interroger sur la pertinence à orienter -explicitement ou implicitement- des politiques de l'emploi sur les "moins qualifiés". Le niveau de qualification des travailleurs peut être appréhendé selon divers critères mais les sources statistiques ne sont toutefois pas toujours disponibles. Il est communément admis cependant que le niveau de formation, dont un *proxy* est le diplôme le plus élevé obtenu, peut constituer un point de vue correct. Sont considérés comme peu qualifiés, les individus qui n'ont pas dépassé le secondaire inférieur.

En 1995 (*cf.* tableau 1), on compte 301000 chômeurs complets indemnisés dont le diplôme le plus élevé est celui du secondaire inférieur, soit plus de 60% de l'ensemble des chômeurs complets indemnisés. De 1977 à 1995, l'offre de travail peu qualifié<sup>1</sup> n'a cessé de baisser, particulièrement pour les individus qui n'ont pas dépassé le primaire. Jusqu'au milieu des années '80, la demande des peu qualifiés (*i.e.* l'emploi) a diminué plus rapidement que l'offre et le chômage des peu qualifiés a augmenté. Par la suite, l'emploi et le chômage des peu qualifiés décroissent selon les mêmes proportions.

---

1. *i.e.* la population active peu qualifiée, qui regroupe la main-d'oeuvre effectivement au travail et les chômeurs.

L'observation des cycles 1986-1991 et 1991-1994 montre que si l'emploi des plus qualifiés augmente en période de reprise économique, l'emploi des moins qualifiés ne se maintient pas. *A fortiori*, en période de récession, la croissance du chômage est alimentée par de fortes baisses d'emploi peu qualifié, alors que l'emploi des plus qualifiés se stabilise, voire même s'accroît.

On sait par ailleurs qu'un phénomène de "sur-qualification" des emplois apparaît en période de chômage élevé et persistant: devant l'abondance de la main-d'oeuvre potentielle, les employeurs ont la possibilité d'accroître leurs exigences en matière de qualifications requises. Dès lors, on pourrait considérer qu'en période de chômage massif toute politique conduisant à des créations d'emploi, même qualifié, peut *in fine* conduire à la baisse du chômage des moins qualifiés, en libérant des postes occupés en "sur-qualification". Il est à noter cependant que si toute réduction du chômage profite aux "plus qualifiés parmi les moins qualifiés", les "moins qualifiés parmi les moins qualifiés" restent les derniers à être embauchés.

**TABLEAU 1 Emploi et chômage au sens du B.I.T., par diplôme (milliers et pourcents du total)<sup>2</sup>**

|                      | 1977                         |                             | 1986                         |                             | 1995                         |                             | 1995                        |
|----------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                      | Emploi                       | Chômage                     | Emploi                       | Chômage                     | Emploi                       | Chômage                     | C.C.I. <sup>a</sup>         |
| Primaire             | 1502<br>(42,3%)              | 176<br>(66,1%)              | 786<br>(22,3%)               | 155<br>(35,1%)              | 508<br>(13,4%)               | 93<br>(23,9%)               | 169<br>(34,6%)              |
| Secondaire inférieur | 881<br>(24,8%)               | 52<br>(19,4%)               | 1112<br>(31,6%)              | 154<br>(35,0%)              | 865<br>(22,8%)               | 122<br>(31,5%)              | 132<br>(26,9%)              |
| Secondaire supérieur | 621<br>(17,5%)               | 26<br>(9,6%)                | 894<br>(25,4%)               | 95<br>(21,6%)               | 1308<br>(34,5%)              | 130<br>(33,3%)              | 108<br>(22,0%)              |
| Supérieur            | 547<br>(15,4)                | 13<br>(5,0)                 | 733<br>(20,8%)               | 37<br>(8,3%)                | 1113<br>(29,3%)              | 44<br>(11,3%)               | 41<br>(8,3%)                |
| Autre                | /                            | /                           | /                            | /                           | /                            | /                           | 40<br>(8,2%)                |
| <b>TOTAL</b>         | <b>3551</b><br><b>(100%)</b> | <b>267</b><br><b>(100%)</b> | <b>3525</b><br><b>(100%)</b> | <b>441</b><br><b>(100%)</b> | <b>3794</b><br><b>(100%)</b> | <b>389</b><br><b>(100%)</b> | <b>490</b><br><b>(100%)</b> |

a. Chômeurs complets indemnités O.N.Em. au 30 juin.

Dans le futur, les évolutions démographiques contribueront sans doute à modifier les termes de la problématique du chômage.

Les perspectives démographiques élaborées par l'I.N.S. laissent notamment prévoir des infléchissements assez marqués de la population en âge de travailler, qui atteindrait un minimum vers 2050. Les projections du Bureau fédéral du Plan réalisées à l'aide du modèle MALTESE font état, dans un scénario de croissance tendancielle des taux d'activité féminins et de stagnation de l'emploi privé, d'une baisse substantielle de la population active (minimale en 2037) et du chômage. De

2. Source: 1977, INS (Recensement de la population) et ONEm (Bulletin mensuel au 30 juin); 1986 et 1995, INS (Enquête sur les Forces de Travail - définition B.I.T.).

2000 à 2030, la population active se contracterait d'environ 290000 unités et le chômage diminuerait d'environ 250000 unités, atteignant 3,7% de la population totale contre 6,2% en 2000 (*cf.* tableau 2).

Il convient de noter que ces résultats sont obtenus dans le cadre d'hypothèses conservatrices du point de vue des tendances et donc prudentes en ce qui concerne l'évolution de l'emploi. Sans préjudice d'autres scénarios plus optimistes, ces projections font apparaître que, même au point le plus bas du chômage (en 2037), près de 370000 personnes restent sans emploi, soit un peu moins des 2/3 du chômage actuel. Le sous-emploi reste donc important et continuera à frapper les chômeurs les moins qualifiés, étant entendu que les chômeurs les moins qualifiés seront, dans le futur, en moyenne plus qualifiés qu'aujourd'hui<sup>3</sup>.

**TABLEAU 2**    **Emploi et chômage, évolutions de long terme (en pourcents de la population totale)<sup>4</sup>**

|                               | 1970  | 1985  | 1995  | 2000  | 2015  | 2030  | 2045  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Emploi                        | 38,4% | 36,6% | 37,0% | 36,9% | 36,0% | 35,5% | 36,0% |
| Chômage <sup>a</sup>          | 0,7%  | 5,5%  | 6,2%  | 6,2%  | 5,2%  | 3,7%  | 3,8%  |
| Inactifs en âge de travailler | 23,9% | 25,3% | 22,6% | 21,6% | 22,3% | 19,1% | 17,5% |
| Autres                        | 37,0% | 32,6% | 34,2% | 35,3% | 36,5% | 41,7% | 42,7% |
| Population active (milliers)  | 3766  | 4150  | 4382  | 4425  | 4314  | 4139  | 4138  |
| Chômage (milliers)            | 67    | 544   | 629   | 640   | 541   | 387   | 398   |

a. Ce chiffre comprend: les "chômeurs complets indemnisés", les "chômeurs âgés", les "autres inscrits obligatoirement" et les "demandeurs d'emploi libres inoccupés".

En bref, les évolutions passées et les développements attendus sur le marché du travail semblent justifier la mise en œuvre d'actions spécifiques allant dans le sens d'un développement de l'emploi adressé aux moins qualifiés des chômeurs.

### 3. UNE SUBVENTION À LA CONSOMMATION DE SERVICES DE PROXIMITÉ POUR MIEUX RENCONTRER LES BESOINS

#### a. Les "besoins"?

Sans préjudice d'une discussion (*cf. infra*) sur le sens économique de la notion de "besoins non satisfaits", on observe que l'existence de besoins non satisfaits est un argument souvent avancé pour justifier une politique de développement des services de proximité aux personnes. En l'occurrence, ces besoins ne seraient rencontrés ni par les pouvoirs publics ou le secteur non marchand -soit qu'ils n'y voient pas là une de leurs missions, soit que les services qu'ils proposent soient rationnés- ni par le secteur privé marchand en raison notamment du coût élevé de la main-d'œuvre et donc du manque de solvabilité de la demande par rapport à des prix devant assurer la viabilité économique de l'activité. En effet, si des

3. Le stock des individus n'ayant pas dépassé le niveau du primaire n'étant quasiment plus alimenté depuis la prolongation de l'obligation scolaire.

4. Source: I.N.S. (Statistiques démographiques; Projections démographiques à l'horizon 2050), M.E.T. (Evolution de la population active jusqu'en 1992), Bureau fédéral du Plan (Modèle MALTESE).

besoins sont insatisfaits, c'est qu'une demande cherche à s'exprimer mais qu'elle ne le peut, soit par insuffisance d'offre, soit par contrainte de revenus.

Les besoins évoqués sont de différents ordres: des besoins découlant des évolutions démographiques et culturelles: croissance de la population âgée, transformation des structures familiales, inclinaison plus grande que par le passé à déléguer à l'extérieur des tâches auparavant produites au sein de la sphère privée, croissance des taux d'activité féminins, avec des conséquences sur le revenu des ménages et le temps libre, etc.

Bien qu'il soit fait fréquemment allusion à des "nouveaux" besoins, on peut considérer que, dans un certain nombre de cas, il s'agit de besoins qui ne sont pas nécessairement nouveaux mais qui sont historiquement insatisfaits ou satisfaits par auto-production ou satisfaits dans l'économie souterraine, ou encore des besoins qui ne sont plus satisfaits alors qu'ils l'étaient auparavant dans la sphère familiale ou parce que l'offre de services collectifs était moins rationnée. Il serait sans doute plus correct de qualifier de "nouveau", non pas les besoins, mais le mode de production envisagé pour les satisfaire, en l'occurrence une offre, marchande ou non marchande, mais en tout cas donnant lieu à des emplois. Il reste cependant compréhensible que l'on considère que ces besoins, s'ils sont effectivement insatisfaits dans le circuit légal des échanges monétaires, constituent un gisement d'emplois potentiellement exploitable.

#### b. Pourquoi les services de proximité?

L'invocation de "besoins" porte en soi une ambiguïté. En théorie économique, les besoins -quels qu'ils soient- sont illimités, leur "traduction" en demandes effectives étant fonction des revenus, des prix relatifs et des préférences des consommateurs. Il existe donc une multitude de biens et services dont on pourrait stimuler la consommation par le biais d'une subvention qui prendrait la forme d'une hausse de pouvoir d'achat ou d'une baisse de prix. Pourquoi dès lors viser les services de proximité?

- Les services de proximité constituent un secteur abrité de la concurrence internationale, intensif en emploi et peu capitalistique, offrant donc des garanties pour qu'une subvention à la consommation se transforme en un maximum d'emplois effectifs (*cf. supra*).
- Par ailleurs, axer une politique sur les services aux personnes relèverait d'un choix de société reposant sur une appréciation quant au caractère plus avantageux du développement de ces services en terme de contribution au bien-être et d'externalités positives que la promotion d'autres catégories de services ou de biens. La mise en oeuvre éventuelle d'une politique de développement des services de proximité serait donc le fruit d'une réflexion politique nourrie d'une vision prospective de ce qui est jugé souhaitable...
- Certains considèrent enfin que le développement d'un secteur marchand des services de proximité aux personnes participe à un mouvement historique de marchandisation de l'activité humaine, de sortie d'activités de la sphère domestique vers la sphère marchande (*cf. supra* la mention du Livre blanc suggérant d'*anticiper* le développement de nouveaux emplois).

#### c. Pourquoi une subvention?

Si la volonté politique est de répondre à des objectifs sociaux, le recours à une dépense publique est justifié en soi, par la seule existence d'un choix socio-politique délibéré. Cependant, pour des raisons notamment idéologiques ou de prudence pour cause d'orthodoxie budgétaire, cet argument est peu utilisé pour justifier un politique de subsidiation en matière de services aux personnes;



d'autres arguments sont avancés, davantage axés sur le fonctionnement du marché du travail et les freins à la création d'emplois.

Les politiques de développement des services de proximité postulent que la transformation des besoins en matière de services de proximité en une demande effective adressée sur un marché est faible. L'argument invoqué est le coût élevé et partant, le prix élevé des services aux personnes intensifs en main-d'oeuvre. De façon générale, on constate en effet que l'inflation du prix des productions les plus riches en emploi s'avère supérieure à l'évolution générale des prix. D'une part, le mode de formation des salaires entraîne en Belgique des effets de contagion par les hausses de rémunérations apparaissant dans les secteurs à plus forts gains de productivité<sup>5</sup>. D'autre part, les prélèvements fiscaux et para-fiscaux sur le travail, qui constitue le facteur de production principal des services de proximité, sont chez nous particulièrement lourds relativement aux prélèvements pesant sur les autres facteurs de production. Les services riches en emploi et à faible productivité sont donc particulièrement handicapés.

Corrolairement, l'attention est attirée par le travail au noir dans le domaine des services intensifs en main-d'oeuvre. La propension à échapper frauduleusement aux prélèvements taxatoires est un comportement universel des agents économiques privés, qui se manifeste d'autant plus volontiers que le contrôle est faible et que l'incitant est élevé. Dans le cas du travail au noir, l'incitant -en l'occurrence le bénéfice retiré du non paiement des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail- est élevé. Les prix pratiqués dans l'économie souterraine n'incorporent en effet pas le coin fiscal. Il est probable qu'une intensification des contrôles répressifs, par ailleurs difficiles en la matière, contribuerait davantage à faire disparaître ces activités plutôt qu'à les blanchir. Par contre, une politique de subvention qui réduirait le poids du coin fiscal sur les rémunérations du travail est de nature à accroître la demande pour des prestations de services intensifs en main-d'oeuvre à faible productivité et peut constituer un instrument de lutte contre le travail au noir en le rendant comparativement moins attractif.

#### *d. Subvention à la consommation ou à la production?*

Le problème étant abordé sous l'angle de la relation entre besoins et demande, il semble logique de suggérer une subvention à la consommation, plus proche intuitivement d'une hausse directe de pouvoir d'achat qu'une subvention à la production. L'expression "solvabiliser la demande" est d'ailleurs fréquemment utilisée pour caractériser une subvention à la consommation en matière de services de proximité.

Il est cependant légitime de se demander s'il est utile de mettre en oeuvre une politique particulière de développement des services de proximité *via* subvention à la consommation, alors qu'il existe un arsenal d'instruments de subvention de l'offre, dont deux catégories peuvent être distinguées: les subventions au fonctionnement et les subventions par unité produite.

#### *i. Subvention au fonctionnement*

Une alternative à une subvention à la consommation de services intensifs en emploi pourrait être un renforcement des mesures existantes de réduction des charges patronales sur les "bas salaires": ces baisses de C.S.E.<sup>6</sup> ciblées sur "bas salaires" sont *de facto* également ciblées sur certains secteurs d'activité.

---

5. A l'opposé de la situation américaine où les disparités salariales sont importantes.

6. Cotisations sociales employeurs.



On peut admettre que le ciblage d'une subvention à l'offre sur des catégories de main-d'oeuvre ne présente pas les mêmes possibilités que le ciblage d'une subvention à la demande sur des catégories de biens et services.

- L'objectif de politique économique poursuivi par une mesure de subvention à la consommation, en l'occurrence solvabiliser une demande c'est-à-dire renforcer les débouchés, peut être assez différent de l'objectif des mesures de réduction du coût du travail par des baisses de cotisations sociales, qui visent davantage la modification de procédés de production dans un sens plus *labour-intensive*, par infléchissement des choix technologiques suite à une modification des coûts relatifs des facteurs de production. La subvention à la demande vise quant à elle à promouvoir une consommation privée de services riches en emploi, *via* modification de la cherté relative des biens et services, mais sans chercher à modifier les procédés de production de ces différents biens et services<sup>7</sup>. En matière de services de proximité, les substitutions possibles de capital au travail sont d'ailleurs limitées.
- On sait qu'il est extrêmement difficile de conditionnaliser à la création effective d'emploi l'octroi de subventions à l'offre. Par contre, une subvention de la demande peut être accordée conditionnellement à l'existence d'une consommation de services définis. En définissant des services pas ou peu consommés, on peut garantir des créations d'emplois dans le cas où les ménages s'avèrent sensibles à la subvention, à condition bien entendu qu'une offre se structure.
- Par ailleurs, la précision des ciblage rendue possible par une subvention à la consommation permet sans doute de prendre en compte des critères finement définis<sup>8</sup>. Or, de la capacité de cibler finement une subvention dépend notamment son efficacité à prévenir les effets d'aubaine et donc à créer des emplois pour un coût budgétaire minimal.
- Une subvention à la consommation donne notamment la possibilité à l'Etat de remplir une fonction de redistribution en modulant la subvention en fonction des caractéristiques socio-économiques du consommateur bénéficiaire.
- La subvention à la demande laisse le prestataire débiteur des prélèvements obligatoires sur les revenus de son travail. Elle évite donc de présenter l'apparence d'une légalisation du travail au noir: la confusion peut être alimentée par l'association qui est faite, à juste titre, entre d'une part, des prélèvements sur le travail auxquels les rémunérations au noir échappent frauduleusement et d'autre part, une subvention à la consommation destinée à réduire ou annuler l'avantage compétitif issu de cette fraude. De la même manière, un subside à l'emploi quelle qu'en soit la forme et une baisse ou exonération de charges sociales employeurs ne sont pas non plus à considérer comme des formes de légalisation du travail au noir, dans la mesure où le terme "noir" désigne des revenus qui échappent frauduleusement aux prélèvements.

---

7. Même si dans les deux cas, en moyenne macroéconomique, on attend un enrichissement du contenu en emploi du produit national.

8. A titre d'exemple, une subvention pourrait être accordée à la consommation de prestations dans le domaine du bâtiment pour des petites réparations qui seraient identifiées comme donnant souvent lieu à travail au noir, définies par une durée maximale de la prestation. Une telle conditionnalité dans l'octroi d'une baisse de C.S.E. ne pourrait que très difficilement être mise en oeuvre en pratique.

## ii. Subvention par unité produite

D'un point de vue économique<sup>9</sup>, il n'y a pas de différences entre une subvention à l'offre par unité produite<sup>10</sup> et une subvention à la demande par unité consommée: dans les deux cas il s'agit d'une prise en charge directe par les pouvoirs publics d'une partie du prix de vente ou d'achat.

Ceci apparaît clairement à l'examen de certains dispositifs de développement des services de proximité basés sur une subvention à l'unité: dans le cas du *HomeService* au Danemark, la subvention à la demande est bien "portée" par le consommateur mais ne transite pas par ce dernier et est directement perçue par le producteur de services.

En outre, en matière de services de proximité, la distinction conceptuelle entre subvention à la demande ou à l'offre peut s'avérer inopérante en raison précisément de cette "proximité entre le travailleur et le bénéficiaire du service qui permet, dans certains cas, une confusion du consommateur et de l'employeur de main-d'oeuvre (parfois même officialisée juridiquement: *cfr.* le chèque-emploi-service en France et les services domestiques au sens de la comptabilité nationale).

Enfin, il semble que la mise en oeuvre d'une subvention à l'unité en matière de services de proximité exige, pour des raisons diverses qui tiennent notamment à la psychologie de l'opinion publique, une démarche prospective. La profusion des discussions relatives à la nature des activités, aux questions d'éthique sociale liées à la division des tâches et aux relations socio-économiques que le développement des services de proximité, par le biais de formules du type "chèques-service", pourraient contribuer à déterminer, est en effet symptomatique. A l'occasion de l'examen d'autres politiques de promotion de l'emploi, comme les réductions de C.S.E. sur "bas salaires", ces questions sont la plupart du temps éludées, bien que probablement tout aussi pertinentes. La subvention à l'unité rendrait plus présentes les questions: combien? à qui? pour faire quoi?

## B. Un exercice de simulation

### 1. L'OUTIL DE MODÉLISATION

On peut trouver dans la littérature des travaux de modélisation ou de quantification relatifs aux services de proximité: par exemple, au plan théorique l'analyse microéconomique de Blanchet (1994, 1995), les exercices de quantification dans un cadre statique de Lebrun et de Sélys (1994, 1996) et l'approche macroéconomique simple de la Commission européenne (1995).

L'exercice de quantification présenté ci-après a été réalisé en mars 1995 à l'aide du modèle économétrique HERMES. Ce modèle macroéconomique permet d'appréhender les effets d'inertie et les phénomènes induits par des initiatives de politique économique. Il intègre une désagrégation sectorielle qui rend compte de comportements différenciés dans la production. Il fournit aussi un cadre comptable complet pour tous les agents macroéconomiques. Les services de proximité ou aux personnes ne sont toutefois pas identifiés comme tels, et

---

9. Mais pas nécessairement en termes de la comptabilité nationale.

10. Exemple: intervention de l'Etat dans le prix des abonnements sociaux de la S.N.C.B.

l'examen, dans le modèle, d'une politique ciblée sur ce secteur a fait l'objet d'un traitement *ad hoc*.

L'objectif poursuivi est l'analyse, pour la Belgique, des potentialités d'une politique de subvention à la consommation, incitant les ménages à modifier la structure de leur consommation dans un sens plus intensif en emploi.

## 2. SIMULATION DE BASE

### a. Hypothèse en matière de taux de rémunération

Le contenu en haute technicité des services de proximité aux personnes est *a priori* assez faible, dans la mesure où il s'agit, dans certains cas, de services qui peuvent être "auto-produits" par les consommateurs avec une perte de qualité limitée. Cependant, de nombreux services aux personnes ou au domicile requièrent aussi des compétences particulières.

L'étendue de la gamme des services susceptibles d'appartenir aux services de proximité conduit à éviter une hypothèse extrême en terme de rémunération du facteur travail. En conséquence, pour les besoins de la modélisation, le taux de rémunération moyen retenu est celui du secteur des services marchands du modèle HERMES, soit un salaire-coût de 1,35 millions par an pour un temps plein<sup>11</sup>.

### b. Hypothèse quant à la part de la masse salariale dans la valeur de la production

En 1980, la valeur de la production par travailleur dans l'ensemble de l'économie marchande était 1,7 fois supérieure à la valeur de la production par travailleur dans le secteur des services marchands. En 1990, le contraste s'était encore accentué, ce taux passant à 2,1. En conséquence:

- d'une part, le progrès technique est relativement lent dans les services (gains de productivité de 1,8% par an en moyenne de 1986 à 1990 contre 3,2% dans l'industrie manufacturière). A croissance sectorielle identique, les créations d'emploi sont donc plus élevées dans les services<sup>12</sup>,
- d'autre part, le niveau de la productivité est relativement bas dans les services. En 1990, la masse salariale représentait 46% de la valeur de la production de services marchands au coût des facteurs contre 23% pour les secteurs manufacturiers. De plus, à masse salariale égale, le nombre d'emplois est plus élevé de 10% environ dans les services marchands.

Etant donné l'hétérogénéité du secteur des services marchands d'HERMES, il convient de considérer que le contenu en emploi des services de proximité pourrait être supérieur à la moyenne du secteur. Dès lors, en première approximation et en vue de simuler un cas extrême où le facteur de production des services de proximité serait exclusivement la main-d'oeuvre, l'hypothèse retenue est que le chiffre d'affaire hors T.V.A. et hors profit d'exploitation est entièrement alloué à la rémunération du travail. Par hypothèse, le taux d'excédent net d'exploitation est fixé à 7,5%<sup>13</sup>. L'hypothèse relative au contenu en emploi fait l'objet de variantes (*cf. infra*).

11. En 1995 dans la projection de référence (Perspectives économiques 1995-1998 de septembre 1994, Bureau du Plan).

12. Sans préjudice du fait que les gains de productivité dans le secteur des services semblent s'être accélérés ces 5 dernières années.

c. *Hypothèses quant au taux de subvention et quant à la consommation*

L'élasticité de la demande au prix des services de proximité est largement inconnue. En d'autres termes, il existe une incertitude quant à la relation entre le taux d'une subvention et le volume de consommation correspondant. Dès lors les hypothèses suivantes sont retenues.

- La subvention est calibrée de façon à annuler le coin fiscal. Ainsi établie, elle permet d'égaliser en moyenne le revenu horaire net (salaire poche) d'un salarié consommateur potentiel de services de proximité et le prix horaire facturé pour une heure de services (incluant toutes les charges fiscales et para-fiscale). Le taux macroéconomique de la subvention sera donc égal au taux des prélèvements fiscaux et para-fiscaux sur le travail.
- Pour l'analyse des mécanismes, la masse de consommation supposée est peu importante vu la relative linéarité du modèle suite à une impulsion sur la demande. On prendra comme hypothèse un accroissement de la consommation de services de proximité équivalent à 2,5% de la masse salariale-coût dans la projection de référence, soit environ 1,7% du revenu disponible des ménages belges ou un montant légèrement supérieur à 100 milliards la première année. En approximation, on pourra dériver par règle de trois les résultats correspondant à d'autres montants de consommation.

d. *Hypothèse quant au taux d'épargne*

Par hypothèse, les ménages, dont le revenu disponible est augmenté à concurrence de la subvention, financent la partie à leur charge de la consommation de services de proximité (c'est-à-dire la partie hors subvention), partiellement par une baisse de leurs autres consommations et partiellement par une baisse de leur épargne, au *pro rata* du taux d'épargne (19,7% dans la projection de référence).

En d'autres termes, la consommation des ménages devient plus intensive en emploi *via* une légère baisse de l'épargne et une certaine diminution d'autres consommations en faveur de services de proximité, les prix relatifs de ces derniers étant implicitement réduits par la subvention. En terme d'emploi, cette hypothèse est moins favorable que si les ménages finançaient leur consommation de services uniquement en puisant dans leur épargne.

Les hypothèses relatives au financement de la consommation de services sont résumées dans le tableau suivant.

13. Dans la projection de référence, il s'agit du taux d'excédent net d'exploitation dans le secteur des services marchands en 1990, corrigé pour le travail des indépendants.

**TABLEAU 3 Financement de la consommation de services, *ex ante* (milliards)**

|   | t     | t+4   |
|---|-------|-------|
| Consommation de services <sup>a</sup> dont                | 108,0 | 126,7 |
| à charge des ménages                                      | 50,6  | 58,1  |
| dont baisse de l'épargne                                  | 10,0  | 11,2  |
| dont baisse d'autres consommations                        | 40,6  | 46,9  |
| subvention (coût pour les pouvoirs publics <sup>b</sup> ) | 57,4  | 68,6  |

a. Montant indexé sur la masse salariale-coût.

b. *Pro rata* de cotisations sociale et d'impôt des personnes physiques.

#### e. Autres hypothèses

Les effets sur le revenu disponible d'une diminution des revenus au noir ne sont pas considérés; l'offre de travail est supposée inchangée dans un premier temps mais fait l'objet de variantes (*cf. infra*).

#### f. Aperçu des résultats macroéconomiques et budgétaires

Le tableau 4 ci-après résume les effets macroéconomiques et budgétaires des hypothèses simulées<sup>14</sup>.

Le taux d'épargne diminue (0,4 point). En effet, d'une part, la subvention ne peut donner lieu à épargne puisqu'elle est pré-affectée à de la consommation et d'autre part, l'épargne contribue à financer les consommations de services. En conséquence, le volume de la consommation privée est en hausse (+2% en t), soutenu également par l'accroissement général de l'activité économique (le P.I.B. en volume est accru de 1,3% en t à 0,3% en t+4).

Ce surcroît de consommation concerne, pour une partie importante, des services de proximité. Par ailleurs, d'autres types de consommation sont en baisse. Cette modification dans la structure de la consommation privée a pour corollaire une modification de l'évolution du prix moyen de la consommation privée, de la productivité moyenne de l'économie (-0,8% en t) et du coût salarial moyen par unité produite (+0,7% en t) suite à l'augmentation du poids des productions à haut contenu en emploi. L'inflation n'est que légèrement accélérée, en raison de la contraction du taux de marge moyen.

Le profil dynamique des effets est principalement marqué par deux phénomènes. D'une part, les évictions de consommations autres que de services n'entraînent une baisse de la demande de facteurs dans les autres secteurs de l'économie qu'avec un délai d'ajustement. D'autre part, la contraction du déficit de l'Etat, entraîne une baisse des intérêts de la dette publique de plus en plus marquée avec le temps, qui se répercute sur les revenus de la propriété.

Les créations nettes d'emploi s'élèvent à 71000 unités en t (dont 65600 dans les services). Après 5 ans, l'accroissement de l'emploi dans les services atteint 68200 unités mais la variation nette de l'emploi total n'est plus que de 61400 unités,

14. Pour une analyse complète, *cf.* Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n° 72.

suite notamment aux ajustements effectués dans les autres secteurs et à l'évolution du revenu disponible.

**TABLEAU 4 Simulation de base, écarts par rapport à la projection de référence**

|  | t     | t+4   |
|--|-------|-------|
| P.I.B. en volume ( % )   | 1,3   | 0,3   |
| Revenu disponible réel des ménages ( % )   | 1,5   | 0,9   |
| Taux d'épargne des ménages (points)  | -0,4  | -0,4  |
| Consommation privée en volume ( % )  | 2,0   | 1,3   |
| Consommation de services de proximité (milliards)  | 110,0 | 129,6 |
| Masse salariale liée aux services de proximité, y compris rémunération du travail des indépendants (milliards) | 88,4  | 105,7 |
| Emploi (milliers)  | 71,0  | 61,4  |
| dont créations d'emplois dans les services de proximité  | 65,6  | 68,2  |
| Prix de la consommation privée ( % )   | 0,3   | 1,0   |
| Coût salarial par unité produite ( % )   | 0,7   | 2,0   |
| Coût salarial horaire réel ( % )   | -0,9  | -1,0  |
| Taux d'excédent brut d'exploitation des entreprises (points)   | -0,1  | -0,7  |
| Capacité de financement des administrations publiques (milliards)  | 28,2  | 16,0  |
| dont   |       |       |
| impôt des personnes physiques  | 32,5  | 42,0  |
| impôt des Sociétés   | 3,6   | -1,5  |
| taxes indirectes   | 20,8  | 20,2  |
| cotisations à la Sécurité sociale  | 22,8  | 34,2  |
| coût de la subvention, <i>ex post</i>  | 58,5  | 70,1  |
| prestations sociales   | -12,1 | 0,8   |
| consommation publique  | 2,1   | 10,6  |
| paiements d'intérêts   | 1,2   | -8,4  |

Les résultats sont positifs en matière de finances publiques. Le déficit public, aloué de 57,4 milliards *ex ante* en t (coût *ex ante* de la subvention), est réduit *ex post* de 28 milliards en t et de 16 milliards en t+4. L'accroissement de l'activité et de l'emploi génère en effet de nouvelles recettes fiscales: essentiellement des rentrées d'impôt des personnes physiques (*cfr.* l'hypothèse de taux de salaire assez élevé dans les services) et des taxes indirectes. L'impôt des sociétés ne

contribue pratiquement pas à ces résultats vu la variation de la structure sectorielle de son assiette et l'évolution du taux de marge moyen. Les créations d'emplois entraînent également une progression des recettes de cotisations sociales. En ce qui concerne les dépenses, la légère augmentation de l'inflation alourdit sensiblement la consommation publique mais les charges d'intérêts sont significativement affectées par la baisse du déficit budgétaire. La baisse du chômage permet de réduire les prestations sociales.

Le boni *ex post* pour les finances publiques s'explique principalement par le fait que la dépense budgétaire rapportée à la variation nette de l'emploi est inférieure au coût budgétaire total d'un chômeur<sup>15</sup>. A terme, les effets budgétaires sont moins positifs que la première année, en raison du ralentissement des créations nettes d'emploi.

### 3. SIMULATIONS VARIANTIELLES

#### a. Effet d'aubaine

La simulation de base présentée ci-dessus postule que la subvention à la consommation est affectée à des services qui, sans elle, n'auraient pas été consommés ni produits. En d'autres termes, elle génère une activité nouvelle.

En pratique, il serait toutefois difficile de cibler la subvention exclusivement sur des services n'existant pas sur le marché. On peut donc considérer raisonnablement qu'un certain taux d'effet d'aubaine est inévitable. En l'occurrence, l'aubaine se définit comme le bénéfice d'une subvention pour une prestation qui aurait de toute façon été consommée en l'absence de cette subvention.

A la limite, si le taux d'effet d'aubaine est de 100%, par exemple parce que les services visés ne sont pas définis de manière à s'éloigner des habitudes socio-culturelles de consommation, la subvention se réduit alors à une simple hausse de revenu disponible, non ciblée. Dans ce cas, outre les effets macroéconomiques habituels d'une hausse du revenu disponible, la mesure ne permet pas de restructuration de la consommation en faveur des services et ne crée pas d'activité nouvelle dans ce secteur.

Dans les hypothèses prises plus haut quant au montant de la subvention (une dépense publique de 57,4 milliards *ex ante* la première année indexée sur la masse salariale, soit 68,6 milliards après 4 ans), un taux d'effet d'aubaine de 100% conduit, après 5 ans, à des créations d'emploi limitées à moins de 10000 unités et à un déficit public annuel creusé de 54 milliards. Ce scénario d'échec illustre l'importance du ciblage d'une mesure de subvention à la consommation.

---

15. Cfr. Bureau du Plan, Planning Paper n° 64.

**TABLEAU 5 Effet d'une politique de relance non ciblée (taux d'effet d'aubaine de 100%)**

|  | t+4   |
|--|-------|
| Variation nette de l'emploi total (milliers)                                   | 9,7   |
| Effet sur la capacité de financement des administrations publiques (milliards) | -54,2 |
| dont subvention publique <sup>a</sup>  | -68,6 |

a. Montant *ex ante*.

Pour un taux d'effet d'aubaine de 25% (3/4 de la subvention finance effectivement des activités nouvelles), les finances publiques arrivent à équilibrer le coût de la subvention, avec des créations d'emploi substantielles (48300 unités).

**TABLEAU 6 Taux d'effet d'aubaine de 25%**

|  | t+4   |
|--|-------|
| Variation nette de l'emploi total (milliers)                                   | 48,3  |
| Effet sur la capacité de financement des administrations publiques (milliards) | 0     |
| dont subvention publique <sup>a</sup>  | -68,6 |

a. Montant *ex ante*.

Au delà d'un taux d'effet d'aubaine de 25%, les créations d'emploi deviennent progressivement moindres et le coût *ex post* pour les finances publiques s'alourdit. Ces résultats sont bien entendu tributaires du montant de la dépense publique initiale, en l'occurrence ici une subvention calculée au *pro rata* des prélèvements obligatoires sur le travail. Un taux de subvention inférieur repousse le taux d'effet d'aubaine assurant la neutralité budgétaire.

*b. Contenu en emploi*

Les simulations ci-dessus sont basées sur l'hypothèse que le facteur de production des services concernés est exclusivement la main-d'oeuvre. Il s'agit d'un cas extrême: la définition des services pouvant donner lieu à subvention pourrait recouvrir des services dont la prestation nécessite une certaine quantité de facteur capital (machines, outils, équipement) et d'énergie. Dans ce cas, le chiffre d'affaire -dont la subvention à la consommation- c'est-à-dire la valeur de la production, vient aussi financer des investissements, des consommations intermédiaires. Si ces derniers doivent également être produits, le contenu en emploi de leur production est cependant inférieur au contenu en emploi des services de proximité. Dès lors, on peut s'attendre à ce que les créations d'emploi soient moins fortes si l'hypothèse relative au contenu en emploi des services de proximité est relâchée.

A titre d'exemple, si le poids de la masse salariale dans le chiffre d'affaire hors T.V.A. et marges d'exploitation est limité à 2/3 (66%<sup>16</sup>), on peut s'attendre, pour un taux d'effet d'aubaine de 25% à 32600 créations nettes d'emploi (en t+4) et un coût budgétaire *ex post* de 17 milliards. Sans effet d'aubaine, les créations d'emploi atteignent 40100 unités et la neutralité budgétaire n'est pas atteinte.



**TABLEAU 7 Coefficient de facteur travail ramené à 66%; taux d'effet d'aubaine de 25%**

|  | t+4   |
|--|-------|
| Variation nette de l'emploi total (milliers)                                   | 32,6  |
| Effet sur la capacité de financement des administrations publiques (milliards) | -17,3 |
| dont subvention publique <sup>a</sup>  | -68,6 |

a. Montant *ex ante*.

**TABLEAU 8 Coefficient de facteur travail ramené à 66%; absence d'effet d'aubaine**

|  | t+4   |
|--|-------|
| Variation nette de l'emploi total (milliers)                                   | 40,1  |
| Effet sur la capacité de financement des administrations publiques (milliards) | -5,0  |
| dont subvention publique <sup>a</sup>  | -68,6 |

a. Montant *ex ante*.

### c. Population active

Les résultats ci-dessus reposent sur l'hypothèse que le développement massif d'un secteur des services de proximité n'entraîne pas de hausse de la population active.

Il pourrait en être autrement. Un emploi de proximité présente l'attrait d'être presté dans la zone de résidence du travailleur; il est sensé être débarrassé de toute connotation de "domesticité"; il est presté "en blanc", c'est-à-dire dans la légalité et avec une couverture sociale. Le développement des services de proximité pourrait donc être accompagné d'un accroissement de la propension de certaines catégories de la population à se présenter sur le marché du travail.

Il est difficile d'estimer le *pro rata* d'augmentation de la population active dans un accroissement de l'emploi dans les services. A titre d'exemple, les résultats suivants sont obtenus sous l'hypothèse que 50% des emplois nouvellement créés dans les services de proximité sont occupés par d'anciens inactifs et non par d'anciens chômeurs.

Les effets macroéconomiques d'une telle hypothèse se limitent aux effets revenus positifs consécutifs à une moindre baisse des allocations de chômage. En terme de finances publiques, les résultats sont détériorés pour la même raison: un inactif non allocataire coûtant moins cher à la collectivité qu'un chômeur, il est plus intéressant de remettre au travail un chômeur.

En conséquence, le taux d'effet d'aubaine permettant de respecter la neutralité budgétaire *ex post* est d'autant plus faible que l'offre de travail est accrue. Ainsi, sous l'hypothèse que le coefficient de facteur travail est maximum, le taux d'effet

16. En 1990, la masse salariale du secteur des services marchands d'HERMES représentait 46% de la valeur de la production au coût des facteurs, contre 23% pour les secteurs manufacturiers.

d'aubaine associé à la neutralité budgétaire descend de 25% (*cf. supra*) à 15% si la moitié des emplois créés dans le secteur des services sont occupés par d'anciens inactifs.

**TABLEAU 9 Taux d'effet d'appel sur l'offre de travail de 50%, coefficient de facteur travail maximum; taux d'effet d'aubaine de 15%**

|  | t+4   |
|--|-------|
| Variation nette de l'emploi total (milliers)                                   | 54,5  |
| Effet sur la capacité de financement des administrations publiques (milliards) | 0     |
| dont subvention publique <sup>a</sup>  | -68,6 |

a. Montant *ex ante*.

*d. Autres combinaisons d'hypothèses*

Il est difficile de juger du caractère plus ou moins réaliste des différences combinaisons possibles d'hypothèses. Un jeu d'hypothèse moyen tant du point de vue des résultats que de la vraisemblance pourrait être le suivant:

- taux d'effet d'aubaine de 30% (il s'agit du taux d'effet d'aubaine cité dans le cadre du chèque-emploi-service en France);
- taux d'appel sur l'offre de travail de 50% (chiffre retenu par la Fondation Roi Baudouin dans certains de ses exercices);
- coefficient de facteur travail ramené à 66% de la valeur de la production hors profits (sans doute plus réaliste qu'une hypothèse de facteur travail exclusif).

Une simulation réalisée sous ces hypothèses produit un accroissement de l'emploi d'environ 32000 unités pour un déficit public annuel creusé d'environ 22 milliards.

**TABLEAU 10 Taux d'effet d'appel sur l'offre de travail de 50%, coefficient de facteur travail de 66%; taux d'effet d'aubaine de 30%**

|  | t+4   |
|--|-------|
| Variation nette de l'emploi total (milliers)                                   | 32,0  |
| Effet sur la capacité de financement des administrations publiques (milliards) | -22,0 |
| dont subvention publique <sup>a</sup>  | -68,6 |

a. Montant *ex ante*.

En l'occurrence, le coût budgétaire *ex post* par emploi créé dans ces conditions est d'environ 1,45 million, soit approximativement le coût salarial d'un emploi dans les services de proximité. En effet, une partie importante du montant de la subvention, d'une part, alimente une rente du consommateur (effet d'aubaine) et d'autre part, finance la mise en oeuvre de facteurs de production autre que le travail.

#### 4. REMARQUES QUANT À LA MISE EN OEUVRE DE LA SUBVENTION

Quels que soient les services de proximité retenus, il est difficile d'estimer l'effet-prix qu'exercerait sur la demande un taux de subvention calibré au *pro rata* des prélèvements sur le travail. Dès lors, l'interprétation à donner aux exercices de simulation ci-dessus pourrait être celle d'une introduction de chèques-service dans le revenu salarial des ménages, à coût salarial inchangé, sous forme d'un avantage en nature non soumis aux prélèvements obligatoires sur les revenus du travail. Dans un tel dispositif, la subvention ne joue pas un rôle d'incitant, mais constitue en quelque sorte un dédommagement en contrepartie de la perte de la libre allocation d'une partie du revenu. Si le principe d'introduction de ces chèques-service devait être basé sur la proportionnalité aux salaires, la formule serait sans doute peu performante sur le plan de la rencontre entre les besoins de services, tels qu'ils se répartissent dans la population et les prestations, telles que le principe de proportionnalité aux salaires en déterminerait l'allocation entre les ménages.

Tout en excluant donc une telle formule de distribution automatique et universelle, il est sans doute possible d'imaginer certaines formes de distribution organisée<sup>17</sup> de l'accès aux services, souvent considérée comme un élément important pour le développement à échelle consistante d'un secteur des services de proximité (effet "minitel")<sup>18</sup>. On pourrait, par exemple, laisser aux partenaires sociaux la liberté de négocier des avantages en nature totalement défiscalisés, par exemple en remplacement des chèques-repas; on pourrait laisser aux salariés la liberté individuelle de percevoir des augmentations de rémunération, par exemple suite à une indexation, sous forme de moyens de paiement pré-affectés, qui seraient défiscalisés et procureraient donc un pouvoir d'achat supérieur à une augmentation salariale non affectée à l'achat de services; les pouvoirs publics pourraient subventionner, partiellement, certaines associations (a.s.b.l., *etc.*) sous forme pré-affectée; des allocations ou compléments d'allocations sociales pourraient être versés sous forme pré-affectée, par exemple dans le cadre de "prestations d'autonomie" pour personnes âgées dépendantes<sup>19</sup>.

Il reste cependant que la façon la plus efficace de rencontrer les besoins est sans doute d'éviter tout système de rationnement et de laisser jouer librement les effets-prix, donc de mettre en oeuvre un dispositif reposant sur l'achat volontaire. En outre, il peut être intéressant de faire usage de la possibilité qu'ouvre une subvention à la consommation d'être modulée en fonction des particularités du bénéficiaire, comme par exemple son niveau de revenu ou son statut social. Si l'objectif est de contribuer à satisfaire certains besoins en matière de services aux personnes, il est raisonnable de penser que ce choix socio-politique vise notamment des services à prêter au bénéfice de personnes qui n'appartiennent pas nécessairement aux couches aisées de la population. Corollairement, on peut présumer que la demande est d'autant moins solvable qu'elle est alimentée par de

17. On entend par distribution organisée un système dans lequel la décision d'affecter du revenu disponible à la consommation de services de proximité est déjà prise au moment de la formation, par revenu ou transfert, de ce revenu disponible.

18. *Cfr.* Lebrun J.-F. et de Séllys L.

19. *Cfr.* en France, les débats relatifs à la mise en oeuvre d'une "prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes" qui pourrait prendre la forme d'allocations sociale pré-affectées à la consommation de services au domicile. Le système d'assurance-dépendance qui existe en Allemagne depuis début 1995 est un autre exemple de ce que peuvent être des allocations sociales pré-affectées. Dans ce système, la personne dépendante a le choix d'opter pour une aide financière non affectée ou pour une "aide en nature", c'est-à-dire une aide pré-affectée au paiement de soins à domicile prestés par des organismes accrédités. Le choix est entièrement libre mais le montant de "l'aide en nature" est plus élevé. La différence entre le montant de "l'aide en nature" et le montant de l'aide financière (*grasso modo*, du simple au double) peut être considérée comme un incitant à la consommation de services de soins à domicile.

faibles revenus. Dès lors, le taux propre de l'intervention des pouvoirs publics dans le prix des services de proximité pourrait, par exemple et dans une certaine mesure, être fonction décroissante des revenus, de manière à remédier efficacement à ce manque de solvabilité de la demande et à assortir le dispositif d'une fonction de politique sociale redistributive.

Il convient encore de noter que dans les exercices quantitatifs présentés ci-dessus, les prestataires sont soumis à tous les prélèvements, notamment para-fiscaux, sur les revenus de leur travail. Les résultats en matière de finances publiques seraient très sévèrement dégradés si, en plus d'une subvention à la consommation, les prestations de services devaient s'accompagner, dans le chef des prestataires, de réductions ou exonérations de charges sociales, par exemple au titre des réductions sur bas salaires; plan avantages à l'embauche ou plan+1.

### C. En guise de conclusion

Les effets macroéconomiques et budgétaires d'une politique de développement des services dits "de proximité" sont principalement déterminés par la nature des services visés et les modalités de subvention.

Une politique qui parviendrait à davantage orienter l'affectation du pouvoir d'achat des ménages en faveur de la consommation de services peut contribuer à créer d'autant plus d'emplois que d'une part, la valeur de la production correspondante est à haut contenu en rémunération du facteur travail et que d'autre part, ces rémunérations se répartissent sur un nombre important de travailleurs. Certains services aux personnes et aux ménages pourraient présenter ces caractéristiques, pour autant qu'il s'agisse bien d'un secteur peu capitalistique, à faible niveau et gains de productivité.

Si une subvention devait être l'instrument de cette politique, il conviendrait, pour en amortir le coût, qu'elle soit ciblée de manière à financer effectivement des créations d'emploi -donc de l'activité nouvelle- et ne vienne pas alimenter, *via* effet d'aubaine, une rente dans le chef du bénéficiaire de la subvention (consommateur ou producteur). En effet, une subvention qui par défaut de ciblage se réduirait à une simple hausse non ciblée du pouvoir d'achat créerait très peu d'emploi, à un coût exorbitant pour les budgets publics.

Les conditions pour qu'une politique de subvention d'activités intensives en emploi soit entièrement neutre pour les budgets publics semblent difficile à réunir en pratique. Cependant, dans la mesure où l'objectif politique serait de promouvoir le bien-être en répondant à des besoins sociaux par le développement de nouvelles activités porteuses d'externalités positives tout en contribuant à l'emploi, un certain coût budgétaire peut sans doute être jugé admissible, ou à tout le moins faire l'objet d'une appréciation politique quant à son opportunité.

La lutte contre le travail au noir pourrait également constituer un objectif. Si le blanchiment d'activités au noir peut contribuer à réduire le chômage et accroître le contenu salarial de la croissance, on ne peut cependant pas attendre de retombées budgétaires très positives d'une rentrée de rémunérations dans l'assiette taxable obtenue au prix d'une subvention calculée au *pro rata* des prélèvements sur le travail.

L'exercice de quantification ci-dessus ne permet pas de tirer une conclusion normative quant au type de production, privé ou public, dans le secteur marchand ou non marchand, à promouvoir en l'occurrence. Sous certaines conditions<sup>20</sup> et du point de vue des effets macroéconomiques et budgétaires, la prise en charge directe d'une partie du coût salarial par les budgets publics<sup>21</sup> entraîne peu de

différences par rapport à une politique de transferts aux ménages, pré-affectés à des rémunérations du travail de prestataires de services, hormis sur certains agrégats comptables<sup>22</sup>.

Encourager le développement de services fournis par le secteur privé ou renforcer les services publics ou non marchands relève donc notamment d'un choix socio-politique, mais aussi d'une appréciation quant à l'efficacité du prestataire eut égard au service à fournir et aux besoins à rencontrer. Les considérations relatives au "bon usage" d'une subvention sont extrapolables à, par exemple, un "Maribel social" dans le secteur non marchand, dans la mesure où une telle subvention à l'offre conduirait à produire de l'utilité, de l'activité, de l'emploi et pas à alimenter les marges d'exploitation d'un producteur.

Quel que soit le mode de production envisagé, on peut s'interroger dans une perspective de long terme sur la soutenabilité budgétaire et la pertinence macroéconomique d'une politique de subventionnement d'activités à haut contenu en emploi peu qualifié et à basse productivité, en tant qu'instrument d'intensification durable du contenu en emploi de la croissance.

Le coût "social" du travail (*i.e.* en ce compris les coûts sociaux différés résultant de droits en matière de Sécurité sociale ouverts par le travail) est le déterminant du niveau de productivité minimum en-deça duquel une activité n'est pas viable. Dans certains pays où le coût social du travail est plus faible (*cf.* Etats-Unis), on observe le développement d'emplois de services à productivité plus basse. En Belgique notamment, la nécessité de financer le coût social du travail a pour effet de maintenir les prix du marché à un niveau élevé, ne permettant pas un accroissement important de la demande pour de tels services. C'est cette observation qui conduit les milieux politiques à envisager soit une intervention directe dans les prix par voie de subsides, soit une baisse des contributions sociales sur le travail, qui sont pourtant destinées à en financer les coûts futurs.

De façon générale, la pérennité de l'équilibre des systèmes d'assurance sociale est compromise par toute politique qui aurait pour effet de mettre au travail une main-d'oeuvre dont la productivité serait insuffisante pour couvrir le coût "social" du travail ou encore de créer de l'emploi à un niveau de salaire inférieur à ce coût social du travail.

Cependant, il convient de considérer la situation de chômage massif et l'impuissance manifeste du pouvoir public à élaborer des politiques susceptibles d'accélérer significativement la croissance et partant, la création d'emplois à productivité "normale". Dans ces circonstances, une politique de subvention de l'emploi peut constituer un *second best* dans la mesure où elle crée de l'emploi et de la production (source de recettes pour les budgets publics) pour et par des personnes qui, en l'absence de cette politique, seraient sans emploi (source de coût pour les budgets publics), et ce sous condition de coût net nul pour la Sécurité sociale. Un Maribel social, par exemple, serait envisageable moyennant compensation par un financement budgétaire de l'éventuel manque à gagner net

20. Pour autant que la quote-part du consommateur soit identique, que les taux de salaire, de productivité, d'effet d'aubaine, *etc.*, soient semblables et qu'il s'agisse de prestations dont le facteur de production est principalement le travail (la rémunération des investissements et surtout les comportements de marge peuvent être différents entre secteur privé et secteur public).

21. Par exemple, *via* exonération de cotisations ou *via* des salaires publics ou *via* subvention de l'offre "à la pièce".

22. Les comptes d'agents (selon que la subvention transite par les ménages ou les entreprises) et/ou la composition comptable de la croissance (consommation privée ou consommation publique).

pour la Sécurité sociale; il en va de même pour une formule de type “chèques-service” accessibles en tant que revenus défiscalisés<sup>23</sup>.

L’argument est souvent avancé qu’un abaissement opéré de façon générale et indifférenciée sectoriellement de la productivité moyenne du travail peut porter préjudice au potentiel de croissance de l’économie<sup>24</sup>. Par contre, le développement d’un secteur particulier, à basse productivité et où par nature les substitutions de capital au travail sont difficiles, n’hypothèque pas le dynamisme futur de l’économie, si du moins une telle opération est budgétairement réalisable sans hausse importante du niveau des prélèvements obligatoires, dans la mesure où il n’est pas porté préjudice à la réalisation de gains de productivité dans les autres secteurs<sup>25</sup>. Dans une perspective historique, ces gains de productivité contribuent d’ailleurs à l’émergence de nouveaux secteurs d’activité: par baisse des prix et hausse des revenus, ils libèrent du pouvoir d’achat en faveur de secteur à plus faible productivité, en renforçant ainsi la viabilité.

Il reste donc que dans une perspective de lutte contre le chômage, la mise en oeuvre d’un dispositif de subvention d’activités à basse productivité ne peut être exclusive d’autres politiques économiques, comme par exemple un redéploiement fiscal et para-fiscal en faveur de la croissance et de l’emploi qui préserverait les équilibres des budgets sociaux, des politiques de l’innovation par la promotion des activités de recherche et développement ou encore des politiques coordonnées au plan international susceptibles de conduire le développement économique dans une voie harmonieuse.

## D. Eléments bibliographiques

BLANCHET D., “Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service”, *Economie et prévision*, n° 115, avril 1994.

BLANCHET D. et RAVALET P., “Transferts, salaire minimum et services de proximité, une maquette théorique”, *Revue économique*, vol. 46, n° 3, mai 1995.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, “Travail, formation, emploi; Les services: un secteur riche en emplois potentiels” (extraits du rapport “Choisir l’emploi”, janvier 1993), *Problèmes économiques*, n° 2.324, mai 1993.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, “Les initiatives locales de développement et d’emploi, enquête dans l’Union européenne”, document de travail des services de la Commission, mars 1995.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, “Croissance, compétitivité, emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle; Livre blanc”, décembre 1993.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, “Suivi du livre blanc, rapport intérimaire sur l’emploi: résultat du tour des capitales de M. Flynn”, juin 1994.

---

23. A l’instar des chèques-repas.

24. *Cfr.* notamment O.C.D.E.

25. Le dynamisme de l’économie américaine n’est pas obéré par la coexistence de forts différentiels de productivité entre secteurs.

CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES, "Conclusions de la présidence", décembre 1993.

CONSEIL EUROPÉEN D'ESSEN, "Recommandation de la Commission européenne concernant les grandes orientations de la politique économique des Etats membres de la Communauté", décembre 1994.

de SÉLYS L., "Le chèque-service: un instrument pour le développement des services de proximité en Europe", A.G.E.S. a.s.b.l. (Administration et Gestion pour l'Economie Sociale), février 1996.

GOUVERNEMENT BELGE, "Déclaration de politique générale à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire 1994-1995", septembre 1994.

GOUVERNEMENT BELGE, "Plan pluriannuel pour l'emploi", octobre 1995.

GOUVERNEMENT BELGE, "Projet de Contrat d'Avenir pour l'Emploi", version du 18 avril 1996.

LAMBRECHT M., MASURE L. et SCHÜTTRINGER S., "Coût budgétaire annuel moyen d'un chômeur de 1976 à 1993", Planning Paper n° 64, Bureau du Plan, septembre 1993.

LEBRUN J.-F. et de SÉLYS L., "Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité", Fondation Roi Baudouin, octobre 1994.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, "L'étude sur l'emploi; faits, analyse, stratégies", 1994.

SAINTRAIN M. et STREEL C., "Le chèque-service obligatoire, analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité", Planning Paper n° 72, Bureau fédéral du Plan, mars 1995.

SAINTRAIN M. et STREEL C., "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité", Planning Paper n° 77, Bureau fédéral du Plan, février 1996.







Editeur responsable: Henri Bogaert, Commissaire au Plan  
Avenue des Arts, 47-49  
1000 Bruxelles  
Tél.: 32-2-5077311 - FAX: 32-2-5077373  
URL <http://www.plan.be>  
Dépôt légal: D/1996/7433/9