

Les nouveaux échelons de la gouvernance de la reproduction sociale

La garde des enfants à Toronto (Canada) et à Stockholm (Suède)

Rianne Mahon

Professeure Chancelor et directrice de l'Institut d'économie politique, Carleton University, Ottawa (Canada).

Au cours des vingt-cinq dernières années, les partisans de la réforme des régimes de protection sociale ont exercé une pression croissante, qui ne peut être réduite à une limitation des programmes sociaux en réponse à la mondialisation néolibérale. Les États sont sommés d'assumer de nouvelles responsabilités dans le domaine de la reproduction sociale, en particulier de développer les modes de garde non parentaux pour les jeunes enfants, non seulement pour les mères isolées mais aussi pour la majorité des familles. Les États ne répondent pas tous de la même façon à ce nouvel enjeu. Les nouvelles politiques de la reproduction sociale reflètent souvent les caractéristiques des régimes de protection sociale dans lesquels ils s'inscrivent. Dans cet article, Rianne Mahon analyse l'interaction entre les régimes nationaux de protection sociale et les échelons infra-nationaux, et plus particulièrement les deux principaux centres urbains du Canada (Toronto) et de la Suède (Stockholm). Cette comparaison montre que l'évolution des rapports hommes-femmes avait déjà commencé à bouleverser la reproduction sociale durant l'après-guerre, bien avant que le phénomène ne s'étende au reste de leurs pays respectifs. Toronto et Stockholm ont mis en œuvre des programmes expérimentaux d'accueil d'enfants d'âge préscolaire qui constituaient un défi au modèle de citoyenneté. À Stockholm, cette innovation a contribué à une évolution notable des politiques à l'échelle nationale, alors que l'expérience de Toronto, ayant échoué à modifier le modèle national, a vu sa propre viabilité mise en question.

Depuis deux décennies, les régimes de protection sociale consolidés durant l'après-guerre subissent des pressions croissantes qui les obligent à se

restructurer, et cette restructuration va souvent de pair avec une redéfinition des échelons de gouvernance à laquelle ces politiques sont menées [rescaling]. Ce changement d'échelon s'explique par : « la production, reconfiguration ou contestation de... hiérarchies entre les échelles géographiques » (Brenner, 2001). Il ne s'agit pas seulement d'un repli de la protection sociale justifié par les exigences de la mondialisation néolibérale et réalisé, au moins en partie, par le biais d'un transfert de responsabilités du niveau central (État) vers un niveau infra-national (collectivités régionales ou locales). Les défis les plus sérieux auxquels doivent faire face les États capitalistes avancés trouvent en partie leur source dans les changements affectant la reproduction sociale, notamment ceux associés à la disparition du modèle familial de l'« homme gagne-pain » ou de « l'homme soutien de famille-femme au foyer ». Les États sont donc fortement incités à assumer de nouvelles responsabilités dans le domaine de la reproduction sociale, alors même qu'ils sont poussés à réduire les dépenses sociales dans d'autres domaines. Ils doivent proposer des modes alternatifs pour assurer l'accueil des enfants d'âge préscolaire. Ces dispositifs ne doivent pas être réservés seulement aux mères isolées qu'il s'agit de « réinsérer » sur le marché du travail, mais être ouverts aussi à la majorité des familles (1).

La théorie de la « dépendance au sentier »

Bien entendu, les États ne répondent pas tous de la même façon. En réalité, à mesure que la garde non parentale des enfants devient matière de politique

Cet article a été originellement publié en anglais sous le titre *Rescaling social reproduction: childcare in Toronto/Canada and Stockholm/Sweden*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (2). Le travail a été rendu possible grâce à une subvention du Social Science and Humanities Research Council of Canada. Tous mes remerciements à John Grundy et à Ann Britt Hellmark pour l'assistance qu'ils m'ont apportée dans mes recherches et à divers collègues pour leurs commentaires sur une version précédente.

nationale, les nouvelles politiques adoptent souvent les caractéristiques des régimes de protection sociale dans lesquels elles s'inscrivent. Ainsi, les régimes « libéraux » favorisent les aides ciblées sur la demande telles que les chèques-services ou les allocations destinés aux familles les plus modestes. Les régimes sociaux-démocrates optent plus volontiers pour un service universel et public (2). Au Canada et en Suède, le déclin du modèle de l'« homme gagne-pain » a commencé dès les années soixante et le taux de participation des femmes au marché du travail est parmi les plus élevés au monde (3). Les politiques d'accueil des jeunes enfants de ces deux pays illustrent bien le phénomène de « dépendance au sentier » [*path dependency*]. Les nouveaux besoins d'accueil des enfants d'âge préscolaire ont été pris en compte de façon prévisible : le Canada a appliqué à la lettre sa politique libérale tandis que, en Suède, les décisions concernant l'accueil des enfants sont d'inspiration sociale-démocrate.

S'il est vrai que la théorie de la dépendance au sentier peut sembler pertinente dans la majorité des cas, des travaux récents utilisant une perspective institutionnaliste historique suggèrent qu'il convient de rester ouverts à la possibilité que certaines réponses aux nouveaux défis s'éloignent du sentier de dépendance (4). Dans leur quête des sources de ces idées alternatives, les théoriciens s'appuient souvent sur ce que Barrington Moore Jr (1978) nomme « *les alternatives historiques écartées* » (*suppressed historical alternatives*). Cependant, si on analyse la restructuration de la protection sociale dans une perspective multi-niveaux, de nouvelles sources d'idées s'imposent d'elles-mêmes. L'exemple le plus évident est le transfert de politiques [*policy transfer*] soit par le moyen plus traditionnel de la diffusion internationale des savoirs ou à travers le rôle joué par les organisations internationales comme l'OCDE.

Dans cet article, toutefois, l'accent est mis principalement sur l'interaction entre les régimes nationaux de protection sociale et les échelons infra-nationaux – les deux centres urbains les plus importants du Canada, Toronto, et de la Suède, Stockholm – où l'évolution des rapports hommes/femmes a commencé à bouleverser les modèles de reproduction démographique de l'après-guerre bien avant que cette tendance ne s'étende au reste de leurs pays respectifs (5). Ces deux métropoles ont mis en place des programmes expérimentaux d'accueil des enfants d'âge préscolaire, véritable défi au modèle établi au niveau national. Dans le premier cas (Stockholm), cette innovation a contribué à provoquer une évolution importante des politiques à l'échelle nationale. Dans le second (Toronto), où l'expérience n'a pas

réussi à modifier le modèle national, la viabilité même de ces programmes est de plus en plus menacée.

Les nouveaux échelons de la reproduction sociale

La littérature traitant de la réforme des systèmes de protection a privilégié souvent une interprétation des politiques de restrictions budgétaires comme une réponse à la mondialisation néolibérale et/ou au post-industrialisme. Dans cette perspective, le transfert de compétences vers des instances infra-nationales a joué un rôle significatif dans ce processus, parallèlement au désengagement par le moyen des privatisations en direction des familles et du marché. Pour Jamie Peck, la restructuration ne peut être réduite à ce seul processus, largement négatif, de repli de l'État. Parallèlement, on peut observer des processus d'investissement et de changements d'échelle à mesure que le *welfare*, soutenu par la protection sociale de l'ère keynésienne, est remplacé par le *workfare*, mieux adapté au marché du travail post-fordiste, où l'emploi précaire est devenu la norme pour une grande partie des salariés (Peck, 2001). Ce changement de cap est justifié non seulement en terme d'austérité fiscale, mais aussi en termes productiviste, comme faisant partie de l'arsenal politique indispensable à un État qui doit assurer sa compétitivité à l'échelle globale. J. Peck montre également l'étroite interconnexion qui s'est progressivement établie entre la restructuration et le changement d'échelles. Ce faisant, il souligne l'internationalisation des politiques – à savoir le rôle grandissant des transferts de politiques émanant d'organisations internationales telles que l'OCDE, ainsi que de l'intérieur des « familles de nations », principalement anglo-américaines – dans le changement d'orientation de l'assistance sociale dite passive vers des politiques d'activation. Parallèlement, J. Peck démontre l'ampleur des changements dans les régimes nationaux et locaux existants. Les politiques du *workfare* tentent d'encourager de nouvelles formes d'expérimentation locale – en fonction de paramètres fixés par des réglementations extra-locales.

Ces analyses ont été critiquées par les études féministes parce qu'elles mettent trop l'accent sur les transformations de l'accumulation du capital et sur le monde du travail, au détriment des relations de reproduction sociale et de consommation (Marston, 2000), ignorant ainsi les liens existant entre sphère privée et marché du travail (McDowell, 2001). J. Peck reconnaît qu'outre les rapports de classe, les rapports hommes/femmes jouaient un rôle majeur au sein de la protection sociale de type keynésien mais il n'explore pas complète-

ment les conséquences des changements survenus dans les rapports hommes/femmes en matière de reproduction sociale. Ainsi, si comme le suggère J. Peck l'État social keynésien se concentre sur les risques encourus par les hommes soutiens de famille, il assume également le fait que les mères-femmes-filles restent à la maison, prêtes à servir les besoins essentiels des jeunes enfants, des vieillards, des malades et des handicapés. C'est ce dernier aspect de la reproduction – le travail de soins non rémunéré – que J. Peck passe sous silence. Il en résulte que les analyses du *workfare* tendent à ignorer la façon dont les évolutions des rapports entre les genres recourent, et contribuent à former, le régime de protection sociale en voie d'émergence.

Dans son analyse du *workfare* concernant les trois pays anglo-américains étudiés par J. Peck, Sylvia Bashevkin (2002) souligne que les rapports hommes/femmes sous-tendent l'évolution de la protection sociale vers le *workfare*, en encourageant par exemple – ou même en obligeant – les mères isolées à sortir de l'assistance pour entrer sur le marché du travail (en acceptant des emplois précaires et mal rémunérés). Néanmoins, si on examine ces développements du point de vue des changements plus généraux affectant les relations de reproduction, il devient clair qu'il ne s'agit pas ici d'une simple évolution du droit à l'aide sociale vers les devoirs liés au *workfare*. En d'autres termes, si on exige de plus en plus des mères qu'elles conservent un emploi salarié, cette exigence ne s'adresse pas seulement aux mères isolées bénéficiant de l'aide sociale, mais à toutes les mères. Bien entendu, le rythme et la portée de cette tendance varient d'un exemple à l'autre, mais sa direction ne fait guère de doute. On ne peut plus tenir pour acquis que le travail de soins sera fourni comme un « don d'amour » non rémunéré par les femmes dans le cadre du foyer familial. Le travail de soins est en train d'être – du moins en partie – « défamilialisé » (Lister, 1990 ; Esping-Andersen, 1999).

L'accueil des jeunes enfants fait partie intégrante de l'agenda politique

La démographie des sociétés vieillissantes souligne l'importance non seulement des formes alternatives de prise en charge des personnes âgées, mais aussi – et surtout – de la prise en charge des enfants. Le contrôle des naissances a permis aux femmes de choisir ou non de mettre au monde des enfants, de choisir le moment de le faire et le nombre d'enfants désirés. Mais pour qu'il soit plus facile de choisir d'avoir des enfants, il est nécessaire de disposer de services et autres aides. L'accueil des enfants d'âge préscolaire occupe également une place prépondérante dans le

discours de l'investissement social des avocats de la *Troisième Voie*. Un système d'éducation et d'accueil des enfants de qualité, dès leur plus jeune âge, est présenté comme vital pour atteindre des objectifs de compétitivité et d'égalité (non plus dans l'instant présent mais sur la totalité du cycle de vie).

Ainsi, selon Gosta Esping-Andersen : « une base cognitive solide est la pré-condition nécessaire à la réussite scolaire et, par la suite, aux chances de bénéficier d'un salaire intéressant et d'ouvertures de carrière. Du point de vue de la société il est vital que les futures générations soient ingénieuses et productives, tout simplement parce qu'elles seront peu nombreuses et destinées à assumer le fardeau de très larges populations dépendantes » (Esping-Andersen, 2003). Les arrangements destinés à organiser la garde non parentale des enfants font donc partie intégrante de l'agenda politique actuel, et ont une importance égale (sinon supérieure) au *workfare* s'adressant aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les deux approches ont un point commun, tout du moins dans le discours de la *Troisième Voie* : elles reflètent l'une comme l'autre une orientation nettement productiviste de la politique sociale.

Le besoin de l'intervention publique afin de pallier les carences du marché

L'importance grandissante des arrangements portant sur l'accueil des enfants suppose aussi, à l'évidence, certains changements d'échelle, quoique ces changements puissent varier en importance en fonction du type de garde qui a été choisi. Ainsi, le lieu d'accueil (de jour) peut être déplacé de la résidence habituelle de l'enfant vers une autre résidence privée située dans le même quartier (garde familiale, formelle ou informelle). L'option qui consiste à accueillir l'enfant dans une crèche ou une garderie déplace également l'échelle de l'accueil au quartier ou même au lieu de travail. L'accueil de l'enfant peut être organisé à l'échelle locale par des associations à but non lucratif, des municipalités ou un groupe de parents, ou être assuré par des chaînes d'établissements multinationaux à caractère commercial, créant ainsi un lien entre le local et le global. Ou bien encore, la garde peut être organisée au foyer même de l'enfant, la personne assurant ce service étant parfois une nounou originaire du Tiers Monde qui a dû confier ses propres enfants à la garde de sa famille restée au pays.

Initialement, la responsabilité de ces choix était laissée aux familles qui devaient s'acquitter elles-mêmes du coût de ce service – lorsqu'elles en avaient les moyens. Cependant, à mesure que les

familles disposant de deux salaires (ou les parents isolés professionnellement actifs) devenaient la norme, le besoin d'une forme ou d'une autre d'intervention publique s'est fait ressentir afin de pallier les carences du marché – barrières de l'information, insuffisance de l'offre, qualité médiocre des prestations. Les administrations locales ont souvent été les premières à subir ces pressions, surtout dans les zones géographiques où le taux de participation des femmes au marché du travail était supérieur à la moyenne nationale. Au demeurant, elles ont conservé un rôle important, organisant l'accueil des enfants comme un service localement produit et consommé. Cependant, dès lors que l'ampleur et le caractère irréversible des mutations affectant la reproduction sociale sont devenus apparents, les avocats de la garde non parentale des jeunes enfants se sont tournés vers les ressources fiscales supérieures qui peuvent être mobilisées à l'échelle nationale.

Aujourd'hui, les politiques post-maternalistes sont reconnues et encouragées

Tout comme dans le *workfare*, l'internationalisation des politiques est ici évidente. La « fin du maternalisme » (Orloff, 2006) et le besoin concomitant de politiques post-maternalistes d'accueil des enfants d'âge préscolaire sont aujourd'hui reconnus – et encouragés – par d'importantes organisations internationales. Ainsi, les études de l'OCDE concernant la garde non parentale des enfants et les politiques de « conciliation vie familiale et vie professionnelle » mettent en avant les pays très avancés, tels la Suède et le Danemark, et relèvent que d'autres doivent évoluer dans ce domaine, notamment le Canada et les États-Unis. L'ensemble des pays membres de l'Union européenne – y compris les pays moins avancés tels que l'Irlande, l'Italie, la Grèce ou l'Espagne – a approuvé l'objectif, dès 2010, de 60 % de participation des femmes au marché du travail. Ce faisant, les États membres s'engagent à inclure un rapport sur les progrès des dispositifs de garde non parentale des enfants et autres politiques de conciliation dans leurs plans d'action annuels. Cependant, les organisations internationales et supranationales continuent à considérer l'échelon national comme le lieu où s'élaborent les paramètres essentiels de ces politiques. Parallèlement, elles reconnaissent l'existence d'une variété de moyens susceptibles de répondre au défi commun.

Les variations des politiques nationales reflètent les postulats de base des grands régimes de protection sociale qui leur servent de cadre. Ainsi, les régimes conservateurs telles l'Allemagne, l'Autriche

et la France, tendent à favoriser des options néo-familialistes, c'est-à-dire des politiques de congés parentaux prolongés. Dans ces dispositifs, le foyer familial reste l'échelon principal durant la petite enfance. À cela s'ajoutent les crèches collectives à financement public (mais fonctionnant souvent à temps partiel) et mises en place par les municipalités (ou les *Länder*). Les régimes libéraux, eux, combinent les subsides ciblés sur la demande et attribués aux familles économiquement faibles ou fragilisées, et des réductions d'impôts avantageuses pour les familles aux revenus élevés et/ou les sociétés. Les politiques d'immigration et les pratiques qui leur sont associées jouent souvent un rôle d'appoint important, en assurant une offre de nourrices originaires des pays du Tiers Monde aux familles aux revenus moyens et supérieurs. Les régimes sociaux-démocrates, enfin, optent pour l'accès universel à l'éducation et à l'accueil dans des conditions de haute qualité pour les enfants dès le plus jeune âge, financé et souvent directement assuré par le secteur public. Les politiques canadiennes et suédoises concernant l'accueil des enfants d'âge préscolaire, forgées dans les années soixante-soixante-dix, répondaient aux normes des régimes de protection sociale dans lesquels elles s'inscrivaient – tout du moins à l'échelle nationale. Leurs politiques nationales respectives comprenaient également l'élaboration d'arrangements multiniveaux. Là aussi, elles suivent des voies établies dans d'autres secteurs de la protection sociale.

Le soutien de l'accueil de jeunes enfants est du ressort des provinces

Ainsi, au Canada, le soutien national aux programmes d'accueil des jeunes enfants dans les années soixante portait la marque du régime libéral alors en pleine consolidation. La reconnaissance publique des coûts de la garde non parentale a pris deux formes. Pour la majorité, ce soutien se limitait aux modestes aides consenties aux familles dans le cadre du *Childcare Expense Deduction* (déduction d'impôts pour les dépenses de garde des enfants) (6). Il s'agit ici d'un programme strictement national, sous la forme d'une déduction applicable à l'impôt fédéral sur le revenu (*Federal Income Tax*). Une seconde catégorie d'aides a été votée en 1966 dans le cadre d'un accord fédéral-provincial de partage des coûts : le *Canada Assistance Plan* (CAP), fixant les prestations d'aide sociale et de services de réinsertion s'y rapportant (7). Cette inclusion dans le cadre du CAP renforçait ainsi le point de vue libéral selon lequel les aides servant à financer la garde non parentale des enfants devaient être restreintes aux demandeurs en mesure de justifier d'un besoin financier ou social.

Un aspect du CAP, moins souvent noté, est que ce plan encourageait un glissement de la gouvernance des municipalités vers l'échelon provincial. Les concepteurs du CAP étaient conscients que les municipalités avaient des difficultés financières croissantes pour répondre à l'explosion de la demande de services locaux [*community services*], tels que l'accueil des enfants d'âge préscolaire. Le vecteur choisi – des dispositions de partage des coûts avec les provinces combinées à des subventions visant à développer les capacités d'action des instances provinciales – était un exemple typique des accords entre les échelons de gouvernance si caractéristiques de l'approche canadienne en matière de politiques sociales. En tant que « créatures des provinces », les municipalités n'avaient pas leur place à la table des négociations et, dans la plupart des provinces, la responsabilité des programmes d'accueil des enfants d'âge préscolaire et autres services s'était progressivement concentrée à l'échelon provincial. L'Ontario, où se situe Toronto, est aujourd'hui la seule province où les municipalités conservent encore officiellement un rôle important. Même là, le CAP donnait pleine autorité à la province, qui était donc libre de choisir les moyens de financement de l'accueil des jeunes enfants et le montant des aides qui seraient effectivement distribuées.

En Suède, un programme d'accueil de haute qualité et financé par l'État

La Suède social-démocrate a développé en revanche un programme d'accueil des enfants d'âge préscolaire de haute qualité et financé par l'État. Le gouvernement national a établi les objectifs de base et les standards à respecter, et offert des avantages fiscaux aux municipalités, sous la forme de subventions de plus en plus généreuses, quoique soumises à certaines conditions. Les premiers pas ont été accomplis durant les années soixante. Dès 1966, des subventions nationales et des prêts étaient débloqués pour financer la création de crèches municipales et, en 1968, ces avantages ont été élargis à l'accueil des jeunes enfants à domicile par des assistantes maternelles, à condition que ces dernières soient agréées par le plan municipal. L'État s'est engagé dans l'éducation de la petite enfance et la garde non parentale au cours des années soixante-dix, les incluant dans la législation nationale. Cette autonomie municipale interdisait alors toute action unilatérale. Un accord a été passé entre le gouvernement national et l'Association suédoise des municipalités, agréement d'une généreuse augmentation des fonds nationaux destinés à couvrir les coûts de fonctionnement et de capitalisation pour lancer le développement du système qui suscite, aujourd'hui, des commentaires élogieux de la part de l'OCDE

et autres observateurs. Ainsi, le Canada et la Suède ont tous deux répondu à la demande d'arrangements alternatifs concernant la garde non parentale des jeunes enfants pour remplacer la mère au foyer jusque-là cantonnée dans des tâches domestiques non rémunérées. Cependant, ils y ont répondu chacun à sa façon, et ces différences reflètent à la fois les caractéristiques des régimes de protection sociale dans lesquels s'inscrivaient ces arrangements et les différences transnationales qui existent entre les combinaisons multi-niveaux.

La réponse nationale, reflet des effets combinés des régimes de protection sociale constitués

Tout ceci concorde avec la thèse de la dépendance au sentier qui figure à la fois dans la littérature sur la protection sociale et dans celle sur les niveaux de gouvernance. Ainsi, comme le suggère Neil Brenner : « *On a pu observer certaines propriétés de la dépendance au sentier dans diverses formes d'évolution institutionnelle, du changement technologique et de l'implantation industrielle à la formation de l'État et au recul de la protection sociale. Ces propriétés de dépendance au sentier ont également sous-tendu certains aspects importants de la géographie historique des échelles spatiales inhérentes au capitalisme moderne... Dans ce scénario, le changement d'échelon [de gouvernance] est incrémentiel, les échelons dominants au cours d'une période historique donnée constituent une "charpente" relativement rigide avec une tendance à l'auto-consolidation, à l'intérieur de laquelle peuvent se développer des configurations d'échelons et des relations entre ces échelons* » (2001). La combinaison de ces deux facteurs suggère que les réponses nationales aux mutations dans la sphère de la reproduction sociale refléteront les effets combinés des régimes de protection sociale historiquement constitués et de leurs structures géographiques.

La thèse (combinée) de la dépendance au sentier, comme le montrent les deux exemples canadien et suédois esquissés *supra*, ne manque pas de pertinence. Cependant, parmi les plus éminents théoriciens de l'institutionnalisme historique, certains la mettent en doute, suggérant qu'une réponse se conformant au sentier de dépendance, bien que typique, n'est pas forcément la règle. En réalité, c'est tout le concept de régime qui doit être élargi pour inclure l'existence d'éléments à l'origine de logiques alternatives. C'est ainsi que Colin Crouch (2001) souligne le caractère complexe, voire hybride, des sociétés d'aujourd'hui – un aspect qui est trop souvent passé sous silence dans la théorie des régimes – et la façon dont ces

anomalies fournissent des ressources à certains acteurs en quête de réponses appropriées aux nouveaux défis auxquels ils sont confrontés. De façon similaire, pour Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, « *les cadres institutionnels qui existent dans n'importe quelle société particulière ne sont jamais entièrement cohérents. S'il est vrai que certaines combinaisons institutionnelles peuvent effectivement imposer une logique d'action dominante, ces derniers coexistent la plupart du temps avec d'autres combinaisons négociées à des époques et dans des circonstances historiques différentes, et incarnant des logiques distinctes, voire même contradictoires* » (2005).

Laisser le champ libre pour développer de nouvelles formes de reproduction sociale

W. Thelen et K. Streeck soulignent ici la valeur potentielle des expériences passées pour s'écarter du sentier de dépendance, même lorsque celles-ci ont été subordonnées à ce qui est devenu le paradigme dominant. Pour Colin Crouch et Henry Farrell (2002), les acteurs peuvent aussi s'inspirer d'expériences tirées d'autres espaces d'action, comme la transposition d'une façon de résoudre les problèmes propres aux institutions du marché du travail à la sphère de la politique sociale. Si on incorpore ces explications dans une économie politique des échelons [de gouvernance], une nouvelle possibilité émerge. Les réformes qui s'écarterent du sentier de dépendance peuvent être mises en œuvre lorsque les acteurs appliquent des idées conçues à d'autres échelles d'action. À l'évidence, les transferts politiques tant au niveau transnational qu'international constituent l'une des voies de l'innovation. Dans cet article, cependant, ce sont les idées et les expériences puisées aux échelons infra-nationaux. Ainsi, tant dans l'exemple du Canada que dans celui de la Suède, les échelons infra-nationaux ont conservé toute leur importance, surtout dans le domaine de l'offre de services, laissant le champ libre au développement de formes de reproduction démographique différent de la logique inhérente à l'échelle nationale.

Certaines expériences menées dans d'importants noyaux urbains sont d'un intérêt particulier pour notre propos. Comme le défend James Holston (2001), le changement fait partie de l'expérience vécue par les principales régions urbaines. Exposés au changement, y compris des relations de reproduction démographique, ces espaces peuvent devenir de véritables laboratoires d'expérimentation lorsque, confrontés à la nouveauté, les populations urbaines s'efforcent de pallier les carences des combinaisons existantes. Dans ce

processus, ces expériences urbaines peuvent conduire à l'émergence de formes de citoyenneté urbaine et de nouveaux droits en désaccord avec les régimes nationaux de protection sociale. Dans certaines circonstances, les innovations à l'échelle urbaine peuvent en fait contribuer à des changements qui s'écarterent du sentier de dépendance à l'échelon national.

Toronto et Stockholm ont entrepris de développer des infrastructures destinées à assurer la garde non parentale des enfants bien avant que leurs gouvernements nationaux respectifs n'en reconnaissent le besoin. Ce sont des espaces d'engagement, où diverses forces militant pour la garde non parentale ont su accélérer le rythme de l'expansion. L'une comme l'autre de ces métropoles sont devenues le point de départ d'un modèle d'offre de services d'accueil des jeunes enfants qui diffèrait celui établi à l'échelon national sur plusieurs points significatifs. Dans quelle mesure ont-ils pu contribuer à une transformation systémique à l'échelle nationale ?

Toronto : dans (et contre) un régime libéral de protection sociale ?

« ... faire face à toutes les pressions conjuguées du développement national »

La zone métropolitaine du grand Toronto, avec une population de 4,5 millions d'habitants, concentre près d'un sixième de la population totale du Canada et produit 20 % du PIB canadien (8). Depuis longtemps un des principaux noyaux de l'activité économique canadienne, Toronto, a détrôné Montréal dans les premières années de l'après-guerre, devenant la plus grande ville du Canada, et « *la capitale de la finance, de l'industrie, des services et de la culture de ce pays* » (Courchène, 2001). En Amérique du Nord, elle n'est surpassée que par Detroit et Cleveland dans le domaine de la manufacture, mais son atout principal est une économie postindustrielle très dynamique, avec une concentration d'institutions financières, de services liés aux entreprises de ce secteur, d'industries culturelles, de structures de santé et d'éducation, établies principalement dans le quartier des affaires au centre de la ville (*Toronto Central Business District*).

Politiquement, « ... Toronto doit faire face à toutes les pressions conjuguées du développement national... La ville est donc une véritable cocotte-minute où s'élaborent l'action politique et les nouvelles définitions des problèmes auxquels les Canadiens sont confrontés » (Magnusson, 1983). Certaines de ces pressions proviennent du déclin du modèle familial de l'homme gagne-pain survenu à Toronto plus tôt et plus rapidement que

dans la plupart des autres régions du Canada. Dès les années soixante, le besoin d'accueil des enfants apparaissait comme l'un de ces nouveaux problèmes.

En réalité, Toronto avait déjà commencé à jeter les bases d'un système destiné à assurer l'accueil des enfants bien avant que le problème de la participation croissante des femmes au marché du travail n'entre dans le débat public. En tant que centre majeur de l'industrie d'armement, Toronto a été l'une des rares villes à bénéficier de services de garde des enfants en bas âge financés par le gouvernement fédéral durant la Seconde Guerre mondiale. De plus, lorsque la paix est revenue, le gouvernement fédéral a mis fin à ce financement, la coalition locale des partisans de la garde non parentale des enfants étant devenue assez forte pour obtenir du gouvernement provincial (siégeant à Toronto) qu'il adopte le *Day Nursery Act* [loi sur les crèches publiques]. Outre qu'il établissait un partage des coûts permanent entre les instances provinciales et municipales, le *Day Nursery Act* imposait des standards minimums de qualité dans le domaine de l'accueil des enfants d'âge préscolaire (Prentice, 1988). Parallèlement, fidèles à une approche libérale qui fut plus tard officialisée dans le cadre du CAP, les décideurs politiques de l'Ontario et de la ville de Toronto considéraient les crèches comme des services destinés aux travailleurs aux revenus modestes.

L'héritage d'un dispositif de garde non parentale d'inspiration libérale

Ainsi, lorsque la municipalité de Toronto [*Metropolitan government* ou « Metro » (9)] a pris en charge l'administration des services sociaux, elle a hérité d'un dispositif d'accueil des jeunes enfants d'inspiration clairement libérale. Cette prise en charge, en outre, coïncidait avec la publication d'un important rapport soulignant le besoin croissant d'un service de garde non parentale (*Metro Toronto Social Planning Council*, 1966). Les espaces destinés à l'accueil des enfants d'âge préscolaire ont connu une expansion rapide dans les années soixante-dix mais, jusque dans les années quatre-vingt, ils ont continué à se conformer aux préceptes du modèle libéral établi dans le passé. En 1990, Toronto avait jeté les bases d'un système de garde non parentale des enfants qui ressemblait davantage au modèle social-démocrate. En d'autres termes, Toronto avait adopté l'idée que l'école maternelle et les crèches faisaient partie d'un ensemble plus large de services aux citoyens, et elle se voyait comme un exemple à suivre dans le reste du Canada. Toutefois, comme on le verra ci-après, elle n'est pas parvenue à remettre sérieusement en question le modèle national, ce qui l'a rendue vulnérable à certains développements à l'échelle provinciale et nationale.

Le modèle alternatif de Toronto n'a pas émergé du jour au lendemain. À partir du milieu des années soixante-dix, Toronto s'est lancée dans une campagne d'expansion substantielle des espaces destinés à l'accueil des jeunes enfants et subventionnés par l'argent public, et ce tout en maintenant des standards de qualité plus stricts que ceux prévus par la législation provinciale. Bien que soumise aux contraintes du CAP et de la province l'obligeant à limiter ses subventions aux familles les plus modestes, la *Metro* en est venue à interpréter ces règles de façon à élargir au maximum le groupe des bénéficiaires éligibles. De plus, dans le contexte de ces limitations, l'accès à ces services était offert sur la base « premier arrivé, premier servi », un principe de base du service public. La ville de Toronto était en faveur d'un profil encore plus égalitaire. Ainsi, une préférence pour un service non lucratif avait été établie, en grande partie grâce au rôle actif joué par la Commission de l'éducation de Toronto (*Toronto Board of Education*). L'administration de la ville a également été la première à accorder une subvention, le *Day Care Grant*, destinée à rendre l'accès à un service d'accueil de qualité moins onéreux, sans que les économies réalisées par les parents se fassent au détriment des salaires et des conditions de travail des personnels des crèches.

La naissance d'une culture politique locale

L'une des conditions de ces développements qui s'éloignent du sentier de dépendance a été l'émergence, dans la ville de Toronto, d'une large coalition urbaine exigeant des réformes qui s'étaient cristallisées, vers la fin des années soixante, autour de l'opposition au projet de construction de l'autoroute Spadina. Ce mouvement de réforme a efficacement mis fin à l'hégémonie de la coalition en faveur de la croissance qui avait jusqu'alors façonné les politiques de la *Metro*. Comme le remarquent Roger Keil et Stefan Kipfer, « *De ce combat est née une culture politique locale ancrée dans la zone du centre-ville et ses quartiers limitrophes qui, dans les années 1970 et 1980, a soudé les courants sociaux-démocrates marqués par une forte orientation urbaniste et un électorat libéral et "Tory rouge" »* (conservateurs en faveur du progrès social) (2002).

C'est aussi la période durant laquelle le très influent Conseil pour le Planning social de la ville de Toronto (*Social Planning Council of Metro Toronto*) – qui jouait un rôle clé dans la formation du discours de la *Metro* en matière de politique sociale – effectuait un virage à gauche prononcé (McGrath, 1999). Bien que centré principalement dans la ville (*the City*), ce glissement à gauche influençait les relations plus larges des forces sociales de la *Metro* dans son ensemble, à mesure que de nouvelles voix et de nouvelles valeurs

trouvaient leur place dans la vie politique de Toronto. Ceci a eu pour effet de créer une culture politique favorable aux exigences de nouveaux droits tels que la garde non parentale des jeunes enfants, et a fourni aux avocats de la garde non parentale un important groupe de nouveaux alliés.

Pour expliquer ce glissement du libéralisme vers un modèle plus proche de la social-démocratie dans le domaine de l'offre de services d'accueil d'enfants préscolaires, il convient également d'examiner le réseau militant en faveur de l'accueil des jeunes enfants qui avait commencé à prendre forme dans un contexte de conflits au niveau local et provincial. Ce réseau jetait les bases d'une alliance entre une nouvelle génération de militants de l'accueil des jeunes enfants, inspirés par les idées de la nouvelle gauche et du mouvement féministe, et la vieille garde du système municipal traditionnel, autour de la question de la qualité des services. Cette entente mutuelle a perduré alors même que s'exerçaient des pressions grandissantes pour augmenter le nombre de places au détriment des standards de qualité. Les libéraux étaient en faveur d'une multiplication des formes d'accueil où les salaires seraient plus modestes que dans les centres gérés par la *Metro*. Les nouveaux partisans de la garde non parentale, eux, souhaitaient une augmentation du nombre de places à coût modéré sans sacrifier pour autant ni la qualité des services ni les salaires des personnels des centres. Mais la question était : comment arriver à ce résultat ?

La création en 1983 d'une subvention pour financer les crèches

Créé en 1983, le *Day Care Grant* (subvention destinée à faciliter le financement des crèches) a constitué un important pas en avant vers la résolution de ce problème d'une manière compatible avec un modèle social-démocrate de citoyenneté sociale (10). Cette innovation a été rendue possible par les actions de la toute nouvelle *Coalition for Better Childcare* (OCDBC) [visant à améliorer les services de garde non parentale des enfants] et de son équivalent au sein de la *Metro*. Cette coalition rassemblait un large éventail de forces appartenant tant à la gauche qu'au courant dominant. Si la OCDBC opérait à l'échelle provinciale, le groupe issu de la *Metro*, lui, se concentrait spécifiquement sur la *Metro* et, lorsque cette stratégie échoua, elle limita ses opérations à la seule municipalité de Toronto [the City]. Les conflits inévitables dans ce contexte ont seulement abouti au *Day Care Grant* [allocation pour l'accueil de jour] – innovation adoptée par la province quelques années plus tard – mais a gagné également de nouveaux adhérents à ce mouvement, y compris le maire de l'époque, ce qui devait s'avérer d'une grande importance par la suite. Une autre compo-

sante du nouveau modèle – le principe « premier arrivé, premier servi » – est redevenu le principe d'attribution des places subventionnées aux familles éligibles, et ce après un conflit opposant cette fois-ci la coalition en faveur de l'accueil des jeunes enfants à la direction des services sociaux [*Department of Social Services*].

À Toronto, le modèle émergent s'est forgé à travers une série de conflits opposant, d'un côté, les partisans de l'accueil des enfants, les élus réformistes et les services de la *Metro* chargés de la gestion des services de l'enfance, et, de l'autre, un *establishment* conservateur rêvant encore du temps où le modèle de l'homme gagne-pain était la norme. Leurs alliés libéraux ouverts à la modernité qui, tout en reconnaissant le besoin réel en mode d'accueil, étaient prêts à revoir à la baisse la qualité des services au nom des économies budgétaires. Dans les faits, une partie de ce dernier groupe a fini par se convertir aux thèses de leurs adversaires, faisant l'éloge du système en vigueur à Toronto et le désignant comme un exemple à suivre dans le reste du Canada. Les activistes de Toronto se sont efforcés, effectivement, d'imposer leur modèle en tant que fondement d'un nouveau système d'accueil des jeunes enfants au Canada. Ce faisant, ils ont joué un rôle important dans la formation de la *Canadian Day Care Advocacy Association* [Association canadienne pour la défense des services de crèches] qui, pour la première fois, a donné une voix aux partisans de la garde non parentale des enfants à l'échelle nationale (Prentice, 1988 ; Friendly, 1994). Forte du soutien des syndicats nationaux, de la coordination nationale des groupes féministes et d'autres acteurs et encouragée par le rapport de la commission Cooke, la CDCAA a réussi à dominer les débats parlementaires organisés par le gouvernement conservateur nouvellement élu. Néanmoins, les Tories étaient arrivés au pouvoir avec un agenda différent, plus attentif aux valeurs familiales portées par la vague de réaction antiféministe (Teghtsoonian, 1993 ; Mahon et Phillips, 2002). C'est la raison pour laquelle ils rejetèrent certaines dispositions essentielles du modèle de Toronto au moment de l'élaboration du *Childcare Act* [loi sur l'accueil des jeunes enfants].

La défense difficile du modèle de Toronto

À l'échelle nationale, les avocats de la garde non parentale des jeunes enfants ont clairement exprimé leur opposition à la législation des Tories, et la ville de Toronto s'est rangée de leur côté. Le maire, tout particulièrement, a défendu les arguments avancés par les partisans du service public : le projet de loi des conservateurs devait être rejeté dans la mesure où il « ne propose pas de cadre général permettant d'établir un système universel d'éducation et de garderie

des très jeunes enfants » (11). La ville de Toronto et d'autres opposants réussirent à bloquer ce projet de loi, mais ils ont été impuissants à induire une transformation du système à l'échelle nationale. Cet échec a entraîné des répercussions à l'échelle provinciale et locale. Le gouvernement provincial est revenu sur sa décision annoncée d'augmenter ses subventions de façon substantielle. La conséquence immédiate a été un financement provincial, inférieur à la moitié du budget des nouveaux espaces que la *Metro* venait de créer, anticipant une réponse positive des instances provinciales. Pire encore, le ministre provincial suggéra que la *Metro* résolve son problème de financement en conditionnant l'accès au service à des critères de ressources très stricts, en violation du principe « premier arrivé, premier servi ». La *Metro* défendit son modèle. Dans les termes du délégué de la Commission des services municipaux, « renier notre engagement envers le principe "premier arrivé, premier servi" par un retour à un modèle donnant la priorité aux plus nécessaires, ce serait priver la municipalité de toute liberté de manœuvre, et accepter la mainmise de la province sur ces services » (12). Au lieu de cela, dès 1990, la *Metro* décida de combler le déficit sur ses propres deniers, augmentant ainsi sa part de la facture du standard provincial de 20 % jusqu'à 30 %.

Suite à l'échec de sa tentative d'effectuer des avancées à l'échelle nationale et provinciale, il est devenu plus difficile pour Toronto de défendre son modèle, surtout dans le nouveau contexte de la crise économique. Ainsi que le remarquent R. Keil et S. Kipfer : « Après l'effondrement du marché de l'immobilier en 1989, Toronto se trouva plongée dans une profonde récession... Renforcée par les effets du libre marché continental, des politiques monétaires anti-inflationnistes, par la déconstruction et la décentralisation de l'État-providence canadien, la récession s'accéléra... la restructuration de l'espace urbain eut pour conséquence de saper les initiatives locales et provinciales de "densification" urbaine, d'intégration des réseaux de transit régional et de l'offre de logements sociaux... et produisit, à l'échelle locale, une crise fiscale dans chacune des municipalités de la *Metro* » (2002).

Des restrictions budgétaires au niveau des provinces

En d'autres termes, les changements survenus à d'autres échelles signifièrent qu'il devenait plus difficile pour Toronto de maintenir le cap qu'elle avait choisi. D'un côté, la récession des années quatre-vingt-dix était exacerbée par la restructuration économique résultant de l'accord de libre-échange signé entre les États-Unis et le Canada, le *Canada-US Free Trade Agreement* (CUSFTA), ce

qui eut pour effet d'accélérer la continentalisation de l'économie de l'Ontario. De l'autre, la remise en cause radicale des accords entre les instances provinciales et fédérales, combinée aux mesures d'austérité fiscale du gouvernement fédéral, aboutit à un transfert important de responsabilités en direction des provinces. Par ailleurs, le CAP a été aboli et absorbé dans le nouveau *Canada Health and Social Transfer* (CHST). En raison de la baisse des transferts fédéraux, l'enveloppe budgétaire qui finance le CHST met en compétition l'accueil des enfants avec des programmes plus prioritaires et coûteux, tels que la santé et l'éducation.

Les restrictions budgétaires au niveau des provinces ont obligé la *Metro* à geler les salaires des personnels diplômés des garderies durant quasiment toute la décennie, ce qui a créé un écart de plus en plus important entre les salaires versés et le coût réel des services. Néanmoins, les menaces planant sur le système de garde non parentale des enfants de Toronto ne se limitaient pas aux réductions de budgets affectant les transferts intergouvernementaux. En fait, c'est ici que notre histoire rejoint celle racontée par J. Peck et S. Bachevkin, car la disparition du CAP a eu également pour effet de supprimer les barrières fédérales empêchant les provinces de recourir à des arrangements de type *workfare*. Le programme de *workfare* mis en œuvre par les Tories néolibéraux au pouvoir dès le milieu des années quatre-vingt-dix incluait, certes, un volet traitant de l'accueil des enfants d'âge préscolaire, mais différent par bien des points du système de garderie que Toronto appelait de ses vœux.

Le revers de Toronto : fermeture de centres, sacrifice de la qualité

Tout d'abord, alors que Toronto souhaitait conserver le principe « premier arrivé, premier servi », la province insistait pour que les participants au programme *Ontario Works* bénéficient de la priorité d'accès. Ensuite, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du *workfare* parmi les usagers s'est traduit par une diminution des ressources, dans la mesure où les parents capables d'assumer au moins une partie des coûts étaient écartés du système. En outre, les sommes allouées par la province et destinées à couvrir les coûts de garderie des bénéficiaires du programme *Ontario Works* étaient calculées sur la base du coût des crèches non conventionnées, auxquelles le gouvernement Tory accordait une claire préférence. La *Metro* s'est efforcée de résister en tentant de limiter à trois mois la durée pendant laquelle un enfant pouvait être confié à un établissement non conventionné. Ainsi, alors même que la municipalité luttait pour préserver au moins un semblant du système dont elle était fière, ce nouvel engagement n'a fait qu'accroître les pressions auxquelles

le système était soumis. Enfin, par les nouvelles règles édictées par la province, le Conseil de l'éducation de Toronto ne pouvait plus soutenir le réseau de centres à but non lucratif qu'il avait autrefois mis en place.

Ainsi, dès la fin des années quatre-vingt-dix, l'alternative proposée par Toronto au modèle libéral opérant à l'échelle provinciale et nationale subissait de sérieux revers. Face à des difficultés financières croissantes, Toronto – pour la première fois depuis les années cinquante – dut se résoudre à des fermetures de centres (plus d'un millier). Une autre conséquence de ces difficultés a été le sacrifice de la qualité des services, dans la mesure où les salaires des personnels étaient revus à la baisse parallèlement à la détérioration des conditions de travail, que les prestataires de services à but non lucratif étaient mis en difficulté par la perte du soutien du Conseil de l'éducation, et que le programme de *workfare* de la province favorisait le développement des crèches informelles. Contrainte d'accorder la priorité aux participants des programmes de *workfare*, la municipalité était obligée de renoncer au principe « premier arrivé, premier servi ». Ainsi, non seulement Toronto a échoué dans son effort d'étendre son modèle alternatif à l'échelle nationale, mais les changements introduits à des échelons supérieurs – notamment les négociations du CUFTA et, ultérieurement, du *North American Free Trade Agreement* [Accord de libre-échange nord-américain], l'abolition de CAP (remplacé par le CHST) et les politiques de *workfare* de la province – ont eu pour résultat de rendre très difficile la préservation de ce qu'elle avait déjà accompli.

Stockholm : centre de l'expansion du secteur des services

La région de Stockholm (13) est à la Suède ce que le Grand Toronto est au Canada. Le canton de Stockholm concentre près d'un quart de la population suédoise, dont la moitié dans la municipalité de Stockholm, et « *près de 50 % de la croissance économique de la Suède s'accomplit dans ce périmètre* » (Stahre, 2004). Alors que Toronto consolide sa position en Amérique du Nord, Stockholm se positionne en tant que ville d'une importance majeure à l'échelle européenne, et même mondiale. Tout comme Toronto, Stockholm est un important centre d'activités post-industrielles : « *Stockholm a... renforcé son rôle de principale ville de Suède, avec une forte concentration de sièges sociaux d'entreprises, de banques internationales, de sociétés d'assurances et d'entreprises de haute technologie* » (Borgegård et al, 1998).

Le modèle de « l'homme gagne-pain » est davantage enraciné dans les banlieues

En tant que centre de l'expansion du secteur des services, l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail s'est d'abord fait ressentir à Stockholm. Il n'est donc guère surprenant que Stockholm ait précédé le reste du pays, y compris le gouvernement national, dans le développement des modes d'accueil. Stockholm a également servi de terrain d'expérimentation à une tentative néolibérale visant à transformer le système à partir de la base, en commençant par l'accueil des jeunes enfants. Dans la période de l'après-guerre, les banlieues de Stockholm se sont développées mais, en règle générale, moins rapidement que la ville elle-même. De fait, c'est dans ces banlieues que le modèle de l'« homme gagne-pain » semblait le mieux enraciné, soutenu par les politiques du logement de l'après-guerre centrées sur des « unités de quartier ». Ainsi que le font remarquer Scott Lash et John Urry, « *ces banlieues étaient porteuses d'une vision caractéristique de la famille et du travail des femmes. Le but était de donner plus de visibilité et, par là même, davantage de valeur, au travail domestique tout en offrant dans le même temps des services collectifs visant à réduire au minimum au moins une partie des tâches les plus routinières et ennuyeuses* » (1987).

Néanmoins, dès la fin des années soixante, un accroissement de la demande de garde non parentale des enfants a commencé à se faire sentir, même dans ces zones. Ceci reflétait en partie l'impact de l'important programme d'amélioration des conditions de logement lancé par le gouvernement national, qui avait attiré une population composée en grande partie de mères isolées et d'immigrants – deux groupes où le taux de participation des femmes au marché du travail dépassait à l'époque la moyenne nationale. Toutefois, à la fin des années soixante, la tendance avait commencé à évoluer également dans des banlieues plus huppées.

Stockholm et Solna, les premières à encourager le développement des crèches municipales

Lorsque, dans les années soixante, le gouvernement national entreprit d'offrir des aides financières aux municipalités pour les inciter à développer la garde non parentale des enfants d'âge préscolaire, Stockholm et Solna ont été les premières à mettre en place de tels programmes. L'une et l'autre de ces municipalités se sont distinguées tant à l'échelle du canton qu'à l'échelle nationale non seulement en termes de taux d'expansion, mais aussi par leur volonté d'encourager le développement d'un réseau de crèches municipales plutôt que de concentrer leurs efforts sur des formes moins onéreuses de garde familiale. Là encore, Stockholm était en avance sur le

gouvernement national, qui ne commença à offrir des incitations financières destinées à favoriser les crèches municipales que vers la fin des années soixante-dix. Stockholm était également en tête dans le domaine de l'amélioration des standards, plus exigeants que ceux fixés par le gouvernement national. Par ailleurs, des programmes d'accueil des jeunes enfants destinés aux populations immigrées les plus nombreuses – Finlandais, Yougoslaves, Turcs, Latino-Américains – et organisés dans leur langue d'origine ont également été organisés. Ainsi, même si les aides nationales ont contribué effectivement à la construction d'un système d'excellente qualité, il serait injuste d'ignorer le rôle actif joué par les initiatives locales à Stockholm.

Ainsi, tout comme à Toronto, ces réussites locales ne sont pas simplement le résultat du travail de planificateurs municipaux bienveillants répondant aux évolutions des conditions du marché du travail. Certains leaders politiques locaux, notamment des sociaux-démocrates (SAP), des communistes de gauche (VPK) et des libéraux (FP) ont souvent joué un rôle très important dans l'expansion accélérée de ces programmes, souvent combattus par des conservateurs préférant un rythme de croissance plus lent résultant en une pression fiscale plus modérée. D'une importance au moins égale ont été les coopératives locales de parents inspirées – à l'instar de leurs homologues de Toronto – par un panachage d'idéaux féministes et de la nouvelle gauche (14). Dans les années soixante-dix, ces associations de parents travaillaient en concertation avec les personnels des garderies et les branches locales de leur syndicat (15), avec le groupe féministe radical « Group 8 » et avec des leaders politiques sympathisants (tant au plan local que national) pour accélérer l'expansion de ce type de système de garde non parentale des enfants.

Des politiques locales transformées qui ouvraient la voie aux alternatives privées

Comme à Toronto, l'objectif était d'établir le genre de système de crèche – universel, de haute qualité, public, s'appuyant sur des structures collectives conventionnées – qui a été par conséquent identifié comme social-démocrate (Esping-Andersen, 1999). Mais ici, à la différence de Toronto, la vision locale coïncidait avec les plans établis à l'échelon national et, depuis les années soixante jusqu'à dans les années quatre-vingt, le gouvernement suédois a poursuivi une politique d'incitations financières destinées à promouvoir ce projet auprès des municipalités. Cependant, dans les années quatre-vingt, quelques municipalités clés du canton de Stockholm sont devenues le laboratoire où allait s'élaborer une politique totalement différente, visant à introduire des changements systémiques de type néolibéral et dont

l'ambition était de s'attaquer à l'État-providence social-démocrate à partir de la base.

Selon Ulf Stahre, « à Stockholm, cette transformation des politiques locales fut initiée en 1986, lorsque la municipalité ouvrit la voie aux alternatives privées dans le domaine de l'accueil des enfants d'âge préscolaire » (2004). Cette estimation n'est pas fautive même si, en réalité, cette campagne avait été initiée plus tôt dans certaines des banlieues les plus huppées. En octobre 1983, la municipalité de Sollentuna annonçait son intention de déléguer la gestion de deux crèches à une société commerciale nouvellement formée, Pyslingen. Toutefois, cette dernière n'était pas une entreprise. Elle était composée de deux hommes recrutés par l'Association patronale suédoise (SAF) par l'intermédiaire de l'une de ses filiales, destinée à « briser le monopole municipal » dans la production de services sociaux (16). La SAF, en fait, avait d'ores et déjà lancé une offensive idéologique à l'échelon national. Les gouvernements de la coalition bourgeoise de la période 1976-1982 s'étaient avérés des alliés peu efficaces – ils « ne se conduisaient pas en partis de la bourgeoisie » (Blyth, 2001). Le retour des sociaux-démocrates aux affaires en 1982 finit de convaincre la SAF qu'une nouvelle stratégie était devenue nécessaire. Ainsi, celle-ci décida de saper les fondations mêmes du régime. Cette stratégie prévoyait de porter le combat politique dans les municipalités du canton de Stockholm, où les partis bourgeois pouvaient compter sur une majorité. La SAF profitait ainsi de la marge de manœuvre dont bénéficiaient les municipalités dans le domaine de la planification et de la gestion des services sociaux.

Une croissance des services privés de garde

Initialement limité au plan local, l'engagement s'est rapidement étendu à l'échelle nationale. Le ministre des Affaires sociales, un leader politique dont les conceptions de la social-démocratie s'étaient radicalisées dans les années soixante, annonça alors son intention d'empêcher les entreprises commerciales d'empiéter sur son domaine réservé. En mars 1984, la loi « Lex Pyslingen » a été votée au Parlement national, refusant toute forme de subvention nationale aux structures commerciales. Cependant, « Lex Pyslingen » ne réussit pas à éliminer Pyslingen. La municipalité de Sollentuna retira son offre, mais une autre municipalité de banlieue gouvernée par les conservateurs – Nacka – était prête à continuer le combat en sous-traitant la gestion du service. Durant la dernière partie de la décennie, Nacka a été rejointe par d'autres importants centres urbains, y compris Stockholm. Pyslingen était donc en position d'élargir ses opérations dès l'abrogation de la « Lex Pyslingen » par le gouvernement de coalition conduit par le conservateur Carl Bildt

en 1992. En 1999, Pysslingen gérait une quarantaine de crèches sous contrat avec des municipalités, situées pour la plupart dans le périmètre du Grand Stockholm (Pettersson, 2001). Bien que la part des services à but lucratif soit restée relativement modeste, la part du privé dans sa totalité – en particulier sous la forme d’associations de parents – s’est accrue, bien qu’elle reste concentrée dans la zone géographique du Grand Stockholm.

Pourquoi cette croissance des services privés, spécialement dans les principales zones urbaines du canton de Stockholm ? Parmi les facteurs déterminants de cette croissance, on peut citer les pressions auxquelles sont soumises les municipalités où les taux de participation des femmes au marché du travail sont élevés et où la population croît rapidement. Il n’est donc guère étonnant que les services non publics d’accueil des jeunes soient concentrés dans la région de Stockholm (17). Le problème n’était pas une question de droit d’accès aux modes d’accueil à l’échelle nationale, mais la difficulté d’atteindre ces objectifs au plan local, dans le contexte de contraintes fiscales et de tendances démographiques défavorables. La législation mise en place en 1985 promettait des places dès 1991 pour tous ceux qui en feraient la demande, mais cet objectif n’a pas été atteint, en partie parce que les taux de natalité se sont avérés plus hauts que prévu (Bergqvist et Nyberg, 2002). Par ailleurs, si l’accueil des jeunes enfants était l’un des rares postes à bénéficier, dans les années quatre-vingt, d’une augmentation des dépenses sociales au niveau national, les municipalités ressentait les effets des efforts d’un ministre de l’Économie déterminé à réduire les dépenses de l’État.

Une offre de service d’une qualité acceptable et à moindre coût

Devant l’incapacité du gouvernement à tenir ses promesses, les parents n’ayant pas réussi à trouver une place pour leur enfant dans les crèches municipales se sont mobilisés comme ils l’avaient fait dans les années soixante. Cependant, cette fois-ci, le contexte politique était différent, car les néolibéraux avaient rejoint la nouvelle gauche dans sa critique de « l’État-providence bureaucratique ». Si la société Pysslingen pouvait faire l’objet d’un rejet de la part des sympathisants de la gauche, les coopératives de parents étaient parfaitement adaptées au discours de la nouvelle gauche sur les thèmes de la démocratisation, de la participation, de l’autogestion et de l’entraide (Olsson, 1990). Par ailleurs, ces formes de garde alternatives présentaient également de l’intérêt pour les prestataires de services. Les managers, en effet, s’irritaient des régulations tatillonnes imposées par les administrations (tant nationales que municipales), et les employés enduraient des conditions de travail médiocres dues au déficit chronique de

personnels de formation et à la volonté des municipalités de faire des économies en refusant de financer des remplaçants ou en augmentant la taille des groupes. L’impulsion principale vers une expansion du service privé – commercial ou à but non lucratif – devait néanmoins provenir des administrations municipales elles-mêmes, qui ont tôt fait de remarquer que Pysslingen et les coopératives de parents offraient un service d’une qualité acceptable à moindre coût dans la mesure où ils opéraient avec des personnels moins nombreux. Dans le cas de Pysslingen, ces économies étaient réalisées en recrutant uniquement des instituteurs de maternelle, capables – selon l’entreprise – de s’occuper de groupes de jeunes enfants plus importants. Les coopératives, quant à elles, comptaient sur le travail bénévole des parents pour réduire leurs besoins de personnel.

Pour comprendre les succès relatifs des coalitions basées à Stockholm dans leur défi au modèle national, il convient cependant de les replacer dans le contexte des changements survenus à l’échelle du pays. Ainsi, s’il est vrai que le gouvernement social-démocrate avait fait voter la « *Lex Pyssingen* », il existait des signes avant-coureurs de l’affaiblissement de la synthèse *Nouvelle Gauche - Social-démocratie* par rapport à une Troisième Voie à la suédoise dont le porte-parole principal était le ministre des Finances. Lorsque les sociaux-démocrates sont revenus au pouvoir en 1994, ils se sont abstenus de réintroduire la « *Lex Pyssingen* ». Mais cette ouverture aux alternatives privées avait en réalité des causes plus profondes. Durant les années où ils ont été écartés du pouvoir (1976-1982), les sociaux-démocrates ont pu réfléchir à leur position. L’une de leurs conclusions était que les combinaisons multi-niveaux devaient être repensées dans deux directions différentes, « *en partie vers une plus grande internationalisation, et en partie vers une décentralisation caractérisée par une plus grande influence des régions* » (Pettersson, 2001).

Pour plus d’efficacité avec moins de bureaucratie

L’internationalisation, qui ne concerne qu’indirectement le propos ici, n’a cessé de prendre de l’importance depuis la période de boom de l’après-guerre, à mesure que la Suède s’ouvrait aux échanges internationaux et aux investissements étrangers, et en devenait de plus en plus dépendante. De plus, l’internationalisation des marchés financiers n’a cessé de réduire l’efficacité des régulations financières nationales. En 1985, les plafonds de crédits étaient supprimés et le gouvernement entreprit d’assouplir les contrôles de façon plus générale. En réponse à la soudaine fuite de capitaux en 1990, le gouvernement social-démocrate a brusquement renoncé à son opposition à l’entrée de la Suède dans l’Union

européenne. Par cette décision, les sociaux-démocrates acceptaient les changements d'équilibre entre les échelons nationaux et supra-nationaux. Ainsi, il est devenu plus difficile pour la Suède d'échapper au « trilemme » auquel sont confrontés les États postindustriels (Iversen et Wren, 1998). L'équilibre budgétaire fiscal devait être retrouvé, mais les sociaux-démocrates sont restés attachés à leur poursuite simultanée des hauts taux d'emploi et de l'égalité. Dans ces circonstances, la réforme du secteur public dans la logique du nouveau management public (*New public management, NPM*) semblait constituer un bon moyen d'améliorer les termes d'échange en promettant une plus grande efficacité avec moins de bureaucratie (Green-Pedersen, 2002).

Dans ce contexte, la décentralisation – entamée avec les expériences des « municipalités libres » lancées par les sociaux-démocrates en 1983 – peut être comprise comme un contrepoids à la mondialisation. Selon Sven E. Olsson, « *les objectifs de base de ces "zones libres" étaient de conférer davantage d'influence aux autorités locales sur leurs propres activités, d'améliorer la qualité des services, d'optimiser l'usage des ressources et d'offrir des services plus compatibles avec les besoins des usagers* » (1990). En d'autres termes, alors même que la SAF s'apprêtait à lancer son offensive contre le « monopole municipal », les sociaux-démocrates reconnaissaient un lien entre la nécessité d'accroître l'influence des citoyens au niveau local, le lieu d'interface entre les prestataires de services et les citoyens-usagers, et s'ouvraient à l'idée de formes alternatives d'offres de services. C'est la raison pour laquelle, dès le début des années quatre-vingt, ils avaient été réceptifs à l'offre de services de garderie par des associations privées à but non lucratif. Toutefois, comme le souligne Wendy Larner (1996) en s'appuyant sur l'exemple néozélandais, même lorsqu'il est motivé par un souci de remettre au goût du jour le projet social-démocrate, l'usage de technologies telles que le NPM ouvre la voie à l'incorporation d'éléments néolibéraux au cœur du projet lui-même. On ne doit donc pas s'étonner si, alors qu'au début des années quatre-vingt la SAP peinait encore à accepter les orientations pro-marché du NPM, dès la fin de la décennie, l'aile pro-marché des sociaux-démocrates, conduite par le puissant ministre des Finances... en était venue à représenter la ligne officielle du parti sur cette question (Green-Pedersen, 2002).

L'expérimentation territoriale n'est pas une spécificité suédoise

Les réformes pro-marché – telles la sous-traitance ou la privatisation – constituent clairement des innovations qui s'éloignent du sentier de dépendance en Suède ; les changements d'échelons y

contribuent également. En fait, ce sont les réformes initiées par les sociaux-démocrates et portant sur les combinaisons multi-niveaux qui ont ouvert la voie non seulement aux coopératives dans le domaine de l'accueil des enfants d'âge préscolaire, mais aussi à des expériences locales fondées, entre autres, sur des systèmes de coupons. Comme le suggère J. Peck dans son analyse du passage de l'État-providence vers le *workfare* (2001), cette ouverture vers une « *expérimentation territoriale* » à l'échelon infra-national dans le cadre d'une stratégie plus large visant à établir une différente relation entre l'État, le marché et la société civile n'est nullement particulière à la Suède. Dans cette expérimentation territoriale, Claude Martin, Antoine Math et Évelyne Renaudat (1998) reconnaissent également une stratégie utilisée par l'État français pour briser la résistance aux réformes systémiques de sa politique sociale.

Dans quelle mesure la décentralisation et la sous-traitance ont-elles contribué à la transformation du modèle en Suède ? Anders Håkansson (1997) suggère que la différence entre la stratégie de renouveau des sociaux-démocrates et celle du gouvernement néolibéral de C. Bildt n'est qu'une question de degré. Cette analyse va peut-être un peu trop loin. Depuis leur retour au pouvoir en 1994, les sociaux-démocrates n'ont pas hésité à introduire des mesures visant à stopper la dérive vers une ségrégation sociale dans le domaine de l'accueil des enfants d'âge préscolaire (18). Ils sont également intervenus pour mettre fin à la vague de privatisations locales dans les sphères de la santé et du logement, quoique rien n'ait été fait pour stopper le développement des structures privées dans le domaine des soins aux personnes âgées, où les entreprises commerciales se sont taillé une place substantielle. Il apparaît donc que les sociaux-démocrates ont utilisé les ressources disponibles à l'échelle nationale pour limiter – mais non plus interdire – les challenges néolibéraux émanant de la base.

Comme il est suggéré dans cet article, les changements survenus dans les rapports hommes-femmes ont eu pour effet de déstabiliser la forme de reproduction sociale défendue par la protection sociale dans la période de l'après-guerre, provoquant une crise dans le domaine de l'accueil des enfants d'âge préscolaire sur l'ensemble du territoire de l'OCDE. Combinée aux discours centrés sur les exigences de la « nouvelle économie », la situation démographique souligne l'importance particulière des arrangements alternatifs dans le domaine de la garde non parentale des enfants. Ainsi, alors même que les États sont mis en demeure de réduire leurs programmes sociaux ou d'en restreindre l'accès, on exige d'eux qu'ils entreprennent les investissements sociaux indispensables pour soutenir les

modes d'accueil de la petite enfance. La théorie des régimes de protection sociale postule qu'ils répondront à ces exigences selon des modalités qui suivent un sentier de dépendance. Ainsi, les régimes libéraux tendront à favoriser des programmes ciblés sur la demande (et restreints à certaines catégories de demandeurs), tandis que les régimes sociaux-démocrates préféreront l'investissement ciblé sur l'offre. Même si cette vue n'est pas sans pertinence, il est important de ne pas réifier ces régimes en présupposant qu'ils seront automatiquement en mesure de générer des réponses qui renforcent le caractère du système plus large dans lequel elles s'inscrivent.

Des programmes locaux qui anticipent parfois les évolutions nationales

Cette étude vient donc conforter le point de vue des chercheurs qui préconisent des analyses ouvertes à la perspective de réponses qui s'écartent du sentier de dépendance. Il suggère qu'une perspective multi-niveaux permet d'attirer l'attention sur les sources supra- et sub-nationales de nouvelles idées. De fait, une partie de la littérature récente sur la restructuration des systèmes de protection sociale tient compte du rôle joué par les organisations internationales et supranationales dans le transfert des politiques (19). Les analystes, cependant, se sont moins fréquemment penchés sur le rôle des pôles locaux, bien que la restructuration des systèmes de protection sociale inclue souvent des éléments de décentralisation (Fargion, 2000), surtout dans le domaine des services sociaux, dans la mesure où ces derniers sont produits et consommés dans un même temps et dans un même lieu. Dans cet article, cette thèse est développée plus avant : il est essentiel d'étudier les changements à l'œuvre dans les grands centres urbains, car ces derniers sont les laboratoires où les évolutions majeures sont d'abord expérimentées. Les besoins nouveaux qui y sont exprimés peuvent, à leur tour, donner naissance à de nouveaux programmes locaux qui anticipent quelquefois les évolutions à l'échelle nationale, mais qui parfois s'y opposent. C'est précisément ce qui s'est produit dans les deux cas étudiés, quoique de manière fort différente et avec des effets tout aussi différents.

Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, Toronto a jeté les bases d'un programme de garde non parentale des enfants visant à transcender les limites d'un modèle libéral solidement établi tant à l'échelle nationale que provinciale. L'expérience, cependant, n'a pas atteint son objectif qui était de devenir « *un exemple pour le reste du Canada* », et cet échec l'a laissée vulnérable aux évolutions en marche à d'autres échelles. Ainsi, le

remplacement du CAP par une enveloppe budgétaire (plus modeste et assortie d'un plafond), le *Canada Health and Social Transfer*, mettait en concurrence les modes et certains programmes du domaine de la santé et de l'éducation fort appréciés des Canadiens et solidement établis. En outre, une fois libéré des contraintes du CAP, le gouvernement néolibéral nouvellement élu en Ontario a été à même de passer en force son programme de *workfare*. Cet événement, combiné à d'autres changements qui en découlaient, a contribué à ébranler le modèle de Toronto jusque dans ses fondations.

Il n'est peut-être donc pas surprenant que Toronto n'ait pas servi de modèle au reste du Canada, dans la mesure où le régime de règles multi-niveaux qui constituait la charpente géographique de l'État-providence canadien privilégiait les relations entre instances fédérales et provinciales. C'est peut-être la raison pour laquelle il a semblé plus facile de considérer comme un modèle le programme québécois « 5 dollars par jour » dans le contexte de la transformation du système canadien de garde non parentale des enfants, qu'une évaluation de l'OCDE avait jugé manifestement inadéquat (OECD, 2005). Bien que le Canada semble enfin aujourd'hui prêt à agir dans la direction que Toronto avait été la première à proposer au pays, les municipalités n'ont toujours pas leur place à la table des négociations intergouvernementales (Jenson et Mahon, 2002). Au lieu de cela, les grandes lignes du nouveau système sont élaborées dans la sphère traditionnelle des contacts entre les instances fédérales et provinciales. Dans ce sens, la dépendance au sentier générée par la « charpente géographique » semble plus forte que celle exercée par le régime d'État-providence.

Toronto et Stockholm : des coalitions locales similaires

Tout comme Toronto, Stockholm a reconnu plus tôt que le reste du pays la nécessité de modes de garde non parentale des enfants. On remarque également certaines similarités dans le type de coalitions locales qui ont émergé dans les années soixante-dix avec l'objectif d'influencer le rythme et la direction du développement, mais Stockholm a rencontré un terrain plus favorable. Le régime de protection sociale en place à l'échelle nationale n'était pas opposé à la création d'un système universel de haute qualité financé par les deniers publics. Il convient de noter que, même dans ce cas, le régime n'a pas généré la réponse appropriée : une pression politique exercée simultanément sur les deux échelles concernées et la négociation d'un nouvel accord national-municipal

étaient nécessaires. Mais ce n'est pas l'aspect le plus intéressant ici. Le plus important a été la tentative de la part de l'Association patronale suédoise d'engendrer une « transformation systémique » à partir de la base. Stockholm et les banlieues environnantes ont été les sites choisis pour lancer cette attaque néolibérale, et Pyslingen, une opération commerciale spécialisée dans l'accueil préscolaire, y a joué le rôle du cheval de Troie.

Une dépendance au sentier très forte

En un sens, le résultat n'est pourtant pas ce que la SAF avait espéré : les crèches privées sont restées un phénomène relativement marginal. Les centres privés (principalement à but non lucratif) comptent aujourd'hui pour un tiers de places en crèches dans la ville de Stockholm, et parfois bien davantage dans les municipalités environnantes. Et, plus important encore, la tactique qui consistait à lancer des réformes depuis la base – dont Pyslingen a été le pionnier – a été utilisée avec davantage de succès au cours des années quatre-vingt-dix dans les fiefs traditionnels des sociaux-démocrates, là où leur réussite était le plus visible : l'hôpital, l'école et le logement. Dans une certaine mesure, les forces néolibérales ne faisaient qu'exploiter un potentiel d'autonomie municipale qui était depuis

longtemps présent dans les charpentes géographiques existantes. Toutefois, l'amplitude des variations inter-municipales a été aggravée par les réformes lancées par les sociaux-démocrates dans les années quatre-vingt, et inspirées par quelques-unes des idées du nouveau management public. Dans un cas comme dans l'autre, la capacité des forces sociales qui travaillent dans les grands noyaux urbains à introduire des réformes systémiques à partir de la base a été fortement influencée par les combinaisons multi-niveaux existantes. Bien que ces combinaisons aient été, elles aussi, sujettes à quelques changements, lorsqu'elles se sont produites, elles sont restées (et restent encore) dans la droite ligne de ce qui existait déjà. Au Canada, les pouvoirs des municipalités demeurent marginaux dans la mesure où les termes des combinaisons multi-niveaux qui régissent les programmes sociaux continuent d'être fixées dans le cadre de négociations entre les instances fédérales et les instances provinciales. Dans le cas de la Suède, les nouveaux arrangements n'ont fait que renforcer – voire restaurer – une autonomie municipale traditionnellement substantielle. Dans ces exemples, il semblerait pour le moins que la dépendance au sentier générée par la charpente géographique des États nationaux se soit montrée aussi forte, sinon plus, que celle des régimes de protection sociale.

(1) Voir, entre autres, England (1997), Jensen et Sineau (2001), Michel et Mahon (2002) sur le développement (inégal) des services de garde des enfants dans différents pays de l'OCDE. L'explosion de la demande de garde d'enfants en-dehors du foyer familial n'est qu'un aspect d'une crise plus générale concernant la garde des enfants et liée à la participation toujours plus grande des femmes au marché du travail, et ce dans tous les pays de l'OCDE (Daly et Lewis, 2000).

(2) Cette typologie des régimes s'accorde avec la typologie de Gosta Esping-Andersen (1990 et 1999). Cependant, du point de vue des rapports hommes-femmes sous-tendant la reproduction démographique, il serait plus approprié de décrire le troisième groupe comme « néo familial » plutôt que « conservateur ».

(3) Dès 1960, les femmes représentaient plus d'un quart du marché du travail au Canada, et un tiers de ce marché en Suède. Les taux de participation, incluant les mères de jeunes enfants, n'ont cessé de grimper depuis, de telle sorte qu'en 1990, les femmes constituaient 44 % du marché du travail canadien et 48 % du marché du travail suédois (O'Connor et al., 1999, tableau 3.1, p. 68).

(4) Voir Streeck et Thelen (2005). Colin Crouch (2001) conteste lui aussi la thèse de la « *path dependency* » et les conceptions réifiées des « régimes » qui s'y attachent.

(5) En 1960, 41,2 % des femmes à Stockholm participaient au marché du travail. Le fossé entre la capitale et le reste du pays a perduré jusqu'à la fin des années 1970. Au Canada, le taux de participation des femmes de plus de 15 ans à la force de travail était de 39,9 % en 1970, alors que celui-ci avait déjà atteint 50,4 % à Toronto. Dans ces deux métropoles, le pourcentage de familles monoparentales se situait également au-dessus de la moyenne nationale.

(6) Le CCED était complété par le *Foreign Domestic Worker Policy* (Programme de travailleurs domestiques étrangers), qui facilitait l'importation de nounous dans des conditions favorables à leurs futurs employeurs.

(7) Ledit plan rassemblait un certain nombre de programmes préexistants de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces, et permettait de financer des « services de réinsertion » (« *rehabilitative services* ») destinés à aider les personnes désirant retrouver une place sur le marché du travail (Haddow, 1993). La garde des enfants faisait partie de ces services.

(8) Jusqu'à 1998, la ville originale de Toronto était la plus importante de six municipalités rassemblées sous l'égide du gouvernement métropolitain de Toronto. En 1998, les six municipalités ont été forcées de s'unir pour former la ville nouvelle de Toronto.

(9) La Metro a été créée au début des années cinquante, mais elle n'a commencé à assumer la responsabilité des politiques de reproduction sociale qu'en 1968.

(10) Cette subvention était destinée à aligner les salaires des personnels des crèches du secteur privé à but non lucratif sur ceux des personnels municipaux, l'objectif étant d'augmenter ces salaires sans faire supporter cette nouvelle charge aux parents.

(11) « A crisis in childcare », rapport du maire, Art Eggleton, et du conseiller, Paul Christie, au conseil municipal de Toronto le 26 août 1988, page 1.

(12) *Toronto Star*, édition du 23 septembre 1988.

(13) Le canton de Stockholm compte 25 municipalités, dont la ville de Stockholm est la plus importante. Ces dernières incluent Solna, Danderyd, Täby, Valleentuna, Vaxholm, Sollentuna, Lidingö, Värmdö et Tyresö – des banlieues généralement prospères situées au nord et à l'ouest de la ville de Stockholm – ainsi que Huddinge et Botkyrka au sud.

(14) Ces associations puisaient parfois dans la culture et dans les expériences du « *byalagsrörelsen* », ou mouvement des quartiers, dont le rôle de contestation des plans municipaux d'inspiration technocratique a été documenté par Stahre (1999).

- (15) En tant que travailleurs municipaux, les personnels des crèches étaient syndiqués. Même les assistantes maternelles à domicile étaient organisées au sein du syndicat des travailleurs municipaux (Kommunal) dès le début des années soixante-dix.
- (16) Le projet « nouvelle entreprise privée dans le secteur social » a été confié au Management Group (Pettersson, 2001).
- (17) En moyenne, 12 % des enfants d'âge préscolaire fréquentent des services de garde alternatifs, mais ce chiffre est nettement supérieur dans la région de Stockholm (25 %) et plusieurs municipalités clés de la banlieue (Täby-79 %, Vallentuna-54 %, Sollentuna-46 %, Nacka-30 %, Danderyd-29 % – source : www.skolverket.se).
- (18) Le développement des coopératives de parents a davantage contribué à produire une ségrégation basée sur la classe sociale que ne l'avait fait *Pysingen*. En effet, si les municipalités sont en mesure de conditionner leur soutien financier aux crèches commerciales à leur acceptation des enfants inscrits sur les listes d'attente municipales, il est impossible d'imposer de telles restrictions aux coopératives, du fait qu'elles exigent des parents qu'ils donnent de leur temps bénévolement. Les sociaux-démocrates ont fait appel à des ressources législatives et financières pour atténuer ces effets.
- (19) Voir, par exemple, Deacon (1997), Hemmerijk (2002), Palier (2004).

Références bibliographiques

Bashevkin S., 2002, *Welfare hot buttons: women, work and social policy*, Toronto, University of Toronto Press.

Bergqvist C. et Nyberg, A., 2002, *Welfare state restructuring and child care in Sweden*, in *Child care policy at the crossroads: gender and welfare state restructuring* (sous la dir. de Michel S. et Mahon R.), Routledge.

Blyth M., 2001, *The transformation of the swedish model: economic ideas, distributional conflict and institutional change*, *World Politics*, n° 54.

Borgegård L.-E., Andersson E. et Hjort S., 1998, *The divided city? Socio-economic changes in Stockholm metropolitan area, 1970-1994*, in *Urban segregation and the welfare state: inequality and exclusion in western cities* (sous la dir. de Musterd S. et Ostendorf W.), Routledge.

Brenner N., 2001, *The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration*, *Progress in Human Geography*, 25:4. [<http://sociology.fas.nyu.edu/docs/IO/222/2001.Brenner.PiHG.pdf>]

Cerny P. G., 1990, *The changing architecture of politics: structure, agency and the future of the State*, London, Sage.

Courchène T. J., 2001, *A canadian perspective on North American monetary union*, rapport spécial, janvier 2001, Institut de Recherches en Politiques Publiques (http://www.irpp.org/fr/research/re_epg.asp).

Crouch C., 2001, *Welfare state regimes and industrial relations systems: the questionable role of path dependency theory*, in *Comparing welfare capitalisms: social policy and political economy in Europe, Japan and the US* (sous la dir. de Ebbinghaus B. et Manow P.), Routledge.

Crouch C. et Farrell, H., 2002, « Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism », EUI Working paper SPS # 2002/4.

Daly M. et Lewis J., (2000), *The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states*, *British Journal of Sociology*, n° 51 (2).

Deacon B., 1997, *Global social policy: international organizations and the future of the welfare state*, London, Sage.

England K. (dir.), 1996, *Who will mind the baby? Geographies of child care and working mothers*, Routledge

Esping-Andersen G., 1990, *Three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen G., 1999, *The social foundations of postindustrial societies*, Oxford University Press.

Esping-Andersen G., 2003, *Against social inheritance*, in (sous la dir. de Giddens A.), **The progressive manifesto** (sous la dir. de Giddens A.), Polity.

Fargion V., 2000, *Timing and social services in Europe*, in **Recasting european welfare states** (sous la dir. de Ferrera M. et Rhodes M.), London, Frank Cass.

Friendly M., 1994, **Child care policy in Canada: putting the pieces together**, Addison-Wesley.

Green-Pedersen C., 2002, *New public management reforms of the danish and swedish welfare states: The role of different social democratic responses*, **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, 15:2.

Haddow R., 1993, **Poverty reform in Canada**, Montréal, McGill-Queens University Press.

Håkansson A., 1997, *Nittioalets förändringsvåg: systemskift och besparingar*, in **Folket och kommunerna: systemskiftet som kom av sig**, (sous la dir. de Bjurulf B. et Håkansson A.), Stockholm University Political Science Report:1.

Hemerijk A., 2002, *The self-transformation of the European social model(s)*, in **Why we need a new welfare state?** (sous la dir. de G. Esping-Andersen G.), Oxford, Oxford University Press.

Holston J., 2001, *Urban citizenship and Globalization*, in **Global city-regions: trends, theory, policy** (sous la dir. de Scott A. J.), Oxford, Oxford University Press.

Iversen T. et Wren A., 1998, *Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma and the service economy*, **World Politics**, 50.

Jenson J. et Mahon R., 2002, « Bringing cities to the table: child care and intergovernmental affairs », CPRN Discussion Paper F:26, October.

Jenson J. et Sineau M. (dir.), 2001, **Who cares? Women's work, childcare and welfare state redesign**, University of Toronto Press.

Keil R. et Kipfer S., 2002, *Toronto Inc? Planning the competitive city in the new Toronto*, **Antipode**, 34: 2.

Larner W., 1996, *The «new boys»: restructuring in New Zealand, 1984-94*, **Social Politics**, 3(1).

Lash S. et Urry J., 1987, **The end of organized capitalism**, University of Wisconsin Press.

Lewis J. (dir.), 1998, **Gender, social care and welfare state restructuring in Europe**, Aldershot (UK), Ashgate Publishers.

Lister R., 1990, *Women, economic dependency and citizenship*, **Journal of Social Policy**, 19:4.

Magnusson W., 1983, *Toronto*, in **City Politics in Canada** (sous la dir. de Magnusson W. et Sancton A.), University of Toronto Press.

Mahon R. et Phillips S., 2002, *Dual earner families trapped in a liberal welfare regime: the politics of canadian child care*, in **Child care policy at the crossroads: gender and welfare state restructuring** (sous la dir. de Michel S. et Mahon R.), Routledge.

Marston S., 2000, *The social construction of scale*, **Progress in human Geography**, 24:2.

Martin C., Math A. et Renaudat E., 1998, *Caring for the very young children and dependent elderly people in France: towards a commodification of social care?*, in **Gender, social care and welfare state restructuring in Europe** (sous la dir. de Lewis J.), Aldershot (UK) Ashgate Publishers.

McDowell L., 2001, *Linking scales: or how research about gender and organizations raises new issues for economic geography*, *Journal of Economic Geography*, 1.

McGrath S., 1999, *The politics of truth: a case study of knowledge construction by the social planning council of Metropolitan Toronto, 1957-1988*, PhD thesis, Faculty of social Work, University of Toronto.

Metropolitan Toronto, 1990, *Comprehensive review of the child care report: facing the future community services department*, Municipality of Metro Toronto.

Michel S. et Mahon R. (dir.), 2002, *Child care policy at the crossroads: gender and welfare state restructuring*, Routledge.

Moore B. Jr., 1978, *Injustice: the social origins of obedience and revolt*, Londres, Macmillan.

O'Connor J., Orloff A. et Shaver, S., 1999, *States, markets, families: gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge University Press.

OECD, 2005, *Babies and bosses - Reconciling work and family life (vol. 4): Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*, Paris, OCDE.

Olsson S. E., 1990, *Social policy and welfare state in Sweden*, Lund, Arkiv förlag.

Orloff A. S., 2006, *L'adieu au maternalisme ? Politiques de l'État et emploi des mères*, *Recherches et Prévisions*, n° 83.

Palier B. (avec Guillén A.), 2004, *Does Europe matter? Accession to EU and Social policy developments in recent and new member states*, *Journal of European Social Policy*, introduction au numéro, volume 14, n° 3.

Peck J., 2001, *Workfare States*, Guilford Press.

Pettersson L. O., 2001, *Från rivstart till stopplag: privatiseringen i välfärden 1979-2000*, Agora.

Pontusson J., 1992, *The limits of social democracy: investment politics in Sweden*, Cornell University Press

Prentice S., 1988, *Kids are not for profit: the politics of child care*, in *Social movements and social change. The politics and practice of organizing* (sous la dir. de Cunningham F. et al.), Toronto, ON: Between the Lines.

Prentice S., 1993, *Militant mothers in domestic times: Toronto's postwar child care struggle*, Ph.D, Sociology, York University

Stahre U., 1999, *Den alternativa staden: Stockholms stadsomvandling och byalagsrörelsen*, Stockholmia.

Stahre U., 2004, *City in change: globalisation, local politics and urban movements in contemporary Stockholm*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28:1.

Streeck W. et Thelen, K., 2005, *Beyond continuity: institutional change in advanced capitalist economies*, Oxford University Press.

Teghtsoonian K., 1993, *Neo-conservative ideology and opposition to federal regulation of child care services in the United States and Canada*, *Canadian Journal of Political Science*, xxvi:1.