



77

PLANNING PAPER

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN

Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité

MICHEL SAINTRAIN
CATHERINE STREEL

FÉVRIER 1996

Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité

MICHEL SAINTRAIN
CATHERINE STREEL

FÉVRIER 1996

Les auteurs remercient pour leurs commentaires et suggestions les lecteurs anonymes qui ont bien voulu exercer leur esprit critique à l'égard de versions préliminaires de ce texte.

FEDERAAL PLANBUREAU

LE BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN

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.

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.

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.

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.

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.

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.

URL

URL

<http://www.plan.be>

<http://www.plan.be>

PUBLICATIES

PUBLICATIONS

De economische vooruitzichten

Les perspectives économiques

De economische begroting

Le budget économique

Planning Papers (de laatste nummers)

Planning Papers (les derniers numéros)

Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en de onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.

L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan.

72. *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* - M. Saintrain, C. Streel - mars 1995
73. *Onderzoek naar de evolutie van de overheidspensioenen op lange termijn* - S. Weemaes - mars 1995
74. *La problématique de la consommation privée dans l'économie belge* - F. Bossier, I. Bracke, M. Englert, M. Lambrecht, C. Streel, M. Vandeveld, F. Vanhorebeek, P. Wunsch - décembre 1995
75. *Variantes de réductions des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives* - F. Bossier, Th. Bréchet, M. Englert, L. Masure, M. Saintrain, C. Streel, F. Vanhorebeek - décembre 1995
76. *Politiques et mesures destinées modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique* - F. Bossier, Th. Bréchet, N. Gouzée, S. Mertens, P. Vandestein, S. Willems - février 1996

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

**IMPRIMERIE: Ministère des Affaires Economiques
Administration des Services généraux - Division Organisation - Imprimerie centrale**

Uittreksel

De ontwikkeling van buurtdiensten is een thema dat steeds meer opduikt, zowel op Belgisch als op Europees niveau, wanneer beleidsmaatregelen worden voorgesteld om de werkloosheid te bestrijden. Inderdaad, de activiteiten die deel uit maken van deze sector -waarvan de definitie trouwens al een probleem vormt- zijn *a priori* weinig of niet hoogtechnologisch en zijn arbeidsintensief. De ontwikkeling van dergelijke diensten kan dus de groei meer arbeidsintensief maken, meer in het bijzonder wat betreft de laag geschoolde arbeid. Onder bepaalde voorwaarden zouden zij tegemoet kunnen komen aan individuele of collectieve behoeften waaraan het openbaar of privé-initiatief -of men het wil of niet- niet kan beantwoorden.

De intentieverklaringen in deze materie geven echter blijk van grote terughoudendheid. Dit is ongetwijfeld het gevolg van een malaise ten aanzien van een nog embryonaal denkbeeld zowel vanuit sociaal-economisch als vanuit wetenschappelijk oogpunt. Deze malaise is begrijpelijk wanneer men weet dat de eerste politieke initiatieven in verband met de ontwikkeling van buurtdiensten vaak het onderwerp zijn van zware kritiek (*cfr.* P.W.A.'s en de *chèque-emploi-service* in Frankrijk).

Het Federaal Planbureau heeft in 1995 meegewerkt aan het onderzoek in verband met de ontwikkeling van buurtdiensten *via* een hoofdzakelijk kwantitatieve benadering van de economische potentialiteiten en de budgettaire risico's van een "dienstencheque" formule¹. De voorliggende bijdrage heeft tot doel de studie van 1995 te vervolledigen met verschillende bedenkingen die altijd economisch van aard zijn maar dit keer kwalitatiever.

Het is zonder twijfel relevant zich vragen te stellen omtrent de belangstelling die er binnen het sociaal-politieke discours bestaat voor de problematiek van de buurtdiensten. Welke is er de motivatie van? Wat is de macro-economische draagwijdte van een dergelijk beleid? Welke economische rechtvaardiging bestaat er om gezinnen te subsidiëren bij het gebruik van diensten?

Naast de politieke en economische aspecten van de problematiek, roepen de buurtdiensten op zich verschillende vragen op. Welke "buurtdiensten"? Hoe moet het invoeren van niet bevredigde behoeften geïnterpreteerd worden om een beleid terzake te rechtvaardigen? Welke relatie bestaat er tussen de bedoelde diensten en de informele activiteit? Waarom associeert men het vaak met "nieuwe dienstbaarheid", "kleine klusjes"? Waarom streven naar het ontwikkelen van privé-diensten?

Na een beknopte voorstelling van enkele financiële bepalingen omtrent de subsidiëring van de consumptie, wordt één systeem in het bijzonder besproken met betrekking tot de mogelijke doelstellingen van een dergelijk beleid. Moet de subsidiëring lineair gebeuren? Op welk moment moet er worden gesubsidieerd? Is het nodig dienstencheques te gebruiken? Hoe kan de mogelijkheid gecreëerd worden van een georganiseerde ontwikkeling van de vraag naar buurtdiensten? Welke partijen zouden optreden in het systeem? Hoe kan men een lokaal beheer van de markt organiseren?

Het voorliggende document is geenszins allesomvattend maar nodigt uit tot bezinning over al deze vragen.

1. *Cfr.* M. Saintrain, C. Streel, "De opgelegde dienstencheque - Macro-economische analyse van een voluntaristische beleid voor gesubsidieerde heroriëntering van de gezinsconsumptie ten voordele van de diensten aan personen in de directe omgeving", Planning Paper 72, Federaal Planbureau, maart 1995.

Abrégé

Le thème du développement des services de proximité apparaît de plus en plus fréquemment au sein des dispositifs proposés ou évoqués en matière de lutte contre le chômage, tant au niveau belge qu'européen. En effet, les activités qui relèvent de ce secteur -dont la définition pose d'ailleurs problème- incorporent *a priori* peu ou pas de haute technologie et sont intensives en travail. Leur développement est donc susceptible d'accroître le contenu en emploi de la croissance et, plus particulièrement, en emploi peu qualifié; dans certaines conditions, elles pourraient contribuer à rencontrer des besoins individuels ou collectifs auxquels tant l'initiative publique que privée s'avèrent -qu'on le veuille ou non- incapables de répondre.

Cependant, les déclarations d'intention en la matière font montre d'une grande réserve; celle-ci traduit sans doute un malaise face à un champ de réflexion encore embryonnaire tant du point de vue socio-politique que scientifique; ce malaise est d'autant plus compréhensible que les premières initiatives politiques relatives au développement des services de proximité font l'objet de critiques parfois sévères (*cf.* notamment les A.L.E. en Belgique et le chèque-emploi-service en France).

Le Bureau fédéral du Plan a contribué en 1995 à la recherche sur le développement des services de proximité par une approche essentiellement quantitative portant sur les potentialités économiques et les risques budgétaires d'une formule de chèques-service¹. La présente contribution vise à compléter l'étude de 1995 par différentes réflexions, toujours de nature économique, mais cette fois davantage qualitatives.

Il est sans doute pertinent de s'interroger à propos de l'intérêt qui se manifeste au travers du discours socio-politique pour la problématique des services de proximité. Quelles en sont les motivations? Quelle est la portée macroéconomique d'une telle politique? Quelle justification économique y a-t-il à subventionner les ménages pour des consommations de services?

Outre les aspects politico-économiques de la problématique, les services de proximité en eux-mêmes soulèvent diverses questions. Quels "services de proximité"? Comment interpréter l'évocation de besoins non satisfaits pour justifier une politique en la matière? Quelle relation entre les services concernés et l'activité informelle? Pourquoi y associe-t-on parfois "nouvelle domesticité", "petits boulots"? Pourquoi chercher à développer des services privés?

Après une présentation synthétique de quelques dispositifs financiers en matière de subvention à la consommation, un dispositif particulier est discuté, relativement aux objectifs potentiels d'une telle politique. La subvention doit-elle être à taux unique? A quel moment la subvention doit-elle intervenir? Le recours à des chèques-service est-il nécessaire? Comment ouvrir la possibilité d'un développement organisé de la demande de services de proximité? Quels seraient les intervenants dans le système? Comment organiser une gestion locale du marché?

Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, le présent document invite à la réflexion sur ces différentes questions.

1. *Cfr.* 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, Bureau fédéral du Plan, mars 1995.

Ne désespérez jamais. Faites infuser davantage.

HENRI MICHAUX

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	13
1 Un gisement d'emplois dans les services de proximité	15
A. L'intérêt porté aux services de proximité: inhérent au contexte de sous-emploi	15
B. Création d'emplois par les ménages: via une subvention à la consommation	16
C. L'intérêt porté aux services de proximité: vers une politique de l'emploi sectoriellement différenciée	17
1. Stimuler les différentiels de productivité	17
2. Subvention à la demande ou subvention à l'offre?	18
2 Quelques questions à propos des services de proximité	21
A. Quels services de proximité?	21
B. Absence d'un marché: absence de besoins ou absence de demande?	21
C. Services de proximité et activités informelles	23
D. Emplois de proximité: nouvelle domesticité, "petits boulots"?	24
E. Services de proximité marchands ou services publics non marchands?	25
3 Dispositifs financiers en matière de subvention à la consommation	27
A. Typologie sommaire	27
B. Commentaire	28
1. Paiement au moment de la prestation et subvention immédiate	28
2. Paiement au moment de la prestation et subvention <i>ex post</i>	28
3. Paiement anticipé et subvention <i>ex post</i>	29
4. Paiement anticipé et subvention <i>ex ante</i>	29
4 Stimuler la demande: description du dispositif le plus adéquat	31
A. Une subvention à structure de taux solvabilisant efficacement la demande	31
B. Un principe de subvention <i>ex ante</i>	32
C. Des paiements <i>via</i> comptes-service réservés exclusivement aux paiements de services de proximité	33
D. Un développement organisé de la demande	34
E. Fonctionnement et rôle du teneur de compte	36

5	L'offre de services de proximité	39
	A. Des entreprises, des indépendants	39
	B. Des entreprises d'économie sociale	40
	1. L'entrepreneuriat d'économie sociale	40
	2. Les entreprises de formation par le travail	41
	3. Les a.s.b.l.	41
	C. Des chômeurs... à titre supplétif	41
6	A quels prix?	43
7	Introduction d'une gestion active du marché par des Agences locales	45
	A. Rôle des Agences locales	45
	B. Mise en rencontre de l'offre et de la demande	45
	C. Agrément des prestataires et contrôle	46
	D. Consultance technique et administrative	47
8	Eléments d'évaluation des effets sur l'emploi et les budgets publics	49
	A. Exercice de quantification des effets d'une politique de développement des services de proximité: l'étude du Bureau fédéral du Plan sur les chèques-service	49
	1. Le chèque-service obligatoire	49
	2. Méthodologie	50
	3. Résultats de l'étude	51
	B. Différences avec le dispositif proposé ici	52
	C. Quelles créations d'emploi peut-on attendre du système proposé ici? A quel coût budgétaire?	53
9	Le dispositif en résumé	55
	A. Un dispositif de développement des services de proximité	55
	B. Les caractéristiques du système proposé par rapport à d'autres dispositifs existants	56
	1. Par rapport aux chèques-A.L.E.	56
	2. Par rapport au système français du chèque-emploi-service	57
	Eléments bibliographiques	59

Extrait du PLAN PLURIANNUEL POUR L'EMPLOI du 3 octobre 1995
(point 4.1.d):

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'un tiers personne, sous forme de chèques-services spécifiques, leur permettant d'avoir accès aux soins à domicile nécessaires.



Introduction

Dans le cadre des missions qui lui sont attribuées, le Bureau fédéral du Plan est fréquemment amené à réaliser des études ayant trait au fonctionnement du marché du travail et aux politiques de l'emploi. Parmi celles-ci, on peut noter différents exercices d'analyse relatifs à la réduction du coût du travail par notamment des baisses de cotisations sociales employeurs, générales ou ciblées sur divers secteurs ou diverses catégories de salariés (bas salaires), ainsi que des exercices examinant l'une ou l'autre modalité de financement alternatif de la Sécurité sociale ou de redéploiement fiscal en faveur de l'emploi.

A l'heure actuelle, diverses analyses du marché du travail et recommandations de politiques de l'emploi insistent sur la nécessité d'enrichir le contenu en emploi de la croissance¹. Le Bureau fédéral du Plan s'est penché sur des politiques de promotion d'activités riches en emploi notamment avec l'étude sur le chèque-service publiée en mars 1995. Cette étude a, entre autres, mis en évidence la nécessité d'étudier et d'approfondir tant la définition que la connaissance économique et statistique des activités visées par ce type de politique, à savoir celles communément appelées "services de proximité". Ce n'est toutefois pas l'objet du présent document.

Dans le cadre des réflexions menées au sujet du "chèque-service", l'objectif de la présente étude est d'inviter à une réflexion autour d'un dispositif de développement des services aux personnes intensifs en emploi, dans un cadre marchand ou quasi-marchand, associant les entreprises d'économie sociale à ce marché, visant à assurer aux prestataires un "statut normal" et incorporant un "recyclage" des A.L.E.² dont la connaissance du marché local serait mise à profit. Le dispositif qui est proposé ici permettrait en outre d'associer des formules apparemment aussi différentes que le chèque-service et l'assurance-dépendance au sein d'une formule unique et souple.

1. A titre d'exemple, la Recommandation de la Commission européenne concernant les grandes orientations de la politique économique des Etats membres de la Communauté (page 31) - Conseil Européen d'Essen de décembre 1994:

La contribution du processus de croissance à moyen terme à la réduction du chômage est certes indispensable, mais elle doit être complétée par un important effort, à la fois ciblé et concret, visant à accroître l'intensité d'emploi de la croissance [priorité d'Essen n°2]. 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 et de l'environnement.

2. Agences locales pour l'Emploi.

Le document est structuré de la façon suivante:

- la partie 1 rappelle les enjeux et les motivations qui plaident en faveur d'une politique de promotion du développement des services de proximité;
- dans la partie 2, sont abordées certaines questions relatives à ces services de proximité;
- la partie 3 dresse une typologie sommaire de différents dispositifs financiers en matière de subvention à la consommation;
- le dispositif financier pour stimuler la demande, tel qu'il pourrait s'avérer le plus adéquat en fonction des différents objectifs poursuivis, est défini dans la partie 4;
- la partie 5 traite de l'offre des services de proximité, c'est-à-dire des prestataires susceptibles d'intervenir sur le marché des services de proximité;
- la partie 6 évoque la question du prix des prestations;
- les principes d'une gestion active du marché par des Agences locales sont esquissés dans la partie 7;
- la partie 8 donne certains éléments d'appréciation des effets de la formule proposée sur l'emploi et les budgets publics;
- enfin, les principales caractéristiques de cette formule sont résumées dans la partie 9.

1

Un gisement d'emplois dans les services de proximité

A. L'intérêt porté aux services de proximité: inhérent au contexte de sous-emploi

L'engouement récent pour des initiatives de développement des services dits "de proximité" et en particulier des services aux personnes correspond à des motivations économiques inhérentes à la situation actuelle de crise de l'emploi. Cet engouement peut être compris à la lumière de quatre constats:

- le chômage est 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, échouent à résorber ce chômage pour des raisons notamment économiques (problèmes de débouchés, de compétitivité et procédés de production de moins en moins *labour intensive*), budgétaires (assainissement des finances publiques) et politiques (exiguïté du champ d'action des politiques économiques nationales par rapport à la dimension multi-nationale des phénomènes économiques);
- il existe une tendance à considérer, d'un point de vue strictement économique, que certains transferts sociaux (en particulier les allocations de chômage) sont improductifs et pourraient utilement être recyclés, au moins en partie, dans une politique de subsidiation de l'emploi;
- il existe des besoins insatisfaits en matière de services aux personnes.

On peut considérer que le moteur de l'intérêt porté actuellement aux services aux personnes est le suivant: devant l'échec des entreprises et de l'Etat à résorber significativement le chômage, tout se passe comme si l'on devait compter, en dernier ressort, sur l'agent économique "ménages" pour créer des emplois, quitte à l'y aider financièrement par voie de subsides. L'enjeu devient alors d'élaborer un dispositif pour d'une part, amener les ménages à être demandeurs d'heures de prestations et d'autre part, pour qu'une fois l'impulsion donnée, une offre se structure par l'apparition d'entreprises et d'indépendants sur ce "marché".

Parallèlement, il convient de s'interroger sur la nature des emplois que les ménages seraient à même de créer directement, en tant qu'employeurs ou "quasi-employeurs". Logiquement, il s'agit d'emplois dans des activités qui requièrent peu de capital et sont donc *labour-intensive*. Un des objectifs du dispositif à mettre en place doit donc être de rendre moins chères ou plus rentables les activités à haute intensité de travail. En outre, il doit s'agir de services aux personnes visant à satisfaire des besoins qui existent et pour lesquels une main-d'oeuvre est potentiellement disponible. Les activités pour lesquelles les ménages peuvent être créateurs ou "quasi-créeurs" d'emplois sont donc des activités de

services, visant à améliorer leur bien-être et leur cadre de vie, et appartenant à celles généralement regroupées sous le vocable "services de proximité", que cette proximité soit objective (notion de proximité géographique) ou subjective (notions de proximité "relationnelle").

De nombreux besoins sont insatisfaits en matière de services aux personnes, la prestation de ces services n'étant prise en charge ni par les pouvoirs publics -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'oeuvre et donc du manque de solvabilité de la demande par rapport à des prix devant assurer la viabilité économique de l'activité. Ces besoins peuvent être de différents ordres: des besoins nouveaux découlant des évolutions démographiques et culturelles¹, des besoins historiquement insatisfaits ou satisfaits par auto-production², des besoins satisfaits dans l'économie souterraine³, des besoins qui ne sont plus satisfaits alors qu'ils l'étaient auparavant dans la sphère familiale⁴ ou parce que l'offre de services collectifs était moins rationnée⁵. Ces besoins constituent donc un gisement d'emplois à exploiter.

B. Création d'emplois par les ménages: *via* une subvention à la consommation

Différentes initiatives relatives au développement des services de proximité ont vu le jour dans certains pays européens comme le HomeService au Danemark, le chèque-emploi-service et la prochaine prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes en France. Toutes reposent sur un mécanisme de solvabilisation de la demande *via* une subvention à la consommation de services de proximité.

En phase avec ces diverses expériences, les analyses menées ces derniers mois ont mis en évidence les intérêts d'une subvention à la consommation de services de proximité. Nonobstant certaines incertitudes macroéconomiques, il a été notamment montré que, potentiellement et à condition d'être bien ciblée, une telle politique active de l'emploi peut créer des postes de travail à des conditions financièrement intéressantes pour les budgets publics⁶. De plus, en promouvant le développement d'un marché de ces services, cette politique permettrait de contribuer au bien-être individuel et au bien-être collectif en raison d'externalités sociales positives.

Si les besoins existent, ainsi qu'une main d'oeuvre potentielle, l'absence de marché de ces services intensifs en main d'oeuvre s'explique essentiellement par la cherté relative de ces services, due au coût élevé du travail (*cfr.* partie 2, point B). Une subvention à la consommation peut donc être un moyen adéquat pour exploiter ce gisement d'emplois. Elle constitue en effet une réduction implicite du coût du travail dans ce secteur (rendant aussi le travail au noir moins attractif - *cfr.* partie 2, point C) et peut ainsi s'avérer être un incitant à modifier les habitudes de

-
1. Notamment, l'augmentation de la population âgée, l'accroissement du travail des femmes.
 2. Par exemple, les petits travaux d'entretien et les petites réparations de la maison, la lessive et le repassage.
 3. C'est-à-dire par le travail au noir.
 4. Ou par le biais de solidarités spontanées de voisinage: notamment, l'aide et les soins aux personnes âgées dépendantes.
 5. Par exemple, les garderies d'enfants ou le transport collectif en milieu rural.
 6. *Cfr.* Commission européenne; *cfr.* Saintrain et Streel.

consommation en la matière. Il est à noter qu'une telle politique n'est budgétairement envisageable qu'en raison d'une part, de la présence de chômeurs et d'autre part, du faible contenu en capital de ces activités⁷.

Si une subvention à la consommation peut efficacement constituer le mécanisme central d'une politique active de l'emploi dans les services de proximité, il convient de noter que le succès d'une telle politique dépend également de la prise en compte d'autres types de considérations.

Ainsi, il ressort de différentes études et expériences qu'à côté d'un encadrement national permettant de solvabiliser la demande *via* la subvention, il est nécessaire de mettre en oeuvre une gestion de la demande et de l'offre au niveau local *via* une structure décentralisée veillant notamment à l'accréditation des entreprises, le contrôle de l'application du système et l'information sur l'offre et la demande existantes (*cf.* partie 7). Cette structure pourrait découler d'une refonte des actuelles A.L.E.

C. L'intérêt porté aux services de proximité: vers une politique de l'emploi sectoriellement différenciée

1. STIMULER LES DIFFÉRENTIELS DE PRODUCTIVITÉ

En plus de susciter des créations d'emplois dans le chef de l'agent économique "ménages", la promotion du développement des services de proximité participe à une logique de stimulation des différentiels de productivité dans l'économie. On peut en effet penser qu'il est insatisfaisant de concevoir la lutte contre le chômage uniquement par le biais de politiques visant à des substitutions du travail au capital, sectoriellement indifférenciées. Il peut s'avérer utile et efficace de chercher à développer, à côté de secteurs capitalistiques, à haute valeur ajoutée et haute productivité, des secteurs intérieurs à plus faible productivité et intensifs en main-d'oeuvre⁸.

Dans quelle mesure l'intérêt porté actuellement au développement des services de proximité n'est-il pas le symptôme d'une incapacité à promouvoir l'emploi dans les secteurs performants, de pointe, à haute productivité? Si la question est pertinente, il serait cependant erroné, d'un point de vue stratégique, de considérer que les secteurs "*high-tech*." ont pour vocation d'être intensivement pourvoyeurs d'emplois. Leur vocation est plutôt de chercher les avantages comparatifs dans l'innovation technologique, l'innovation de produits, et donc la recherche, le *know-how*, la productivité du capital.

La capacité à tirer des surplus commerciaux et à générer de la profitabilité dans les secteurs de pointe est une condition *sine qua non* pour un développement des secteurs riches en emplois et notamment du secteur des services de proximité:

-
7. Dans le cas contraire, la nécessité de financer des investissements rendrait coûteuse la dépense budgétaire par emploi créé.
 8. Une politique visant à développer un secteur intérieur riche en emplois peut ainsi être en mesure de participer à l'émergence de ce que certains (*cf.* J.-M. Ferry) appellent déjà un "secteur quaternaire" qui:
 - prendrait le relais, sur le plan de l'emploi, des secteurs primaire, puis secondaire, puis tertiaire;
 - serait un secteur axé sur les personnes, les capacités tant manuelles, intellectuelles que "relationnelles", proposant des activités humainement riches, orientées sur l'échange humain et la qualité de la vie.

réorienter les revenus et profits issus de la croissance et des gains de productivité vers un secteur des services aux personnes (où la productivité est par définition moindre) suppose que cette croissance et ces gains de productivité existent. La dialectique des progrès économiques et sociaux est un fait avéré.

Dès lors, si le problème de la compétitivité par les coûts salariaux est symptomatique d'un recul de la capacité de l'économie belge à "avoir une longueur d'avance" dans la nature des services et produits exposés à la concurrence internationale (à la limite, un pays peut offrir les meilleurs salaires du monde s'il a les meilleurs produits du monde), on aiderait efficacement les secteurs à potentiel élevé de gains de productivité en mettant en oeuvre, à côté d'opérations de type "Maribel" (dont l'efficacité est parfois à mettre en doute), des politiques de stimulation de l'investissement, de l'innovation, de la formation de personnel qualifié. La situation actuelle de crise structurelle fait apparaître comme un luxe "impayable" de ne pas investir dans la recherche, l'amélioration de la productivité, le développement de produits innovants.

2. SUBVENTION À LA DEMANDE OU SUBVENTION À L'OFFRE?

Est-il utile de mettre en oeuvre une politique particulière de développement des services de proximité si, d'autre part, les réductions structurelles des charges patronales sur les "bas salaires" sont renforcées, dans la mesure où ces baisses de C.S.E.⁹ ciblées sur "bas salaires" sont *-de facto-* également ciblées sur certains secteurs d'activité? 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 prestations.

Une subvention à la consommation donne notamment la possibilité à l'Etat de remplir une fonction de redistribution (*cf.* partie 4).

En outre, une telle formule présente l'intérêt de rendre nécessaire une démarche de planification publique de type prospectif. Il est symptomatique de constater que les initiatives en matière de développement des services de proximité donnent lieu à de nombreux débats relatifs à la nature des activités, à la division des tâches et aux relations socio-économiques qu'elles contribuent à déterminer. 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. Dans le domaine des services de proximité, il s'agit moins de réfléchir en terme d'existant qu'en terme de souhaitable. Les ciblagés étant axés sur la nature de l'activité, ils permettent de définir des activités qui, à la limite, n'existent pas encore, et que l'on voudrait voir émerger.

En particulier, cette dernière possibilité a pour conséquence d'une part, d'être sans risque budgétaire dans la mesure où l'octroi de la subvention à la consommation est conditionnelle au caractère effectif de cette consommation et d'autre part, de stimuler la réflexion sur tous les aspects de la structuration d'une offre: souplesse d'accès au marché par les prestataires potentiels, analyse de leurs besoins propres, repérage des obstacles techniques, administratifs, *etc.*, développement des qualifications nécessaires, adaptation éventuelle du cadre juridique, fiscal, étude de la pertinence d'aides techniques ou financières à l'investissement, recherche d'une politique de communication efficace à l'égard des offreurs et des demandeurs afin de porter à leur connaissance les potentialités

9. Cotisations sociales employeurs.

et les avantages du système. Cette réflexion pourrait être conduite à l'initiative des Agences locales évoquées au point B ci-dessus, qui profiteraient de leur structure décentralisée pour donner efficacement des impulsions sur tous ces aspects (*cf.* partie 7).

Par ailleurs, la précision des ciblage rendue possible par une subvention à la consommation permet de répondre à des objectifs finement définis. 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 pas, en pratique, être mise en oeuvre. Or, de la capacité de cibler finement une subvention dépend notamment son efficacité, en particulier du point de vue de la prévention d'effets d'aubaine.

Enfin, 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 processus de production de ces différents biens et services¹⁰. En matière de services de proximité, les substitutions possibles de capital au travail sont d'ailleurs limitées.

Certes, des réductions de C.S.E. pourraient également être ciblées sur des secteurs que l'on souhaiterait voir émerger. Cependant, une politique de stimulation directe de la demande, complétée éventuellement par un volet "gestion locale du marché", ajoute un élément incontestable d'efficacité à un tel objectif de promotion sectorielle. Une subvention à la consommation de services de proximité constitue un pouvoir d'achat pré-affecté. Or, les créations d'emplois découlent avant tout des possibilités d'écouler les biens et services produits, c'est-à-dire de la demande.

Toutefois, il est évident que la mise en oeuvre d'un dispositif de subvention à la demande de services de proximité n'est pas exclusive d'autres politiques visant à promouvoir les créations d'emploi à court terme ou plus long terme. Il peut n'être qu'un volet d'un large *policy mix* en faveur de l'emploi qui intégrerait par exemple, des réductions de C.S.E. pour "bas salaires", un redéploiement fiscal en faveur du travail, des politiques de réduction ou de restructuration du temps de travail, des politiques actives de recherche et développement pour les secteurs exposés, *etc.*

10. Même si dans les deux cas, en moyenne macroéconomique, on attend un enrichissement du contenu en emploi du produit national.

2

Quelques questions à propos des services de proximité

A. Quels services de proximité?

Le problème de la définition des “services de proximité” n’est pas simple. Dans la littérature et les discours, ils désignent un ensemble assez hétérogène et imprécis d’activités, des énumérations illustratives basées sur le recensement de certains besoins tenant souvent lieu de définition. Le présent document n’a pas pour objet de remédier à cette carence de définition. Par commodité cependant (et par conformisme avec la phraséologie dominante), les activités potentiellement visées par le dispositif présenté ici seront appelées “services de proximité”, en sachant que ce concept reste à définir et que les activités visées (elles-même à préciser) ne recouvrent pas nécessairement l’ensemble des services de proximité.

Les services généralement évoqués répondent à un souci de satisfaire des besoins qui résultent de l’évolution des modes de vie, de la transformation des structures familiales, du travail des femmes de plus en plus actives sur le marché du travail avec des conséquences sur le revenu des ménages et le temps libre, des évolutions culturelles en fonction desquelles les ménages sont sans doute plus enclins à déléguer à l’extérieur des tâches auparavant (auto-)produites dans la sphère familiale, des évolutions démographiques, des aspirations nouvelles des personnes âgées dont la part dans la population est en croissance.

Quelques exemples parmi ceux souvent cités: 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 aux enfants en difficulté scolaire), les services relatifs à la mobilité (accompagnement des personnes à mobilité réduite, courses à domicile, transports collectifs adaptés aux besoins locaux), les travaux ménagers (entretien, repassage, travaux de couture, jardinage), la petite rénovation (réparations, peinture, carrelage), les services relatifs à la sécurité (gardiennage d’immeubles), les travaux et services actuellement prestés au noir en faveur des ménages, les services actuellement offerts dans le cadre des A.L.E., etc.

B. Absence d’un marché: absence de besoins ou absence de demande?

En théorie économique, les besoins -quels qu’ils soient- sont par définition 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 implicite¹. Pourquoi dès lors viser en particulier les services de proximité?

Les services de proximité constituent un secteur non-exposé à la concurrence internationale, intensif en emploi et peu capitalistique, offrant donc des garanties pour qu'une subvention à la consommation se transforme en emplois effectifs.

Par ailleurs, axer une politique sur les services aux personnes relève 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 biens². 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.

Si les besoins en matière de services de proximité sont sans doute bien réels, ils ne se transforment que peu en demandes effectives adressées au marché. En effet, le coût et partant, le prix des services aux personnes intensifs en main-d'oeuvre sont élevés. L'inflation du prix des productions les plus riches en emploi s'avère même supérieure à l'évolution générale des prix. En effet, 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. D'autre part, les prélèvements fiscaux et parafiscaux 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.

Le prix élevé de services intensifs en emploi pose le problème de la solvabilité de la demande potentielle, problème que la subvention à la consommation a pour but de contribuer à résoudre. Il semble en effet raisonnable de penser qu'en l'absence de tout système de subvention ou d'aide publique, la différence entre le salaire horaire net d'un client potentiel et le prix horaire d'une prestation du service - différence résultant notamment des prélèvements sur les revenus du travail - s'avère être un frein important au développement de nouveaux services de proximité et peut même mettre en danger des activités de services existantes (si elle ne les a déjà éliminées).

Les besoins auxquels ces services correspondent sont alors de plus en plus, soit insatisfaits, soit satisfaits par auto-production -le "*do it yourself*"- ou encore satisfaits au noir, c'est-à-dire par des circuits parallèles et illégaux³.

-
1. Un exemple dans le domaine des biens d'équipement. Le prix des machines "lave-vaisselle" est tel que tous les ménages belges n'en sont pas encore équipés. Il y a donc là un gisement d'emploi: pourquoi ne pas offrir une prime aux personnes qui achèteraient un "lave-vaisselle" de fabrication belge, sur le modèle de la prime dite "Balladur"? S'agissant d'un secteur exposé, il est vrai que la C.E. y mettrait sans doute son *veto*.
 2. Par exemple, le "lave-vaisselle".
 3. Par exemple, si monsieur X, une personne à revenu moyen, souhaite recquérir les services d'un ouvrier du bâtiment pour effectuer une petite réparation, comme changer un robinet qui coule, il se verra facturer un prix horaire de 700, 800, voire 900 francs de l'heure, alors que lui-même ne bénéficie que d'un revenu horaire net d'environ 350 francs. Monsieur X devra donc travailler 2 ou 3 heures pour s'offrir une seule heure de service. Dès lors,
 - soit le robinet restera défectueux (besoin non satisfait),
 - soit monsieur X se munira des fiches de monsieur Bricolage et tentera une réparation de fortune (besoin satisfait par auto-production)
 - soit monsieur X fera appel à un prestataire au noir (besoin produit dans la sphère informelle, qui est la réponse naturelle du marché à ce déséquilibre).

Le principe du dispositif de subvention à la consommation proposé dans la suite du présent document vise, entre autres, à rendre implicitement moins cher le prix des prestations intensives en emploi, ce processus de solvabilisation de la demande étant renforcé par l'instauration éventuelle d'une relation inverse entre le taux de la subvention et le revenu du bénéficiaire (*cf.* partie 4, point B.1) et par la possibilité de permettre l'accès aux services sous forme d'allocation sociale (*cf.* partie 4, point B.4), par exemple dans le cadre d'une assurance-dépendance.

C. Services de proximité et activités informelles

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. De façon générale, une politique de subvention qui réduirait ce coin fiscal peut donc constituer un instrument de lutte contre le travail au noir en le rendant comparativement moins attractif.

L'objectif d'une politique de développement des services de proximité est sans doute plus large que la lutte contre le travail au noir, puisqu'il s'agit de développer de nouvelles activités, de créer de nouveaux services. Il est probable cependant que, s'agissant par nature d'activités intensives en emploi, les activités potentiellement visées recouvrent partiellement des activités actuellement prestées au noir, à plus ou moins grande échelle. La mise en oeuvre d'une telle politique peut donc contribuer, selon les services visés, à "blanchir" certains types de prestations: la subvention à la consommation diminue implicitement le coin fiscal des rémunérations, restaurant ainsi la compétitivité des prestataires "blancs" par rapport aux prestataires au noir. Bien entendu, des facteurs autres que le prix peuvent intervenir dans le choix de consommer au noir, par exemple, des relations de confiance établies avec des prestataires au noir occasionnels ou ne souhaitant pas renoncer à un revenu supplémentaire issu d'une activité au noir en raison de leur statut d'allocataire social ou autre.

Il est parfois reproché aux diverses initiatives de développement des services de proximité de rendre légal le travail au noir. Cette critique est alimentée d'une part, par le fait que certains dispositifs en place en Belgique (chèques-A.L.E.) ou à l'étranger (chèque-emploi-service en France) tendent à pérenniser certaines formes de travail précaire, sans statut et reproduisant ainsi les conditions du travail informel. Le dispositif avancé dans la suite du document échappe à cette critique: il vise à créer de vrais emplois dans des entreprises, ou des emplois d'indépendants, "en blanc" et avec une couverture sociale normale. La critique est d'autre part alimentée par une confusion sémantique entre "blanchir" et "légaliser": un dispositif qui permettrait de contribuer à "blanchir" des secteurs d'activités où le noir sévit ne rend pas légales des pratiques réputées illégales. Cette confusion provient de 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.

Les activités informelles qui pourraient se voir concurrencées par un dispositif de développement des services de proximité ne se limitent pas au travail au noir: dans quelle mesure un tel dispositif ne nuirait-il pas également aux solidarités spontanées, familiales, de voisinage, au bénévolat? Quel risque induit-il de certaines modifications culturelles dans les relations? La définition des activités visées devrait en tout état de cause tenir compte d'éléments de nature éthique, sociologique, *etc.* Il ne doit certainement pas s'agir pas de lutter à tout prix contre certaines activités informelles, qui en matière de relations inter-personnelles ont leur utilité sociale, ni de chercher à tout prix à marchandiser des activités d'entraide spontanées, ou des activités difficilement négociables sur un marché en raison de leur nature. La définition des activités visées par le dispositif de développement des services de proximité incorpore un choix de société dont les enjeux doivent être débattus.

On peut enfin se demander si le développement d'un secteur marchand des services de proximité aux personnes ne participe pas à un mouvement historique de marchandisation de l'activité humaine, de sortie d'activités de la sphère domestique vers la sphère marchande (*cfr.* l'apparition successive dans la sphère marchande des secteurs primaire, secondaire et tertiaire).

D. Emplois de proximité: nouvelle domesticité, “petits boulots”?

Certains dispositifs existant (comme le chèque-A.L.E. ou le chèque-emploi-service) et mettant à la disposition du public une main d'oeuvre peu chère afin d'assurer des tâches domestiques⁴ et ménagères sont accusés de créer une sorte de nouvelle “domesticité” à bon compte et sans statut de travail correct, un “sous-prolétariat” avec pour seule perspective des “petits boulots”.

Si l'objectif d'une politique de développement des services de proximité est de faire émerger un vrai secteur d'activité, viable et porteur d'emplois, il convient de ne pas dévaloriser d'emblée, les intervenants sur ce marché.

A priori, le mécanisme avancé dans la suite du présent document évite ce piège:

- il vise à créer des emplois assortis d'un vrai statut, avec des salaires normaux, les prestataires étant des entreprises ou des indépendants;
- l'intervention des pouvoirs publics dans le prix payé pour ces services n'implique en aucune manière que ces prix soient bradés, la subvention portant sur la demande et pas sur la production;
- les services potentiellement visés n'exigent sans doute pas une qualification “technologique” élevée dans le chef des prestataires, mais cela ne signifie pas qu'aucune qualification ne soit requise. Au contraire, les emplois à créer dans les services de proximité nécessitent une certaine polyvalence, un contenu relationnel important, *etc.*, qui sont autant de capacités et compétences à développer.

La question se pose cependant plus fondamentalement de savoir ce qui fait qu'une activité, par exemple dans la sphère domestique, serait dévalorisante ou humiliante. A quoi tient le caractère péjoratif de l'expression “petits boulots” dont se voient affubler certaines activités?

4. Au domicile (*domus*).

- Est-ce la nature du service presté, service aux personnes dans la sphère familiale, à faible technicité et/ou niveau de formation, qui est dévalorisante pour les prestataires?
- Ou bien, est-ce le rapport de subordination, de pouvoir ou de classe ou de revenu, entre les individus, que les prestations de ces services sous-tendent, services qui sont parfois à faible utilité sociale⁵?
- Ou encore est-ce le fait que ces activités sont ou pourraient être prestées en dehors d'un statut décent ou sous statut précaire?

Si c'est la nature de l'activité prestée qui est en soi dévalorisante, tout dispositif de développement de services aux personnes prête le flanc à la critique de créer une nouvelle domesticité ou des "petits boulots". Parmi les services de proximité souvent énumérés, on trouve l'entretien de la maison, le jardinage, la garde des enfants, l'assistance aux personnes âgées dépendantes, *etc.* Certains auteurs⁶ considèrent qu'une telle division des tâches est par nature une régression.

En ce qui concerne la question du statut, la formule de développement des services de proximité avancée ci-après devrait échapper à l'accusation de créer des "petits boulots" ou une nouvelle domesticité: l'objectif est de créer des emplois classiques (salariés, indépendants). Notons par ailleurs que les caractéristiques du dispositif de subvention (*cf.* partie 4) vise à permettre l'accès aux services visés à tous et pas seulement aux ménages aisés, en raison notamment de la suggestion d'instaurer une relation inverse entre le taux de la subvention et les revenus du bénéficiaire. Ceci pourrait atténuer les critiques portant sur la relation de classe.

Pourquoi le sens commun connote-t-il certaines activités de manière négative et pas d'autres? La réflexion mériterait certainement d'être approfondie: Il convient d'admettre que le débat à ce sujet n'est pas clos.

E. Services de proximité marchands ou services publics non marchands?

Si les services de proximité devaient être développés pour répondre à des besoins dont on pense qu'ils devraient être satisfaits, et si cette appréciation devait justifier une dépense publique sous forme de subvention à la consommation, on pourrait se poser la question de savoir si les montants budgétaires consacrés à une telle politique ne pourraient pas être plus utilement affectés au renforcement de services publics (non marchands) à caractère social.

En fait, la question du mode de production à mettre en place (privé ou public) renvoie à la question de savoir quels services il conviendrait de développer, pour répondre à quels besoins et pour qui?

Il convient d'emblée de noter que la notion de "services de proximité" recouvre des activités qui ne sont pas de nature à être prestées par un service public (travaux d'entretien, gardiennage, petites réparations à domicile, *etc.*).

Il est vrai, par contre, que certaines activités pourraient être du ressort du secteur des services non marchands à caractère public (par exemple, certains services aux

5. Dans le sens où ces services seraient éventuellement prestés au bénéfice exclusif d'une personne.

6. *Cfr.* André Gorz.

personnes âgées dépendantes) et éventuellement même venir en concurrence avec certains de ces services.

Du point de vue des effets macroéconomiques, la rémunération directe de salariés par le secteur public entraîne peu de différences, hormis sur la répartition de la consommation entre consommation publique et privée, par rapport à une politique de transferts aux ménages, pré-affectés à des rémunérations de prestations de services par le privé et ce, d'autant plus que la valeur ajoutée du secteur concerné serait composée essentiellement de la rémunération du facteur travail .

A taux de quote-part du bénéficiaire identiques, choisir entre encourager le développement de services fournis par le secteur privé ou renforcer les services publics ou assimilés est notamment un choix socio-politique et idéologique. Renforcer les services aux personnes *via* une formule de type "marchand" serait peut-être plus en accord avec l'orientation actuelle des politiques économiques: à l'heure actuelle, aucune force politique ne porte en effet avec vigueur l'idée d'un renforcement des services publics, les ambitions des organisations socio-politiques traditionnelles se réduisant, dans le meilleur des cas, à la défense des acquis.

En outre, le choix politique entre le secteur privé et le secteur public est peut-être également une question d'efficacité: la consommation en fonction des besoins individuels des ménages et du prix effectif des prestations (prix de marché moins la subvention à la consommation), l'accès aux prestations de services à la discrétion des consommateurs, permettent sans doute d'accorder la demande à l'offre plus souplesment que *via* un service public parfois empreint d'inefficacités dans les conditions d'accès et le ciblage des bénéficiaires.

Par ailleurs, certains services non marchands au public sont rationnés. Un des intérêts de la politique proposée ici est qu'elle étendrait à de nouvelles catégories de personnes certains types de services aujourd'hui prestés par le secteur non marchand au bénéfice des moins favorisés (par exemple, les livraisons de repas par les C.P.A.S.). Ce type de services, prestés selon un mode marchand, pourraient être accessibles, à volonté, pour des personnes ou des ménages aisés. Le prix net payé par ces derniers serait simplement plus élevé puisque le taux d'intervention de l'Etat serait plus faible (*cfr.* partie 4). La question se pose néanmoins de la justification d'accorder une subvention à ces ménages aisés⁷.

Le dispositif présenté dans la suite du document comporte un mécanisme de solidarité dans la mesure où il comporte un aspect redistributif (*cfr.* partie 4): les services coûtant d'autant moins que les revenus du bénéficiaire du service sont bas, à l'extrême il s'agit pour les ménages les moins aisés, d'une mise à disposition avec une quote-part personnelle faible, de services financés en grosse partie *via* une subvention, c'est-à-dire avec l'argent de la solidarité. Une telle politique ne réinvente pas, ni ne rompt, une relation qui existe déjà entre services privés marchands et financement public, par exemple le principe en vigueur en médecine: une médecine "libérale", c'est-à-dire marchande, d'une part, un remboursement public des frais de consultation d'autre part.

Il reste cependant que les initiatives de développement des services de proximité posent la question des relations entre l'emploi public, les services publics et le fonctionnement marchand d'un secteur prestataire de services parfois semblables.

7. Notons à ce propos que le mécanisme actuel de déductions fiscale des chèques-A.L.E. offre une progressivité dans la subvention.

3

Dispositifs financiers en matière de subvention à la consommation

A. Typologie sommaire

La subvention à la consommation est une intervention publique dans le prix payé par un consommateur pour acquérir des biens et services déterminés, en l'occurrence des services de proximité. Différentes modalités sont envisageables, notamment:

- en ce qui concerne le moment du versement de la subvention au consommateur relativement au moment de l'achat: soit *ex post*, soit au moment de l'achat ou *ex ante*
- et en ce qui concerne le moment du paiement de la prestation par le consommateur: soit au moment de la prestation, soit de façon anticipée.

Le tableau suivant présente, selon ces critères¹, différents mécanismes commentés ci-après. Le tableau mentionne également, par analogie, quelques mécanismes de financement mixte d'autres types de consommations (soins de santé, automobiles). Les formules de subventionnement à la consommation ne sont en effet pas par nature associées nécessairement aux services de proximité: elles peuvent constituer l'instrument technique de diverses politiques de développement sectoriel *via* la demande (par exemple: activités culturelles et de loisirs, théâtre, tourisme, *etc.*).

		Moment de l'intervention publique dans le prix de l'achat	
		<i>Ex post</i>	Au moment de l'achat ou <i>ex ante</i>
Moment du paiement de l'achat	Anticipé	- Formule des chèques-A.L.E. belges	- Formule proposée ici
	Au moment de l'achat	- Formule du chèque-emploi-service français (-Intervention INAMI dans le prix des consultations de médecins)	- Formule du HomeService danois (-Prime Balladur pour automobiles) (-Système du tiers-payant pour les médicaments en Belgique)

1. Les critères du moment de l'achat et du moment de la subvention ne permettent pas de dresser une typologie exhaustive des différents mécanismes envisageables. En effet, une multitude d'autres particularités contribuent à caractériser les différents dispositifs possibles, comme par exemple la méthode de calcul du taux de la subvention (forfait, taux unique, taux dégressif ou progressif par rapport au revenu) ou encore les modalités administratives de mise en oeuvre.

B. Commentaire

1. PAIEMENT AU MOMENT DE LA PRESTATION ET SUBVENTION IMMÉDIATE

Le bénéficiaire de service paie au moment de la prestation un prix net de subvention (par analogie avec les soins de santé, ce prix net de subvention pourrait être appelé “ticket modérateur”). Le prestataire se fait payer le solde par les pouvoirs publics.

Ce système fonctionne au Danemark où il porte le nom de HomeService². Les prestataires y sont des indépendants et des entreprises soumis aux règles normales en matière de fiscalité et parafiscalité. L'entreprise reçoit la subvention (qui vient en déduction de ses charges et impôts), mais il s'agit toujours bien d'une subvention de la demande: c'est le consommateur qui “porte” la subvention et garde la liberté de choisir son offreur sur base du rapport qualité-prix, laissant ainsi la concurrence s'exercer. Une formule proche est également utilisée en Espagne³.

2. PAIEMENT AU MOMENT DE LA PRESTATION ET SUBVENTION *EX POST*

Le bénéficiaire de service paie au moment de la prestation le prix brut de subvention. La subvention lui est accordée *ex post*, par exemple *via* une diminution ou un remboursement d'impôt après déclaration fiscale des dépenses.

Ce système fonctionne en France sous le nom de chèque-emploi-service. Le chèque-emploi-service français vient débiter un compte bancaire en rémunération de prestations de services. Ces rémunérations sont déductibles fiscalement dans le chef du bénéficiaire des prestations. Il faut noter que, dans le système français, on considère que le client n'acquiert pas un service mais est l'employeur du prestataire. Le paiement de la rémunération (à un prix de marché) a lieu en deux étapes: paiement d'un salaire net au travailleur et paiement des charges fiscales et sociales directement aux caisses d'assurances, *via* le renvoi d'un volet social qui fait la particularité de ce chèque. Le prestataire n'est donc pas personnellement débiteur de contributions sociales. Introduite au début de 1995, la formule française a connu un franc succès⁴ et est en passe d'être consolidée et étendue⁵.

-
2. En avril 1995, après environ 1 an d'existence, le système danois du HomeService concernait 3500 entreprises occupant 2000 salariés temps-plein (soit une majorité d'entreprises individuelles). Il faut noter que la mesure laisse au marché la liberté de s'organiser. On a assisté plus récemment à l'entrée dans le système d'entreprises de plus grande taille diversifiant auprès des particuliers leurs activités traditionnelles, par exemple de nettoyage industriel.
 3. Le programme INSERSO fonctionne en Espagne depuis 2 ans. Les activités et les segments de la population visés y sont très ciblés. Avec ce système, les personnes âgées espagnoles qui prennent leurs vacances en hiver bénéficient, à l'agence de voyage, d'une réduction du prix jusqu'à concurrence de 40%, financée par les pouvoirs publics. Les emplois créés grâce à ce système viennent réduire l'important chômage saisonnier du secteur touristique.
 4. 300000 utilisateurs après un an de mise en oeuvre.
 5. Le chèque-emploi-service pourra être utilisé au delà de la limite des huit heures hebdomadaires jusque là autorisées et même jusqu'à un temps complet (39 heures/semaine). Par ailleurs, les collectivités locales, les comités d'entreprises et les entreprises auront la possibilité d'allouer aux salariés, pour la consommation de services à domicile, des montants exempts de charges sociales.

3. PAIEMENT ANTICIPÉ ET SUBVENTION *EX POST*

Le bénéficiaire de service avance le montant des dépenses en achetant préalablement, pour leur montant nominal, des bons de valeur auprès d'un organisme émetteur. Les bons préalablement acquis permettent au client de payer le prix, brut de subvention, des prestations de service. Le prestataire se fait remettre la contrevaletur en monnaie du bon auprès de l'émetteur. Le client bénéficie de la subvention *ex post*, via par exemple une déclaration fiscale des achats de bons.

Ce système est d'application dans la formule actuelle⁶ des A.L.E. belges⁷, où cependant le prestataire ne se fait remettre qu'une partie de la contrevaletur monétaire des chèques-A.L.E.; la plus grosse partie du solde est versée aux caisses publiques (à l'O.N.Em.⁸) et tient lieu, en quelque sorte, de paiement des charges parafiscales sur ce revenu, dont le prestataire n'est donc pas directement débiteur.

4. PAIEMENT ANTICIPÉ ET SUBVENTION *EX ANTE*

Deux formules sont possibles:

- formule avec bon de valeur: le bénéficiaire de service achète préalablement, pour un prix inférieur à leur montant nominal, des bons de valeur auprès d'un organisme émetteur. Le prix d'achat des bons correspond au seul ticket modérateur: la subvention n'intervient donc pas *ex post* mais est accordée avant la prestation. Ces bons lui permettent de payer les prestations de service. Le prestataire se fait remettre en monnaie la contrevaletur nominale du bon auprès de l'émetteur.
- formule avec compte-service (*cfr.* partie 4): le consommateur potentiel de services est titulaire d'un compte-service auprès d'un teneur de compte⁹. Ce compte sert à débiter des chèques au crédit de prestataires de services de proximité. Les dépôts que le client potentiel effectue pour alimenter le compte-service sont valorisés du montant de la subvention accordée par les pouvoirs publics. La subvention n'intervient donc pas *ex post* mais est déjà acquise au moment de la prestation.

Les deux formules sont très semblables. Dans un cas, la réserve de pouvoir d'achat est une inscription en compte et dans l'autre cas, elle est matérialisée par un bon de valeur. Par ailleurs, la formule avec compte-service est assez proche de la formule française du chèque-emploi-service à ceci près que:

- la subvention intervenant *ex ante*, aucun moyen de preuve pour une déduction fiscale n'est nécessaire;
- le compte-service ne peut servir qu'exclusivement à rémunérer des services de proximité. Il ne peut pas donner lieu à des transferts vers un autre compte bancaire ou à des retraits en liquide qui détourneraient la subvention de son

6. Le système des A.L.E. ancienne formule s'apparente davantage à un système de paiement au moment de l'achat (en monnaie) avec subvention immédiate. Aucune déduction fiscale n'était prévue mais le prix, payé directement en monnaie, était fixé à un niveau très bas. Dans l'ancienne formule, aucune charge fiscale ou parafiscale n'était due suite à la rémunération du travailleur.

7. En 1995, le volume d'activité des A.L.E. serait d'environ 2000 équivalents temps-plein, dont une partie importante de femmes dans le secteur du nettoyage à domicile.

8. Office national de l'Emploi.

9. Par exemple: La Poste.

objectif. Il s'agit donc dans ce cas d'un achat anticipé puisque les avances alimentant ce compte sont pré-affectées.

4

Stimuler la demande: description du dispositif le plus adéquat

A. Une subvention à structure de taux solvabilisant efficacement la demande

Une caractéristique intéressante de la subvention à la consommation réside dans le fait que, octroyée à des consommateurs finaux, elle peut donner lieu à un ciblage particulier sur des catégories de bénéficiaires. Pour répondre à certains objectifs, le taux de la subvention peut en effet être modulé en fonction des particularités du bénéficiaire, comme par exemple son niveau de revenu ou son statut social.

Si l'objectif visé se limite à la lutte contre le travail au noir, il n'est sans doute pas utile d'exploiter cette possibilité: il ne s'agit pas tant de solvabiliser une demande que de réduire le coin fiscal. Dans ce cas, une subvention à taux unique peut suffire¹, ce taux devant être calibré de façon à rendre au minimum compétitives des activités prestées "en blanc" par rapport aux mêmes activités prestées au noir².

Si l'objectif n'est pas seulement de freiner le développement du travail au noir dans les domaines d'activités intensifs en emploi, mais vise, de façon plus ambitieuse, le développement d'un marché nouveau des services de proximité aux personnes³, c'est-à-dire des activités jusqu'alors éventuellement auto-produites ou simplement inexistantes (même au noir), les considérations relatives au manque de solvabilité de la demande deviennent primordiales.

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 adresser aux personnes qui n'appartiennent pas aux couches aisées de la population. Corollairement, on peut présumer que la demande est d'autant moins solvable qu'elle est alimentée par de faibles revenus. Dès lors, afin d'une part, d'assortir le dispositif d'une fonction de politique sociale redistributive et d'autre part, de remédier efficacement à ce manque de solvabilité de la demande, le taux propre de l'intervention des pouvoirs publics

1. Pour autant qu'il s'agisse d'activités pour lesquelles le prix est un facteur décisif dans la décision de consommer du noir et à condition que les ménages jugent ce taux subjectivement suffisant pour le concurrencer.
2. C'est-à-dire au minimum un taux de subvention égal au taux des prélèvements sur le travail, ces prélèvements fiscaux et parafiscaux expliquant la majeure partie de la différence, pour une activité donnée, entre les prix au noir et les prix réguliers.
3. Un dispositif de subvention à la consommation ne peut viser que des services individualisables (exclusivité d'usage), à savoir qui ne présentent pas les caractéristiques de biens publics purs.

dans le prix des services de proximité devrait être fonction dégressive des revenus.

Pour les plus hauts revenus, le taux d'intervention serait relativement faible⁴. Pour la plupart des ménages, il serait d'environ 40 ou 50%: ceci revient à peu près à "subventionner" la partie du prix des services de proximité qui correspond aux prélèvements obligatoires sur le travail, c'est-à-dire au coin fiscal de la rémunération des prestataires ou encore à la différence entre le prix d'un service presté au noir et celui du même service presté "en blanc". Pour les plus bas revenus, essentiellement les allocataires sociaux, ce taux serait plus élevé. Une structure de taux non continue, limitée par exemple à trois taux distincts, serait une solution simple et efficace. Afin d'éviter des problèmes de "palliers", il conviendrait que l'essentiel de la population voie sa consommation de services de proximité subventionnée au taux moyen, seuls les très hauts revenus et les très bas revenus bénéficiant des taux de subvention bas et haut.

Une subvention dégressive en fonction des revenus permet en outre de limiter le coût budgétaire des effets d'aubaine⁵ dans la mesure où certains services de proximité sont consommés spontanément par des personnes à revenus élevés⁶.

B. Un principe de subvention *ex ante*

Dans un système fonctionnant avec une déclaration fiscale des dépenses consacrées aux services de proximité, la subvention à la consommation n'intervient au plus tôt que l'année suivant les dépenses. Le bénéficiaire de service avance donc pendant un an et demi à deux ans le montant de la subvention. Le caractère *ex post* de la subvention limite l'incitation subjective à consommer.

En premier lieu, il faut noter que pour certaines catégories à bas revenus de la population, comme les minimexés, une subvention *ex post via* la déductibilité fiscale les prive de fait de cette subvention. En effet, ils ne paient pas d'impôt et l'impôt négatif n'existe pas en Belgique.

De façon plus générale, la subvention *ex post* est moins incitative car elle est "ressentie" de manière plus vague qu'une subvention directe et immédiate. Dans le système actuel des A.L.E., la déduction fiscale *ex post* ne pose pas de problème: le montant à avancer pour une heure de prestation correspond environ au tarif au noir. Dans une formule étendue à des prestataires ayant développé des compétences spécifiques et organisés en indépendants ou entreprises, la subvention *ex post* peut décourager les clients potentiels: les tarifs seront en effet plus élevés que ceux des A.L.E. actuelles (où les prestataires sont des chômeurs bénéficiant par ailleurs d'allocations), faisant ainsi ressentir plus durement les sommes à avancer.

-
4. Pour les revenus élevés, le problème de la consommation de tels services se pose davantage en termes d'offre absente ou insuffisante sur le marché.
 5. On entend par effet d'aubaine le bénéfice d'une subvention liée à une consommation qui aurait de toute façon eu lieu en l'absence de cette subvention.
 6. Par exemple, l'inclusion de services prestés par les entreprises de jardinage parmi ceux susceptibles de bénéficier du subside à la consommation entraînera des effets d'aubaine puisque de tels services sont déjà prestés actuellement. Dans la mesure où ces services sont actuellement prestés au profit de ménages aisés qui bénéficieront d'un faible taux de subvention, le coût budgétaire de l'effet d'aubaine est réduit.

De plus, si un mécanisme de dégressivité de la subvention à la consommation est intégré, l'effet dissuasif du caractère *ex post* de la subvention serait renforcé pour les bas revenus. Par exemple, des personnes à bas revenus se verraient obligées d'avancer le prix plein pour se voir rembourser, un à deux ans après, une partie importante de la somme. L'objectif social de la politique proposée serait alors sans doute manqué.

Dès lors, une formule basée sur une subvention déjà acquise au moment du paiement est sans doute la meilleure solution. Dans ce cas, pour les finances publiques, un désavantage budgétaire n'existe que pendant la première année par rapport à un système de subvention *ex post*, *via* déduction fiscale⁷.

C. Des paiements *via* comptes-service réservés exclusivement aux paiements de services de proximité

Pour être bien perçue dans l'opinion publique, la formule retenue doit être simple et le moyen de paiement doit être le plus conventionnel possible. On pourrait donc suggérer d'éviter le truchement *via* des bons de valeurs, tickets ou autres qui risquent d'être perçus par l'opinion publique comme de la "monnaie de singe". Des paiements en billets de banque sont toutefois à exclure car ils ne permettent pas de distribution organisée⁸ (*cf. infra*).

Dès lors, une formule basée sur le principe d'un compte-service qui s'apparente à un compte bancaire normal et sur lequel on tire des chèques peut s'avérer souhaitable. Les prestataires auront sans aucun doute une attitude plus positive vis-à-vis d'un chèque bancaire à encaisser que vis-à-vis d'un bon à faire valoir, même si conceptuellement l'alternative n'est que de forme⁹. En outre, du point de vue de l'utilisateur, la démarche consistant à effectuer un versement sur un compte est plus habituelle et naturelle que la démarche consistant à s'adresser à un émetteur de bons de valeur pour passer commande.

7. Ce "désavantage budgétaire" est d'autant plus à nuancer que, suite aux créations d'emplois, il existe une compensation positive pour les finances publiques durant l'année même de la subvention *via* les prélèvements fiscaux et parafiscaux sur les emplois créés et *via* les taxes indirectes sur l'accroissement de l'activité.

8. Sauf alors *via* le remboursement *ex post* des dépenses, ce qui serait compliqué à gérer et enlèverait toute efficacité à la distribution organisée.

9. Le principe de paiements par des chèques tirés sur un compte présente l'avantage de ne pas donner l'impression aux prestataires d'être payés avec une monnaie parallèle, contrairement à des chèques-service ou des chèques-A.L.E. S'il devait s'avérer souhaitable de s'éloigner le moins possible de la formule existante, les bons de valeur que sont les chèques-A.L.E. pourraient éventuellement être maintenus en lieu et place de comptes-service. Même dans ce cas, on ne peut parler de circuit monétaire parallèle:

- une monnaie doit avoir un pouvoir d'achat, c'est-à-dire être la contre-valeur de biens et services cédés, permettre l'acquisition de biens et services indéterminés et être acceptée de façon généralisée. Or les "chèques-A.L.E." ou "chèques-service", assimilables à des bons de valeur, ne pourraient être échangés que contre des services précis (la nette nuance avec les chèques-repas, dont le champ d'usage est large, est à noter);
- une monnaie doit être un médium entre les échanges. On pourrait éventuellement imaginer que les "chèques-A.L.E." puissent éventuellement être revendus entre particuliers sur un "marché secondaire" -une bourse des chèques-service- mais ceci est rendu impossible par le fait qu'ils seraient nominatifs (*cf.:* taux de subvention différents). De plus ils ne pourraient servir plus d'une fois. Il n'y a donc pas de circuit monétaire possible.

L'usage de ce compte doit-il être réservé¹⁰ aux paiements de services de proximité? En fait, le caractère immédiat de la subvention ne requiert pas nécessairement une formule basée sur l'achat anticipé. Le système danois du HomeService en est un exemple¹¹. Une subvention qui en plus d'être immédiate serait dégressive ne nécessite pas non plus l'achat anticipé: on pourrait imaginer d'adapter la formule danoise, le ticket modérateur étant alors calculé par le prestataire sur base d'un document administratif à produire par le client et faisant état du taux d'intervention auquel il a droit. Cependant, comme illustré par le cas danois, le caractère immédiat de la déduction dans un système de paiement au moment de la prestation implique que la subvention (portée par le bénéficiaire du service) est directement versée au prestataire. Certes, il s'agit toujours d'une subvention à la consommation mais sa forme risque de rendre les prix opaques dans un système où ces prix seraient de marché et où le taux d'intervention ne serait pas unique. S'il est souhaitable pour la transparence et l'efficacité des marchés que les prix soient facturés en brut et donc que la subvention ne soit pas directement versée au prestataire, le contrôle de l'affectation effective de cette subvention à des services de proximité, dans un système où elle est versée sur un compte, implique que ce compte soit réservé à l'usage exclusif des paiements de prestations de services subventionnés.

Par ailleurs, le caractère réservé des comptes-service s'avère particulièrement adéquat dans la perspective de mise en oeuvre d'un développement organisé de la demande et de l'accès aux services de proximité (*cfr.* point suivant).

D. Un développement organisé de la demande

La formule de comptes réservés permet, dans la plus grande simplicité et sous une forme unique, une formation mixte de la demande: à la fois par des achats à discrétion individuelle et par une distribution organisée de l'accès aux services de proximité.

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. La possibilité de mettre en oeuvre une distribution organisée est souvent considérée comme un élément important pour le développement à échelle consistante d'un secteur des services de proximité (effet "minitel")¹².

Distribution organisée ne signifie pas distribution obligatoire. Il s'agit de préserver un système d'achat volontaire excluant par exemple une formule d'intégration universelle, automatique et contraignante, d'une part de revenus pré-affectés dans les revenus salariaux, ce qui par ailleurs ne permettrait probablement pas de rencontrer efficacement les besoins.

10. Ce qui équivaut à un achat anticipé puisque les sommes versées sur le compte-service et augmentées du montant des subventions à la consommation ne peuvent être débitées du compte qu'au bénéfice de prestataires agréés pour le système et en rémunération d'une prestation.

11. Par ailleurs, les chèques-A.L.E. ne furent introduits que lorsque la formule s'est accompagnée d'un avantage fiscal *ex post*.

12. *Cfr.* Lebrun J.-F. et de Sélys L.

Une formule avec comptes réservés permet d'organiser la distribution des façons suivantes (notamment):

- on pourrait laisser aux partenaires sociaux la liberté de négocier des versements de revenus sur comptes-service, comme 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 versements sur comptes-service, versements qui seraient totalement défiscalisés et procureraient donc un pouvoir d'achat supérieur à une augmentation salariale non affectée à l'achat de services;
- les pouvoirs publics pourraient prévoir de subventionner, partiellement, certaines associations (A.S.B.L., *etc.*) sous forme de versements sur comptes-service;
- des allocations ou compléments d'allocations sociales pourraient être versés sur comptes-service.

En ce qui concerne ce dernier point, on peut penser plus particulièrement à la mise en oeuvre éventuelle d'une assurance-dépendance à l'image de la prochaine prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes en France. Cette formule française d'assurance-dépendance prendra en effet la forme d'une allocation pré-affectée à l'achat de prestations de services à domicile¹³. Dans le cadre du présent dispositif, les montants de cette prestation d'autonomie pourraient être simplement versés sur les comptes-service réservés.

Un système avec subvention *ex ante* est également très adéquat dans la perspective de mise en oeuvre d'une distribution organisée. En effet, les montants affectables à l'achat de services de proximité et distribués sur base organisée comprennent en eux-même la subvention (soit en tant que revenu défiscalisé, soit en tant qu'allocation sociale, *etc.*) qui est donc par nature *ex ante* et ne doit pas bénéficier d'un double avantage *via* par exemple, une déductibilité fiscale *ex post* des dépenses en services correspondantes¹⁴.

Une formule basée à la fois sur des comptes-service réservés et sur une subvention *ex ante* est donc la formule la plus généralisable à de multiples formules de distribution organisée, la plus souple et la plus facile à mettre en oeuvre et à gérer.

13. 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. La personne dépendante, nécessitant des soins dispensés soit à son propre domicile, soit chez des membres de sa famille, 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. Dans les deux cas, l'aide est fonction du niveau de dépendance (3 niveaux). Le choix est entièrement libre, la personne dépendante pouvant même opter pour une combinaison des deux, 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 (*grosso modo*, du simple au double) peut être considérée comme un incitant à la consommation de services de soins à domicile.

14. Il faut noter que dans un système de subvention *ex post* par déduction fiscale des dépenses, le versement d'une assurance-dépendance sur comptes réservés ne donnerait pourtant pas nécessairement lieu à un double avantage, la déductibilité fiscale des dépenses n'étant pas possible en raison du fait que les bénéficiaires d'une telle assurance-dépendance ne paient pas d'impôt sur le revenu vu leurs faibles ressources. Il n'en serait pas de même pour d'autres modalités de distribution organisée, ce qui nécessiterait soit un dispositif de contrôle pour éviter le double avantage, soit une multiplication de comptes-service liés à autant de régimes particuliers.

E. Fonctionnement et rôle du teneur de compte

Les clients potentiels de services de proximité sont donc titulaires d'un compte-service auprès d'un organisme teneur de compte. Sur base des principes énoncés ci-dessus (formule avec comptes réservés et subvention *ex ante*), le teneur de compte a pour première mission de gérer l'approvisionnement des comptes-service.

Dans le cas d'une distribution organisée, le compte-service du bénéficiaire est simplement crédité du versement effectué par l'entreprise, le pouvoir public, *etc.* distributeur d'un revenu défiscalisé, d'une allocation ou d'un subside (à une association ou une A.S.B.L.) pré-affectés.

Dans le cas d'un versement personnel par un utilisateur, le teneur de compte crédite le compte-service du montant de la subvention en sus de la partie versée par l'utilisateur. L'inscription de la subvention au crédit du compte est réalisée à charge des pouvoirs publics¹⁵. Exemple: si une personne verse 1000 francs sur son compte-service et que son revenu lui donne droit à une subvention de 50%, son compte est en fait crédité de 2000 francs, dont la moitié à charge des budgets publics.

Pour la détermination par le teneur de compte du taux de subvention auquel un déposant a droit, on pourrait imaginer un système dans lequel ce déposant apporte la preuve de son niveau de revenus, par exemple par la production de son dernier avertissement-extrait de rôle¹⁶. Une telle procédure est susceptible de poser deux types de difficultés:

- d'une part, le problème de la confidentialité des situations fiscales dans le respect de la vie privée¹⁷;
- d'autre part, le fait qu'un tel système associerait le taux de subvention avec une situation de revenus datant d'un ou deux ans auparavant et ne reflétant plus nécessairement la situation socio-économique actuelle de la personne qui souhaite bénéficier de services.

Dès lors, la formule la plus opérationnelle consiste à laisser au déposant la liberté de choisir un taux de subvention, une régularisation fiscale intervenant *a posteriori* sur base d'un récapitulatif des versements et subventions inscrits sur le compte-service durant l'année, établi par le teneur de compte et joint à la déclaration fiscale.

Le teneur de compte a également pour mission de contrôler que, lorsqu'un chèque a été émis et est présenté à l'encaissement, cet encaissement est effectué au profit d'un prestataire agréé dans le cadre du système mis en oeuvre.

Afin d'éviter le développement potentiel de fraude consécutif à l'existence de taux de subvention différents selon les revenus du bénéficiaire, il convient de prévoir des modalités permettant de contrôler que la prestation de service est

15. Les retombées budgétaires positives bénéficiant essentiellement au budget fédéral et à la Sécurité sociale, il serait logique que ces entités assurent le financement.

16. En raison de l'informatisation des services de l'administration fiscale, on pourrait même peut-être envisager que cette dernière soit à même de transmettre directement au teneur de compte le taux de subvention auquel le titulaire du compte-service peut prétendre.

17. Bien que, dans le cas des crèches par exemple, cette déclaration des revenus dont dépend le prix à payer pour la prestation ne semble pas poser de problème. Il n'est cependant pas certain que les réactions de jeunes en début de carrière (*cfr.* parents d'enfants en bas âge) soient extrapolables à la population dans son ensemble.

effectuée au bénéfice de la personne titulaire du compte-service au débit duquel la prestation a été rémunérée.

Pour des raisons d'accessibilité de tous au système, La Poste semble tout indiquée pour jouer le rôle du teneur de compte. La Poste est largement représentée dans tout le pays, peut-être plus qu'aucun autre teneur de compte. Elle s'inscrirait donc bien dans un système dont l'organisation et la gestion se veulent décentralisées (cfr. partie 7). Par ailleurs, à l'instar de ce qui se fait avec les C.C.P.¹⁸, les facteurs pourraient effectuer, lors de la visite au domicile, les opérations demandées par les clients. C'est un élément auquel il faut être attentif dans la mesure où un certain nombre de bénéficiaires potentiels, en particulier les personnes âgées ou les allocataires sociaux, n'ont pas forcément l'habitude de gérer leur budget à l'aide d'opérations bancaires.

Etant donné la sensibilité politique au taux de déficit de l'Etat (critère de Maastricht), La Poste est également tout indiquée pour jouer le rôle de teneur de compte. En effet, en raison des règles de comptabilité publique, la subvention n'est une dépense effective des pouvoirs publics qu'à partir du moment de l'encaissement des chèques. Pratiquement, cela revient à transformer, du point de vue des comptes publics, la subvention *ex ante* en subvention au moment de la prestation. Le risque budgétaire de voir des subventions thésaurisées sur compte sans effet sur l'emploi mais avec un coût budgétaire s'en trouve donc supprimé.

Notons que si une banque commerciale devait être teneur de compte, on pourrait imaginer pour qu'il en soit de même, que la subvention soit inscrite fictivement au compte du client au moment où il alimente ce dernier et seulement exigée de l'Etat au fur et à mesure des paiements à partir de ce compte¹⁹.

18. Comptes-chèques postaux.

19. De même, si on devait s'en tenir à des bons de valeur (du type chèques-A.L.E.) achetés au prix du "ticket modérateur" (subvention *ex ante*), il conviendrait de faire en sorte que l'émetteur des bons de valeur ne réclame le montant de la subvention à l'Etat qu'au moment où un prestataire présente le bon à l'encaissement.

5

L'offre de services de proximité

A. Des entreprises, des indépendants

On constate, en Belgique et à l'étranger, que la mise en place d'instruments d'encouragement de la demande de services de proximité fait effectivement naître de nouveaux marchés ou apparaître des marchés anciennement informels. C'est le cas en France¹, mais aussi en Belgique: le système des chèques-A.L.E. fonctionne actuellement avec plusieurs centaines d'équivalents temps-plein² concentrés dans quelques domaines d'activité.

Si dans un premier temps, les chômeurs interviennent en tant que prestataires sur ces marchés qui sont en phase d'émergence et sur lesquels une offre structurée fait encore défaut, il est souhaitable qu'à terme de vrais emplois soient créés afin de ne pas pérenniser des formes de travail précaire et sans statut "correct"³ (cfr. partie 2, point D).

Le dispositif proposé ici accorde donc le bénéfice d'une subvention à la consommation pour des services effectués par un prestataire privé marchand. Le but est en effet que les emplois créés soient des emplois "normaux", avec un vrai statut de salarié d'une entreprise ou d'indépendant, soumis aux règles normales en matières de fiscalité, parafiscalité, droit du travail, etc. Il est à noter que le gouvernement français, selon la même logique, projette d'ouvrir le système du chèque-emploi-service aux prestations d'entreprises privées commerciales⁴.

1. Selon un rapport à paraître du Ministère français du Travail, les activités prestées dans le cadre du chèque-emploi-service français se répartissent en:
 - 30% d'effets d'aubaine,
 - 20% de "blanchiment" de travail au noir,
 - 50% d'activités qui n'auraient pas été prestées.
2. Le nombre d'heures prestées en 1995 représente environ 2000 équivalents temps-plein. Le cabinet de l'Emploi et du Travail prévoit qu'en 1996, ce chiffre pourrait atteindre 3000 équivalents temps-plein.
3. La question de savoir ce qu'est un statut "correct" n'est pas simple à résoudre. Elle renvoie à un large débat portant sur la notion même d'emploi ou de travail, sur son évolution probable ou souhaitable. Pour faire simple, on se bornera à considérer ici que le travail jouissant d'un statut "correct" est celui qui:
 - procure un pouvoir d'achat normal par rapport au standard;
 - procure une sécurité quant à la persistance dans le temps de ce pouvoir d'achat et donc du travail qui y est lié;
 - procure des avantages normaux en terme de Sécurité sociale et de représentation au sein des organisations de concertation;
 - n'est pas considéré dans l'opinion publique comme "de seconde zone", permet au travailleur de s'épanouir, d'affirmer son identité et lui confère le sentiment d'accomplir quelque chose pour la société.

B. Des entreprises d'économie sociale

1. L'ENTREPRENEURIAT D'ÉCONOMIE SOCIALE

La discussion à propos du développement d'un secteur des services de proximité comme politique active de l'emploi et facteur de bien-être individuel et collectif peut également donner lieu à des interrogations sur la nature de l'entrepreneuriat en matière de services aux personnes, mais aussi de services plus collectifs (réinsertion, formation de personnes marginalisées, réhabilitation de quartiers défavorisés, *etc.*). Dans ce contexte, les entreprises d'économie sociale peuvent être un canal à privilégier ou, à tout le moins, fournir une piste de réflexion intéressante quant aux moyens à utiliser pour développer ce secteur.

L'économie sociale, qui se situe à l'interface de l'économie purement marchande et de l'économie publique⁵, 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 service aux membres ou à la 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"⁶.

Les entreprises d'économie sociale peuvent donc être caractérisées par:

- d'une part, une façon alternative de concevoir à la fois l'organisation du travail et la finalité de l'entreprise:
 - sur le plan de l'affectation des revenus de l'activité économique qui sont destinés à financer un objectif social, ou écologique, ou culturel, *etc.*, et pas simplement à fournir une rémunération aux détenteurs du capital;
 - sur le plan du fonctionnement interne, avec une priorité aux personnes, ce qui ressuscite quelque peu le concept d'autogestion en vogue dans les années 70.
- d'autre part, un entrepreneuriat qui, par nature, est susceptible de s'intéresser à des activités que:
 - ni le secteur marchand classique 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 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 et de travail).

-
4. Le bonus fiscal devrait donc bénéficier de la même façon aux ménages français, qu'ils emploient directement quelqu'un, qu'ils s'adressent à une association intermédiaire ou qu'ils sollicitent une entreprise privée. Toute entreprise industrielle, artisanale ou commerciale vendant des services aux particuliers ouvrira ainsi, pour les ménages utilisateurs, le droit à la réduction d'impôt (50% des dépenses dans la limite de 90000 FF de dépenses par an).
 5. Les 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.
 6. Proposition de définition par le Conseil wallon de l'Economie sociale, dans son rapport de 1991.

Les entreprises d'économie sociale peuvent donc créer de l'emploi dans des nouvelles activités (puisque délaissées par les secteurs classiques), activités à caractère social et, pour certaines d'entre elles, relevant du secteur des services de proximité. Du fait de sa nature, il serait donc adéquat d'associer l'économie sociale à une politique de développement de ce secteur de services.

2. LES ENTREPRISES DE FORMATION PAR LE TRAVAIL

Le marché des services de proximité subventionnés à la consommation serait donc ouvert à des entreprises à "but social" ou "d'économie sociale" et en particulier, aux entreprises de formation par le travail (E.F.T.), entreprises d'insertion par le travail (E.I.T.) ou entreprises d'apprentissage professionnel (E.A.P.).

La nature des activités concernées se prête en effet bien à des initiatives de réinsertion (contenu relationnel important, faibles exigences en matière de *know-how* technologique).

Par ailleurs, le fait que les prestataires puissent être d'anciens chômeurs de longue durée ou des jeunes en voie de resocialisation, *etc.*, qui seraient remis au travail et formés par ce biais, ou des entreprises ayant un objectif de type social, peut constituer un incitant pour les ménages qui verraient ainsi leur consommation de services s'accompagner d'une sorte de "plus-value" d'utilité sociale.

L'objet des entreprises de formation par le travail n'est pas le lucre, mais d'être viables financièrement pour remplir d'autres objectifs (formation, réinsertion de populations marginalisées, *etc.*) qui réduisent leur productivité et justifient qu'elles reçoivent certains subsides⁷. Si le prix pratiqué pour une heure de prestation devait s'avérer inférieur, en raison de ces subsides, à celui pratiqué par une entreprise traditionnelle, il ne s'agirait pas nécessairement pour autant de concurrence déloyale eu égard aux paramètres qualité-prix-durée (c'est-à-dire productivité).

3. LES A.S.B.L.

De façon générale, les associations sans buts lucratifs pourraient être autorisées à prêter des services de proximité subventionnés à la consommation. Des A.S.B.L. et des entreprises marchandes ou des indépendants à but de lucre, offreurs de prestations semblables, seraient donc amenés à exister en parallèle sur le même marché ou à exister sur des segments parallèles d'un même marché⁸.

C. Des chômeurs... à titre supplétif

L'émergence d'une demande pour de nouveaux services n'implique pas qu'une offre de ces services par des entreprises marchandes, des indépendants ou des entreprises d'économie sociale se structure automatiquement et de manière instantanée. Les demandes de services stimulées par la subvention à la

7. Des régions, du Fonds social européen.

8. Comme par exemple actuellement, les infirmiers de La Croix jaune et blanche et les infirmiers indépendants évoluant sur le même marché local et pour lesquels le prix ne semble pas être le facteur décisif de la concurrence. Dans ce cas, il semble que des éléments comme la personnalité des prestataires, la qualité de la relation, le contenu du service (courses d'épicerie en plus du soin donné, par exemple),... soient des facteurs davantage décisifs.

consommation pourraient donc être confrontées à des marchés sur lesquels aucun prestataire structuré (entreprises, indépendants) n'est présent, soit parce que le marché est trop nouveau soit parce qu'il est trop petit.

Dès lors, on pourrait prévoir que des "sans-emploi", ayant le statut de chômeur ou de demandeur d'emploi, puissent prester les activités de services subventionnés, selon des modalités inspirées de celles des A.L.E. actuelles.

L'objectif étant de créer de vrais emplois, avec un vrai statut de salarié ou d'indépendant, développant et nécessitant de vraies qualifications, idéalement il ne devrait être possible de recourir à des chômeurs qu'à titre supplétif. Théoriquement, en aucun cas, il ne devrait être possible d'engager un chômeur si une entreprise (y compris d'économie sociale) ou un indépendant prestataire du service visé est présent sur le marché.

Pratiquement, toutefois, le recours à des chômeurs prestataires de manière strictement supplétive peut s'avérer difficile à mettre en oeuvre. En outre, il convient de nuancer le caractère impossible de la cohabitation entre prestataires salariés ou indépendants et prestataires chômeurs, les paramètres prix, qualité, productivité intervenant alors dans le choix des consommateurs (*cf.* partie 6).

6

A quels prix?

La possibilité d'employer des chômeurs a pour corollaire la dynamique suivante:

- dans un premier temps, un marché apparaît en raison notamment du fait que les prix sont sans concurrence, même avec les prix au noir, ceci étant rendu possible par le fait que les prestataires sont des chômeurs (qui perçoivent une rémunération en complément de leur allocation¹);
- dans un second temps, de nouvelles habitudes de consommation s'étant installées et le marché s'étant "révélé", des prestataires structurés prennent place sur ce marché en créant de vrais emplois. Les prix sont plus élevés mais restent concurrentiels avec les prix au noir².

Lorsqu'un chômeur est proposé pour une prestation, le prix horaire serait fixé en référence à l'environnement local comme cela se pratique actuellement dans les A.L.E.: actuellement, le prix hors subvention fiscale correspond environ au prix au noir (220 à 300 francs), le prix après déduction fiscale étant donc largement inférieur au prix au noir. Dans le système de subvention immédiate proposé ici, les dépenses pour une heure de prestation seraient nettes et oscilleraient donc entre 150 et 200 francs, le prix facturé étant d'environ 300 francs.

Les entreprises et indépendants offrent une main d'oeuvre formée, encadrée, expérimentée, et donc plus productive. En outre, ils doivent payer des charges fiscales et parafiscales normales et faire face à des frais de fonctionnement et d'investissements (même si les activités visées sont peu intensives en capital). On peut s'attendre à ce que les prix pratiqués par ces prestataires (prix qui seraient libres et de marché) oscillent aux environs de 600 à 900 francs de l'heure³ selon la nature du service. Avec la subvention à la consommation, le prix net payé par le consommateur reste donc comparable aux tarifs au noir (de 300 à 450 francs de l'heure⁴).

1. La question se pose de savoir jusqu'à concurrence de combien d'heures par mois, un chômeur pourrait travailler dans le cadre de ce dispositif, jusqu'à quel point le montant de son allocation mensuelle n'est pas remis en cause et dans quelle mesure il doit l'être, le cas échéant.
2. La question se pose de l'intérêt tant du prestataire que du bénéficiaire de prester ou consommer ces services "en blanc" par rapport au noir si les prix sont du même ordre. En l'occurrence, l'expérience française du chèque-emploi-service tend à montrer qu'il est raisonnable de supposer que la couverture sociale (dans le chef du prestataire) et les diverses garanties (dans le chef du consommateur) associées à des prestations déclarées peuvent être des incitants à "blanchir" au moins une partie du marché informel, celle pour laquelle le prix est le facteur décisif pour la consommation au noir.
3. Voire moins, compte tenu des diverses possibilités de réduction de charges patronales (bas salaires, plan avantages à l'embauche, plan +1,...)
4. *Idem.*

Il serait normal que le tarif horaire d'un service fourni par une entreprise d'insertion se situe entre le tarif "chômeurs" et le tarif proposé par les entreprises "normales" ou les indépendants. En effet, les travailleurs y sont *a priori* moins productifs que dans le secteur purement marchand mais contrairement aux chômeurs, ils bénéficient d'un encadrement et d'une formation. La question se pose donc de savoir si le prix d'un service de proximité subventionné à la consommation et fourni par une entreprise d'économie sociale doit également être un prix administré ou être libre et de marché.

L'entreprise d'économie sociale qui poursuit d'autres finalités que purement commerciales bénéficie par ailleurs d'autres subventions directes à la production (exemption partielle de charges patronales, par exemple). Spontanément, le prix horaire pratiqué par une entreprise d'insertion pourrait donc être inférieur à celui pratiqué dans le circuit marchand "régulier" de l'économie.

7

Introduction d'une gestion active du marché par des Agences locales

A. Rôle des Agences locales

Une structure décentralisée est nécessaire à la mise en oeuvre du dispositif, proche des prestataires et des utilisateurs et donc organisée à l'échelle des marchés concernés, c'est-à-dire au niveau local puisque les services sont "de proximité". Les A.L.E. actuelles répondent à cette caractéristique et pourraient voir leur mission redéfinie afin de pouvoir jouer ce rôle prépondérant au niveau de la "gestion" du marché des services de proximité.

Etant donné leurs nouvelles missions et afin d'effacer leur "mauvaise" connotation actuelle, les A.L.E. pourraient être rebaptisées en Agences locales pour le Développement des Services (A.L.D.S.). Il s'agirait de la troisième réforme en moins de cinq ans: un effort de communication important sur leur nouveau rôle, le système mis en place, ses potentialités et ses avantages devrait donc accompagner cette refonte des A.L.E.

Les missions de A.L.D.S. seraient les suivantes:

- la mise en rencontre de l'offre et de la demande:
 - informer les demandeurs de services quant aux entreprises ou aux indépendants agréés présents sur le marché (c'est-à-dire de l'offre existante) et, en cas d'offre inexistante ou insuffisante, transmettre les demandes aux chômeurs intéressés;
 - servir d'observatoire de la demande et informer les entrepreneurs ou candidats entrepreneurs de l'état et des potentialités du marché;
- l'agrément des prestataires et le contrôle;
- une consultance technique et administrative à l'égard des prestataires.

B. Mise en rencontre de l'offre et de la demande

Côté demande, il s'agit en particulier de concrétiser les besoins en demandes effectives *via* l'information des bénéficiaires potentiels. Confrontées aux demandes diverses des ménages, les A.L.D.S. seraient à même de les renseigner à propos des prestataires présents dans leur environnement immédiat. Les ménages auraient donc en face d'eux un interlocuteur privilégié centralisant l'information et capable de leur fournir les renseignements qu'ils cherchent en matière de prestataires agréés de services de proximité subventionnés.

Côté offre, les A.L.D.S. étant confrontées à l'expression des besoins à satisfaire sur le plan local, *via* notamment les demandes de renseignements sur les prestataires agréés, seraient donc en position de prendre la mesure de l'ampleur des débouchés en matière de services de proximité. Elles seraient dès lors détentrices d'une information de première ligne pour susciter, encourager, soutenir ainsi que conseiller et aider (*cf*: partie 7, point D) des initiatives locales de démarrage d'activité dans le domaine des services de proximité. S'il devait s'avérer qu'une Agence locale est confrontée de plus en plus à des demandes pour un service non encore -ou peu- presté au niveau local et pour lequel elle fournirait régulièrement des chômeurs, elle pourrait initier des constitutions d'entreprises d'économie sociale, qui auraient la particularité en plus de répondre à des besoins non satisfaits dans le circuit régulier, de pouvoir former des personnes qualifiées pour ce service dont la demande se fait sentir.

Il conviendrait que les Agences locales participent à la définition des services pouvant donner lieu à la subvention. En effet, en raison de leur confrontation quotidienne avec les besoins exprimés, elles sont l'acteur le plus adéquat pour préciser le cadre général des types d'activités concernées, qui serait défini par le gouvernement central.

En outre, sensibilisées aux carences présentes et à venir en matière de qualifications, elles pourraient utilement susciter des formations *via* les services du chômage.

C. Agrément des prestataires et contrôle

Outre leurs missions d'observation et d'information sur la demande et l'offre, les A.L.D.S. auraient la responsabilité d'agréer des prestataires susceptibles de percevoir des rémunérations dans le cadre du dispositif de subvention à la consommation. Elles pourraient agréer certains prestataires pour une partie seulement de leurs activités.

L'agrément d'un prestataire donné pour des services donnés comprend l'obligation, pour le prestataire agréé, de fournir les "preuves" de la consommation de ces services sous une forme standardisée en vue du contrôle de la régularité des opérations. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que les prestataires de services pourraient fournir à la fois des services entrant dans le cadre du dispositif mis en oeuvre et donnant donc lieu à subvention et des services n'entrant pas en ligne de compte dans le système¹. La présence des A.L.D.S. et leur rôle dans le marché local devraient les mettre en bonne position pour exercer les contrôles indispensables (pour éviter la fraude tant au niveau des prestations que des bénéficiaires²) sans que cela soit trop lourd à mettre en oeuvre.

L'A.L.D.S. aurait également la charge de veiller au respect des règles de concurrence et de prévenir d'éventuelles évictions d'emploi. Par exemple, si on devait compter parmi les utilisateurs certaines A.S.B.L., l'Agence locale devrait s'assurer qu'en aucun cas, le volume de la consommation par l'A.S.B.L. de services fournis en sous-traitance par des prestataires agréés dans le cadre du dispositif de subvention pré-affectée ne donne lieu à une destruction ou une non-crédation d'emploi dans le chef de l'A.S.B.L.

-
1. Exemple, un peintre pourrait être agréé dans le cadre du système pour des petits travaux de peinture mais pas pour de gros chantiers.
 2. *Cf*: taux de subvention différents selon les revenus.

D. Consultance technique et administrative

L'entrepreneuriat de petite taille dans le domaine des services de proximité serait utilement aidé par une consultance spécifique chargée d'inventorier les obstacles à son émergence et les difficultés particulières auxquelles il est confronté et d'y apporter des solutions. Cette consultance et cette aide pourraient se rapporter à des domaines aussi divers que les obstacles juridiques, administratifs, fiscaux, les obstacles liés au financement des investissements³, le guidage dans la jungle des aides à l'emploi, des subsides et autres aides financières, la création de synergie entre entreprises, *etc.* L'A.L.D.S. remplirait ce rôle de consultant⁴. L'aide apportée serait à la fois directe (assistance aux entrepreneurs) et indirecte, l'A.L.D.S. assurant la transmission de l'information au niveau des responsables politiques et suggérant des aménagements réglementaires, juridiques et autres.

Par rapport à la problématique plus générale de la promotion et du développement des P.M.E., le Danemark fournit une illustration de l'importance de ce type de consultance pour le développement de P.M.E. locales⁵. Le tissu entrepreneurial danois se particularise par un réseau extrêmement dense⁶ d'entreprises de petite taille. La politique danoise en matière de développement du secteur productif ne se caractérise pas tant par le niveau des aides financières à l'investissement ou à l'embauche de personnes -le taux d'aides aux entreprises est faible au Danemark- que par le soutien technico-administratif au quotidien: dans toutes les communes de plus de 10000 habitants, les P.M.E. disposent de l'assistance d'un "agent local de développement" ayant une connaissance de terrain des difficultés auxquelles ces entreprises sont confrontées et dont le rôle consiste à les aider à résoudre ces difficultés, à créer un mouvement de synergie entre ces entreprises, vis-à-vis des pouvoirs publics et des divers organismes d'aides et de conseil.

La mission des A.L.D.S. deviendrait donc beaucoup plus polyvalente que celle des actuelles A.L.E. Elle exigerait que ses agents soient particulièrement actifs sur le terrain pour susciter des démarches de demande et d'offre, spécialement dans la phase de démarrage du système proposé. Ses missions d'observatoire, de centre d'information et de consultance exigeraient également nombre de démarches actives dans le chef d'agents mobiles et disponibles. Leur mode d'action devrait être particulièrement souple. En tout état de cause, il conviendrait de les doter de moyens suffisants, notamment financiers, pour leur permettre d'assumer ces missions⁷.

-
3. Pour réduire ces obstacles financiers, des partenariats entre les acteurs locaux pourraient être utilement suscités pour faire émerger des montages financiers ancrés dans une dynamique locale. Par exemple, ces montages pourraient incorporer une mise à disposition de moyens en nature par les pouvoirs publics locaux et la constitution de fonds communs de placement pour rapprocher les épargnants locaux des porteurs de projet de développement local (des instruments d'épargne à plus-value partiellement autre que financière existent déjà en Belgique et à l'étranger). Parmi d'autres, l'initiative d'un Fonds d'invest wallon pour l'économie sociale constitue une démarche en ce sens.
 4. De préférence en collaboration avec les permanences "Info-conseils P.M.E." déjà organisées par le Ministère de la Région Wallonne dans une dizaine de villes wallones et pour ce qui concerne les entreprises d'économie sociale en Wallonie, en collaboration avec les agences-conseils mises en place par le Gouvernement Wallon parallèlement à la création en 1989 du C.W.E.S. (Conseil wallon de l'Économie sociale).
 5. *Cfr.* A. Seghin dans *Futuribles*, mai 1995, n° 198 et dans *Cahiers pour Demain*, août 1995, n° 38.
 6. Un "pullulement" écrit même Achille Seghin. Le nombre d'entreprises par habitant est plusieurs fois supérieur au Danemark qu'en Belgique et le taux danois de créations d'entreprises est environ le double du taux belge.
 7. L'expérience et le bon sens indiquent que le manque de moyens financiers et en personnel peuvent rendre caduques des initiatives *a priori* dignes d'intérêts. *Cfr.* le "plan d'accompagnement des chômeurs" (voir notamment Conseil Supérieur des Finances, Avis relatif au chômage de longue durée et au système d'indemnisation du chômage, 14 juillet 1995, point 19).

8

Eléments d'évaluation des effets sur l'emploi et les budgets publics

A. Exercice de quantification des effets d'une politique de développement des services de proximité: l'étude du Bureau fédéral du Plan sur les chèques-service

1. LE CHÈQUE-SERVICE OBLIGATOIRE

Afin de promouvoir le développement des services de proximité, il a été proposé à la fin de l'année 1994 dans un rapport de la Fondation Roi Baudouin¹, d'incorporer dans les rémunérations des travailleurs salariés, de façon automatique et universelle, des chèques-service (bons de valeur), moyen de paiement assorti d'un avantage fiscal et pré-affecté à la consommation de services de proximité spécifiques.

Par le biais d'une réflexion sur les comportements des agents économiques concernés, une analyse portant sur les aspects macroéconomiques quantifiables de cette politique, et notamment ses incidences sur l'emploi et les finances publiques, a été menée au Bureau fédéral du Plan². Le rapport tente d'évaluer les ordres de grandeur potentiels de ces effets et d'identifier les conditions de mise en oeuvre favorisant l'efficacité de la politique.

Il est sans doute utile de rappeler les principaux éléments de cette étude avant d'examiner dans quelle mesure ses conclusions en sont extrapolables au cas du système proposé ici.

Les modalités de mise en place du système de chèque-service examiné dans l'étude consistent en l'introduction automatique de chèques-service -pour un montant global de 100 milliards *ex ante* en 1995, c'est-à-dire 2,5% de la masse salariale coût- dans le revenu salarial des ménages, à coût salarial inchangé, sous forme d'un avantage en nature échappant à tous les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail. Il ne s'agit donc pas d'un système basé sur l'achat volontaire.

1. Cfr. J.-F. Lebrun et L. de Selys

2. Cfr. M. Saintrain et C. Streel

2. MÉTHODOLOGIE

Une série de simulations variantielles, destinée à cerner le champ des possibles, a été réalisée³ sur base de différents scénarios de comportement des agents, ménages et entreprises. En effet, la pré-affectation obligatoire d'une partie des revenus à une consommation de services définis introduit une rupture dans les comportements des ménages quant à l'allocation de leur revenus, dont les conséquences sont difficilement quantifiables en l'absence de précédent historique. D'autre part, des incertitudes économétriques entourent l'émergence d'un nouveau secteur dont les caractéristiques sont mal connues.

Différents scénarios alternatifs ont donc été examinés, reposant sur une série de paramètres de balayage:

- L'ampleur de l'effet d'aubaine. L'effet d'aubaine par lequel les ménages profitent d'un moyen de paiement avantageux pour acquérir des services qu'ils auraient de toute façon consommés, réduit l'efficacité de la politique sur le plan de l'emploi et constitue un risque pour les finances publiques. En effet, plus l'effet d'aubaine est grand, moins l'objectif de constituer une demande nouvelle est atteint. C'est donc notamment de la liste des activités visées que dépendra l'efficacité de la politique.
- Le comportement d'épargne des ménages et les phénomènes d'évictions d'autres consommations. L'introduction de chèques-service dans les revenus salariaux augmente le revenu disponible total (y compris chèques-service) mais diminue le revenu disponible non-contraint (revenu monétaire et partie des chèques-service donnant lieu à un effet d'aubaine). L'effet sur le taux d'épargne et corollairement sur le niveau des autres consommations dépend notamment de la contribution au bien-être des services achetés obligatoirement relativement à leur 'prix subventionné', de leur caractère plus ou moins substituable à d'autres types de consommations et de l'ampleur de l'effet d'aubaine. Le balayage a porté ici sur les évictions d'autres consommations (vu la baisse du revenu non-contraint) qui sont plus fortes lorsque le taux d'épargne porte sur le revenu disponible total et plus faibles lorsqu'il porte sur le seul revenu non-contraint.
- Le contenu en emploi des services de proximité payés en chèques. La sensibilité de l'emploi à une variation de la demande pour le type de services visés par la politique dépend, entre autres, de la capacité de production des prestataires concernés et du mode de gestion de la phase de démarrage du système des chèques-service ou en d'autres termes de l'effet d'annonce, c'est-à-dire de la perception que les offreurs de services ont de leur marché. D'autre part, le mode de production des services visés par les chèques-service est mal connu, en particulier du point de vue de son coefficient d'emploi par unité produite. Le contenu en emploi des nouveaux services de proximité a donc fait l'objet d'un balayage allant d'un contenu semblable à celui estimé en moyenne pour le secteur des autres services marchands du modèle HERMES à un contenu en emploi maximisant la part de la masse salariale dans la valeur de la production.
- L'évolution de la population active. Un emploi de proximité présente souvent l'attrait d'être presté dans la zone de résidence du travailleur; il est sensé être débarrassé de sa connotation de domesticité; payé par chèque-service, 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

3. Avec le modèle économétrique macro-sectoriel HERMES.

se présenter sur le marché du travail. Des hypothèses ont donc également été posées quant au taux d'emplois nouvellement créés dans les services de proximité qui seraient occupés par d'anciens inactifs.

Il eut été intéressant de tester des hypothèses contrastées en matière de taux de rémunération des travailleurs concernés et de comportement de prix. Bien que ces points aient fait l'objet d'une discussion dans l'étude, il s'est avéré difficile d'estimer *a priori* si et dans quelle mesure, tant le salaire moyen que le taux de marge sont plus bas ou plus élevés dans les services de proximité que ceux estimés en moyenne pour le secteur des autres services marchands du modèle HERMES. C'est donc le comportement endogène de ce secteur qui a été pris en considération dans l'étude.

La problématique des effets macroéconomiques et budgétaires du "blanchiment" par les chèques-service d'activités anciennement prestées au noir a également été discutée dans l'étude, sans faire toutefois l'objet de scénario alternatif ni d'exercice quantitatif. Une opération de "blanchiment" serait *grosso modo* neutre pour les finances publiques, le "cadeau fiscal" octroyé *via* le chèque-service étant récupéré en prélèvements. En d'autres termes, si le système des chèques-service devait être orienté exclusivement de manière à constituer une politique de lutte contre un circuit économique souterrain dans lequel les revenus des prestations échappent aux prélèvements, politique elle-même basée sur une subsidiation de la consommation de ces services, au *pro rata* des prélèvements sur les revenus, cette politique serait *grosso modo* sans effets nets sur les recettes publiques, sur l'activité effective et sur l'emploi effectif, hormis l'incidence de certains effets revenus, sinon mineurs du moins de sens indéfini. Seule l'activité comptable apparente pourrait gonfler, de même que l'emploi apparent, c'est-à-dire l'emploi "blanc". Par contre, dans la mesure où d'anciens travailleurs au noir bénéficiaient du statut de chômeurs indemnisés, la distribution d'allocations de chômage pourrait être réduite entraînant ainsi des effets revenus négatifs (et une baisse du déficit public), sans doute moins que compensés par la hausse d'allocations sociales distribuées en raison des nouveaux droits ouverts à d'anciens inactifs ou statutairement réputés tels.

3. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

Au total, l'étude relative au chèque-service obligatoire (pour rappel environ 50 milliards du revenu disponible des ménages remplacés par 100 milliards de chèques-service à coût salarial inchangé) montre que potentiellement, dans le scénario le plus favorable (*i.e.* absence de tout effet d'aubaine et activités visées à haute intensité d'emploi, notamment), les créations nettes d'emploi pourraient atteindre 60000 à 65000 unités à moyen terme. Parallèlement, on peut espérer un allègement *ex post* du déficit public annuel de l'ensemble des administrations publiques de l'ordre de 20 milliards (avec toutefois, une augmentation du déficit de la Sécurité sociale de l'ordre de 8 milliards).

Le scénario le plus défavorable illustre *a contrario* l'inefficacité (moins de 10000 créations d'emploi) et le coût budgétaire (40 à 55 milliards de déficits annuels) d'une mesure de relance par les revenus non-ciblée, en l'occurrence un système de chèques-service qui ne parviendrait pas à atteindre son objectif de créer une demande nouvelle pour des activités riches en emploi et se réduirait dès lors à une simple hausse de pouvoir d'achat *via* la défiscalisation d'une partie des revenus.

Afin d'illustrer l'importance du paramètre "contenu en emploi", un scénario alternatif montre que si le contenu en emplois des activités visées par le système ne devait pas être supérieur à celui du secteur des autres services marchands du modèle HERMES, on observerait des créations nettes d'emplois limitées à

environ 20000 unités pour un coût budgétaire *ex post* d'environ 25 milliards et ce, en l'absence de tout effet d'aubaine.

L'étude sur le chèque-service a permis d'identifier un certain nombre de conditions pour qu'une politique de subvention à la consommation de services riches en emploi ait une efficacité maximale sur l'emploi et les finances publiques. Ces conditions, qui restent globalement de mise dans le cas du dispositif dont il est question dans ce document, sont diverses:

- limiter les effets d'aubaine et donc, s'interroger notamment sur le caractère étendu ou restrictif de la liste des services payables en chèques-service et sur l'opportunité de rendre les chèques nominatifs;
- éviter, dans la mesure du possible, certaines évictions directes et donc cibler la liste sur des services non substituables à d'autres types de consommation;
- établir, par les modalités et la procédure d'agrément des prestataires, des conditions de concurrence, de sorte que les producteurs ne profitent pas de nouveaux profits d'exploitation, *via* des gains de productivité ou *via* des hausses de prix et donc que la nouvelle demande de services de proximité se transforme effectivement en emplois;
- maximiser l'effet d'annonce à l'adresse des prestataires potentiels quant à l'émergence et l'ampleur de ces nouveaux débouchés;
- cibler la liste sur des services où la plus grande partie de la valeur de la production est faite de la rémunération du travail;
- veiller, dans la mesure du possible, à ce que cette politique n'entraîne pas un "effet d'appel" sur le plan de l'offre du travail (*cf.* efficacité de la politique du point de vue des finances publiques).

B. Différences avec le dispositif proposé ici

Si de nombreuses différences existent sur le plan des modalités et de la mise en oeuvre entre ces deux dispositifs de subvention à la demande de services de proximité, la principale différence conceptuelle réside dans le caractère obligatoire du chèque-service faisant l'objet de l'étude évoquée ci-dessus *versus* le caractère volontaire de la formule proposée dans le présent document.

Si un dispositif tel que proposé ici est mis en oeuvre, permettant un accès aux services de proximité tant sur base individuelle et volontaire qu'organisée collectivement, on peut penser que cette dernière possibilité ne sera pas utilisée par les acteurs sociaux dans les premiers temps, mais seulement après que le secteur se soit développé suffisamment pour offrir des possibilités de dépenses variées. C'est donc naturellement que le système évite le piège de l'obligation de consommer des services dont on n'a que faire ou que l'on ne peut trouver sur le marché.

Qu'en est-il des effets d'aubaine? Le chèque-service distribué obligatoirement est d'autant plus contraignant pour les ménages que son efficacité -tant du point de vue des créations d'emplois que du coût budgétaire *ex post*- dépend de l'établissement d'une liste de services en dehors des habitudes de consommation pré-existantes, pour éviter les effets d'aubaine. Avec le chèque-service obligatoire, si l'on veut minimiser la contrainte pesant sur les ménages, l'effet d'aubaine est par définition grand. Dans le dispositif proposé ici, reposant sur l'achat volontaire, une liste très en dehors des habitudes de consommation n'est pas contraignante, personne n'étant obligé de consommer. L'effet d'aubaine peut donc être évité par une définition stricte des services visés. Au pire, si les

ménages ne voient pas l'intérêt de consommer les services proposés, le dispositif est sans effet et cet échec ne coûte rien, ni aux ménages, ni en subsides.

Notons en outre que le coût des éventuels effets d'aubaine est réduit par le fait que la subvention serait fonction dégressive des revenus. En effet, certains des services de proximité qui pourraient être concernés par le système sont déjà actuellement consommés, mais principalement par des ménages aisés.

Sur le plan de l'évaluation des effets macroéconomiquement quantifiables de la politique proposée, le caractère non obligatoire de la consommation des services de proximité "subventionnés" réduit le champ d'incertitude qui entoure certains des paramètres examinés dans l'étude sur le chèque-service. Ainsi, le balayage effectué autour des comportements d'épargne des ménages n'a plus lieu d'être puisque le revenu non contraint n'est pas différent du revenu disponible total, en fonction duquel, entre autres, l'épargne des ménages est calculée dans le modèle. En outre, la possibilité de limiter les évictions d'autres consommations *via* une définition stricte des services visés est plus aisée (*cfr.* ci-dessus).

Par contre, les conditions d'efficacité de la politique relatives au contenu en emploi des services visés, à l'augmentation potentielle de la population active et à la structuration d'une offre suffisante restent de mise. Le volet du dispositif consacré à la gestion active du marché par des Agences locales a notamment pour objectif de réduire les risques d'insuffisance de l'offre et de hausse des prix.

Comme cela a été montré dans l'étude relative au chèque-service, il apparaît donc que le point délicat et crucial pour l'efficacité du système à mettre en place réside dans la définition des services visés, de manière à limiter les effets d'aubaine et les évictions et à maximiser le contenu en emploi de ces activités. Même si une définition stricte est socio-politiquement plus aisée à mettre en oeuvre ici (vu le caractère non contraignant), cet exercice de définition reste délicat étant donné les incertitudes statistiques et économiques entourant ce secteur d'activité et les besoins non satisfaits.

En outre, alors qu'elle n'était pas vraiment pertinente dans le cas du chèque-service obligatoire, la question de l'évaluation de l'ampleur du nouveau marché de services de proximité se pose dans le cas du présent dispositif: les "effets-prix" d'une subvention à la consommation des services de proximité sont en effet inconnus.

C. Quelles créations d'emploi peut-on attendre du système proposé ici? A quel coût budgétaire?

Il faut d'abord noter que le développement du système proposé sera forcément progressif. Il n'y a donc pas de risque de faillite brutale et massivement coûteuse de la formule. Il en va de même si les "effets-prix" de la subvention à la consommation de services de proximité sont insuffisants pour solvabiliser la demande.

La formule proposée ici offre la possibilité de minimiser les effets d'aubaine (formule basée sur l'achat volontaire - *cfr. supra*), de réduire dans une certaine mesure le coût de ces effets d'aubaine (subvention dégressive - *cfr. supra*) et de faciliter la structuration d'un marché des services de proximité. Les scénarios les plus pessimistes, où la politique des chèques-service obligatoire manquerait totalement ses objectifs, peuvent donc être considérés comme caduques en ce qui concerne la formule proposée ici, à condition que la liste des services "subventionnés" soit soigneusement définie.

Il est difficile, sinon impossible, d'estimer quelle pourrait être la consommation de services de proximité dans le cadre du système proposé dans ce document puisque non seulement l'effet-prix moyen sur la demande est inconnu mais en outre, il pourrait être différent pour les différentes classes de revenus (*cf.* variations des prix implicites différentes selon les revenus en raison des taux de subvention différents mais aussi, élasticités de la demande au prix probablement différentes selon les revenus).

Cependant, les comportements économétriques du modèle HERMES (qui a servi d'outil à l'étude sur le chèque-service) étant *grosso modo* linéaires dans le cas des mécanismes à l'oeuvre en l'occurrence, on peut extrapoler les évaluations obtenues dans les différentes configurations de paramètres de balayage au cas de la formule décrite dans ce document.

Pour rappel, l'étude sur le chèque-service montre que:

- si les ménages belges affectaient environ 50 milliards de leur revenu à l'achat de services de proximité, et si l'intervention des Pouvoirs publics dans le prix de ces services était d'environ 50 autres milliards, 100 milliards pourraient être dépensés en services de proximité (100 milliards représentent 2,5% de la masse salariale coût ou 1,7% du revenu disponible des ménages belges);
- alors, si ces 100 milliards servent à financer des activités nouvelles, c'est-à-dire qui n'auraient pas été prestées en l'absence du dispositif, où la plus grande partie de la valeur de la production est faite de la rémunération du travail (*cf.* importance de la définition des services "subventionnables")⁴:
 - environ 60000 emplois pourraient être créés,
 - le coût initial de 50 milliards pour l'Etat (tous niveaux de pouvoirs confondus) serait plus que compensé grâce aux nouvelles rentrées fiscales et parafiscales (T.V.A., Impôt sur les Personnes physiques, C.S.E., Cotisations sociales personnelles) et à la diminution du budget du chômage.

Dès lors, dans le cas le plus favorable où le ciblage des services visés est adéquat (effets d'aubaine et évictions limités, contenu en emploi important), on peut calculer que pour créer un emploi (net) à moyen terme, il faut que les ménages consomment des nouveaux services de proximité "subventionnés" pour un montant de l'ordre de 1,6 million (en francs d'aujourd'hui). Si ces consommations sont subventionnées par les Pouvoirs publics à environ 50% en moyenne, le coût budgétaire *ex ante* de chaque emploi créé *via* le système est d'environ 800000 francs. Et *ex post*, les Pouvoirs publics voient -à terme- leurs déficits se réduire de l'ordre de 250000 francs par emploi créé.

Un chômeur coûte entre 700000 et 800000 francs par an à la collectivité (allocations sociales, moins-values fiscales et parafiscales, ...) ⁵. Il n'est donc pas étonnant que la remise au travail de chômeurs ne soit pas coûteuse pour les finances publiques dans un système qui en partage le coût entre les ménages et l'Etat.

4. Avec le même contenu en emploi, l'existence d'un effet d'aubaine de l'ordre de 10% ramènerait les créations d'emploi à environ 55000 unités et le gain budgétaire *ex post* à environ 10 milliards (contre 20 milliards en l'absence de tout effet d'aubaine), ce qui reste appréciable en terme d'efficacité de cette politique.

5. *Cfr.* M. Lambrecht, L. Masure, S. Schüttringer, "Coût budgétaire annuel moyen d'un chômeur de 1976 à 1993", Planning Paper 64, Bureau du Plan, septembre 1993.

9

Le dispositif en résumé

A. Un dispositif de développement des services de proximité

Face à l'échec des entreprises et de l'Etat -agents économiques traditionnellement créateurs d'emplois- à résorber significativement le chômage, l'attention se porte tout particulièrement sur l'agent "ménages" pour créer des emplois. Les emplois dont les ménages pourraient susciter la création de façon quasi-directe sont, par nature, peu *capital intensive* et appartiennent aux services aux personnes, ou encore aux services de proximité.

Ces activités de services *labour intensive* ne se développent pas spontanément, malgré l'existence de besoins non satisfaits et d'une main d'oeuvre potentielle. Ceci s'explique, entre autres, par le coût de la main d'oeuvre élevé en raison des prélèvements obligatoires sur le travail et partant, le prix élevé de ces prestations, prix destiné à assurer la rentabilité économique de l'activité.

Afin de diminuer implicitement le prix de ces prestations et de stimuler la demande pour des activités riches en emploi, le dispositif proposé instaurerait un mécanisme de subvention à la consommation de certains services aux personnes, basé sur l'achat volontaire de services.

On pourrait souhaiter que cette solvabilisation de la demande intervienne de manière différenciée suivant les revenus et le cas échéant, en fonction de la répartition des besoins non satisfaits. Dès lors, d'une part le taux de la subvention à la consommation serait inversement proportionnel au revenu¹ (dans le cas d'un achat volontaire) et d'autre part cette subvention affectée pourrait être versée sous forme d'assurance-dépendance (entre autres mécanismes possibles de distribution organisée de l'accès aux services de proximité).

La subvention serait versée sur un compte-service à La Poste par exemple, en fonction des sommes que le titulaire décide d'octroyer à l'achat de services de proximité en les versant sur ce compte réservé. Ces sommes ne pourraient servir qu'à payer des entreprises ou des indépendants, offreurs de services de proximité et agréés pour les prestations de services visés par le dispositif.

Une gestion active des marchés locaux de services de proximité serait incorporée au système. Des agences locales (issues d'une refonte et d'une redéfinition des missions des actuelles A.L.E.) pourraient contribuer -en assumant, notamment,

1. Structure de trois taux.

un rôle de centre d'informations, d'observatoire et de consultance- à favoriser le développement tant de la demande que de l'offre, et donc la structuration du marché.

Si la liste des activités visées par le dispositif est soigneusement ciblée sur des activités de services nouveaux, riches en emploi et peu substituables à d'autres consommations, toute dépense des ménages en services de proximité de l'ordre de 1,6 million de francs, subventionnée à 50% par les pouvoirs publics (800000 francs, *ex ante*) dans le cadre du système mis en oeuvre pourrait correspondre à la création d'un emploi net (à temps plein) et à un allègement *ex post* du déficit public de l'ordre de 250000 francs.

B. Les caractéristiques du système proposé par rapport à d'autres dispositifs existants

1. PAR RAPPORT AUX CHÈQUES-A.L.E.

Le recours à des chèques-A.L.E. achetés anticipativement serait remplacé par des comptes-service à La Poste, à alimenter par les clients potentiels en fonction de leur consommation prévisible de services de proximité.

La subvention au consommateur ne serait plus accordée *ex post* mais *ex ante*, c'est-à-dire au moment où le client potentiel crédite son compte-service. Cette subvention serait en outre dégressive avec le revenu.

Un développement de la demande sur base organisée serait rendu possible. La formule proposée étant simple et globale: elle permettrait de fédérer divers mécanismes qui existent à l'étranger sous des formes distinctes (par exemple, le chèque-emploi-service et l'assurance-dépendance en France) et de les intégrer sous la formule unique d'un versement porté au crédit du compte-service. En pratique, la distribution organisée prendrait simplement la forme de versements sur le compte-service par une entreprise, un pouvoir public, *etc.*

Le système de subvention à la consommation du système des A.L.E. (actuellement *via* déductibilité fiscale) serait étendu à des prestataires autres que chômeurs, c'est-à-dire à des entreprises et des indépendants². Les A.L.E. (rebaptisées A.L.D.S.: Agences locales pour le Développement des Services) auraient la responsabilité de diriger les demandes en priorité vers les entreprises et seulement si aucune structure d'offre n'existe, vers des chômeurs. Les chômeurs ne presteraient donc théoriquement qu'à titre supplétif.

Les A.L.D.S. auraient la responsabilité d'informer les consommateurs et les prestataires sur l'état et les potentialités du marché, et notamment d'indiquer les débouchés possibles pour des initiatives entrepreneuriales dans le domaine des services de proximité.

Notons que s'il devait s'avérer souhaitable d'instaurer une formule de financement aussi proche que possible des actuels chèques-A.L.E., il serait possible de maintenir ces chèques (bons de valeur) en lieu et place des comptes-service et de respecter tous les autres principes du dispositif proposé ici, à

2. Rappelons toutefois que l'objectif initial du système des A.L.E. n'est pas de créer de l'emploi mais de sortir de leur isolement certains chômeurs de longue durée. L'objectif principal du dispositif proposé dans ce document est de créer des emplois.

condition que la subvention (actuellement, *via* déductibilité fiscale, *i.e. ex post*) soit accordée au moment de l'achat du chèque (dont le prix de vente serait donc en deça de la valeur nominale).

Par ailleurs, la formule des A.L.E. présente les caractéristiques suivantes:

- les A.L.E. ne créent pas de vrais emplois: elles ne permettent pas à des chômeurs de cesser de l'être pour devenir des travailleurs; elles font travailler des chômeurs qui restent des chômeurs. L'objectif de la politique proposée est de créer à terme, et le plus vite possible, de vrais emplois, avec un vrai statut, dans des entreprises normales ou sous statut d'indépendant, soumis aux règles habituelles en matière de fiscalité, parafiscalité, droit du travail, *etc.* Il s'agit de créer de vrais métiers et pas des petits boulots sans statut "correct";
- le système actuel des A.L.E. est contra-redistributif: l'avantage fiscal lié au taux d'imposition à l'I.P.P. favorise les ménages à hauts revenus³. La formule proposée ici incorpore au contraire un volet social lui permettant d'être plus avantageux pour les personnes à bas revenus;
- certains voient dans le système actuel des A.L.E. un producteur de message idéologique⁴ qui remet en cause le droit aux allocations de chômage. Avec le système proposé ici, l'ambition est toute autre: faire émerger des marchés pour les services de proximité et y créer de vrais emplois. En outre, le dispositif ne veut pas créer de l'emploi pour de l'emploi. Il s'intègre dans une vision prospective d'une société qui serait mieux à même de répondre aux besoins non-satisfaits de la population, qui serait mieux à même de répondre aux spécificités locales. Il veut favoriser la création d'emplois nécessaires.

2. PAR RAPPORT AU SYSTÈME FRANÇAIS DU CHÈQUE-EMPLOI-SERVICE

La formule proposée dans ce document se distinguerait du système français sur les points suivants:

- la subvention serait accordée *ex ante* pour notamment faciliter la distribution organisée;
- il en découle que l'usage des comptes-service devrait être strictement réservé aux paiements des prestations visées par le dispositif. Dans le système français, le compte bancaire est normal mais le chèque est particulier (en ce sens qu'il comporte un volet social); dans le système proposé, le chèque est normal mais le compte bancaire est particulier (en ce sens qu'il est réservé aux paiements de services de proximité);
- l'objectif du système proposé ici est de déboucher sur une offre de marché, structurée en entreprises et indépendants. Le système français du chèque-emploi-service, qui n'autorise actuellement que des prestations de chômeurs, pourrait d'ailleurs être revu en ce sens.

3. La déduction des chèques-A.L.E. lors de la déclaration fiscale se fait au taux moyen d'imposition avec un plafonnement de la subvention à 30% et 40% (le prix des chèques nominatifs est de 220 à 300 francs). L'aspect contra-redistributif du système des A.L.E. est donc néanmoins limité par rapport à une déduction fiscale au taux marginal et/ou non plafonnée. Par contre, cet aspect contra-redistributif est accentué par le fait que seules les personnes payant des impôts bénéficient de la subvention *via* la déduction fiscale (les autres peuvent acheter des chèques-A.L.E. non nominatifs au prix de 200 francs).

4. *Cfr.* Luc Carton.

Eléments bibliographiques

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

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, SEC(95)564.

CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL, Problématique des chèques-services et des services de proximité - Impact sur l'emploi, avis N° 1.114, séance du mardi 20 décembre 1994

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

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

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

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

INSTITUT DE L'ENTREPRISE, "Le chèque-service, créer 150000 emplois en Belgique", Club Démocratie et Créativité de Liège, mai 1994

INTERLABOR INTERIM, "Les emplois de proximité et les chèques-service, fausses solutions et vrais enjeux", Labor tribune, N° 1, juin 1995.

KNIGGE J. A. et RIJNBOUT M.J., "Service Vouchers: an analysis of the job creation potential and feasibility of service vouchers in the Netherlands", EIM Small Business Research and Consultancy, feb. 1995.

KNIGGE J. A. et RIJNBOUT M.J., "Dienststempels", in Economisch Statistisch Berichten, N° 4015, juni 1995.

KRZESLO E., "Les petits boulots de Sabine et Gaston ou la mise en place des Agences locales pour l'Emploi", in L'Année Sociale, Institut de Sociologie de l'ULB, 1994

KRZESLO E., "Le chèque-service: nouveaux emplois, nouveaux consommateurs", in *L'Année Sociale*, Institut de Sociologie de l'ULB, 1994

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

LEROY F., "De dienstencheque gecheckt", Nieuwsbrief Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid Vorming, n° 4, 1994, pp. 32-35

NYSSENS 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, pp. 80-111, juin 1995.

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 72, Bureau fédéral du Plan, mars 1995

SAINTRAIN M., "Le chèque-service peut-il devenir un outil pour le développement de nouvelles activités?", note 5519, Bureau fédéral du Plan, avril 1995

SAINTRAIN M. et STREEL C., "Le chèque-service: un outil pour développer les services de proximité", note 5543, Bureau fédéral du Plan, mai 1995

SAINTRAIN M. et STREEL C., "De dienstencheque komt", in *Werkgelegenheid Arbeid Vorming*, Nieuwsbrief van het Steunpunt WAV, n° 2-3, augustus 1995, Leuven, pp. 62-65

Editeur responsable: Henri Bogaert, Commissaire au Plan
Avenue des Arts, 47-49
1000 Bruxelles
Tel 32-2-5077311 - Fax 32-2-5077373
URL <http://www.plan.be>
Dépôt légal: D/1996/7433/2