

## Services aux personnes et innovations

Jean-Louis Laville  
Laboratoire de sociologie et du  
changement des institutions  
59 - 61, rue Pouchet  
75849 Paris Cedex 17  
FRANCE

### Introduction

Historiquement, les soins apportés aux enfants, personnes âgées, ou malades relèvent d'un travail « entrepris par affection ou par sens des responsabilités envers autrui, sans en attendre de rétribution financière immédiate » (Folbre 1997 : 139). À titre principal, ce travail a été accompli par les femmes, il était supposé relever de leur responsabilité au sein de la sphère privée, ce qui avait pour contrepartie de restreindre leur participation à la sphère publique et leur accès à la citoyenneté (Pateman 1988). Les « Trente Glorieuses » modifient largement la situation dans ce domaine. Avec la constitution de l'État-providence, ces tâches ne sont plus seulement déléguées aux femmes dans la sphère privée, mais font l'objet d'une reconnaissance lente et progressive. Définies comme des services sociaux, ces activités de soin à autrui sont en partie externalisées : en faisant l'objet de politiques et financements publics, ils deviennent une responsabilité collective et ne sont plus du ressort de la seule famille.

Mais les services aux personnes, ainsi considérés jusque dans les années 1960 comme des services sociaux, changent de statut à partir de la décennie 1970. C'est l'apparition de la thématique des services de proximité. A cela trois raisons principales.

La première est *sociodémographique*. Qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou de la progression de l'activité féminine, des tendances de fond remettent en cause le mode de vie qui s'était imposé pendant la période d'après-

guerre. Par exemple, en dépit d'inégalités persistantes entre hommes et femmes, l'expansion du travail féminin<sup>1</sup> a bousculé un peu partout en Europe la façon de consommer et de vivre en famille. De même l'augmentation de la proportion des ménages à une personne, l'accroissement du nombre de familles monoparentales<sup>2</sup> et la place nouvelle du troisième âge<sup>4</sup> ont des impacts directs en matière de services. Les demandes s'intensifient pour les services de « soins » et se diversifient à travers une nouvelle vague d'externalisation concernant des services exercés au domicile des personnes (ménage, repassage, préparation ou livraison de repas, maintenance, petit entretien, jardinage...).

La deuxième raison est *sociopolitique*. Elle tient à ce qui a été désigné comme « crise de l'État-providence » (Rosanvallon 1981). Cette « crise » se nourrit d'insatisfactions multiples engendrées par le déficit d'implication pour les usagers et la standardisation des services jugée excessive dans les années 1970. Se fait jour une exigence nouvelle : celle d'une plus grande « qualité » de vie. Il s'agit de prendre en compte les volontés de participation dans les différentes sphères de la vie sociale, de se soucier davantage des rapports entre les sexes et les âges. Cette crise de légitimité se double d'une crise financière qui affecte l'État-providence avec le vieillissement socio-démographique, la montée du chômage et de l'exclusion. Cette seconde crise a une incidence forte sur la raison suivante.

La troisième raison est *socioéconomique*. Ces services peuvent être créateurs d'emplois. Avec la montée du chômage, elle va prendre une importance grandissante à tel point qu'elle va faire oublier la précédente. En effet, devant l'ampleur des « besoins non satisfaits » et malgré les difficultés d'estimation, nombre d'études convergent pour reconnaître l'existence d'un gisement potentiel d'emplois dans les services aux personnes. A titre d'illustration, il a été estimé qu'une extension des offres de service à une fraction supplémentaire de 10 % des jeunes enfants au sein de l'Union européenne se traduirait par la création de 415 000 emplois, voire même 625 000 si l'on inclut les emplois annexes (Moss 1990). Dans un cadre de sous-emploi structurel, l'intérêt porté à ces services par les pouvoirs publics est dès lors croissant. La terminologie de services de proximité se répand dans les années 1980 est d'ailleurs souvent confondue avec les emplois de proximité. Mais à partir de cette décennie, la régulation publique mobilise ces services principalement sur le registre de la création d'emploi. Avec l'instauration de quasi-marchés et l'entrée des entreprises dans les divers champs des services aux personnes, la France connaît une évolution dans ce sens convergente avec celle constatée dans d'autres pays européens (Laville et Nyssens 2001).

- 
1. Si la Suède se situe au premier rang des pays européens avec un taux d'activité féminine de plus de 75 % pour les femmes âgées de 16 à 64 ans, ce taux a atteint, en Europe, une moyenne de 44 % en 1992 contre 22 % en 1960 et 30 % en 1980. En France, ce taux est de 78,7 % en 1998 pour les femmes de 25 à 49 ans.
  2. 24 % en 1991 contre 16 % en 1971 pour la France.
  3. Entre 1981 et 1991, la part de ces familles dans le total des familles ayant des enfants de moins de 15 ans est passée de 9,4 % à 15,4 % en Allemagne, de 8,3 % à 10,3 % en France et de 13,7 % à 19 % au Royaume-Uni (Sauviat 1996).
  4. En Europe, on compte en 1993 19,7 % personnes âgées de plus de 60 ans et 12 millions d'entre elles ont plus de 80 ans (Laville et Gardin 1997).

Cependant, dans un contexte national où le soutien public aux services est indexé sur la création d'emplois, certaines associations mobilisent explicitement d'autres registres de justification. Dans la garde d'enfants, c'est le cas des initiatives à participation parentale qui se sont diffusées depuis les années 1960 et gardent une capacité de questionnement sur la nature des services rendus. A partir de cet exemple, ce qui est développé dans la première partie de ce texte est la mise en évidence d'innovations associatives qui sont prioritairement axées sur la qualité des services. L'existence de telles innovations a favorisé la mise en place de systèmes territorialisés de service qui se distinguent de la vision dominante au niveau national. Des collectivités territoriales cherchent à compenser des orientations nationales dont elles se démarquent pour aller dans la direction de régulations territorialisées qui favorisent l'équivalent dans les services des districts industriels ; autrement dit, elles soutiennent la constitution d'un tissu dense d'initiatives locales fortement reliées entre elles mais limitant leur taille pour garder une relation de proximité avec les usagers. La politique adoptée dans le Nord-Pas de Calais est présentée dans la seconde partie du texte à titre d'illustration d'une telle prise en compte des innovations soucieuse de qualité des services.

### **Innovations associatives et conventions de qualité : le cas des lieux d'accueil à participation parentale**

La salarisation progressive des femmes pose avec acuité la question de l'accueil des enfants. Les places des crèches demeurent insuffisantes. Si les activités à temps partiel se répandent, elles s'accordent souvent très mal avec les horaires astreignants des crèches traditionnelles. Ceci explique, indépendamment de l'intérêt qu'elles présentent pour les femmes ayant ou non une activité à temps partiel, le succès des haltes-garderies accueillant l'enfant quelques heures ou quelques jours dans la semaine.

À la même époque, la socialisation de l'enfant devient une donnée importante pour une grande partie des parents. C'est dans ce contexte qu'apparaissent les crèches sauvages. Nées avec 1968, celles-ci mettent en avant la responsabilisation des parents et l'éveil du jeune enfant alliant démarche autogestionnaire et « pédagogique ». Elles se constituent en forte opposition à l'idéologie biomédicale qui domine. Les crèches sauvages veulent réagir contre l'hygiénisme qui règne dans les écrits collectifs officiels. Aussi, leurs initiateurs restent volontairement à l'écart des pouvoirs publics qui se méfient de ces nouvelles structures. A travers les crèches sauvages se lit la volonté de faire du mode de garde un « lieu de vie ». Entre les parents et les professionnels comme entre les enfants et les parents ne doivent plus être établis de séparations et clivages. Les parents prennent en charge l'accueil collectif des enfants et privilégient les activités d'éveil. Cette volonté nouvelle s'oppose au cloisonnement et à la spécialisation des modes collectifs traditionnels de garde de la petite enfance.

Dans la seconde moitié des années 1970, à l'hostilité entre crèches sauvages et pouvoirs publics succède des premières manifestations d'intérêt réciproque. Un

décret est envisagé et en 1979 une première crèche est reconnue. A partir de 1980, on constate une double évolution, conséquence de la crise économique et sociale. Les crèches sauvages cherchent à stabiliser leur fonctionnement et leur structure par l'obtention de subventions pour alléger le coût d'investissement et de fonctionnement, et financer l'emploi d'un salarié. Les pouvoirs publics s'intéressent à la modicité du coût et à la démarche de socialisation des crèches sauvages. Le 2 juillet 1980, le Conseil des ministres décide d'encourager les « nouveaux modes de garde ». En août, un groupe de travail est réuni sur le thème : « l'innovation dans l'accueil de la petite enfance » au Ministère de la santé. De leur côté, les crèches parisiennes ont entre elles des contacts fréquents et une forte solidarité vis-à-vis des pouvoirs publics s'établit. La décision collective de créer, une fédération associative est prévue en décembre afin de mieux faire face aux sollicitudes des pouvoirs publics et de développer les échanges d'expériences entre crèches. L'élaboration d'un projet de décret sur les crèches parentales sans la consultation des crèches renforce cette décision. L'ACEP (Association des collectifs enfants-parents) est créée en février 1981, ses objectifs sont la représentativité auprès des pouvoirs publics, la constitution d'un réseau, la promotion des nouvelles initiatives, la recherche et expérimentation au sein des collectifs.<sup>5</sup>

Grâce à ce rapprochement, en dépit de l'hostilité de professionnels de la petite enfance, considérant que le « personnel » des crèches sauvages est insuffisamment formé, ou de l'opposition de certains syndicats pour qui les crèches sauvages sont des « crèches pour privilégiés », le 21 août 1981, les crèches sauvages, désormais qualifiées de « parentales » sont agréées. Le texte d'agrément a été un compromis qui ne satisfait pas l'ensemble des demandes formulées par les groupes enfants-parents. Néanmoins il témoigne de changements importants par rapport aux réglementations antérieures. Certes, il pose l'obligation d'un responsable technique pour faciliter les relations avec les administrations et ne reprend pas à son compte le principe de la responsabilité collective, cher aux premières crèches parentales. Par contre, la définition des qualifications des permanents (responsable technique et adjoint) est extrêmement large. Le combat contre l'approche sanitaire a donc débouché sur l'ouverture à des professionnels qui se définissent par la compétence relationnelle et non par le savoir médical. Cette disposition qui contraste avec l'exigence de qualifications paramédicales pour diriger les crèches collectives a ouvert des perspectives tant aux éducateurs de jeunes enfants (EJE) qu'aux assistantes maternelles. Dans les structures collectives traditionnelles, les EJE n'ont pas accès aux postes de responsabilité de par l'absence de la dimension médicale dans leur formation. Par ailleurs, le nombre de postes est très limité. C'est pourquoi les EJE sans profil de carrière vont être par la suite souvent à l'origine d'un projet de crèche parentale afin de créer leur propre emploi et d'occuper le poste de responsable. Les assistantes maternelles, dont l'accès aux postes à responsabilité dans les structures traditionnelles d'accueil est interdit, peuvent également accéder au poste de responsable de crèche parentale. Ce faisant

---

5. Sur l'expérience des crèches parentales et l'ACEPP, pour une présentation plus complète voir Combes (1989) et Passaris (1984).

elles cessent d'être considérées comme de simples nourrices. Ces professions trouvent donc dans les crèches parentales la possibilité d'une reconnaissance qui leur était précédemment refusée.

Cette caractéristique explique la première tendance forte d'évolution qui est l'élargissement des catégories d'initiateurs de crèches parentales. Avec le temps l'initiative de professionnels qui veulent créer leur emploi prend de l'importance. D'ailleurs l'ACEP a transformé au début des années 1990 son sigle en celui d'ACEPP, pour adjoindre le terme de professionnels à celui de parents. Il convenait en effet d'associer les professionnels au réseau vu l'importance qu'ils ont pris dans son essor. En même temps, afin de permettre aux professionnels des structures parentales de réfléchir à leur pratique spécifique et dans le but d'éviter la « perversion » du modèle qui réduirait la participation parentale à son minimum, l'ACEPP a mis au point un système de formations à l'usage des professionnels mais aussi des parents pour les aider à mieux concevoir et gérer l'équilibre des rôles respectifs.

La seconde tendance est l'élargissement du public concerné qui induit un élargissement des formes d'accueil. A l'origine, urbain et même parisien, à une ou deux exceptions près, très rapidement le mouvement des crèches parentales s'est répandu assez généralement. La crèche parentale s'est diversifiée (accueil à temps complet mais aussi à temps partiel -halte-garderie- ou mixte). Plus que de crèche parentale, il convient de parler pour la décennie 1990 de lieux d'accueil à participation parentale pouvant prendre statut de crèches, haltes-garderies, de multi-accueil voire de formules expérimentales comme les relais d'assistantes maternelles ou les lieux d'accueil mère enfant. Ne nécessitant pas de locaux spécifiques, ni de mises de fonds exorbitantes au démarrage, les lieux d'accueil parentaux ont pu s'implanter un peu partout, même et surtout où il n'existait aucune forme d'accueil collectif dans les zones périphériques des villes, dans les petites villes et dans les villages. Représentant souvent le seul mode d'accueil collectif, ils ont drainé des usagers qui y ont eu recours sans pour autant être au préalable des partisans convaincus de la participation éducative. De consommateurs de service, les usagers se sont habitués à être également producteurs, à adopter une démarche de partenariat avec les professionnels mais aussi les institutions alentour.

Au total, selon un profil type défini par Leprince (1985), les parents prennent en charge 50 % du coût de fonctionnement. L'autre moitié est prise en charge par:

- des prestations publiques nationales ; l'adoption à partir de 1989 d'une réforme des prestations payées par la CNAF a permis d'aligner les prestations journalières versées par enfant aux lieux d'accueil parentaux sur celles accordées aux autres structures collectives ce qui a représenté une amélioration importante ;
- les aides des collectivités locales viennent compléter les prestations nationales ; si elles sont nécessaires aux équilibres de gestion elles rendent aussi les lieux d'accueil dépendants des orientations de celles-ci, ce qui n'est pas toujours simple parce que de nombreux responsables locaux méconnaissent encore ce mode d'organisation.

D'autres difficultés continuent à se poser. Malgré quelques avancées comme le fonds ministériel de soutien aux structures à l'initiative parentale intervenant pour les dépenses d'investissement, la lenteur des procédures de financement et la complexité des montages hypothèquent encore bien des projets. Enfin les permanences des parents ne sont pas évidentes à organiser. Il reste encore très ardu pour certaines catégories professionnelles de dégager le temps nécessaire à une participation effective au sein du lieu d'accueil qui correspond en moyenne à 6 à 8 heures hebdomadaires.

Malgré tout ces lieux d'accueil où les parents interviennent sur le fonctionnement et la gestion, participant aux assemblées générales et y désignant des membres au conseil d'administration, se sont grandement développés. Pour ce qui est des crèches parentales, entre 1981 et 1984 leur nombre double presque chaque année. En janvier 1989, on compte 566 crèches parentales contre 30 en janvier 1982. Les crèches parentales représentent 3 % des places en crèches. L'extension est géographique : en 1989, il existe 102 crèches parentales dans les grandes agglomérations, 138 en milieu rural et 326 dans les petites et moyennes agglomérations ; sociale : les milieux sociaux des parents s'élargissent. Au départ, cantonnés au sein des classes moyennes, les lieux d'accueil se sont progressivement ouverts sous l'impulsion de médiateurs qui ont perçu l'intérêt de la démarche en termes de socialisation et l'ont promu pour des familles de classe populaire.

Au 1er janvier 1994 (Ministère de la Santé publique et de l'assurance maladie, 1995), on dénombre 720 crèches parentales ayant une capacité d'accueil de 10 800 enfants, 477 de ces structures réalisent une offre de 7 300 places en « multi-accueil » combinant crèches collectives et haltes-garderies pour un nombre d'emplois correspondant approximativement à 3 000 équivalents temps plein.

Par ailleurs la dynamique des initiatives à participation parentale, relayée par des professionnels, a généré d'autres formes de lieux d'accueil également basés sur un souci de prévention : lieux d'accueil enfants-parents dont une partie est implantée dans des quartiers pour donner la priorité à la socialisation de populations « en difficulté » et lieux d'accueil pour l'exercice du droit de visite, aussi dénommés points de rencontre destinés à prendre en compte de nouveaux « risques familiaux » et à faciliter l'intégration sociale de familles dissociées ou conflictuelles (Bastard et al 1996). Progressivement ce sont des formes de gouvernance locale multilatérale mixant dimensions publique et associative qui se multiplient<sup>6</sup> et de ce point de vue, les innovations associatives ont fait preuve d'une continuité dans la volonté de maintenir un débat sur le choix des parents en matière de modes d'accueil.

Néanmoins, ces innovations se sont heurtées à une politique nationale focalisée sur le nombre de création d'emplois qui a négligé les questions de l'accessibilité. Pour l'ACEPP, l'objectif de création d'emplois a amené l'État à

---

6. Cette évolution vers « un régime dominant de gouvernance multilatérale dans le secteur de la petite enfance a été constatée au niveau européen dans Fraisse et al (2007).

prendre des mesures non applicables pour l'accueil collectif « créant ainsi une situation de concurrence faussée par des aides publiques inégalitaires en faveur de l'accueil individuel au détriment de l'accueil collectif » (ACEPP 1996). Les déductions d'impôts pour l'emploi d'une personne gardant les enfants à domicile de l'employeur ne sont pas accessibles aux familles passant par des modes d'accueil collectifs. Les mesures adoptées n'ont pas permis de résoudre des contradictions générées par le développement des modes d'accueil de la petite enfance : contradiction entre la volonté de prévention et de recherche de l'égalisation des chances et la volonté de développer les modes de garde les moins coûteux pour la collectivité. Contradiction entre la volonté affirmée d'une socialisation de plus en plus précoce de l'enfant et le report de garde sur le milieu familial. Contradiction entre le rôle éducatif et préventif conféré aux crèches collectives et les catégories socio-professionnelles des parents qui les fréquentent, explique Leprince (1985).

Devant cette dérive, l'ACEPP a proposé : une harmonisation de la politique de la petite enfance qui permette aux familles un choix réel du mode d'accueil de leurs enfants sur des critères qualitatifs et non financiers ; la reconnaissance du rôle et de la spécificité des associations gestionnaires d'une structure d'accueil collectif à travers la prise en compte du bénévolat valorisé dans le prix de revient afin d'adapter le niveau des aides publiques à ces initiatives parentales et l'attribution d'une prestation de service majorée pour leur permettre d'accueillir des familles en situation d'exclusion ou à faible revenu ; la revalorisation des réductions d'impôts pour frais de garde limités dans le cadre de l'accueil collectif. Ces déductions d'impôts atteindraient ainsi un plafond identique à celui accordé pour les emplois familiaux. Selon l'ACEPP, ces propositions ne visent pas à avantager les lieux d'accueil collectif mais à offrir des possibilités de choix du mode de garde ou d'accueil des enfants sur des critères qualitatifs et non financiers.

### **Une création institutionnelle territorialisée**

Alors que la politique nationale est dédiée à la création massive d'emplois à travers une industrialisation des services préconisée pour le plan de développement des services à la personne (Debonneuil 2007 : 108-120), les collectivités locales peuvent s'en distancier en considérant que la standardisation ne convient pas à ces activités et que leur développement relève plus d'une démarche de réseaux territorialisés de services. Influencée par les innovations, une telle démarche choisit plutôt de « privilégier les effets de réseaux, de synergie, les actions collectives, les partenariats ; privilégier dans ces réseaux et les projets soutenus, des objectifs d'emplois durables » (Gadrey 1997 : 85).

Dans cette optique qui préfère une rationalisation servicielle (du Tertre 1999 ; Haddad 2007) à une rationalisation industrielle, la dynamique du marché peut être associée à celle de la société civile organisée et de l'Etat comme dans les formes de gouvernance locale qui se répandent pour répondre à la demande de garde d'enfants. Les autorités régionales et locales, par l'intermédiaire de leurs politiques

économiques peuvent également favoriser la prise en compte des principes d'équité et de qualité de la vie sociale.

L'inscription de l'économie sociale et solidaire dans les schémas régionaux de six régions (Fraisie et Berger 2007 ; Fraisie 2007) a contribué à une évolution dans ce sens depuis 2006. Elle reste en attente d'évaluation mais à défaut, il est possible d'explicitier une expérience pionnière, celle de la région Nord-Pas de Calais. Celle-ci s'explique par une situation politique particulière. Suite à un accord avec la gauche au milieu des années 1990 commence la première présidence de région pour le parti écologiste. Ses élus lancent alors une démarche de démocratie participative afin d'élaborer des projets susceptibles d'endiguer la désindustrialisation. L'un des axes de redéploiement économique concerne les services de proximité. La politique adoptée en 1996 par le Conseil régional s'attache « à la professionnalisation des emplois comme à l'ancrage de ces nouvelles activités dans la réalité de la vie sociale » pour « favoriser l'émergence d'activités viables dans un cadre pérenne et accessible à tous »<sup>7</sup>. L'objectif prioritaire est de transformer le système politico-administratif local en véritable système d'encouragement aux initiatives, l'espace régional paraissant pertinent pour renforcer une économie territorialisée. Le principal moyen utilisé est d'associer les réseaux d'acteurs à la définition et à la mise en œuvre de la politique.<sup>8</sup>

Dans ce cadre, il est affirmé que les services de proximité peuvent prendre la forme : *de services marchands* pour des services s'adressant à des clientèles solvables identifiées, acquises à l'intérêt du recours payant à ces services, et disposant d'informations fiables sur leur qualité ; *de services publics*, qui sont du domaine de l'intérêt général ; ne pouvant être financés par des ressources marchandes, ils doivent être organisés dans le cadre du service public ou de nouveaux services au public appelant une négociation entre collectivités et institutions publiques ou parapubliques ; *de services associatifs* comportant une dimension d'utilité sociale qui peuvent trouver des équilibres de gestion durables par la combinaison entre ressources marchandes (vente aux usagers solvables), ressources non marchandes (conventionnements avec partenaires publics pour garantir l'accessibilité des services) et ressources non monétaires (engagements volontaires mobilisés grâce à la dynamique locale).

La politique se décline en trois volets : reconnaissance d'un droit à l'initiative, renforcement et développement de l'offre existante, adaptation des financements.

*La reconnaissance d'un droit à l'initiative* veut remédier à l'inégalité qui règne lorsque des appuis institutionnels sont réservés aux seuls entrepreneurs disposant de moyens financiers ou de relations notabiliaires. Pour ce faire, les pouvoirs publics s'engagent dans le financement de l'investissement immatériel des projets qui ont pour objectifs de créer des emplois professionnels durables

7. Extraits du rapport de G. Hascoet, Vice-Président du Conseil Régional Nord-Pas de Calais, « Propositions pour la mise en place d'une politique régionale des services de proximité » approuvé et voté par le Conseil régional le 8 juillet 1996.

8. A partir d'une démarche de démocratie participative, les Assises régionales pour l'emploi et le travail, des hypothèses d'intervention publique sont définies et soumises aux acteurs dans 54 rencontres afin qu'ils les valident, ajustent ou modifient, cf. Gardin et al (2005).



bénéficiant de contrats de droit commun d'une part, et de contribuer au renforcement de la cohésion sociale d'autre part ; à condition que les porteurs de projet acceptent de travailler avec une structure de conseil qui soit en capacité de les aider dans la formalisation de leur projet. Cette prise en compte de l'investissement immatériel ne peut cependant suffire si les porteurs de projet sont condamnés à un bénévolat subi qui opère une sélection de fait entre les différents promoteurs. C'est pourquoi le Conseil régional s'attache à résoudre le problème du statut des promoteurs en organisant des formations rémunérées pour les porteurs de projet ayant déjà réalisé une formalisation de leur projet, afin que ceux-ci puissent disposer d'un temps de travail pour animer l'ensemble des activités liées à la conception des activités. Pour compléter cette aide à l'ingénierie de projet et à la formation, le démarrage est aussi accompagné ; en effet l'une des difficultés persistantes tient au financement, pendant les trois premières années de fonctionnement, des emplois de direction et d'encadrement à cause de la durée de la montée en charge de l'activité (nécessité de créer la confiance avec les partenaires et clients) et de la diversité des ressources à mobiliser (négociations avec divers partenaires). Afin d'éviter le recours à divers expédients, une aide au démarrage est attribuée sous deux modalités : une aide dégressive sur trois ans à la création des emplois de direction et d'encadrement ou une aide à la constitution du fonds de roulement.

Complémentaire de la reconnaissance d'un droit à l'initiative, *le renforcement et le développement de l'offre existante* passe par le soutien à la professionnalisation des emplois. Les pouvoirs publics s'engagent à soutenir les actions de professionnalisation des emplois dans les réseaux volontaires à condition que ces actions incluent un dispositif d'évaluation favorisant la connaissance des fonctionnements des structures existantes. Les constats effectués lors de diagnostics et validés par un comité d'évaluation doivent permettre de définir avec les services concernés de nouvelles formes d'ingénierie et de nouvelles modalités de formation-action adaptées à la résolution des problèmes repérés. En même temps que les emplois sont consolidés, l'engagement volontaire est encouragé par le financement d'actions de développement et de structuration du bénévolat favorisant la reconnaissance de la place des usagers et l'accroissement de leur rôle dans la construction des projets ou la diversification des activités. A l'inverse d'un bénévolat qui se substituerait à de vrais emplois en raison d'une pénurie de moyens, l'équilibre recherché repose sur la répartition des rôles entre professionnels rémunérés et volontaires responsabilisés.

Enfin, pour ce qui est de l'adaptation des financements et de la solvabilisation de la demande et face à l'ampleur de ces tâches, le Conseil régional entend délimiter son domaine d'intervention. Selon lui, la légitimité de l'action publique en matière de solvabilisation ne peut être assurée que si cette action vise à favoriser l'accès des services à toutes les catégories sociales. Il refuse donc de participer à des formes de solvabilisation qui pourraient concourir à de nouvelles segmentations dans la demande et à l'accentuation des inégalités face aux services. Par contre, il s'engage à aider les expériences qui ont pour but de veiller à l'accessibilité des services à partir de mécanismes de solidarité et de mutualisation.

## Conclusion

Le système territorialisé de service mentionné dans cette contribution à titre d'exemple permet de « dénaturiser » l'assimilation qui est faite au niveau national entre développement des services et marchandisation. En cela, il facilite l'émergence d'un débat sur la pluralité des solutions envisageables dans ce domaine. Le souci de l'emploi qui est devenu le plus prégnant dans les services de proximité ne saurait occulter d'autres questions soulevées par ces services. Des choix implicites ou explicites sont en jeu.

- faut-il consacrer les moyens que la collectivité publique affecte à des services « de confort », destinés à des clientèles aux revenus élevés suivant le principe selon lequel « la dispersion des revenus favorise l'emploi »,<sup>9</sup> ou convient-il de favoriser plutôt des services de « base » largement accessibles ? Dans la première option, les services de proximité peuvent être à la source de nouvelles inégalités, dans la seconde option, ils peuvent être un levier pour diminuer les inégalités et renforcer le lien social : pour simplifier, c'est toute la différence entre la priorité donnée au financement des emplois pour des ménages aisés et celle accordée à des services collectifs admettant les enfants de familles défavorisées ;
- faut-il considérer ces services qui interfèrent avec la sphère privée des usagers comme des services s'exerçant par nature au domicile des consommateurs ou envisager plusieurs modes de conception et de fonctionnement, y compris ceux qui intègrent l'usager comme véritable partie prenante du service en tant que citoyen ? Une stratégie consumériste peut de ce point de vue contraster avec une stratégie qui convertit ces services en une opportunité pour développer de nouvelles formes de participation et d'expression citoyenne liées à la résolution de problèmes de la vie quotidienne ;
- faut-il créer des emplois dans ces services en constituant insensiblement, sous prétexte d'insertion, un second marché du travail fait d'emplois précaires à temps partiel, aux statuts dévalorisés et peu protégés ou admettre que l'avènement d'un secteur économique passe par la reconnaissance d'emplois de droit commun durables et professionnalisés ? C'est l'enjeu, au-delà du volume d'emplois, de leur nature et de leur statut, auquel les syndicalistes sont, à juste titre tout spécialement sensibles. Sans compter que la plus ou moins grande légitimité des emplois n'est pas sans effet sur la division sexuelle des tâches dans le couple, faisant de ces activités soit des tâches relevant de qualités féminines « naturelles » ou « innées » soit des tâches pouvant faire l'objet d'apprentissages professionnels, et en cela plus valorisées socialement.

---

9. Ce qu'exprime clairement le dossier sur l'emploi du ministère de l'Économie et des Finances remis à la Commission des comptes de la nation en juillet 1991 : « les services aux ménages constituent un très important gisement d'emplois. Mais les effectifs ne peuvent y être multipliés que si les salaires sont suffisamment bas pour maintenir des prix attractifs... Cela signifie une dispersion des revenus importante et croissante comme aux États-Unis ou même au Japon ».

Les services aux personnes ne peuvent donc être évalués sur le seul critère de la création d'emplois. Leur devenir appelle une réflexion plus large incluant les thèmes de l'égalité devant les services, du lien social, de la répartition entre espaces privé et public et de la professionnalisation.

### Références bibliographiques

- ACEPP. 1996. *Manifeste de l'Association des collectifs-enfants-parents-professionnels*. Paris : ACEPP.
- Bastard, B., L. Cardia-Vonèche, B. Eme et G. Neyrand. 1996. *Reconstruire les liens familiaux. Nouvelles pratiques sociales*. Paris : Syros.
- Combes, J. 1989. *Les crèches parentales, lieux d'ancrage de réseaux de solidarité*. Département recherches-actions. Paris: ACEPP.
- Debonneuil, M. 2007. *L'espoir économique. Vers la révolution quaternaire*. Paris : Bourin éditeur.
- Du Tertre, C. 1999. « Les services aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée ? », *L'année de la régulation*. Paris : La Découverte – Recherches, n° 1 : 213-237.
- Folbre, N. 1997. *De la différence des sexes en économie politique*. Paris : Des Femmes.
- Fraisse, L. 2007. *Les politiques publiques d'économie solidaire, un enjeu d'avenir pour les initiatives locales*. Lille : Réseau des Territoires de l'Économie Solidaire (RTES).
- Fraisse, L. et J. Berger. 2007. « Avec les régions, l'économie sociale et solidaire en mouvement », dans L. Fraisse et J. Berger (éds.) *Regards et implications des acteurs et réseaux dans la construction des politiques régionales d'économie sociale et solidaire*. Étude réalisée par le Mouvement pour l'Économie Solidaire (MES) avec le soutien du Réseau des Territoires de l'Économie Solidaire (RTES), la Fondation de France et la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).
- Fraisse, L., V. Lhuillier et F. Petrella. 2008. « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? », dans *Revue française de socio-économie*, « Le care : entre transactions familiales et économie des services ». Paris : La Découverte, second semestre : 141-160.
- Gadrey, J. 1997. « Croissance ou partage ? Deux logiques à réconcilier », dans Collectif. *Appel des économistes contre la pensée unique. Pour un nouveau plein emploi*. Paris : Syros.
- Gardin, L., J.-L. Laville et E. Roussel. 2005. « L'économie sociale et solidaire dans la région Nord-Pas de Calais », dans J.-L. Laville, J.P. Magnen, G.C. de França Filho et A. Medeiros. *Action publique et économie solidaire*. Ramonville : Erès, 259-295.
- Haddad, P. 2007. « Quel modèle économique pour un développement durable des services à la personnes ? », dans E. Heurgon et J. Landrieu. *L'économie des*

- services pour un développement durable. Nouvelle richesses, nouvelles solidarités.* Paris : L'Harmattan : 61-70.
- Laville, J.L. et L. Gardin. 1997. *Bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi en Europe.* Paris : Crida-Lsci, réalisé pour la Commission des Communautés Européennes.
- Laville, J.-L. et M. Nyssens. 2001. *Les services sociaux entre associations, État et marché.* Paris : La Découverte.
- Leprince, F. 1985. *Accueillir les jeunes enfants*, CNAF. *Espace et familles*, résumé de thèse.
- Ministère de la Santé publique et de l'assurance maladie. 1995. *SES, Info rapides*, 63.
- Moss, P. 1990. *Garde d'enfants dans la Communauté Européenne.* Bruxelles: Réseau européen des modes de garde d'enfants de la Commission européenne.
- Passaris, S. 1984. *La participation parentale dans les modes de garde de la petite enfance.* 4 tomes. Paris : CIRED, Ecole des hautes études en sciences sociales.
- Pateman, C. 1988. « The Patriarchal Welfare State », in A. Gutmann (ed.). *Democracy and the Welfare State.* Princeton : University Press.
- Rosanvallon, P. 1981. *La crise de l'Etat-providence.* Paris : Seuil.
- Sauviat, C. 1996. *L'accueil ou la garde d'enfants : des marchés de services façonnés par les contextes nationaux, Suède, États-Unis, France.* Document de travail No. 96/03. Paris : IRES.