

Services de proximité et régulation publique

Arnaud HENRY

Chargé de recherches au Centre d'Economie Sociale (HEC – ULg)

Introduction

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les services sociaux sont régis par différentes formes de régulation publique qui se sont peu à peu enchevêtrées. Dans ce cadre, trois formes principales de régulation publique peuvent être identifiées : la régulation tutélaire, la régulation d'insertion et la régulation quasi-marchande¹. Cet article retrace chronologiquement l'évolution de ces diverses régulations dans le champ des "services de proximité", c'est-à-dire des services sociaux particuliers pour lesquels un intérêt grandissant s'est manifesté au cours de ces quinze dernières années. Une attention particulière est portée, dans ce cadre, aux effets de ces régulations sur les prestataires en Belgique. Par ailleurs, la régulation quasi-marchande ainsi que le dispositif titres-services, emblématique de cette dernière, sont considérés plus en détail. Au préalable, la notion de « service de proximité » est définie et contextualisée.

I. Les services de proximité

L'expression « services de proximité » est apparue à la fin des années 80 et regroupe une grande diversité d'activités, dont l'étendue varie en fonction des définitions retenues. L'une d'entre elles considère les services de proximité comme des « *services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité soit objective, parce que ancrée sur un espace local restreint, soit subjective, c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation* » (Laville et Nyssens, 2001). Cette manière d'appréhender les services de proximité est intéressante car elle met en exergue des caractéristiques importantes de ces services.

¹ Une quatrième forme de régulation, la régulation conventionnée, est parfois citée par les auteurs. Celle-ci vise les régulations co-construites entre pouvoirs publics et services (Gardin, 2006). Il ne sera toutefois pas question de cette régulation dans cet article.

Elle permet, en effet, de rendre compte des aspects à la fois objectifs et subjectifs de la proximité. La proximité objective recouvre les cas où les services peuvent être délimités géographiquement ou impliquer une proximité physique entre le prestataire et l'utilisateur. La proximité subjective, quant à elle, porte sur les cas où la relation entre le prestataire et l'utilisateur est déterminante pour la qualité du service. Dans ce cadre, la relation, considérée comme "coproduction" entre le prestataire et l'utilisateur, est au centre de la prestation et les services sont qualifiés de relationnels. La confiance s'avère alors primordiale, puisque ces services entrent généralement dans l'intimité des utilisateurs et interfèrent avec leur vie professionnelle et familiale.

De plus, cette définition a le mérite de souligner la dimension individuelle et collective des services de proximité. Outre le fait que ces derniers s'adressent effectivement à des utilisateurs et qu'ils sont donc individuels, il est intéressant de noter que ces services sont également susceptibles d'engendrer nombre de bénéfices collectifs², au travers notamment d'une amélioration de la santé, de l'éducation ou encore du marché du travail. Dans ce cadre, une intervention étatique se justifie car les bénéfices collectifs ne sont pas toujours pris en compte par les prestataires ni par les utilisateurs, ce qui engendre, de facto, des situations sous-optimales du point de vue de l'intérêt général.

Depuis plus d'une décennie, on constate un fort engouement vis-à-vis des services de proximité. Deux raisons, au moins, peuvent expliquer ce phénomène. Premièrement, ce type de services représente potentiellement un important gisement d'emplois. En effet, leur dimension relationnelle implique de faibles gains de productivité, étant donné la nécessaire présence d'un contact direct entre prestataire et utilisateur. Dans ce contexte, il n'est pas possible de substituer les « machines » à la main d'œuvre. Deuxièmement, les services de proximité constituent des éléments de réponse pertinents à de nouveaux besoins particulièrement criants apparus avec les évolutions de la société, liées tant à des mutations démographiques (prolongation de l'espérance de vie, chute de la natalité, augmentation du taux d'activité des femmes,...) que socio-économiques (défis du chômage, de l'exclusion...).

Cependant, si l'apparition de l'expression « service de proximité » date des années 80, l'émergence de ces nouveaux besoins est bien antérieure. Ainsi, dès la fin de la seconde

² Les bénéfices collectifs désignent les avantages que la collectivité dans son ensemble retire de la production de certains services sociaux (Marée, 2006).

guerre mondiale, la sortie progressive des services aux personnes âgées hors de la sphère domestique et la nucléarisation de plus en plus importante de la famille engendrent de nouvelles demandes, particulièrement dans le champ de l'aide aux personnes (Laville et Nyssens, 2001). Des associations émergent dans ce contexte en réponse à ces besoins, endossant le rôle de pionnier. Qu'elles soient laïques ou confessionnelles, ces associations comptent alors principalement sur des bénévoles, mais aussi parfois sur quelques salariés faiblement rémunérés au moyen des contributions financières versées par les utilisateurs (Gilain et Nyssens, 2001). Prenant rapidement conscience de l'action importante de ces associations, l'Etat décide d'encadrer les activités d'aide aux personnes, en les intégrant à son agenda politique (Laville et Nyssens, 2001). C'est dans ce contexte qu'apparaît la régulation tutélaire.

II. La régulation tutélaire

Dans le cadre de la régulation tutélaire, les services sont financés et régulés sur base de critères prédéfinis (tels que l'accès à la profession, le cadre et la qualité de prestation,...) par les pouvoirs publics qui se comportent comme « tuteurs » du consommateur (Laville & Nyssens, 2001). L'Etat preste alors lui-même les services ou les délègue aux associations (Richez-Battesti, 1998), mais, dans tous les cas, ces services sont effectués par des organisations non marchandes. Ce phénomène peut dès lors être considéré comme une « démarchandisation » selon l'expression d'Esping-Andersen (1990), puisque ces services, dont l'apport à la collectivité a été reconnu par l'Etat, sont placés hors de la sphère du marché.

Les avantages de cette régulation résident principalement dans une plus grande reconnaissance du statut des travailleurs et dans un subventionnement public important (Laville et Nyssens, 2001). En outre, en rapprochant les associations des administrations (Chaniel et Laville, 2005), certaines « défaillances » des initiatives pionnières, telles que le particularisme, le paternalisme, l'amateurisme et l'absence de continuité (Salamon, 1987) peuvent être corrigées (Laville et Nyssens, 2001). Cela étant, Gardin souligne que « *le système de subvention dans une logique tutélaire éprouve néanmoins des difficultés pour toucher des publics ne rentrant pas dans les critères, et donc pour s'adapter aux besoins émergents* » (Gardin, 2006, p.107).

L'institutionnalisation des initiatives pionnières, liée à la régulation tutélaire est typique des Trentes Glorieuses. Elle touche donc de nombreux pays, certes à des degrés divers³. Dans le cas de la Belgique, et pour le champ de l'aide à domicile, les associations demeurent des prestataires majeurs dans le cadre de la régulation tutélaire et sont rejoints, dès 1955, par des CPAS (Gilain et Nyssens, 2001).

III.La régulation d'insertion

Cela étant, dès le milieu des années 70, une nouvelle régulation va se superposer à la régulation tutélaire. Les besoins croissants dus au vieillissement de la population, à la nucléarisation toujours plus importante de la famille et à la hausse de l'activité féminine sur le marché du travail, couplés à un contexte de crise économique perdurant durant les années 80, poussent l'Etat à réorganiser la prestation des services (Gilain et Nyssens, 2001). Dans ce cadre, l'Etat rationne les financements octroyés (ces derniers ne sont plus structurels) et combine ses objectifs de politiques sociales à des objectifs de réinsertion des personnes au chômage. La prestation de services, anciens et nouveaux, doit donc permettre de créer des emplois et les financements sont dès lors intimement liés aux personnes à réinsérer (Laville et Nyssens, 2001). Cette nouvelle régulation est alors désignée par l'expression « régulation d'insertion ».

Celle-ci semble toutefois avoir engendré des politiques de l'emploi plus quantitatives que qualitatives (Gardin, 2006). Dans ce contexte, les associations éprouvent le sentiment d'être instrumentalisées au profit de la seule mission d'insertion de personnes fragilisées (de Briey et al, 2004). Par ailleurs, les associations critiquent également la durée limitée du passage des travailleurs au sein de leur structure, ce qui semble ralentir la professionnalisation du secteur (Gardin, 2006) dorénavant déstabilisé ; les tâches réalisées étant assimilées à de « petits boulots » (Eme et Laville, 1998).

En Belgique, cette forme de régulation se traduit principalement par des programmes tels que le cadre spécial temporaire (CST) ou le troisième circuit de travail (TCT), puis, plus tard par la mise en place d'entreprises agréées d'économie sociale d'insertion et d'agences locales pour l'emploi (Gilain et Nyssens, 2001). Dans le champ de l'aide à domicile, les associations

³ Le type d'Etat-providence influence le rôle joué par les associations.

doivent alors, pour assurer leur viabilité, combiner des ressources issues des subventions publiques, désormais contingentées, avec les ressources issues de ces programmes d'insertion.

De manière plus générale, il importe de noter qu'il n'est pas toujours possible de distinguer la régulation d'insertion des autres types de régulation. Gardin note, à ce sujet, que « *si [la régulation d'insertion] est certes pertinente à analyser comme un type de rapports aux pouvoirs publics qui est venu s'ajouter à la régulation tutélaire dans les services aux personnes âgées ou dans l'accueil de la petite enfance, il n'en est pas ainsi dans l'ensemble des champs et notamment pour les activités d'insertion par l'économique. Pour ces initiatives, la mobilisation de financements pour l'insertion se fait suivant des modes qui peuvent être, suivant les cas, tutélaire, quasi-marchands ou conventionnés. L'insertion est alors plus un objet possible des trois différents types de régulation qu'une régulation à proprement parler* » (Gardin, 2006, p.105).

IV. La régulation quasi-marchande

A. Une nouvelle régulation, de nouveaux prestataires

Dés la fin des années 80, les services de proximité, et plus largement les services sociaux, connaissent une nouvelle mutation dans la plupart des pays européens. Les Etats tentent, en effet, sous des formes variées, de réaliser des gains d'efficacité (Forder, 2002). Le caractère non marchand des services est alors progressivement remis en cause (Laville, 2005). De plus en plus, les services sont organisés sur base d'une mise en concurrence de divers prestataires appartenant aux secteurs public, privé à but lucratif, et privé à but non lucratif⁴ (Le Grand, 1991). L'Etat demeure, dans ce contexte, le principal financeur des services, mais le secteur non marchand n'a plus le monopole en tant que prestataire, puisqu'il est à présent concurrencé par les entreprises à but lucratif, dans le cadre de nouveaux « marchés » (Henry et al, 2008 ; Nassaut et al, 2008).

Les marchés ainsi créés sont toutefois différents des marchés « conventionnels » à divers égards (Le Grand, 1991). Tout d'abord, les organisations qui se trouvent sur ces quasi-

⁴ L'Angleterre est souvent présentée comme pionnière en la matière, avec la mise en œuvre de l'Education Reform Act en 1988 (Le Grand, 1991).

marchés ne souhaitent pas nécessairement maximiser leurs profits, comme c'est le cas sur les marchés « conventionnels ». Certaines d'entre elles poursuivent des missions différentes, parfois sociales. De plus, étant donné la présence d'organisations publiques sur ces quasi-marchés, tous les prestataires ne font pas face à la menace de faillite, comme c'est habituellement le cas sur les marchés « conventionnels ». Enfin, comme l'Etat demeure le principal financeur des services produits, il se présente soit en tant qu'acheteur et opère alors via des appels d'offre, soit adresse directement la subvention aux utilisateurs finaux et opère, entre autres, via des « chèques » que les utilisateurs peuvent faire valoir auprès des prestataires. Ces différences justifient l'appellation de « quasi-marchés » et de régulation quasi-marchande.

Cette nouvelle évolution au sein des régulations publiques trouve son origine dans les critiques adressées au mode de fonctionnement jusque là centralisé des formes de régulation précédentes, accusées notamment de gaspiller trop de ressources pour l'administration du système et de ne pas considérer suffisamment les intérêts de tous les utilisateurs. Dans ce cadre, la mise en place de quasi-marchés suit la théorie économique qui préconise la mise en concurrence de prestataires pour une utilisation plus efficace des ressources et pour permettre de mieux prendre en compte les préférences des utilisateurs. A cet égard, la subvention aux utilisateurs est censée conférer à ces derniers une capacité de choix plus importante, en leur offrant la possibilité de choisir le prestataire le plus à même de répondre à leurs besoins. (Goodin & Le Grand, 1987).

B. Leçons des quasi-marchés étrangers

Bien que les quasi-marchés engendrent des situations diverses au niveau de chaque pays (Laville et Roustang, 1999), des études empiriques, effectuées sur des quasi-marchés étrangers, remettent toutefois en cause certains de ces arguments et avancent certaines leçons intéressantes. Tout d'abord, la capacité de choix réelle des utilisateurs peut parfois être, en réalité, très faible. C'est notamment le cas lorsqu'au niveau local, la concurrence effective est quasi-nulle, par exemple dans certains milieux ruraux. Gardin ajoute à ce sujet *« qu'il ne suffit pas d'invoquer le marché ou même de le lancer pour que des offreurs de service émergent »* (Gardin, 2006, p.113). Cela peut aussi être le cas lorsque la dimension relationnelle entre l'utilisateur et le prestataire est forte au point que le premier est tellement lié au second qu'un

changement de prestataire semble impossible (Pestoff 1998, cité par Laville et Nyssens, 2001).

Ensuite, les prestataires réalisent parfois des stratégies d'« écrémage » (« cream skimming ») visant à éloigner les utilisateurs les moins solvables (Knapp et Wistow, 1994). En outre, la mise en place d'une « culture du contrat » engendre une professionnalisation de la gestion des services qui peut s'effectuer au détriment de la présence des bénévoles au sein de la direction des organisations non marchandes. Dans ce cadre, les quasi-marchés ont un impact sur les *modus operandi* de ces organisations (Laville et Nyssens, 2001). En effet, le temps consacré à la négociation des contrats et aux tâches administratives peuvent empêcher les administrateurs de passer le temps nécessaire à mobiliser des bénévoles et à prester des services de qualité auprès des utilisateurs, comme c'était le cas antérieurement (Gardin, 2006). Cette professionnalisation « *amène à négliger tous les aspects qui, dans l'intervention associative, ne rentrent pas dans le cadre des prestations négociées, comme la socialisation des personnes aidées et l'action pour la défense de leurs droits* » (Taylor et Hogett, 1993, Billis, 1993, cités par Laville et Nyssens, 2001, p.243). De ce fait notamment, les différences entre secteur à but lucratif et non lucratif semblent s'estomper au sein des quasi-marchés dès le moment où les prestations des organisations sont évaluées de manière large (Kendall et al, 2006)⁵. L'accent doit être davantage mis sur les différences qui peuvent exister entre organisations au sein d'un même secteur et sur l'importance d'éléments comme la taille, l'environnement légal, les ressources locales,... plutôt sur que la forme juridique. Dès 2001, Laville et Nyssens reprenant une suggestion de Kendall (2001) soulèvent l'hypothèse que « *l'opposition entre secteur lucratif et non lucratif serait moins pertinente qu'une distinction entre une économie localisée gouvernée par les objectifs de satisfaction des demandes émanant du territoire et une économie internationalisée gouvernée par l'optimisation du profit* » (Laville et Nyssens, 2001, p.243).

Ces quelques leçons issues de quasi-marchés étrangers semblent montrer que les réalités du terrain remettent en cause les avantages prédits par la théorie économique et que les modes de fonctionnements des organisations à but non lucratif sont modifiés de telle sorte qu'il n'est plus possible en pratique de différencier les organisations à but lucratif des organisations à but non lucratif. Jusqu'il y a peu, en Belgique, il était difficile d'évaluer les effets de la régulation

⁵ Dès que sont pris en compte les conséquences de l'activité sur les bénéficiaires directs.

quasi-marchande, étant donné que la mise en place de tels marchés était rare. Pourtant, en 2001, dans le cadre du dispositif titres-services, un quasi-marché de grande envergure relatif au champ de l'aide à domicile s'est mis en place. Dans ce contexte, il est intéressant de considérer si les leçons des quasi-marchés étrangers s'appliquent au cas belge. Il convient cependant de commencer par décrire brièvement le dispositif titres-services.

C. Le dispositif titres-services en Belgique, emblématique de la régulation quasi-marchande

Le dispositif titres-services, défini par la loi du 20 juillet 2001⁶, met en place les titres-services, c'est-à-dire des titres de paiement qui permettent à des particuliers de régler, avec une aide financière de l'Etat revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de services de proximité. Ceux-ci, essentiellement de nature ménagère⁷, sont effectués par des entreprises agréées de tout type. Ainsi, des organisations privées à but non lucratif (associations, entreprises d'insertion,...), privées à but lucratif (agences d'intérim, PME,...) et publiques (CPAS, Communes,...) se concurrencent aujourd'hui au sein de ce quasi-marché. Le dispositif titres-services a dès lors des dimensions marchandes puisqu'il repose sur une mise en concurrence de prestataires de nature différente et sur la liberté de choix des utilisateurs. Cela étant, ce marché est régulé, via son subventionnement important⁸, la fixation du prix du service⁹ et l'octroi d'un agrément¹⁰, d'où la dénomination de régulation « quasi-marchande » (Henry et al, 2008).

Le subventionnement très important de ce dispositif¹¹ et l'élargissement de l'offre de ces services peut essentiellement s'expliquer par l'objectif de créer un nombre élevé de nouveaux

⁶ Loi du 20/07/2001 (MB 11.08.2001) ; voir également l'AR du 12/12/2001 (MB 22.12.2001)

⁷ Au domicile de l'utilisateur, les activités couvertes par le dispositif titres-services sont les suivantes : le nettoyage, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels et la préparation de repas. Hors du domicile, les titres-services peuvent être utilisés pour des services de repassage, de courses ménagères et le transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite. Il existe cependant des distinctions entre les diverses régions du pays.

⁸ Actuellement, chaque titre est subsidié à hauteur de 13,50€. Par ailleurs 134.992.071 titres ont été remboursés depuis la mise en place de la mesure (ONEM-Direction Statistiques-Publications).

⁹ L'utilisateur paie actuellement 7€ par titre-service. Il peut, en outre, bénéficier d'une déduction fiscale ou s'il ne remet pas de déclaration fiscale, d'un crédit d'impôt.

¹⁰ L'agrément « titres-services » n'est cependant pas très exigeant. Il n'y a aucune obligations à remplir concernant la qualité des services prestés et les conditions à respecter en termes de qualité de l'emploi sont limitées (Henry et al, 2008).

¹¹ Le coût brut des activités titres-services est évalué à plus de 700 millions d'euros en 2007. Différents effets de retour existent mais tous ne peuvent être mesurés (Idea Consult, 2008).

emplois¹². Dans ce contexte, la mise en place de ce quasi-marché ne répond pas réellement à l'objectif d'améliorer l'efficacité des services déjà subsidiés, comme c'est le cas dans le cadre de la plupart des quasi-marchés à l'étranger. Le dispositif titres-services vient donc se greffer, et non se substituer, au subventionnement des organismes associatifs et publics d'aide aux familles qui occupent le champ de l'aide à domicile à destination des personnes vulnérables (Gilain & Nyssens, 2001).

Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que certaines associations et CPAS (essentiellement agréées « services d'aide aux familles et aux personnes âgées ») aient décidé d'entrer dans le dispositif titres-services, parallèlement à la poursuite de leurs activités traditionnelles dans le cadre de régulations précédentes¹³. Ces prestataires souhaitent mettre à profit leur expertise dans le champ de l'aide à domicile et contrôler l'ouverture d'une partie de leurs activités à la concurrence, craignant en réalité que d'autres prestataires titres-services n'offrent des soins à domicile alors qu'ils ne sont pas agréementés à cet effet (Defourny et al, 2008). En intégrant le quasi-marché du titre-service, ces prestataires sont donc au croisement d'au moins deux régulations : tutélaire pour leur activité d'aide à domicile traditionnelle et quasi-marchande pour le pan de leurs activités consacrées aux titres-services et donc au nettoyage (Vermer et al, 2008)¹⁴. En ce qui concerne les activités couvertes par les titres-services, ces prestataires se retrouvent donc en concurrence avec des organisations à finalité lucrative, mais aussi avec d'autres organisations poursuivant une finalité sociale, à savoir les organisations d'insertion par l'économie (essentiellement des « entreprises d'insertion »), dont la mission est axée sur la mise à l'emploi de personnes particulièrement fragilisées sur le marché du travail.

¹² Même si la loi à l'origine des titres-services énonce en réalité trois buts : créer de nouveaux emplois ; réduire le travail au noir dans le champ de l'aide à domicile de nature ménagère et développer l'offre de services de proximité. Le dispositif, en ne portant essentiellement que sur des tâches d'aide ménagère, n'atteint cependant pas réellement le troisième objectif de développement de services de proximité à contenu relationnel élevé (Nassaut et al, 2008). Par contre, le dispositif a créé un nombre important d'emplois puisqu'en 2007, 87.152 personnes ont travaillé dans les liens d'un contrat de travail « titres-services », représentant quelques 27.335 équivalents temps plein (Idea Consult, 2008).

¹³ Les activités traditionnelles de ces organisations comprennent les tâches d'aide ménagère certes, mais aussi d'aide sociale, sanitaire, éducative, administrative, etc. Les activités couvertes sont donc plus larges que les activités prestées dans le cadre du dispositif titres-services. En outre, ces services visent un public-cible bien déterminé (Vermer et al, 2008).

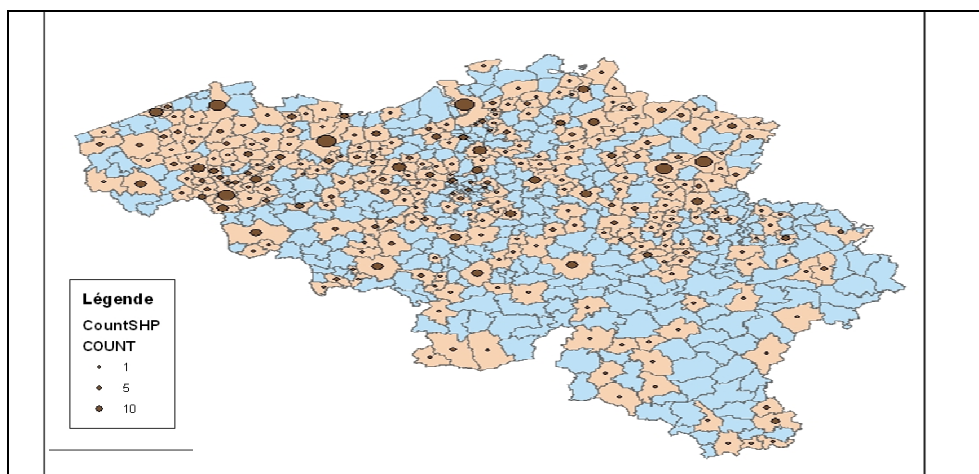
¹⁴ En réalité, des aspects liés à la régulation d'insertion sont également présent dans le cadre du dispositif titres-services puisque toutes les organisations peuvent accéder à des aides à l'emploi diverses (par exemple ACTIVA).

D. Premières leçons du quasi-marché belge

Dans ce cadre, une recherche menée par le Centre d'Economie Sociale (HEC - ULg) et le Centre de recherche interdisciplinaire pour la solidarité et l'innovation sociale (CERISIS - UCL) tente actuellement de mesurer la performance des différents prestataires titres-services, en considérant tant les aspects liés à la qualité de l'emploi qu'à la qualité du service¹⁵. Cette recherche devrait notamment permettre de déterminer si certaines des conclusions valables pour les quasi-marchés étrangers restent pertinentes dans le cas belge. Bien que cette recherche soit encore en cours, il est possible d'avancer certains éléments de comparaison, très partiels certes, sur base des premiers résultats de la recherche et des évaluations déjà existantes du dispositif.

Tout d'abord, la capacité de choix n'est pas toujours très importante dans le chef des utilisateurs. C'est, par exemple, le cas au sein de certaines communes rurales, où le choix de prestataire est restreint. La carte suivante, issue d'Henry et al (2008) illustre cette problématique, en montrant le faible nombre de sièges d'exploitation dans certaines régions du Sud de la Belgique.

Figure 1 : Répartition géographique des sièges d'exploitation des organisations « titres-services » au 30 juin 2006



Source : Henry et al, 2008

¹⁵ La mesure titres-services étant, avant tout, considérée comme une politique visant à créer des emplois, il paraît naturel d'évaluer la qualité de ces derniers. Cela étant, il est aussi nécessaire d'évaluer les services prestés dans le cadre du dispositif titres-services. En effet, des questions quant au type de service réellement presté par le travailleur et quant au profil des utilisateurs doivent être considérées. Il convient, en particulier, de se demander si certains travailleurs n'effectuent pas en réalité de l'aide à domicile auprès de personnes plus dépendantes ou de la garde d'enfants. Ces éléments revêtent une importance cruciale, tout particulièrement parce que certains utilisateurs sont potentiellement vulnérables (par exemple les personnes âgées¹⁵) et que les travailleurs ne sont pas formés pour prendre soin de personnes dépendantes ou d'enfants (Defourny et al, 2008).

Par ailleurs, et quelle que soit la région considérée, la demande de services dépasse bien souvent l'offre, à tel point parfois que la concurrence n'existe pas¹⁶. Dans ce cas, l'utilisateur ne dispose pas réellement d'une capacité de choix et opte pour un prestataire sur base de la liste d'attente des organisations.

Ensuite, certaines organisations sélectionnent leurs utilisateurs et/ou travailleurs. Au niveau du service, même si on ne peut réellement parler d'« écrémage » des utilisateurs les moins solvables, les organisations du secteur public acceptent de prester davantage auprès des personnes très âgées que les autres organisations (Defourny et al, 2008). Au niveau de l'emploi, le rapport Idea Consult 2006 met en évidence des différences existant entre organisations concernant le type de travailleurs engagés. Les travailleurs diplômés de l'enseignement secondaire inférieur sont ainsi plus nombreux au sein des communes et CPAS, ainsi qu'au sein des entreprises d'insertion (Henry et al, 2008). Les autres organisations, et en particulier les organisations privées à but lucratif (à l'exception des sociétés d'intérim), engagent plus rarement ce type de travailleurs.

En ce qui concerne les activités qui ne rentrent pas dans le cadre des prestations négociées, c'est-à-dire les activités non remboursées par le biais de titres-services, la prudence est de mise puisqu'il semble que des différences existent aussi entre les prestataires. A titre d'exemple, la manière dont est signée la convention entre l'utilisateur et l'organisation révèle des différences intéressantes entre, d'une part, les prestataires traditionnels de l'aide à domicile, les associations et CPAS, essentiellement agréés « services d'aide aux familles et aux personnes âgées » et, d'autre part, les organisations privées à but lucratif. Si les premières envoient fréquemment un superviseur au domicile de l'utilisateur pour accomplir cette formalité, les secondes effectuent généralement cette tâche par correspondance (Defourny et, 2008). Or, cette visite préalable, non payée, peut s'avérer particulièrement utile, afin de déterminer la charge de travail, les dangers potentiels du lieu de travail et le profil des utilisateurs (Defourny et al, 2008). Le superviseur peut, en particulier, évaluer lors de cette visite, si les besoins de l'utilisateur correspondent effectivement aux tâches autorisées dans le cadre du titre-service ou si l'utilisateur devrait être réorienté vers d'autres services d'aide à

¹⁶ Le problème principal réside dans les difficultés à engager suffisamment de nouveaux travailleurs titres-services. Le dernier rapport d'évaluation annuelle du dispositif met ainsi en avant que 64% des organisations estiment qu'il n'y a pas assez de candidats pour travailler au sein du dispositif (Idea Consult, 2008).

domicile, alors uniquement prestés par les « services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées ».

Conclusions

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les services de proximité, et plus largement les services sociaux, ont été régis par différentes formes de régulation publique qui se sont succédées, sans toutefois se substituer les unes aux autres. La régulation quasi-marchande, la plus récente en date, s'est traduite en Belgique avec la mise en place en 2001 d'un nouveau quasi-marché dans le champ de l'aide à domicile : le dispositif titres-services. L'évaluation de ce quasi-marché et, de manière plus générale, de la régulation quasi-marchande est nécessaire parce que, dans le champ des services sociaux, la mise en concurrence de prestataires différents s'est considérablement développée et est probablement appelée à perdurer. Il convient, dans ce cadre, de prendre conscience des problèmes que peuvent engendrer la régulation quasi-marchande, non pas pour la condamner au motif que les autres régulations seraient parfaites, mais plutôt parce que des mesures correctrices peuvent s'avérer utiles. La comparaison de l'expérience belge aux initiatives mises en place à l'étranger semble dès lors pertinente. A ce sujet, quelques réflexions préliminaires ont été évoquées dans cet article. Des résultats plus complets doivent toutefois encore être apportés. L'analyse doit notamment être enrichie au moyen d'autres indicateurs. Il conviendrait aussi de se pencher sur les différences intra-sectorielles qui existent effectivement, particulièrement au sein du secteur privé à but lucratif. Enfin, il faudrait encore isoler les impacts des éléments susceptibles d'influencer la performance comme la taille des organisations, les différences de ressources qu'elles peuvent mobiliser, etc.

Références

Chaniel, P. & J.L. Laville (2005), "L'économie sociale et solidaire en France", in J.L. Laville, J-P. Magnen, G.C. de França Filho & A. Medeiros (Eds.), *Action publique et économie solidaire : une perspective internationale*, Erès, Ramonville Saint-Agne.

De Briey, V., Lemaître, A., Lhuillier, V., Nyssens, M., Oulhaj, L. & A. Platteau (2004), "Titres-services, que comprendre, que penser ?", *Regards économiques*, IRES-UCL, n° 20.

Defourny, A., Henry, A., Nassaut, S., Defourny, J. & M. Nyssens (2008), "Performance Evaluation and Legitimacy of The Third Sector: The Case of the Belgian Domiciliary Care Quasi-market", *HEC-ULg Working paper n°200807/02*.

Eme, B. & J.L. Laville (1988), *Les petits boulots en question*, Paris, Syros.

Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, PolityPress, Cambridge.

Forder, J. (2002), "Regulating Entrepreneurial Behaviour in Social Care", in R.B. Saltman, R. Busse & E. Mossialos (Eds.), *Regulating Entrepreneurial Behaviour in European Health Care Systems*, Open University Press, Buckingham.

Gardin, L. (2006), *Les initiatives solidaires : la réciprocité face au marché et à l'Etat*, Erès, Ramonville Saint-Agne.

Gilain, B. & M. Nyssens (2001), "Belgique : l'histoire d'un partenariat associatif-public ", in J-L. Laville & M. Nyssens (Eds.), *Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris.

Goodin, R. & J. Le Grand (1987), *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres.

Henry, A., Nassaut, S., Defourny, J. & M. Nyssens (2008), "Titres-Services : Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires", à paraître dans *la revue belge de sécurité sociale*.

Idea Consult (2006), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005 – Rapport final*, Bruxelles.

Idea Consult (2008), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques 2007- Eindrapport*, Brussel.

Kendall, J., Knapp, M & J. Forder (2006), "Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Developed World", in W.W. Powell & R. Steinberg, *The Non-Profit Sector: A Research Handbook, Second Edition*, Yale University Press, New Haven & London.

Knapp M. & G. Wistow (1994), "Welfare Pluralism and Community Care Development: the Role of Local Government and the Non-statutory Sectors in Social Welfare Services in England", in : OECD (Ed.), *Private Sector Involvement in the Delivery of Social Welfare Services: Mixed Models form Six OECD Countries*, Local Economic and Employment Development Notebooks Series (19).

Laville, J.L. (2005), "Action publique et économie : un cadre d'analyse", in J.L. Laville, J-P. Magnen, G.C. de França Filho & A. Medeiros (Eds.), *Action publique et économie solidaire : une perspective internationale*, Erès, Ramonville Saint-Agne.

Laville, J-L. & M. Nyssens (2001), "États-providence et services sociaux", in J.-L. Laville & M. Nyssens (Eds.), *Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées*, La découverte, Paris.

Laville, J.L. & G. Roustang (1999), "L'enjeu d'un partenariat entre état et société civile" in J. Defourny, P. Develtere & B. Fonteneau (Eds.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck & Larcier, Paris/Bruxelles.

Le Grand, J. (1991), "Quasi-markets and Social Policy", *The Economic Journal*, 101:408, 1256-1267.

Marée, M. (2006), "Les impacts collectifs de l'insertion. Définition, typologie et techniques de mesure", in I. Nicaise, M. Nyssens & M. Marée (Eds.), *Economie sociale, inclusion sociale et intérêt général*, Politique Scientifique Fédérale / Academia Press, Gand.

Nassaut, S., Nyssens, M. & A. Henry (2008), "Enjeux d'une coexistence de prestataires à finalité sociale et lucrative, suite à l'introduction, en Belgique, d'un quasi-marché dans le champ des services de proximité", *HEC-ULg Working paper n°200803/03*.

Richez-Battesti, N. (1998), "La santé et l'action sociale : l'extension des systèmes desolidarité", in M. Parodi et al (Eds.), *L'économie et la société française au second XXe siècle, Tome 2 : Les mutations sectorielles*, Armand Colin, Paris.

Salamon, L.M. (1987), "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in W.W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.

Vermer, M., Nassaut, S. & M. Nyssens (2008), "Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur de l'aide à domicile belge. Le cas des Services d'aide aux familles et aux personnes âgées", *Economies et sociétés, série « Economie et Gestion des Services »*, 9.

