

L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE FACE AUX MUTATIONS DES SERVICES À LA PERSONNE

par Patrick Haddad*

Cet article analyse la place de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans les services à la personne en France. Historiquement centrale et construite autour d'un objectif partagé avec les pouvoirs publics de recherche commune d'utilité sociale, cette place est aujourd'hui mise en cause par une régulation de plus en plus marchande et concurrentielle. Pour autant, l'utilité sociale n'est pas absente du développement actuel de ces services, dont le modèle n'est pas stabilisé, mais elle évolue autour de différentes dimensions, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles réflexions quant au positionnement de l'ESS.

* Professeur associé d'économie à l'université d'Angers, Imis Esthua.
Mél.: patrick.a.haddad@gmail.com.

Les services à la personne sont en phase de profonde mutation. Si le secteur s'est historiquement constitué sous la double impulsion des pouvoirs publics et du milieu associatif, la dynamique actuelle, consécutive au plan de développement des services à la personne de 2005, relancé en 2009, modifie la configuration du secteur en créant des incitations à l'entrée de nouveaux acteurs, notamment d'entreprises privées. Ces plans viennent amplifier la logique en vigueur depuis les années 80, selon laquelle le législateur s'intéresse d'abord à ces services pour leur capacité à créer des emplois. 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 par la prise en charge de personnes fragiles.

L'objet de cet article est d'analyser, notamment à partir de la notion d'utilité sociale et de ses différentes dimensions, la place de l'économie sociale et solidaire (ESS) et le type de développement qu'elle est capable de porter dans le secteur. D'un point de vue méthodologique, afin de relayer certaines expériences de terrain intéressantes, nous utilisons deux études auxquelles nous avons participé au sein du cabinet Brigitte Croff Conseil et Associés en 2008 et 2009. La première portait sur une analyse du secteur des services à la personne dans la région Pays de la Loire pour le compte de la préfecture de région et de la direction régionale du travail ; la seconde, à la demande de l'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avisé), avait pour objet la capitalisation d'accompagnements de structures

de services à la personne réalisés dans le cadre des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA; voir www.avise.org).

Dans le déroulé de cet article, nous nous interrogeons d'abord sur la notion d'utilité sociale dans les services à la personne et au sein des OESS, des associations en particulier. Puis nous retraçons l'évolution des services à la personne et de la place l'ESS en leur sein, toujours en lien avec l'utilité sociale. Enfin, nous questionnons le positionnement de l'ESS dans la dynamique actuelle du secteur et sa capacité à répondre aux nouvelles problématiques qui s'y posent.

L'utilité sociale comme déterminant de la place de l'ESS dans les services à la personne

La pluralité des utilités des services à la personne

La pluralité des formes d'offre, des réglementations et des financements relatifs aux services à la personne constitue une particularité importante de ce secteur. Cette pluralité s'explique en partie par les différentes utilités que peuvent produire les services à la personne. En première analyse, et si l'on s'en tient aux utilités qui expliquent les principaux financements des services, on peut en distinguer trois :

- l'utilité sociale, liée à la réduction des inégalités par le financement de services aux personnes fragilisées (personnes âgées ou dépendantes, petite enfance) ;
- l'utilité économique, liée au développement du secteur en général ;
- l'utilité privée, que retire le bénéficiaire direct du service ou le ménage auquel il appartient.

Les deux premières utilités justifient l'intervention de l'Etat et des collectivités publiques et les financements qu'ils affectent au secteur. Il convient également de noter que les effets utiles des services à la personne, qu'ils soient économiques, sociaux ou privés, ont une dimension territorialisée (Du Tertre, 1999). Cette dimension fait partie des enrichissements que l'on peut apporter à l'analyse de l'utilité. La réflexion sur l'utilité sociale, concept protéiforme et non stabilisé, mérite d'être approfondie au-delà de la question de la prise en charge des publics fragiles, notamment pour mieux examiner le champ d'activité, le positionnement et le modèle de production que l'ESS peut porter dans les services à la personne. Les travaux sur l'utilité sociale de l'ESS et des associations en particulier peuvent servir de base à cette réflexion.

L'utilité sociale des associations

Le postulat selon lequel les associations et l'ESS en général seraient par nature productrices d'une utilité sociale supérieure à celle des acteurs du privé lucratif a aujourd'hui besoin d'être objectivé. Ainsi, selon Demoustier (2004), « *les statuts basés sur la non-lucrativité ou la lucrativité limitée étaient, depuis le début du siècle, les garants de l'utilité sociale*

de ces organisations. Aujourd'hui, du fait de l'hétérogénéité croissante des organisations qu'ils abritent, ils ne sont plus suffisants pour rendre compte précisément de l'apport de ces organisations à la société et des caractéristiques des modes de gestion ». Les services à la personne n'échappent pas à cette tendance et la problématique de l'évaluation, notamment parce que le secteur rassemble des opérateurs fort divers, se pose de façon accrue.

L'évaluation doit s'appuyer sur une analyse préalable des contours et du contenu de l'utilité sociale. Gadrey (2005), élaborant lui-même sa typologie à partir d'une synthèse de nombreux travaux, notamment le rapport du Conseil national de la vie associative (CNVA, 1996), établit cinq dimensions possibles de l'utilité sociale (*encadré 1*).

Au regard des cinq dimensions, nous sommes dans une acception extensive de l'utilité sociale, incluant non seulement des dimensions économiques et sociales, mais également des dimensions citoyennes, démocratiques, territoriales et environnementales. Partant de là, l'auteur propose que l'utilité sociale serve de marqueur établissant la frontière entre l'économie privée lucrative et l'économie sociale, ce qui, par construction, exclut la possibilité que des entreprises privées lucratives soient productrices d'utilité sociale.

Si cette approche peut apparaître quelque peu principielle et radicale en attribuant l'exclusivité de la production d'utilité sociale aux OESS, elle permet néanmoins d'élargir le spectre de ce que peut recouvrir l'utilité sociale. Il est ainsi possible d'utiliser cette analyse comme une grille de lecture du positionnement des OESS par rapport au secteur privé lucratif, sans pour autant exclure ce dernier de toute production d'utilité sociale.

L'ensemble des dimensions avancées par Gadrey (2005) doivent en effet pouvoir être produites par des entreprises privées, à l'exception probablement de la démocratie participative, dont on voit mal comment ce type d'organisation où le pouvoir de décision est lié à la détention de capital



Encadré 1 Les cinq dimensions de l'utilité sociale selon Gadrey

1. L'utilité sociale à forte composante économique, y compris le développement économique et social territorial.
2. La lutte contre l'exclusion et les inégalités, le développement humain et le développement durable.
3. Le lien social de proximité et la démocratie participative.
4. L'innovation sociale et solidaire.
5. L'utilité sociale interne avec des effets possibles de « contagion » externe.

Source : Gadrey, 2005.

pourrait se saisir. Une entreprise qui remplit une ou plusieurs de ces dimensions peut être considérée comme une « entreprise sociale » au sens de Laville et Nyssens (2001), qui à travers ce concept essaient de modéliser l'existence empiriquement constatée d'entreprises privées à but lucratif soucieuses des effets de leur production au niveau social et environnemental. Evaluer l'utilité sociale d'une entreprise privée s'apparente également aux démarches de mesure de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) que l'ESS a souvent initiées et qui incluent, c'est notamment ce qui fonde leur intérêt, les entreprises dans leur champ d'évaluation⁽¹⁾.

Si l'on ne peut exclure *a priori* les entreprises de la production d'utilité sociale, il n'en demeure pas moins que la sensibilité des associations à la production d'utilité sociale apparaît en règle générale plus forte que celle des entreprises. C'est le cas dans les services à la personne, où 80 % des associations disposent de l'agrément qualité, requis pour les services auprès de personnes fragiles⁽²⁾, et 20 %, de l'agrément simple, tandis que ces deux pourcentages s'inversent quant il s'agit d'entreprises (Ineum Consulting, 2007).

Il reste donc que 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 elle-même dépendante des choix de société incarnés par la régulation sectorielle mise en place, comme le montre l'évolution historique du secteur.

(1) Voir sur ce sujet les articles de Capron et Leseul (1997), de Persais (2006), ainsi que les travaux du Centre des jeunes, des dirigeants, des acteurs de l'économie sociale (www.cjdes.org).

(2) Sans que l'agrément qualité se traduise mécaniquement et systématiquement par de la production d'utilité sociale, nous considérons qu'il constitue un indicateur de recherche d'utilité sociale du fait que les services requérant l'agrément qualité relèvent de l'aide à domicile aux personnes fragiles (personnes âgées ou handicapées, enfants de moins de 3 ans) financée en grande partie par des fonds publics au nom de la solidarité nationale.

L'évolution de la régulation des services à la personne et la place de l'ESS

A partir des travaux de Laville (1992), de Du Tertre et Laville (1997), de Du Tertre (1999) et d'Haddad (2003, 2004), il est possible de distinguer trois phases correspondant à des types différents de régulation publique des services à la personne. Chaque type de régulation va s'appuyer sur la recherche de différentes utilités. Au fil du temps, différentes dimensions de l'utilité sociale vont apparaître et interpeller l'ESS.

La régulation tutélaire et l'aide à domicile

La première phase d'intervention publique s'inscrit dans le cadre des politiques sociales d'après-guerre et crée le secteur de l'aide à domicile pour des personnes fragilisées (familles en difficulté, personnes âgées ou handicapées). On qualifie cette régulation de tutélaire, au sens où l'Etat exerce une quasi-tutelle sur l'offre, en particulier dans son financement, qui repose très majoritairement sur les caisses de sécurité sociale. Aux côtés des centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations sont les principaux prestataires de l'aide à domicile.

L'utilité sociale a une place prépondérante dans cette régulation qui vise à pallier les situations de fragilité ou de perte d'autonomie. 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 afin de servir équitablement toutes les populations. Cependant, le pouvoir tutélaire exercé par l'Etat peut parfois conduire à une dispersion des valeurs et de la poursuite du projet associatif, en particulier dans son autonomie (Eme, 2005). D'autres fois au contraire, une marge de manœuvre importante est laissée aux associations dans la mise en œuvre de réponses à des besoins solvabilisés par des fonds publics. La centralité de l'utilité sociale liée à la prise en charge des personnes fragiles, fondatrice à la fois des dispositifs publics et de l'intervention des associations dans ce secteur, fait que dans cette période les associations sont très largement en phase avec le mode de régulation en vigueur.

Dérégulation et régulation d'insertion

Une deuxième phase de régulation démarre au milieu des années 80 sous l'angle de la politique de l'emploi. Elle va procéder de deux façons. D'une part, elle va consister à simplifier administrativement et à subventionner par le jeu de déductions fiscales l'emploi d'un particulier par un autre. Sera notamment mise en place en 1991 la réduction d'impôt de 50 % des sommes dépensées pour le recours aux emplois familiaux. Il s'agira d'une forme de dérégulation visant à rapprocher les conditions d'emploi dans la sphère formelle des pratiques courantes de la sphère informelle par le recours au travail non déclaré. D'autre part, dans cette même phase, une régulation d'insertion va favoriser l'intégration de personnes en difficulté sur le marché du travail en créant les associations intermédiaires (AI), qui vont particulièrement s'investir dans le champ des services à domicile auprès des ménages actifs. Ces services sont considérés comme parmi les plus accessibles pour les demandeurs d'emploi en situation de fragilité économique et sociale, pour lesquels est spécifiquement créé le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE). C'est une deuxième dimension de l'utilité sociale, liée à l'insertion des travailleurs en difficulté, qui est recherchée dans le développement des services à la personne.

Du point de vue des bénéficiaires, 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, dont la qualité est cependant décrite comme faible (Croff, 1994 ; Causse, Fournier, Labruyère, 1998 ; Haddad, 2008 ; Devetter, Jany-Catrice, Ribault, 2009). 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 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 privilégiant l'emploi direct, car c'est la forme d'emploi qui connaît la plus forte croissance. Au-delà du développement de l'IAE,

le secteur associatif est moins en phase avec cette nouvelle régulation, les services aux actifs, dont l'utilité sociale est moins perceptible, ne faisant pas partie des services « traditionnels » des associations d'aide à domicile.

La recherche d'une utilité plus 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 Syndicat des entreprises de services à la personne (Sesp), sa capacité à développer cette nouvelle « industrie ».

La régulation concurrentielle subventionnée

Pour aller plus loin dans le développement de ces activités, à partir du milieu des années 90, les premiers signes d'une régulation concurrentielle subventionnée vont apparaître. Il s'agira de favoriser l'entrée de nouveaux offreurs et notamment d'entreprises privées dans le secteur, de traiter équitablement sur le plan de la fiscalité les différentes formes d'offre et de rechercher de nouveaux supports et moyens de financement des services, notamment en solvabilisant la demande *via* l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) ⁽³⁾ pour les personnes dépendantes et, pour les actifs, par l'implication des entreprises financeurs potentiels de services pour leurs salariés. L'utilité recherchée dans ce dernier cas correspond à la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, facteur de qualité de vie pour les actifs ayant recours aux services et de disponibilité au travail des salariés pour les entreprises qui les financent.

La réglementation visera également à recomposer les différents sous-secteurs dans un nouveau périmètre sectoriel élargi, intégrant notamment le soutien scolaire, le bricolage, le jardinage et la livraison à domicile. Enfin, des formes de structuration et de professionnalisation du secteur seront recherchées à travers la mise en place d'agrément publics des structures d'offre et de certifications qualité.

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 à le promouvoir en le faisant gagner en lisibilité. Elle fait entrer dans la loi la terminologie « services à la personne » et y inclut de nouvelles activités telles que l'assistance informatique ou le gardiennage. Elle met en place le chèque emploi service universel (Cesu) ⁽⁴⁾, qui vise à la fois la simplification administrative et la possibilité de mutualiser différents financements. 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'Agence nationale des services à la personne (ANSP), avec un conseil d'administration

(3) L'APA n'est pas principalement pensée comme un dispositif visant à développer les services à la personne, mais le principe de « libre choix » laissé à l'usager s'inscrit dans la logique d'une régulation concurrentielle subventionnée.

(4) Le Cesu résulte en fait de la fusion de deux instruments pré-existants : le chèque emploi service, mis en place en 1993, qui sert à simplifier administrativement l'embauche d'un particulier par un autre, et le titre emploi service, équivalent du ticket-restaurant pour la consommation de services à la personne, instauré en 1996.

paritaire, à qui elle octroie des rôles de coordination, de promotion et de suivi du secteur. L'ANSP est représentée dans les départements par des délégués territoriaux. Ce suivi du secteur permettra de le faire évoluer continuellement, y compris d'un point de vue réglementaire. Ainsi en 2007, un crédit d'impôt pour les ménages non imposables vient compléter la réduction d'impôt⁽⁵⁾.

(5) 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 adultes sont actifs ou des ménages monoparentaux où l'adulte est actif. 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 euros de dépenses, augmenté de 1 500 euros par enfant ou personne dépendante à charge dans la limite de 15 000 euros.

L'orientation du plan est plus économique que sociale. Elle s'inscrit dans une logique marchande et concurrentielle, tout en accentuant la mobilisation de fonds publics. Elle se situe également par certains aspects dans une vision industrialiste, à en juger par sa filiation avec les travaux du Medef (CNPF, 1994) et ceux de Debonneuil et Lahidji (1998) et de Debonneuil et Cahuc (2004).

Les effets conjugués du plan Borloo et de la montée en puissance de l'APA ont soutenu la croissance du secteur ces dernières années : + 16,6 % d'heures travaillées en trois ans (*tableau 1*), soit une moyenne annuelle de + 5,5 %. Si cette croissance a été portée par les différentes formes d'offre, c'est l'explosion du volume d'heures réalisé par les entreprises qui est le plus notable (+ 390 % en trois ans), même si au total elles ne produisent que 4 % des heures du secteur.

En 2008, toujours selon ce même observatoire, le nombre total de salariés s'élève à 1 663 000 pour un nombre d'emplois en équivalents temps plein (ETP) de 557 000, ce qui signifie que la durée moyenne du travail par salarié est d'environ un tiers temps.

L'utilité sociale à l'origine de l'intervention de l'Etat n'a pas disparu avec le plan Borloo, mais elle passe plutôt au second plan, si bien que cette nouvelle régulation pourrait fragiliser la position des associations. Empiriquement, on constate que cette fragilisation est relative, du moins à l'heure

Tableau 1
Nombre d'heures travaillées dans les services à la personne
(en millions)

	Associations		Entreprises		Emploi direct*		Total	
2005	250,8	37 %	6,4	1 %	421,8	62 %	679	100 %
2008**	276,4	35 %	31,4	4 %	486	61 %	792	100 %
Variation 2005-2008	+ 10,2 %		+ 390 %		+ 15,2 %		+ 16,6 %	

* Hors contrat de mandat (statut mandataire comptabilisé avec les entreprises et les associations) et hors assistantes maternelles.

** Estimations.

Source : calculs à partir des données de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne (www.servicessalapersonne.gouv.fr).

actuelle. Elle soulève cependant des interrogations pour l'ESS, exprimées par exemple dans le rapport de 2008 de Devetter, Fraïsse, Gardin Gounouf, Jany-Catrice et Ribault pour la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (Dièses) : *L'aide à domicile face aux services à la personne, mutations, confusions, paradoxes*. Mais au-delà des constats relatifs aux effets déstabilisateurs de la régulation actuelle, il convient de s'intéresser également aux leviers que pourraient offrir les mutations en cours du secteur pour un repositionnement de l'ESS.

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 développement. Certaines tensions se jouent au sein de ce modèle, qui apparaît au croisement de plusieurs logiques économiques et institutionnelles.

Un modèle de développement en tension

On peut identifier trois tensions principales au sein des services à la personne, qui appellent des régulations pour que le secteur puisse se développer durablement.

Tension entre solidarité et inégalités

Les régulations privilégiant le développement quantitatif sur le qualitatif peuvent être génératrices d'inégalités⁽⁶⁾. Ces inégalités se développent de trois façons. Premièrement, le type d'emploi créé 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'impôt pour les particuliers non ou faiblement imposables permet de corriger en partie l'inégalité historique née de la création de la réduction d'impôt, il reste que ce crédit d'impôt n'est pas accessible dans les mêmes conditions que la réduction d'impôt⁽⁷⁾. Troisièmement, la dynamique actuelle de l'offre, en particulier la création d'entreprises privées, montre par des effets de polarisation autour des agglomérations une tendance à un fort développement de services, y compris des services aux personnes fragiles, en zones urbaines denses et à hauts revenus, laissant souvent un opérateur unique, associatif, en zone rurale et/ou une association intermédiaire en zone urbaine sensible (Brigitte Croff Conseil et Associés, 2008⁽⁸⁾).

Tension entre logique servicielle et logique industrielle

Selon certaines visions du secteur qui ont notamment influencé le plan Borloo (CNPF, 1994 ; Debonneuil et Lahidji, 1998 ; Debonneuil et Cahuc, 2004), c'est l'« industrialisation » du secteur qui permettra d'en assurer l'essor. Cependant, ces visions sont contestées, en considérant que les services à la personne ne sont pas des marchandises standardisables

(6) Voir sur ce point les entretiens donnés par Jean Gadrey à *L'Humanité* (2005) et à l'Observatoire des inégalités (2006).

(7) Le crédit d'impôt est réservé aux ménages dont les deux membres sont actifs.

(8) L'étude sur les Pays de la Loire montre que 60 % des entreprises créées sous forme de franchises ou d'agences sont implantées dans les trois principales agglomérations : Nantes, Angers et Le Mans, alors que ces dernières abritent 30 % de la population régionale.

et que par conséquent l'industrialisation risque de déboucher sur une impasse économique et sociale. Cette critique a été principalement formulée par Du Tertre (1999). Selon l'auteur, ces approches proposent des processus de rationalisation industrielle ne prenant pas suffisamment en compte la complexité et la spécificité des services à la personne 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 marchandes, et par voie de conséquence différents acteurs, au-delà des entreprises privées. Deuxièmement, le caractère industriel implique un certain niveau de standardisation qui entre en contradiction avec les aspects immatériels, non mesurables, du service et relationnels, 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 que la qualité, dans ses dimensions relationnelles en particulier, ou la production d'externalités positives, notamment territoriales. Or ce modèle de rationalisation industrielle a tendance à se développer actuellement à travers certaines entreprises privées qui cherchent à minimiser les coûts, en particulier ceux liés à la main-d'œuvre, par une taylorisation accrue et une parcellisation des tâches, au détriment de la professionnalisation (Devetter et Rousseau, 2007 ; Brigitte Croff Conseil et Associés, 2008).

Tension entre niveaux de régulation national et territorial

Les principales politiques publiques se décident au niveau national, notamment pour des questions d'égalité territoriale, alors que la coordination entre agents, et donc le développement du secteur, se fait sur des marchés de services et des marchés du travail locaux. Une tension peut apparaître si la régulation nationale apparaît trop descendante et laisse peu de place aux initiatives locales ou si, au contraire, elle n'introduit pas suffisamment de normes de qualité ou de mécanismes redistributifs permettant de pallier les inégalités territoriales.

Il ressort des travaux analysant la dimension territoriale des services à la personne (Du Tertre, 1999 ; Barcet et Bonamy, 1997, 1999 ; Haddad, 2003 ; Commissariat général du Plan, 2005) que ce qui pourrait être mieux appréhendé à ce niveau, où se produisent des effets de proximité, concerne les investissements immatériels, l'accumulation, la mutualisation et la diffusion des connaissances, essentielles pour la professionnalisation et la co-construction de l'offre et de la demande. Le maillage territorial des collectivités et administrations publiques, d'une part, et celui des opérateurs du secteur, notamment ceux de l'ESS, d'autre part, doivent faciliter les logiques coopératives locales et l'avènement d'une gouvernance territoriale. Cette gouvernance territoriale des services à la personne reste aujourd'hui assez largement à construire, avec pour complexité supplémentaire l'existence de deux niveaux de régulation publique

cohabitant au niveau départemental de façon plus ou moins articulée ou au contraire antagoniste : les délégués territoriaux de l'ANSP ont la charge du développement du secteur, tandis que la régulation de l'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées est dévolue aux conseils généraux.

Quelle stratégie de positionnement pour l'ESS ?

La dynamique actuelle du secteur, marquée par la montée en puissance du privé lucratif soutenue par des fonds publics, ouvre également des perspectives de développement de services, de recherche de nouvelles utilités et de regroupement d'acteurs. Ce faisant, elle interpelle l'ESS à plusieurs niveaux : son modèle de production, la coopération entre OESS et sa participation à la gouvernance territoriale.

Le modèle de production

Le modèle de production de l'ESS comporte en principe des spécificités qui la rendent plus encline à produire de l'utilité sociale, mais aussi à proposer un modèle de production alternatif à celui de l'industrialisation. La rationalité non uniquement marchande, l'approche non standardisée et plus relationnelle de la production de services et une prise en compte des externalités, notamment territoriales, peuvent constituer les fondements de ce modèle alternatif. Mais au-delà des principes, des démarches d'évaluation sont nécessaires. Des certifications existent dans les services à la personne (la norme Afnor X056, initiée par le secteur associatif, le référentiel Qualicert, initié par les entreprises), mais il s'agit de démarches procédurales ne traitant pas ou peu les aspects sociaux, au sens de la RSE. Le secteur associatif, l'ESS de façon plus générale, pourrait initier des démarches de « label RH », voire de RSE, dans les services à la personne.

A titre d'illustration, on peut citer la démarche initiée par plusieurs acteurs de l'ESS dans le département du Rhône : l'Association lyonnaise pour l'insertion économique et sociale (Allies), l'organisme de prévoyance Réunica et le dispositif local d'accompagnement (DLA), en partenariat avec le conseil régional de Rhône-Alpes. Cette démarche consistait en un accompagnement collectif, touchant à la fois des associations et des entreprises à but lucratif, portant sur la fonction d'encadrement intermédiaire. Elle répondait à des besoins de stabiliser la fonction d'encadrement et de sécuriser les parcours professionnels des intervenants et consistait en l'animation d'ateliers thématiques concernant la conception d'un référentiel métier, l'élaboration d'outils de GRH (recrutement, évaluation, rémunérations) et l'amélioration des pratiques de management et d'encadrement d'équipes. Suite à cela, l'idée de la mise en place d'un label RH a été proposée au sein du collectif de partenaires formé à cette occasion et est actuellement en gestation (Brigitte Croff Conseil et Associés, 2009).

La dynamique partenariale au sein de l'ESS

Quelque peu 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 quatorze enseignes actuellement habilitées, quatre réunissent exclusivement ou quasi exclusivement des OESS :

- France Domicile, créée par l'Union nationale de l'aide à domicile (UNA), l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) et la Mutualité française (FNMF) ;
- Personia, créée par l'Aide à domicile en milieu rural (ADMR), le Crédit mutuel et l'organisme de prévoyance AG2R ;
- Fourmi verte, créée par Familles rurales, Groupama et la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- Serena, créée par la Caisse d'épargne, la Macif, la Maif et la MGEN.

Cette dernière 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. Comme Serena s'adresse aux clients de ses actionnaires (banques et mutuelles), qui sont principalement des actifs, dans ses pratiques de référencement, elle travaillera plus souvent avec des entreprises qu'avec des associations, les premières étant, nous l'avons vu, plus souvent que les secondes positionnées sur des publics actifs. Les principes et les valeurs de l'ESS ne se traduisent donc pas ici par une coopération entre ces acteurs, alors que des complémentarités fortes existent potentiellement, les banques et les mutuelles apportant un portefeuille de sociétaires et une capacité de financement, les associations un savoir-faire dans la production de services.

Quant aux trois premières enseignes citées, elles correspondent à des initiatives des trois grands réseaux associatifs historiquement 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 coopératives. Cependant, la pénétration des enseignes dans le secteur se fait en général péniblement, leur place et leur valeur ajoutée dans le secteur n'étant pas clairement établies. De surcroît, pour ces trois enseignes créées par des réseaux associatifs anciens, qui sont aujourd'hui concurrencés par le secteur privé lucratif, un dilemme existe en termes de notoriété entre la promotion du nom du réseau et de celui de l'enseigne. Le manque principal dans la stratégie des enseignes reste l'implantation et l'implication territoriales, niveau auquel les enseignes de l'économie sociale devront nécessairement investir si elles veulent exister dans la durée.

La participation à la gouvernance territoriale

Colletis, Gianfaldoni et Richez-Battesti (2005) montrent que deux problématiques apparaissent quant au lien entre territoires et économie sociale et solidaire. La première a trait aux implications de la connaissance et des valeurs sur la coordination des acteurs de l'ESS, la seconde concerne la gouvernance locale.

La problématique de la connaissance et de sa diffusion au niveau territorial se joue dans des logiques de coopération et de mutualisation.

Ces logiques sont particulièrement importantes face à l'effervescence actuelle de l'offre dans les services à la personne, dont résultent de forts besoins d'accompagnement des entrepreneurs dans le démarrage de leur activité ou dans sa consolidation. L'ESS fait partie des principaux acteurs de ces accompagnements, notamment à travers deux dispositifs : les dispositifs locaux d'accompagnement, soutenant essentiellement des associations, et les coopératives d'activités et d'emploi (CAE), intervenant dans l'aide à la création de petites entreprises.

La question de la gouvernance territoriale s'inscrit dans la perspective d'« un nouveau paradigme en émergence qui permettrait de repenser les rapports entre l'Etat, le marché et la société civile » (Levesque, 2003) ou encore de la refondation d'un *welfare mix*. Dans les services à la personne, l'ESS peut participer activement à l'animation territoriale prévue par l'ANSP et être partie prenante de la gouvernance territoriale. Empiriquement (Brigitte Croff Conseil et Associés, 2008), on constate dans les départements où des « plateformes de services aux particuliers » se sont durablement constituées, comme dans le Maine-et-Loire, avec Anjou Domicile, ou encore au niveau régional, comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où un « pôle services à la personne » s'est monté, que ces structures associatives sont souvent devenues des acteurs incontournables de la gouvernance territoriale sur lesquels s'appuient largement l'ensemble des pouvoirs publics territoriaux : délégués ANSP, conseils généraux et conseils régionaux.

Conclusion

Dans le contexte actuel des services à la personne, l'ESS n'est pas uniquement remise en cause, elle dispose également d'atouts face à la nécessité prégnante de produire de l'utilité sociale dans ses multiples dimensions. A une première dimension de l'utilité sociale liée à la prise en charge des personnes fragiles, se sont progressivement ajoutées d'autres dimensions, liées à l'insertion sur le marché du travail de personnes en difficulté, à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, ainsi qu'au soutien à la création d'activités locales, le tout dans un lien fort au territoire. Le plan II de développement des services à la personne, en cours d'application, s'inscrit dans la lignée du premier, mais comporte également certaines dimensions sociales ou environnementales, comme l'extension du champ des activités à l'aide aux aidants familiaux, au soutien scolaire en mini-groupes dans les zones urbaines sensibles ou encore à l'« audit éco-habitat », qui probablement offrent autant d'opportunités à saisir pour l'ESS.

Pour progresser dans la production d'utilité sociale multidimensionnelle et répondre aux problématiques qualitatives du secteur, l'ESS doit repenser son positionnement autour de trois axes principaux. Le premier est lié au modèle de production qu'elle doit être capable de mettre en place, de promouvoir et d'évaluer. Le deuxième concerne la logique

de partenariat entre acteurs de l'ESS dont les complémentarités potentielles ne jouent pas à plein aujourd'hui. Enfin, la participation à la gouvernance territoriale constitue un champ d'investissement majeur pour le secteur associatif et l'ESS en général. Ce champ d'investissement encore émergent aujourd'hui et que l'on peut observer à travers certaines initiatives territoriales permettrait à l'ESS de ne pas être uniquement dans une posture défensive de pans de régulation tutélaire dans un univers concurrentiel, mais de se constituer en acteur central de la dynamique sectorielle et territoriale à venir. ●

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, 2^e trim., p. 129-142.

Brigitte Croff Conseil et Associés, 2009, *Capitalisation des pratiques professionnelles et des connaissances produites dans le cadre du dispositif d'appui aux activités et services d'utilité sociale, synthèse des monographies d'expériences dans l'accompagnement des associations de services à la personne par les DLA*, rapport pour l'Avisé.

Brigitte Croff Conseil et Associés, 2008, *Etude à caractère prospectif et opérationnel sur les services à la personne en Pays de la Loire*, Sgar et DRTEFP des Pays de la Loire, décembre.

Capron M., Leseul G., 1997, « Pour un bilan sociétal des entreprises », *Recma*, n° 266.

Causse L., Fournier C., Labruyère C., 1998, *Les aides à domicile, des emplois en plein remue-ménage*, Paris, Syros, « Alternatives sociales ».

Colletis G., Gianfaldoni P., Richez-Battesti N., 2005, « Economie sociale et solidaire, territoires et proximité », *Recma*, n° 296, mai.

Commissariat général du Plan, 2005, *Développer l'offre de services à la personne*, « Cahiers du Plan », n° 4, La Documentation française, mai.

Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), 2008, *Les services à la personne*, rapport n° 8, janvier.

Conseil économique et social (CES), 2007, *Le développement des services à la personne*, rapporteur Verollet Y., février.

Conseil national de la vie associative (CNVA), 1996, « Avis sur l'utilité sociale des associations », *Bilan de la vie associative, 1994-1995*.

Conseil national du patronat français (CNPF), 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.

Croff B., 1994, *Seules, genèse des emplois familiaux*, Paris, Métailié.

Debonneuil M., Cahuc P., 2004, *Productivité et emplois dans le tertiaire*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, n° 49, mai.

Debonneuil M., Lahidji R., 1998, « Services de proximité, Etat et marché », in *Emplois de proximité*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, n° 12, décembre, p. 41-60.

Demoustier D., 2004, « Mise en perspective », in Bouchard M. J., « Vers une évaluation multidimensionnelle et négociée de l'économie sociale », *Recma*, n° 292, mai.

Devetter F.-X., Fraisse L., Gardin L., Gounouf M.-E., Jany-Catrice F., Ribault T., 2008, *L'aide à domicile face aux services à la personne, mutations, confusions, paradoxes*, rapport à la Diéeses.

Devetter F.-X., Jany-Catrice F., Ribault T., 2009, *Les services à la personne*, La Découverte, collection « Repères ».

Devetter F.-X., Rousseau S., 2007, « L'émergence d'entreprises à but lucratif sur le marché du ménage à domicile permet-elle la professionnalisation des salariées? », *Economies et Sociétés*, série « Socio-économie du travail », AB, n° 29, 12-2007, p. 1869-1893.

Du Tertre C., 1999, « Les services de proximité aux personnes: vers une régulation conventionnée et territorialisée? », in *L'année de la régulation*, vol. 3, Paris, La Découverte, p. 213-240.

Du Tertre C., 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.

Eme B., 2005, « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *Recma*, n° 296, mai.

Gadrey J., 2005, « Identification et mesure de l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire », séminaire de l'Institut d'économie sociale, 10 février.

Haddad P., 2008, « Mutations des services à la personne et enjeux qualitatifs », in Dumalin F., Rahou N. (coord.), *Services à la personne, évolutions, organisation et conditions de travail*, Editions de l'Anact, p. 15-26.

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.

Humanité (L), 2005, « Jean-Louis Borloo sert les plus riches, entretien avec Jean Gadrey »,

17 février 2005, www.humanite.fr/2005-02-19_Politique_Borloo-subventionne-les-petits-boulots.

Ineum Consulting, 2007, *Perspectives et développement des services à la personne*, Ineum Consulting, « Les cahiers », juillet.

Laville J.-L. et Nyssens M. (dir.), 2001, *Les services sociaux entre associations, Etat et marché: l'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte, Mauss, Crida.

Laville J.-L., 1992, *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros Alternatives.

Levesque B., 2003, « Fonction de base et nouveaux rôles des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'Etat », *Annals of public and cooperative economics*, 74: 4.

Observatoire des inégalités, 2006, « Emplois domestiques: les gagnants sont encore les ménages aisés, entretien avec Jean Gadrey », 1^{er} mars, www.inegalites.fr.

Persais E., 2006, « Bilan sociétal: la mise en œuvre du processus RSE au sein du secteur de l'économie sociale », *Recma*, n° 302.