

## **QUEL MODELE DE DEVELOPPEMENT POUR L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LA NOUVELLE DYNAMIQUE DES SERVICES A LA PERSONNE?**

Patrick HADDAD, GERME - Université Paris 7 Denis Diderot<sup>1</sup>

*Résumé* : cette communication met en discussion la place de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans les services à la personne en France. Historiquement centrale, cette place est actuellement contestée par une régulation plus marchande et concurrentielle. La notion d'utilité sociale sert de fil conducteur à la discussion car elle permet de comprendre le lien passé et présent entre ESS et services à la personne, ainsi que les enjeux que l'ESS aura à relever autour des questions de solidarités, de logique servicielle et d'ancrage territorial.

*Summary* : this communication discusses the place of ESS in the personal services sector in France. Historically central, this place is now contested relatively to a regulation more based upon market and competition. The notion of social utility is here used as a guide to understand the past and present links between ESS and personal services, as well as the issues that ESS will have to deal with concerning solidarities, logics of services and territorial embeddedness.

---

<sup>1</sup> Groupe d'Etudes sur la Régulation et les Mutations des Economies, Université Paris 7 –Denis Diderot, Case courrier 7001, 75205 PARIS CEDEX 13, [www.germe.univ-paris-diderot.fr](http://www.germe.univ-paris-diderot.fr), [patrick.haddad@9online.fr](mailto:patrick.haddad@9online.fr)

## **INTRODUCTION**

Les services à la personne en France sont en phase de profonde mutation. Le secteur s'est historiquement largement constitué sous la double impulsion des pouvoirs publics et du milieu associatif. La dynamique actuelle soutenue par le Plan de développement des services à la personne lancé en 2005 modifie la configuration du secteur en créant des incitations à l'entrée de nouveaux acteurs, notamment d'entreprises privées, et à l'accentuation de la concurrence. Elle vient amplifier la logique en vigueur depuis les années quatre-vingt en vertu de laquelle le législateur s'intéresse moins à ces services pour leur utilité sociale que dans un objectif de création d'emplois et de développement économique. Cette nouvelle dynamique interroge profondément les organisations de l'économie sociale et solidaire (OESS) dont la centralité parmi les offreurs de services à domicile reposait sur un objectif, partagé avec les pouvoirs publics, de recherche commune d'utilité sociale.

L'objet de cette communication est d'analyser, notamment à partir de la notion d'utilité sociale, la place de l'économie sociale et solidaire et le modèle de développement qu'elle est capable de porter dans le secteur. Pour cela, nous nous interrogeons sur les contours de cette utilité sociale, dans les services à la personne et au sein des OESS, des associations en particulier (section I). Puis nous retraçons l'évolution de la régulation des services à la personne et de la place en leur sein de l'ESS, toujours en lien avec l'utilité sociale (section II). Enfin, nous questionnons la capacité de l'ESS à s'insérer dans la dynamique actuelle du secteur et à résoudre les tensions qui se jouent en son sein, le modèle de développement des services à la personne apparaissant comme non stabilisé à l'heure actuelle.

### **1. L'UTILITE SOCIALE COMME DETERMINANT DE LA PLACE DE L'ESS DANS LES SERVICES A LA PERSONNE**

#### **1-1. La pluralité des utilités des services à la personne**

La pluralité des formes d'offre, des réglementations et des dispositifs opérant aujourd'hui dans les services à la personne constitue une particularité très forte de ce secteur. Au cœur des explications permettant de comprendre historiquement cette pluralité, se trouve la question des différentes utilités produites par les services à la personne.

De façon simplifiée, ces différentes utilités peuvent être explicitées en s'appuyant sur les travaux de DU TERTRE (1999) et HADDAD (2004). Après la seconde guerre mondiale, lors des premiers développements par l'État des services de proximité auprès des personnes âgées et de la petite enfance, c'est l'utilité sociale de ces services qui est au cœur de leur développement, développement largement réalisé par une offre associative se réclamant elle aussi de cette utilité sociale. Depuis les années 1980, l'évolution des services des services à la personne s'est faite en essayant de répondre à d'autres utilités, moins mises en avant jusqu'alors :

- l'utilité individuelle retirée par le bénéficiaire direct du service, présente quel que soit le type de services développés et le mode par lequel ils le sont, mais qui doit justifier une participation financière individuelle et privée plus élevée,
- l'utilité économique, que l'on peut associer aux objectifs, assignés aux services à la personne, de création d'emplois, de lutte contre le chômage et de développement économique,
- l'utilité territorialisée, liée à la dimension irréductible de « proximité » des services à la personne, ancrée dans le développement local et dont bénéficie l'ensemble des acteurs, publics et privés, d'un territoire.

## **1.2. L'utilité sociale des associations**

L'analyse de l'utilité sociale des associations, et plus largement de l'ESS, peut s'appuyer sur le rapport du CNVA (Conseil National de la Vie Associative) publié en 1996 ainsi que sur GADREY (2005) élaborant lui-même son propos à partir d'une synthèse de nombreux travaux sur ce thème.

Selon le CNVA (1996), cinq critères permettent de caractériser cette utilité sociale :

- *la primauté du projet sur l'activité*, cela montre que l'utilité sociale se juge à l'aune du sens, de la finalité de l'activité associative, au-delà des réalisations concrètes,
- *la non-lucrativité et la gestion désintéressée*, l'utilité sociale est liée ici à la mobilisation de ressources bénévoles et à l'absence d'objectif de profit,
- *l'apport social des associations*, il s'agit là de la contribution effective de l'activité associative au bien-être social de bénéficiaires individuels et collectifs,

- *le fonctionnement démocratique*, la démocratie étant considérée en elle-même comme un mode de fonctionnement apportant de l'utilité sociale au sens où il considère chaque individu comme égal dans ses droits,

- *l'existence d'agréments*, cela montre le lien quasi-existential entre l'utilité sociale et sa reconnaissance officielle par la société à travers les pouvoirs publics.

Le rapport du CNVA fait également ressortir deux points importants des débats qui ont précédé son élaboration. Le premier point est porté par les associations elles-mêmes qui affirment que les rapports sociaux ne peuvent être organisés par les seuls impératifs de l'échange marchand, ni même être régulés par lui. Le second ressort des interventions ministérielles et met en avant la nécessité de reconnaître l'utilité sociale à partir de critères tels la capacité de mobilisation sur un projet, l'apprentissage de la citoyenneté, la contribution à l'aménagement du territoire, la capacité d'innover ou de permettre de révéler des secteurs inexplorés. On peut constater à la lecture des cinq critères que l'utilité sociale est intrinsèquement liée aux valeurs et principes fondateurs de l'économie sociale et qu'elle ne peut pas être produite par des entreprises privées lucratives.

C'est d'ailleurs de ce postulat que part GADREY (2005), à savoir que l'utilité sociale doit servir de marqueur établissant la frontière entre l'économie privée lucrative et l'économie sociale. Ensuite le territoire ainsi délimité pour l'économie sociale peut revendiquer des régulations spécifiques, juridiques et fiscales pour l'essentiel. GADREY effectuant un *survey* de la littérature existante sur le sujet, établit une grille de cinq dimensions possibles de l'utilité sociale (encadré 1).

#### Encadré 1. **Les cinq dimensions de l'utilité sociale selon GADREY**

1) L'utilité sociale à forte composante économique

*Dont la richesse économique créée ou économisée par l'ESS et la promotion d'une identité locale, le développement économique et social territorial.*

2) La lutte contre l'exclusion et les inégalités, le développement humain et le développement durable

3) Lien social de proximité et démocratie participative

4) Innovation sociale et solidaire

5) Utilité sociale interne, avec des effets possibles de « contagion » externe

*Dont le désintéressement, le don et le bénévolat, mutualisation et la gouvernance alternative et plus démocratique.*

Source : Gadrey (2005)

Au regard de ces cinq dimensions, nous sommes dans une acception extensive de l'utilité sociale, davantage encore que dans la conception du CNVA. En effet, sont considérés comme faisant partie de l'utilité sociale dans la synthèse de GADREY des dimensions citoyennes, démocratiques territoriales et environnementales.

Trois remarques peuvent être faites sur le lien entre associations, utilité sociale et services à la personne :

*i)* La prise en compte de l'ensemble de ces dimensions aboutit à une conception protéiforme de l'utilité sociale, qui déborde notamment sur d'autres formes d'utilités que nous avons évoqué plus haut à propos des services à la personne : utilité économique et utilité territorialisée.

*ii)* Cette utilité sociale va correspondre davantage à certains types de développement des services à la personne. En d'autres termes un modèle de développement de services à la personne, selon qu'il s'attache plus ou moins à réduire les inégalités par exemple, va être plus ou moins producteur d'utilité sociale.

*iii)* En tout état de cause, plusieurs dimensions de l'utilité sociale apparaissent comme pouvant être produites exclusivement par l'ESS : la gouvernance démocratique par exemple. C'est d'ailleurs le sens de la démarche de GADREY : l'utilité sociale doit servir de marqueur pour établir la frontière entre ESS et économie marchande lucrative. Les entreprises privées sont donc ici exclues de la production d'utilité sociale.

Il se peut que cette conception soit un peu radicale, au sens où des entreprises privées peuvent également produire de l'utilité sociale. C'est le cas, par exemple, d'offreurs de santé privés (médecine libérale, clinique et hôpitaux privés) qui, parce qu'ils sont en partie financés par des fonds publics ou collectifs, contribuent à la fois à la promotion de la santé et à la réductions d'inégalités, deux dimensions abordées par GADREY pour caractériser l'utilité sociale. Concernant les services à la personne, un cas similaire correspond aux services d'aides à domicile financés en partie par des fonds publics mais réalisés par des entreprises privées lucratives. Nous ne sommes certes pas ici dans l'économie marchande pure, mais nous ne sommes pas non plus dans l'ESS, et pourtant de l'utilité sociale peut être produite.

Il apparaît toutefois que parmi les services à la personne, ceux concernant des publics fragiles et donc participant directement à la réduction d'inégalités sont beaucoup plus souvent que les autres réalisés par des associations que par des entreprises<sup>2</sup>. Et ceci n'est évidemment pas un hasard. La place des associations, et plus largement des organisations de l'ESS, dans les services à la personne est étroitement liée à la place de l'utilité sociale dans ce secteur. Or, cette place de l'utilité sociale est elle-même dépendante des choix de société incarnés par la régulation sectorielle publique mise en place. En d'autres termes, la place des associations dans le secteur va clairement dépendre de l'attachement de la régulation à l'utilité sociale. De surcroît, plus on aura une vision extensive de l'utilité sociale, plus la présence d'OESS apparaîtra évidente. A l'inverse plus on aura une vision réduite de l'utilité sociale ou de sa centralité dans les services à la personne, moins la place des associations sera considérée comme nécessaire.

Il est d'ailleurs possible de façon rétrospective de lire le degré d'adéquation entre l'ESS et la régulation des services à la personne à partir du degré de centralité de l'utilité sociale dans la régulation.

## **2. L'EVOLUTION DE LA REGULATION DES SERVICES A LA PERSONNE ET LA PLACE DE L'ESS**

A partir des travaux de LAVILLE (1992), DU TERTRE et LAVILLE (1997), DU TERTRE (1999) ET HADDAD (2003, 2004), il est possible de distinguer trois phases correspondant à des modes de régulation publique différents des services à la personne.

### **2.1. La régulation tutélaire et l'aide à domicile**

On qualifie de « tutélaire » la régulation entamée au lendemain de la guerre du fait du quasi contrôle de l'Etat sur l'offre, la demande et les prix des services. Des dispositifs administratifs sont mis en place dans le cadre des politiques sociales de l'Etat Providence. Concernant les services à domicile, trois dispositifs sont progressivement développés à destination de trois types de publics fragiles. Il s'agit tout d'abord des familles en difficultés auprès desquelles interviennent des *travailleuses familiales* dès les années cinquante. Puis sont concernées les personnes âgées, qui bénéficient à partir du milieu des années soixante des services d'*aides*

---

<sup>2</sup> Selon Ineum Consulting (2007), dans les services à la personne, les associations sont à 80% positionnées sur de l'agrément qualité (requis pour intervenir auprès de personnes fragiles) et à 20% sur de l'agrément simple, tandis que ces deux pourcentages s'inversent quant il s'agit des entreprises.

*ménagères*. Enfin, les personnes handicapées, bénéficient d'une logique de compensation du handicap à partir des années soixante-dix avec la mise en place de l'*Allocation Compensatrice pour Tierce Personne* (ACTP), remplacée aujourd'hui par la *Prestation Compensatrice du Handicap* (PCH).

Dans les trois cas de figure, l'offre est composée d'organisations publiques : les services sociaux des mairies puis les Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou d'associations à but non lucratif passant convention avec les pouvoirs publics. La demande est constituée d'ayants droit subventionnés de manière croissante avec leurs besoins et décroissante avec leurs revenus. Les financements sont massivement publics ou collectifs si bien que les sommes restant à la charge des bénéficiaires sont très faibles en comparaison du coût global de ces services.

L'utilité sociale a une place prépondérante dans cette régulation. Du point de vue des pouvoirs publics. L'utilité sociale explique également que les associations y soient présentes en tant qu'offres principaux, certaines ayant même investi le secteur avant les premiers dispositifs publics. La pénétration des associations se fait sur l'ensemble du territoire dans le but de servir équitablement toutes les populations. En revanche, le pouvoir tutélaire exercé par l'Etat peut parfois conduire à une dispersion des valeurs associatives notamment du projet démocratique et autonome. Hormis cela, l'utilité sociale, fondatrice des dispositifs publics et de l'intervention des associations dans ce secteur, font que dans cette période les associations sont très largement en phase avec le mode de régulation en vigueur.

## **2.2. La régulation d'insertion et la dérégulation**

A partir des années quatre-vingt où la crise du régime de croissance fordiste s'est durablement installée avec comme conséquence l'apparition d'un chômage structurel, les services à domicile vont faire partie de la catégorie plus générale des services de proximité dont les pouvoirs publics impulsent fortement le développement. L'objectif clairement affiché est la création, en particulier quantitative, d'emplois en insérant par l'activité économique des personnes en difficulté sur le marché du travail.

En 1987, sont créées les associations intermédiaires (AI) dédiées à l'insertion de personnes en difficultés. A travers cette création, *la régulation d'insertion* fait de ce secteur un lieu privilégié pour remettre le pied à l'étrier des personnes éloignées de l'emploi. Les AI sont en mesure de proposer des services moins chers que d'autres structures car elles bénéficient d'importantes

d'exonérations de cotisations sociales sur leur personnel. Leur objectif est avant tout centré sur la personne à insérer qui, passé quelques mois dans l'association, est supposée trouver un emploi stable dans une autre structure. La place des associations reste ici centrale même si l'utilité sociale qu'elles produisent est davantage liée aux publics à insérer qu'aux bénéficiaires des services à la personne.

*La dérégulation* porte sur le marché du travail «de gré à gré», c'est-à-dire l'emploi d'un particulier par un autre. L'objectif est en partie la régularisation de travail non déclaré en rapprochant les conditions d'emploi dans le cadre formel des pratiques courantes dans le cadre informel. A cet effet, le législateur va procéder massivement entre 1987 et 1993 à des exonérations et simplifications des conditions fiscales (réductions d'impôts et de cotisations sociales) et administratives (mise en place du chèque emploi service) d'emploi d'un particulier par un autre à son domicile, ce qui correspond à des principes de dérégulation.

Le secteur s'ouvre notamment à des usagers actifs pour des services d'entretien de la maison et de garde d'enfant à domicile. Au total la *dérégulation* et la *régulation d'insertion* vont considérablement contribuer à créer quantitativement des emplois, mais il va s'agir le plus souvent d'emplois avec de faibles temps de travail et un fort turnover, donc des emplois instables et souvent précaires. De surcroît, les nouvelles orientations prises par les pouvoirs publics vont entrer en interférence avec la *régulation tutélaire* précédemment mise en place et les structures qui y opéraient. Les manques de cette politique de l'emploi appliquée aux services à domicile vont rapidement se révéler et appeler de nouvelles mesures qui petit à petit vont constituer une nouvelle forme de régulation que l'on qualifiera de *régulation concurrentielle subventionnée*. Les insuffisances et parfois les incohérences du cadre réglementaire, composé empiriquement en fonction des utilités reconnues à ces services, vont générer des préoccupations et des revendications. Le secteur associatif s'estime lésé par les nouvelles dispositions faisant la part trop belle à l'emploi direct. En effet, c'est cette forme d'emploi qui connaît la plus forte croissance et entre en concurrence avec les services associatifs. L'utilité sur laquelle s'appuie la nouvelle philosophie d'intervention des pouvoirs publics n'est plus une utilité sociale liée à la réduction des inégalités mais une utilité plus économique liée à la création d'emplois. Le secteur associatif est donc moins en phase avec cette nouvelle régulation, les publics actifs largement subventionnés, ne font partie des usagers que les associations ont l'habitude de servir.



La recherche d'une utilité économique fait que les entreprises privées vont désormais s'estimer légitimes pour y intervenir. Le secteur privé lucratif exprime ainsi par la voix du CNPF, qui crée en 1995 le SESP (syndicat des entreprises de services à la personne), sa capacité à développer cette nouvelle « industrie ».

### **2.3. La régulation concurrentielle subventionnée**

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, plusieurs modifications assez convergentes vont avoir lieu dans le cadre réglementaire. Elles ont pour objectif de continuer à soutenir le développement du secteur dans un cadre marchand subventionné mais davantage régulé. Cette *régulation concurrentielle subventionnée*, sans remettre en cause les réglementations précédentes va opérer sur la gamme de services concernés (entre autres, petit bricolage, jardinage, soutien scolaire) et va viser à améliorer la qualité de l'offre (mise en place d'un agrément public pour les organisations d'offre y compris les entreprises), à harmoniser la fiscalité et le statut des différentes formes d'offre (baisse de la T.V.A, extension aux organisations employeurs de certaines réductions de cotisations sociales, ouverture du statut mandataire aux entreprises), à diversifier les sources de financement (mise en place du titre-emploi-service, équivalent du ticket-restaurant pour la consommation de services à domicile) ou encore à mieux se préoccuper de certains besoins, avec la mise en place de l'APA (allocation personnalisée pour l'autonomie) des personnes âgées, et de la PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant).

Malgré ces tentatives de développement et d'homogénéisation, le secteur reste trop morcelé et les dispositifs trop peu connus, si bien que de nouvelles réflexions sont entamées en 2005, une nouvelle fois sous l'angle de la création d'emplois dont le rythme est toujours trop faible. La loi du 26 juillet 2005, dite *loi BORLOO*, tout en conservant les principes de régulation en vigueur depuis 1996 amène plusieurs évolutions significatives qui vont également viser à structurer le secteur et le promouvoir en le faisant gagner en lisibilité. Elle met en place le chèque-emploi-service-universel (CESU) qui résulte de la fusion du chèque-emploi-service, qui devient le CESU bancaire et du titre-emploi-service, devenu le CESU préfinancé désormais également utilisable dans le cadre de l'emploi direct. Elle introduit un crédit d'impôt pour les entreprises finançant des services à la personne pour leurs salariés. Elle crée et habilite des enseignes nationales, ayant en charge l'intermédiation entre l'offre et la demande et la structuration du secteur par regroupement d'acteurs au niveau national. Elle installe l'ANSP (Agence Nationale des Services à la Personne),

avec un conseil d'administration paritaire, à qui elle octroie des rôles de coordination, de promotion et de suivi du secteur.

Ce suivi du secteur permettra de le faire évoluer continuellement, y compris d'un point de vue règlementaire. Ainsi en 2007, une mesure réclamée de longue date pour des raisons d'équité (voir HADDAD [2003]), un crédit d'impôt pour les ménages non imposables vient compléter la réduction d'impôt<sup>3</sup>. D'un plafond équivalent à celui de la réduction d'impôt, il est toutefois limité aux ménages actifs, c'est-à-dire des ménages où les deux parents sont actifs ou des ménages monoparentaux où le parent est actif.

L'orientation du plan est clairement plus économique que sociale. Elle répond à une logique marchande et concurrentielle. Elle se situe également par certains aspects dans une vision industrialiste à en juger par sa filiation assez évidente avec les travaux du MEDEF : (CNPF, 1994) et de DEBONNEUIL et LAHIDJI (1998) et DEBONNEUIL et CAHUC (2004). L'utilité sociale à l'origine de l'intervention de l'Etat n'a pas disparue, mais elle passe clairement au second plan. La régulation comporte de surcroît une dimension territoriale, encore émergente à l'heure actuelle, à travers la nomination au sein des services départementaux déconcentrés de l'Etat d'un délégué territorial de l'ANSP, chargé de l'animation sectorielle et territoriale des services à la personne.

Au total, la dilution de l'utilité sociale dans cette nouvelle régulation fragilise la position des associations. Cependant, deux autres aspects de cette régulation peuvent constituer des leviers de repositionnement de l'ESS. En effet, d'une part les enseignes nationales de services à la personne sont l'occasion de nouer de nouveaux partenariats entre associations, mutuelles et banques coopératives. D'autre part, l'affirmation, même naissante, du territoire comme un niveau de régulation pertinent peut remettre en selle les associations dont l'ancrage territorial est souvent plus fort et plus ancien que celui des entreprises.

### **3. L'ESS FACE À LA DYNAMIQUE ET AUX TENSIONS ACTUELLES DU SECTEUR**

L'aperçu historique des modes de régulation montre l'ampleur des mutations des services à la personne et permet d'en comprendre la dynamique ainsi que le caractère inachevé du modèle de

---

<sup>3</sup> Un ménage peut utiliser la réduction d'impôt puis, si son impôt est devenu nul suite aux réductions, bénéficier du crédit d'impôt, le tout dans un plafond de 12 000 € de dépenses, augmenté de 1500 € par enfant ou personne dépendante à charge dans la limite de 15 000 €

développement actuel. Plusieurs tensions se jouent au sein de ce modèle. Nous en avons identifié trois qui interpellent l'utilité sociale et la place de l'ESS :

- tension entre solidarité et inégalités ;
- tension entre logique servicielle et logique industrielle ;
- tension entre niveau de régulation national et territorial.

L'avenir de l'ESS passe par un questionnement sur son positionnement au travers de sa capacité à répondre à ces cinq tensions.

### **3.1. Tension entre solidarité et inégalités**

Le développement de la solidarité lié aux services comportant la plus forte utilité sociale est à mettre en balance du creusement d'inégalités qu'a engendré d'autres types de créations de services à la personne, sous une logique économique et de création d'emplois.<sup>4</sup> Deux tendances à l'œuvre actuellement sont porteuses d'inégalités. Premièrement, le type d'emplois créés -moins d'une quinzaine d'heures par mois en moyenne, plus proche d'une dizaine d'heures dans le cadre de l'emploi direct (CHOL, 2007), engendre trop souvent de la précarité. Deuxièmement, l'accès aux services ne repose pas nécessairement sur des bases égalitaires. Si l'instauration du crédit d'impôts pour les particuliers non ou faiblement imposables permet de corriger en partie l'inégalité historique née de la création de la réduction d'impôts, il reste que ce crédit d'impôt n'est pas accessible dans les mêmes conditions que la réduction d'impôt. De surcroît, la dynamique que prend actuellement la création de structure d'offre, d'entreprises en particulier, mais également de développement de l'emploi direct, montre par des effets de polarisation autour des agglomérations, une tendance à une forte couverture des besoins, y compris des besoins sociaux, par les services en zones urbaines denses laissant un opérateur unique, toujours associatif, seul opérateur en zone rurale.

Dans ce contexte, les associations ont deux options. Soit elles investissent plus fortement les zones et les publics « rentables », de façon à pouvoir financer leurs interventions auprès des publics fragiles et dans les zones peu denses et mal desservies. Le risque ici est la dilution de leur projet et de leur identité associative. Soit leur stratégie passe par un dialogue avec les pouvoirs

---

<sup>4</sup> Voir sur ce point les entretiens donnés par Jean GADREY à l'Humanité (2005) et à l'Observatoire des inégalités (2006).

publics par lequel elles font reconnaître leur production supérieure d'utilité sociale qui doit se traduire par des dispositions juridiques et fiscales spécifiques. Pour cela, elles doivent être capables d'objectiver, de faire évaluer cette utilité sociale. Mais elles rameront à contre-courant étant donné qu'un des principes sur lesquels repose la régulation concurrentielle subventionnée est justement le traitement fiscal égal des différentes formes d'offres.

### **3.2. Tension entre logique servicielle et logique industrielle**

Cette critique a été principalement formulée par DU TERTRE (1999), pour qui la vision industrialiste portée par le patronat français (CNPFF [1994]) ou par des auteurs proches (DEBONNEUIL et LAHIDJI, 1998), (DEBONNEUIL et CAHUC, 2004).

DEBONNEUIL (1998, 2004) propose des processus de rationalisation industrielle inaptes à comprendre la complexité et la spécificité des services de proximité liées à leurs dimensions relationnelles, immatérielles et territoriales. La rationalisation industrielle est décrite comme inadaptée sur trois points. Premièrement, elle repose sur une rationalité exclusivement marchande, alors que la logique servicielle doit être capable d'articuler différentes rationalités, notamment non marchande, et par voie de conséquence différents acteurs, au-delà des entreprises privées. Deuxièmement, le caractère industriel implique un certain niveau de standardisation qui rentre en contradiction avec les aspects immatériels, c'est-à-dire non mesurables du service, et relationnels, c'est-à-dire personnalisés et participatifs au sein d'une relation de service. Troisièmement, la performance recherchée repose uniquement sur l'amélioration des gains de productivité au détriment d'autres registres tels la qualité ou la production d'externalités positives, notamment territoriales.

L'approche servicielle et ses caractéristiques semblent pouvoir avoir comme une des réponses pertinentes possibles, la participation d'OESS. Elles correspondent en effet à plusieurs dimensions évoquées plus haut comme co-substantielles au secteur : une rationalité non uniquement marchande, une approche non standardisée et plus relationnelle de la production de services et une prise en compte d'externalités, notamment territoriales. La correspondance principielle entre logique servicielle et ESS pouvant être ainsi établie, il reste à en incarner le contenu en réfléchissant aux pratiques actuelles de l'ESS dans les services à la personne.

L'ESS doit éviter un écueil important empiriquement constaté : celui de ne pas, ou pas suffisamment, faire vivre son projet et ses valeurs. Par exemple, avec l'appel d'air à la création de

structures engendré par le plan BORLOO, un certain nombre de créateurs d'entreprises au sens large, dont l'objectif est avant tout de créer leur propre emploi, vont se porter sur le statut associatif. Le problème est qu'ils le feront, non pas en fonction de l'utilité sociale qu'ils estimeraient plus forte dans le cadre associatif, mais en raison d'opportunités ouvertes par ce statut : lien avec les prescripteurs, possibilités supérieures de subventions ou de soutien. Ils optent alors pour le statut associatif mais non pour la gouvernance qui lui est consubstantielle.

Par ailleurs, et quelque part paradoxalement, le modèle des enseignes nationales, préconisé en premier lieu par les tenants d'une vision marchande et industrialiste des services à la personne peut être l'objet de nouvelles coopérations entre OESS. En effet, parmi les 14 enseignes actuellement habilitées, 4 réunissent exclusivement ou quasi-exclusivement des OESS :

- *France Domicile*, créé par l'UNA (Union nationale de l'aide à domicile), l'UNCCAS (Union nationale des Centres communaux d'action sociale) et La Mutualité Française ;
- *Personia*, créé par l'ADMR (Aide à domicile en milieu rural), le Crédit Mutuel et l'organisme de prévoyance AG2R ;
- *Fourmi verte*, créé par Familles Rurales, Groupama et la Mutualité sociale agricole
- *Serena*, créé par la Caisse d'épargne, la MACIF, la MAIF et la MGEN.

Les trois premières enseignes citées correspondent à des initiatives des trois grands réseaux associatifs présents sur le secteur, qui ont saisi par cette occasion la possibilité de renforcer leurs positions en créant des alliances avec des mutuelles d'assurances, des mutuelles de santé et des banques mutualistes. Cependant, le développement de ces enseignes n'est pas rapide, leur place et leur valeur ajoutée dans le secteur n'étant pas clairement établies. Quant à la quatrième enseigne citée, Serena, elle ne compte pas en son sein d'opérateurs de services à la personne, elle procède donc intégralement par référencement de structures d'offre pouvant répondre au besoin pour lequel elle est sollicitée. Dans ses pratiques de référencement, Serena ne fait pas de différence entre une association et une entreprise. De fait, elle ne se considère donc pas plus proche des prestataires issus de l'ESS pas plus que de leur utilité sociale théoriquement plus grande. La cohérence des principes et des valeurs de l'ESS est ici mise à mal.

### **3.3. Tension entre niveau de régulation national et territorial**

Plusieurs travaux convergent pour donner une profondeur théorique à la centralité de la dimension territoriale des services à la personne (DU TERTRE, 1999), (BARCET ET BONAMY, 1997, 1999), HADDAD (2003). Il ressort de ces travaux qu'une régulation pertinente ne peut ignorer l'ancrage territorial et doit articuler le local et le global. Ce qui pourrait être mieux appréhendé à un niveau territorial concerne certains aspects de la logique servicielle. Traités à ce niveau, les investissements immatériels, l'accumulation, la mutualisation et la diffusion des connaissances, essentielles pour la professionnalisation, pourraient bénéficier d'effets de proximité tenant compte des spécificités régionales. Le maillage territorial des administrations, des collectivités publiques, du service public de l'emploi, de l'éducation nationale et de certains opérateurs du secteur doivent faciliter les logiques coopératives locales. Le lien plus fort aux territoires des associations et de certaines coopératives doit alors être un atout pour ces structures.

On trouve plusieurs explications théoriques convaincantes du lien entre ESS et territoires chez COLLETIS, GIANFALDONI ET RICHEL-BATTESTI (2005). Ce lien apparaît notamment au niveau spatial et politique, où la gouvernance et la participation démocratique locale rapprochent les OESS des instances politiques de régulation territoriale, et au niveau cognitif où l'ESS est en situation de traiter des questions liées à l'acquisition-diffusion des connaissances et aux comportements des acteurs, y compris dans les dimensions hors-coûts. Les OESS apparaissent comme potentiellement productrices de ressources non marchandes et de confiance qui circule dans des réseaux sociaux dont elle est partie prenante.

Deux caractéristiques fortes de la dynamique sectorielle territoriale mettent l'ESS dans une position intéressante. D'une part, le foisonnement actuel du secteur crée des besoins forts d'accompagnement des offreurs : dans le démarrage de leur activité ou dans la consolidation de celle-ci. La plus grande tendance à la coopération, à la mutualisation de moyens en particulier au niveau territorial de l'ESS la place parmi les principaux acteurs de ces accompagnements, notamment à travers deux dispositifs : les DLA (dispositifs locaux d'accompagnement), soutenant essentiellement des associations, et les coopératives d'activités et d'emploi, intervenant dans l'aide à la création de petites entreprises.

D'autre part, l'habitude de l'ESS du dialogue institutionnel doit lui permettre de le faire vivre dans le cadre de l'animation territoriale prévue par l'ANSP. Ce dialogue pourrait permettre à l'ESS de peser sur le mode de gouvernance territoriale en lui donnant une dimension partenariale

forte, reconnaissant notamment la centralité de l'utilité sociale à la fois des services à la personne et des acteurs de l'ESS.

## **CONCLUSION**

La place qu'occupent les associations dans les services à la personne est parfois considérée comme une phase transitoire de l'histoire en attendant que l'ouverture du secteur au marché y attire une offre plus performante. Jusqu'à présent et à travers les différentes phases de régulation, les associations ont gardé une place centrale, mais la nouvelle dynamique du secteur, plus marchande et plus concurrentielle, vient la remettre en cause, notamment en accordant une moindre importance à l'utilité sociale.

Cependant, l'ESS dispose de plusieurs atouts dans le contexte actuel où plusieurs dimensions des services à la personne sont irréductibles à une logique entièrement marchande : le lien aux solidarités, la nature servicielle de l'activité et l'ancrage territorial. Non pleinement intégrées, ces dimensions se transforment en tensions, tensions que l'ESS peut contribuer à résoudre, à condition de penser un (re)positionnement de son modèle de développement autour de deux axes principaux. Le premier a trait à l'utilité sociale qui doit être évaluable et prendre en compte l'ensemble des enjeux sociaux du secteur, notamment les questions cruciales d'accès au service, de qualité servicielle et de qualité des emplois. Le second concerne la logique de partenariats à la fois territoriaux avec une pluralité d'acteurs, et au sein de l'ESS en s'appuyant sur la force de ses réseaux et de ses grandes organisations.

L'ESS pourra alors mieux se situer dans la dynamique actuelle du secteur, en participant notamment à l'émergence d'une nouvelle gouvernance territoriale et participative des services à la personne.

**BIBLIOGRAPHIE**

- BARCET A., BONAMY J. (1999), « Local Services : conditions for the development of the market », *The Service Industries Journal*, vol. 9, n°1, January, p. 80-95.
- BARCET A., BONAMY J. (1997), « Les services de proximité à la recherche d'un modèle », *Revue d'économie industrielle*, n°80, 2ème trim, p. 129-142.
- CHOL A. (2007), « Les services à la personne en 2005 : la poussée des entreprises privées », *DARES, Collection premières synthèses*, n°20.1, mai.
- CONSEIL NATIONAL DE LA VIE ASSOCIATIVE (1996), *Avis sur l'utilité sociale des associations*, Bilan de la vie associative 1994-1995.
- CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANÇAIS (1994), *Les services à la personne. Services aux consommateurs et services de proximité : des marchés à développer par l'innovation dans l'offre et par le professionnalisme des intervenants*, Rapport du groupe de travail « Services à la personne », Comité de liaison des services, avril.
- DEBONNEUIL M., CAHUC P. (2004), *Productivité et emplois dans le tertiaire*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, Paris, n°49, mai.
- DEBONNEUIL M., LAHIDI R. (1998), « Services de proximité, Etat et marché » in *Emplois de proximité*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, Paris, n°12, décembre, p.41-60.
- GADREY J. (2005), Identification et mesure de l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire, *Séminaire de l'Institut d'Economie Sociale*, 10 février.
- HADDAD P. (2004), « Quel développement des services de proximité ? Retour sur quinze ans de débats et de politiques publiques » in *Economies et Sociétés, série EGS*, n°6, p. 1657-1677, octobre 2004.
- HADDAD P. (2003), *La régulation des services de proximité, marchés, institutions, organisations*, Thèse de doctorat, Université Paris Nord, septembre.
- HUMANITE L' (2005), « Jean-Louis Borloo sert les plus riches, entretien avec Jean Gadrey », 17 février 2005.
- OBSERVATOIRE DES INEGALITES (2006), « Emplois domestiques : les gagnants sont encore les ménages aisés, entretien avec Jean Gadrey », 1er mars 2006.
- TERTRE C. DU. (1999), « Les services de proximité aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée ? » in *L'année de la régulation*, vol. 3, Editions La Découverte, Paris, p. 213-240.
- TERTRE C. DU, LAVILLE J.L. (1997), « Solvabiliser la demande de services de proximité : le cas des services aux personnes », *Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail dans la région Nord-Pas de Calais*, Décembre.