

Lhuillier, V ; Nyssens, M and Oulhaj, L (2005) ' D'un welfare state à un welfare mix dans les services aux jeunes enfants et aux personnes âgées en Belgique ? L'apport des services innovants ', Recherches Sociologiques, n°1

D'un welfare state à un welfare mix
dans les services aux jeunes enfants et aux personnes âgées en Belgique?
L'apport des services innovants

Vincent Lhuillier *, Marthe Nyssens ** et Leïla Oulhaj ***

Résumé

Aujourd'hui, la structuration des services aux personnes dépendantes, qu'elles soient en début ou en fin de vie relève de plus en plus d'une logique de « Welfare Mix » renvoyant au fait, qu'à côté du rôle prépondérant des familles, une pluralité d'acteurs interviennent – publics, privés lucratifs et d'économie sociale – en mobilisant une mixité de ressources – marchandes, non marchandes, issues de la réciprocité et notamment de la sphère familiale – en inscrivant leurs activités dans le cadre de systèmes complexes de régulation. Dans cet article, nous analysons la dynamique de « co-construction » entre l'utilisateur (la personne âgée ou le jeune enfant), son entourage et les organisations innovantes au sein d'espaces publics de proximité. Nous nous penchons également sur les politiques publiques qui structurent l'organisation de ces services ainsi que leur rôle dans le soutien aux initiatives innovantes. Pour ce faire, nous nous basons d'une part, sur les résultats obtenus lors de l'étude réalisée au niveau de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et en particulier au travers des services de garde à domicile en région Wallonne et, d'autre part sur les résultats pour la Communauté française de Belgique d'une recherche européenne sur les services d'accueil des jeunes enfants.

I. Introduction

Aujourd'hui, la structuration des services aux personnes dépendantes, qu'elles soient en début ou en fin de vie, en Europe relève de plus en plus d'une logique de « Welfare Mix » (Evers et Laville, 2004). Avec cette notion, il s'agit avant tout de mettre l'accent sur trois caractéristiques. D'abord sur le fait que dans ces matières, la responsabilité des familles continue à jouer un rôle prépondérant à côté des prestataires de services externes. Le modèle traditionnel des soins domestiques - en particulier à la charge des femmes - résiste et pas seulement dans les pays méditerranéens ; ce qui rend l'acteur famille incontournable dans le paysage macro-social des responsabilités partagées. Il ressort ensuite qu'à côté du rôle des familles, une pluralité d'acteurs interviennent – publics, privés lucratifs et d'économie sociale

– en mobilisant une mixité de ressources – marchandes, non marchandes, issues de la

* UCL, CERISIS, Maison G. Lemaître, 6 boulevard Devreux, B. 6000 Charleroi

** UCL, (CERISIS, ESPO/IRES), Maison G. Lemaître, 6 boulevard Devreux, B. 6000 Charleroi

*** UCL, CERISIS, Maison G. Lemaître, 6 boulevard Devreux, B. 6000 Charleroi

réciprocité et notamment de la sphère familiale – et en inscrivant leurs activités dans le cadre de systèmes complexes de régulation. Du reste c'est ce que la traduction littérale du terme suggère le plus directement. Enfin, la notion de « Welfare Mix » renvoie évidemment à celle de « Welfare State » par rapport à laquelle elle prend tout son sens en soulignant combien le modèle de l'État providence en crise interroge le modèle social européen et oblige à en repenser la genèse historique. C'est dans ce cadre que, depuis plusieurs années déjà, la dynamique des pratiques des services sociaux relevant de l'économie sociale fait l'objet d'une attention particulière des chercheurs (Laville et Nyssens, 2001). Il ressort de la littérature sur le sujet l'originalité de leur fonctionnement, qui oblige à les distinguer des services publics ou des services privés lucratifs mais également à reconnaître leur grande diversité et leur potentiel d'innovation sociale. En effet, tant au niveau de leur financement qu'au niveau de la mobilisation des ressources humaines ou de la relation à l'environnement institutionnel, les services d'économie sociale évoluent dans l'entrelacs complexe des principes de réciprocité, des principes marchands et des principes de redistribution, tout en répondant à des demandes sociales très variées et bien souvent émergentes.

Dans cet article, nous nous basons d'une part, sur les résultats obtenus lors de l'étude réalisée au niveau de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et en particulier au travers des services de garde à domicile en région Wallonne¹ et, d'autre part sur les résultats² pour la Communauté française de Belgique d'une recherche européenne sur les services d'accueil des jeunes enfants (TSFEPS)³.

¹ Les résultats de la recherche sur les services de garde malade sont tirés de Oulhaj L.,2004. et Degavre F., Nyssens M., et Oulhaj L.,2004. Nous remercions Florence Degavre pour ses apports à cette recherche. Cette recherche a été financée grâce à l'apport du FSE et du soutien du ministre wallon des affaires sociales.

² Les résultats de la recherche sur les services d'accueil des jeunes enfants sont tirés de Lhuillier V. 2003 et Lhuillier V., Degavre F., et Petrella F. 2002. Cette recherche a été financée par la DG recherche de la Commission Européenne dans le cadre du sixième programme – cadre.

³ L'enquête empirique portant sur les gardes à domicile repose sur :

- un entretien semi-directif avec les coordinatrices de 6 services en région Wallonne, qui porte sur les éléments propres à la structure et à l'environnement interne de leur organisation. 5 services sont des associations sans but lucratif (ASBL), un service est un service public relevant d'un centre public d'assistance sociale (CPAS).
- un questionnaire à questions fermées appliqué par les assistantes sociales ou la coordinatrice du service de garde à domicile à 89 usagers et à leur entourage.

La recherche TSEPS se compose d'un rapport national par pays – pour la Belgique, la Communauté française – et d'études de cas sur des espaces locaux – Schaerbeek à Bruxelles et Ottignies-Louvain la Neuve. Les études de cas sont basées sur des entretiens semi-directifs et des focus groupes. Huit structures proposant des services d'accueil de jeunes enfants (0-6 ans), un service de coordination des crèches communales et six élus et/ou responsables administratifs ont ainsi été interrogés. Pour les services, il s'agissait de quatre associations sans but lucratif (ASBL) proposant des services innovants d'accueil des 0-3 ans et de quatre associations sans but lucratif

Nous commencerons par analyser la dynamique de « co-construction » entre l'utilisateur (la personne âgée ou le jeune enfant), son entourage (la famille) et l'organisation dans le cadre de ces services à forte densité relationnelle touchant à la question fortement chargée affectivement de la gestion des périodes extrêmes de la vie. Nous analyserons comment se construisent socialement, au sein d'espaces publics de proximité, tant les tâches que les finalités sous-jacentes à ces services. Cette réflexion débouchera sur la représentation de ces services de proximité comme un ensemble de services traversé par différentes logiques qui coexistent : non professionnelle – représentée par les ressources réciproques, notamment celles en provenance de la sphère domestique et professionnelle, qui intervient au sein des différents prestataires présents dans le champ (secteur public, économie sociale, travail au noir, etc.). C'est dans ce cadre que nous pourrons, alors, interroger les politiques publiques qui structurent l'organisation de ces services ainsi que leur rôle dans le soutien aux initiatives innovantes.

II. Co-construction de l'offre et de la demande et services aux personnes dépendantes

« De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée. » C'est ainsi que le Livre Blanc "Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXI^{ème} siècle", paru sous la présidence de Jacques Delors, mettait l'accent sur la nécessité de répondre à des demandes émergentes tout en créant de nouveaux emplois. Ces services, qui touchent à la qualité de vie quotidienne, ont été regroupés, d'abord dans les pays francophones, selon une terminologie qui s'est diffusée ensuite en Europe sous le vocable de « service de proximité ». Surtout, le développement de ces services de proximité a été principalement envisagé dans une perspective de « nouveaux gisements d'emplois ». Très vite pourtant, il est apparu qu'il convenait de se garder de tout déterminisme en la matière, la croissance des besoins ne se traduisant pas mécaniquement par le développement de nouveaux services. Cette caractéristique exige dès lors que l'on reprenne l'analyse des

(ASBL) organisant des accueils extrascolaires, dont trois sous tutelle de l'école et une structure intercommunale. De même deux focus groupes avec des parents, deux avec le personnel de deux structures et un avec les membres du CA d'une crèche parentale ont été organisés.

services de ce type dans le mesure où ils impliquent des mécanismes complexes qu'il convient de mieux saisir.

A. Une relation de service complexe

En effet, et comme nous venons de le suggérer, il existe un paradoxe propre aux services de proximité : malgré une succession rapide de mesures prises en leur faveur, les résultats obtenus sont restés en deçà de ceux qui étaient escomptés. Il est donc important d'une part d'éviter l'écueil d'une assimilation trop rapide entre « croissance des besoins » et « essor de l'emploi ». D'autre part et surtout, il y a lieu d'éviter l'assimilation entre l'« essor de l'emploi de proximité » et la « satisfaction des besoins », ceux des usagers comme ceux des travailleurs du secteur, tant la réalité du terrain est complexe. Il convient dès lors d'asseoir la réflexion, sur une prise en considération de ce qui fonde la spécificité des services de proximité. C'est pourquoi, dans des travaux antérieurs (Laville et Nyssens, 2001), nous avons analysé les implications de la dimension de « proximité » qui peut être objective, c'est-à-dire liée à un ancrage sur un espace local, mais aussi subjective, c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation. De surcroît, ces services génèrent des bénéfices collectifs, sur le plan de la cohésion sociale et ce au-delà de la dimension de la création d'emplois.

Les services aux personnes dépendantes, qu'elles soient en bas âge ou en fin de vie, constituent un exemple emblématique de ce champ d'activité. Ces services sont présentés comme des services complexes dont la plupart des aspects est non standardisé et probablement non standardisable. En effet, les services ne constituent pas une catégorie homogène (Gadrey, 2003). Des distinctions peuvent être opérées en fonction, notamment de leur densité relationnelle c'est à dire de l'importance de l'interaction entre l'utilisateur et le prestataire dans la construction du service. Pour Laville, 1994, il y a co-construction lorsqu'il y a, d'une part participation des offreurs et des demandeurs à la définition et à la mise en place du service rendu et, d'autre part inscription dans l'espace public de l'arrangement ainsi trouvé.

Différentes dimensions peuvent être dégagées dans la relation de service : les tâches, les finalités et les ressources mises en œuvre. Les tâches renvoient à la nature du travail et les conditions dans lesquelles il est effectué qui, dans le cas de services relationnels, est de nature tant technique que relationnelle. Les finalités, quant à elles, renvoient aux intentions, qui

peuvent diverger entre parties prenantes d'un service. En effet, « l'intention est au cœur de la dimension relationnelle de l'aide et des soins. Prendre soin, c'est « se préoccuper de ». Les soins ne forment pas une liste de pratiques ou d'interventions que l'on peut a priori recenser : c'est ce que les individus font dans l'intention de soutenir une personne dépendante, et ce sont les limites qu'ils se donnent dans cet effort »⁴. Enfin, la relation de service est rendue possible grâce à la mobilisation de ressources monétaires, qu'elles soient marchandes (via la participation des usagers) ou non marchandes (via l'intervention des pouvoirs publics), et non monétaires (via la mobilisation de l'entourage de l'utilisateur et/ou de travail bénévole). La configuration des ressources reflète, elle-même, l'articulation entre travail rémunéré et bénévole. Avant d'aborder ce dernier point et d'analyser plus en détail comment il s'articule aux deux premiers, nous allons revenir sur les spécificités des services aux personnes dépendantes du point de vue de la définition du contenu des tâches et des finalités poursuivies.

B. Tâches et Finalités des services aux personnes dépendantes

Les services des gardes à domicile (ou garde-malades) sont apparus il y a une vingtaine d'années. Ils viennent en appui à la gamme de services existants déjà depuis de nombreuses années telles que les aides familiales, les aides ménagères ou les infirmières. Leur spécificité est d'assurer une présence dans la durée auprès des personnes dépendantes en partenariat avec leur entourage. Ces services s'adressent principalement aux personnes âgées dont le souhait est de se maintenir à domicile malgré une perte d'autonomie dans l'accomplissement de certains gestes quotidiens. D'une manière générale, la tâche réalisée correspond à un ensemble complexe qui va de l'aide aux activités de la vie quotidienne, à la présence, jusqu'à l'écoute et au soutien. Une formation adéquate, qui prenne en compte ces diverses tâches, doit donc être suivie par les gardes à domicile. Il ressort de l'enquête l'importance de préciser les tâches techniques afin de pouvoir accomplir les tâches relationnelles. Ces différentes tâches techniques et relationnelles nécessitent une présence continue, qui peut être élevée dans le temps, de la garde à domicile. Ainsi, en ce qui concerne le nombre total d'heures prestées par semaine par la garde à domicile, nous obtenons les données suivantes : 13% prestent moins de 5 heures; 26% entre 6 et 10 heures ; 29 % entre 11 et 20 heures par semaine ; 18 % entre 21 et 60 heures et 13% au-delà de 60 heures.

⁴Gagnon E. et Saillant F., 2000, p.9

Par ailleurs, les tâches que nous venons de mentionner sont à l'évidence liées à la finalité de la prestation qui de manière immédiate vise à assurer un maintien à domicile. La demande d'un service de garde à domicile peut s'expliquer par les raisons suivantes : un manque de disponibilité de la famille ; un problème de santé de l'utilisateur ou encore de la personne qui prend en charge l'utilisateur ; ou un problème plus ponctuel de l'utilisateur. On doit donc distinguer d'une part un besoin social relatif à l'entourage, notamment pour lui permettre de se maintenir sur le marché du travail et d'autre part un besoin lié directement à l'utilisateur, sa santé, ses difficultés ou sa solitude. Quoiqu'il en soit, le service de garde à domicile a une influence positive en terme de création de lien social, que se soit du fait de la densité de la relation entre l'utilisateur et la garde à domicile ou, du fait qu'il y ait une demande accrue du service afin que des personnes de l'entourage de l'utilisateur puisse accéder à des espaces de socialisation en dehors de la famille.

Si l'on s'intéresse maintenant aux services d'accueil des jeunes enfants, on retrouve le même type de caractéristique, avec des modulations propres à ce service particulier. En ce qui concerne les tâches, les points importants à mentionner sont les suivants. D'abord, on retrouve dans ce secteur également la question de l'articulation entre tâches techniques et tâches relationnelles. La gestion de la relation avec les parents devient de plus en plus centrale dans les services d'accueil, oscillant entre soutien à la « parentalité » et volonté de répondre aux demandes exprimées qui tendent à s'individualiser. Les finalités poursuivies par les professionnelles et les raisons qui motivent le « choix » des parents de faire garder leur enfant se sont également diversifiées. On doit d'ailleurs immédiatement souligner que les mêmes personnes poursuivent plusieurs finalités et que si historiquement certaines dominent plus que d'autres, elles ont toujours coexisté.

La première d'entre-elle aujourd'hui celle qui domine à la fois dans les raisons invoquées par les parents mais également dans les arguments qui justifient l'intervention des politiques publiques, c'est la conciliation vie familiale et vie professionnelle. Comme en outre, il revient traditionnellement à la mère d'adapter son rythme professionnel à celui que réclame le soin des jeunes enfants, cet objectif se double plus ou moins explicitement de celui de l'égalité des hommes et des femmes sur le marché du travail. La deuxième finalité relève non plus des besoins des parents mais des besoins de l'enfant. Elle se décline notamment chez les professionnels, depuis le contenu éducatif de l'accueil jusqu'à l'objectif de la socialisation

précoce de l'enfant comme instrument de lutte contre les inégalités sociales. Bien que ces deux premières finalités soient également en rapport avec le maintien du lien social – socialisation par le travail et socialisation précoce de l'enfant – on trouve en troisième lieu une finalité explicite de certains projets innovants, de renforcement du lien social avec le développement des dynamiques territoriales de quartier ou encore le soutien à la « parentalité » et la lutte contre l'isolement parental (Maisons de l'enfance, halte accueil, lieux parents-enfants etc.). On le voit donc la cohésion sociale et le renforcement du lien social sont au cœur des services d'accueil de jeunes enfants comme ils l'étaient dans les services de garde malade.

C. La définition des tâches et des finalités du service comme construit social

Il ressort de ce qui précède que tant du point de vue du contenu des tâches que des finalités poursuivies, il existe une multiplicité d'orientations qui sont en débat notamment entre professionnels, familles et pouvoirs publics, ce que confirme l'évolution observée historiquement dans la mise en place de ces services. Du reste, la dépendance prise au sens large est extrêmement diverse dans ses formes et ses manifestations historiques, aussi diverse que les attentes des usagers par rapport à sa prise en charge.

On peut vérifier que c'est le cas dans les services de gardes-malades où l'assistante sociale consulte l'utilisateur et son entourage sur la recherche d'une solution de prise en charge de la dépendance. La connaissance de l'équilibre familial est fondamentale pour répondre à la demande et le service se module au cas par cas. Les interviews menées lors de la recherche en Wallonie démontrent d'ailleurs que les responsables des services ont l'impression de véritables « plans d'aide aux personnes dont il faut à chaque fois retirer des leçons et mettre les limites ». Au demeurant, si cette caractérisation concerne avant tout les services de garde malade, notre hypothèse est qu'elle s'applique en grande partie à l'accueil des jeunes enfants. Comme nous l'avons suggéré, les enfants en bas âge peuvent très bien être englobés dans la catégorie de personnes dépendantes, et ce d'autant plus que cette dépendance pose les mêmes questions par rapport à la nécessaire implication des familles. Les services d'accueil de jeunes enfants souffrent de la même indétermination quand à leur contenu. Il ressort en effet de la recherche TSFEPS que d'une part, les besoins d'accueil sont de plus en plus individualisés à mesure que les structures familiales et leur fonctionnement se complexifient, notamment en fonction de la situation des parents et des grands parents vis à vis du marché du travail.

D'autre part, au-delà des critères objectifs d'hygiène et de sécurité, en particulier en terme de locaux et de taux d'encadrement, la qualité des services demeure un élément fortement subjectif. Cette caractéristique découle du champ d'action de ces services, les connaissances psychopédagogiques demeurant en constante évolution. Il apparaît dès lors de plus en plus nécessaire d'impliquer les parents dans les services que ce soit sous une forme minimale allant de la mise en place de réunions régulières à la constitution de groupes de discussion et de réflexion, ou sous une forme plus intense avec le développement des lieux parents-enfants ou des crèches parentales⁵. Enfin le développement de structures innovantes et en particulier des lieux « multi-accueil » permet de répondre à la complexification des besoins, en partant du principe qu'on ne saurait postuler a priori du contenu de ces besoins, ni même statuer sur leur réalité. Ces deux objectifs requièrent dès lors un travail complexe de mise en commun et de confrontation entre l'équipe de professionnels et les parents eux-mêmes.

En définitive donc, l'indétermination sur le contenu des services, la diversification des finalités poursuivies et des besoins à satisfaire réclament un travail préalable et continu de définition conjointe de l'offre et de la demande. Ce travail peut prendre des formes variées, notamment selon que l'on a affaire à des services de garde malade ou à des services d'accueil de jeunes enfants. Il n'en demeure pas moins central pour le bon fonctionnement des structures. En cela on a bien affaire à des services particuliers, à forte dimension sociale et relationnelle, pour lesquels la réussite dépend fortement de cette capacité à mettre en place des espaces publics de proximité avec les familles et leur entourage au sein desquels sont débattus, en commun avec les professionnels et éventuellement d'autres familles, le contenu et les finalités des services. En ce sens ce sont également des lieux d'émancipation qui permettent aux familles et aux femmes de sortir de la sphère privée et d'aborder au sein d'un espace en partie extérieur et donc plus neutre, la question fortement chargée affectivement de la gestion des périodes extrêmes de la vie.

⁵ La notion de crèche parentale renvoie aux expériences qui se sont développées notamment en France depuis les années 1970, avec un développement important depuis une dizaine d'années conjointement à leur reconnaissance et à leur financement par les pouvoirs publics. Ces expériences se caractérisent d'une part par une implication des parents dans la structure organisationnelle et au niveau des instances de décision et d'autre part par leur présence régulière au sein de la structure pour encadrer les enfants. De ce point de vue, on doit noter que si l'implication des parents dans l'organisation des services n'est pas nouvelle en Belgique, la présence des parents au sein des services pour encadrer les enfants ne se développe que très progressivement.

III. Welfare Mix et Services aux personnes dépendantes

La structuration des services aux personnes dépendantes relève, comme nous l'avons souligné en introduction, d'une logique de « Welfare Mix » (Evers et Laville, 2004) renvoyant à la pluralité des acteurs qui sont en jeu : familles, services externes, pouvoirs publics dans le cadre de systèmes complexes de régulation.

A. Welfare Mix et pluralité des logiques de production des services

L'auteur qui fait référence lorsqu'il s'agit de mettre en avant la dimension de pluralité contenue dans la notion de « Welfare Mix » est sans conteste K. Polanyi (Polanyi, 1983). A partir d'une approche historique et anthropologique, K. Polanyi distingue en effet l'échange propre à l'économie de marché d'autres pratiques économiques, non orientées vers l'accumulation : la redistribution, la réciprocité et l'administration domestique. Cette analyse s'inscrit dans une approche substantive de l'économie qui propose une conception extensive de l'économie où sont qualifiées d'économiques toutes les actions dérivées de l'interaction, voire de la dépendance, entre la personne, ses semblables et la nature. Cette conception contraste avec une approche formelle de l'économie, plus restrictive, qui n'envisage comme économiques que les choix rationnels de maximisation opérés sous contrainte de rareté. Si l'on suit cette approche substantive, telle qu'elle est conceptualisée par Polanyi, l'économie peut être abordée comme une économie plurielle caractérisée par différentes formes d'échange :

- Le principe du marché permet une rencontre entre offre et demande de biens et services aux fins d'échanges à travers la fixation de prix ;
- La redistribution est le principe selon lequel la production est remise à une autorité centrale qui a la responsabilité de la répartir, ce qui suppose une procédure définissant les règles des prélèvements et de leur affectation. De fait s'établit ainsi une relation dans la durée entre l'autorité centrale qui impose une obligation et les agents qui y sont soumis. Dans nos sociétés modernes, la redistribution est surtout publique : c'est autour de l'État social que s'est agencée une forme moderne de redistribution alimentée par des prélèvements obligatoires et par laquelle sont versées des allocations monétaires et est organisée la mise à disposition de services non-marchands.

- La réciprocité correspond à la circulation de biens et services entre des groupes ou personnes qui ne prend sens que dans la volonté de manifester un lien social entre les parties prenantes. La réciprocité constitue un principe d'action économique original fondé sur le don comme fait social élémentaire, appelant un contre-don qui prend la forme paradoxale d'une obligation à travers laquelle le groupe ou la personne qui a reçu le don exerce sa liberté. En effet, le donataire est incité à rendre mais il n'est pas soumis pour ce faire à une contrainte extérieure, la décision lui appartient. Le don n'est par conséquent pas synonyme d'altruisme et de gratuité, il est un mixte complexe de désintéressement et d'intérêt. Par contre le cycle de la réciprocité s'oppose à l'échange marchand parce qu'il est indissociable des rapports humains qui mettent en jeu des désirs de reconnaissance et de pouvoir et il se distingue de l'échange redistributif parce qu'il n'est pas imposé par un pouvoir central.
- Une forme particulière de la réciprocité est celle qui s'exerce au sein de la cellule de base comme celle de la famille, dénommée par Polanyi administration domestique. Pour K. Polanyi, il s'agit de la production en autarcie d'une unité institutionnelle (par exemple la famille).

A partir des principes de base de Polanyi, nous pouvons dire que les combinaisons sont historiquement variables dans la mesure où chaque société mobilise ces différentes logiques de circulation de biens et services. Même au sein d'une organisation, plusieurs principes peuvent être mobilisés.

- Ainsi les entreprises privées lucratives confient prioritairement l'allocation des ressources au marché. Cependant, elles ne sont pas uniquement organisées autour du marché et elles reçoivent de nombreuses ressources non marchandes, ne seraient-ce que les aides et subventions versées aux entreprises. Ceci dit, la combinaison réalisée en leur sein se singularise par la priorité accordée à l'accumulation et par la subordination des apports non marchands à l'objectif de profit.

- Les organisations publiques mobilisent, elles, des ressources émanant principalement de la redistribution organisée sous la tutelle de l'État. Ces organisations publiques peuvent également mobiliser des ressources marchandes via la participation des usagers. Cependant, l'articulation entre les différentes ressources en leur sein est subordonnée à leur finalité de service à la collectivité, mobile de la redistribution.

- Les organisations d'économie sociale occupent une place originale dans un espace intermédiaire entre administration domestique, réciprocité, marché et redistribution. Tout

comme les organisations publiques, elles sont caractérisées par une finalité non lucrative – c'est à dire par une finalité de service aux membres ou à la collectivité et non d'accumulation - mais sont privées. Ce « tiers-secteur » regroupe les organisations privées ayant, habituellement, un statut juridique d'association, de fondation, de mutualité, de coopérative ou de société à finalité sociale (Defourny et Develtere, 1999). Ces organisations mobilisent, à géométrie variable, des ressources marchandes, non marchandes et réciprocitaires. Certains auteurs soulignent que dans de nombreuses organisations d'économie sociale, « l'activité socio-économique est conçue à partir d'une impulsion réciprocitaires qui permet à celle-ci d'être fondée sur le sens qui lui est donnée et par là même de favoriser les dynamiques de socialisation »⁶. L'implication des bénévoles, le partenariat entre différents acteurs locaux, la mise en réseau des organisations ou l'ancrage territorial des organisations d'économie sociale peuvent être interprétés comme autant de pratiques qui mobilisent des ressources réciprocitaires.

Il nous semble que la réponse apportée à la prise en charge de la dépendance se construit à l'intersection de ces différents acteurs pour former un ensemble avec ses modes de financement et de régulation particuliers. Nous nous pencherons donc d'abord sur les acteurs avant d'aborder, dans la section suivante, les modes de financement à travers le prisme des régulations publiques.

B. Pluralité des formes de mobilisation du travail et de la famille

Une logique de Welfare mix se développe lorsqu'une pluralité d'acteurs et ce faisant, différentes formes de travail sont mobilisées pour répondre aux besoins des personnes dépendantes. Examinons leurs relations dans la production spécifique de ces « biens de service ».

Travail bénévole et travail familial

Du point de vue de la prestation, notre étude constate l'importance de l'interaction entre les « aidants » issus de l'entourage plus ou moins proche et les acteurs rémunérés.

⁶ Laville J.-L. ed., 1994.

Pour ce qui concerne les aidants issus de l'entourage, dans le cas des services de gardes à domicile, la personne la plus présente est le conjoint dans 34 % des cas, la fille pour 33 % et le fils pour 11 % des usagers. La fille constitue le plus souvent la personne présente auprès des usagers faisant partie du groupe des personnes de plus de 80 ans ; tandis que les personnes entourées et âgées de moins de 65 ans ont surtout leur conjoint à leur côté. Cette personne la plus présente auprès de l'utilisateur, dans 47 % des cas est disponible plus de 100 heures par semaine. Il s'agit alors, d'utilisateurs qui vivent avec leur conjoint ou chez un enfant. Dans 32 % des cas, soit un utilisateur sur trois, la personne la plus présente est disponible moins de 24 heures par semaine auprès de l'utilisateur. Pour ces utilisateurs qui vivent généralement seuls, le service aura un rôle important à jouer afin de sortir l'utilisateur de son isolement.

Ces données sont particulièrement intéressantes puisqu'elles permettent de mettre en avant la personne de référence au sein de la famille de l'utilisateur : cette personne est en contact avec l'organisation et sert en même temps de relais entre la famille et l'organisation, entre l'utilisateur et l'organisation. Ce référent jouerait un rôle particulier de co-constructeur du service de garde à domicile : c'est lui qui prend contact avec l'organisation, exprime les besoins de l'utilisateur et tente de construire avec l'organisation une réponse à ces besoins. Il est en effet intéressant de relever que dans toutes les catégories, l'utilisateur n'intervient pas lui-même dans l'introduction de la demande, mais qu'il s'agit de personnes qui lui sont proches. Si à priori, on peut dire que ces « aidants » issus de l'entourage de l'utilisateur relèvent au sens strict, dans leur action de soin, de la sphère de l'administration domestique, l'intervention de l'organisation semble, quelque peu modifier la nature de ces ressources, le partage des tâches entre administration domestique et travail salarié se négociant dans des espaces publics de proximité.

En ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, on peut à nouveau faire le rapprochement, même si, comme nous allons le souligner, des différences importantes subsistent. Notamment du fait que cette fois les services interviennent à l'extérieur du domicile familial et qu'on peut donc assez aisément, du moins en théorie, tracer une frontière entre la sphère de l'administration domestique – lorsque l'enfant est gardé à leur domicile par ses parents, sa famille, ou des proches – et la logique réciprocaire – lorsque les parents, la famille, les proches ou des bénévoles sont mobilisés dans les services mêmes afin de compléter les ressources humaines disponibles et de favoriser une meilleure appréhension des besoins en co-construisant donc l'offre et de la demande.

Reste que d'abord et avant tout, et si l'on s'en tient aux heures d'accueil pendant les heures « normales » de travail⁷, il est clair que si les statistiques font souvent défaut, les soins aux jeunes enfants - avant deux ans et demi - demeurent encore très largement du ressort des familles et en particulier des mères. De ce point de vue l'enquête TSFEPS se situant d'emblée au sein des services n'a pas permis de procéder à de nouvelles estimations. Mais à un niveau général on estime que pour la communauté française de Belgique, plus des trois quarts des enfants sont gardés par des tiers (amis, voisins ou travail au noir), leurs grands parents ou leurs parents, ce qui ne saurait nous étonner puisque le taux de couverture atteint un peu plus de 22 %⁸, tous modes d'accueil régulier déclarés. Si l'on ajoute que le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 49 ans s'élève à plus de 72 %, on peut supposer que potentiellement, 30 % des enfants pourraient être gardés par leurs mères ou leurs pères – lorsqu'ils ne travaillent pas – et la moitié au sein du réseau informel – sans que l'on connaisse la proportion travail au noir, proches et grands-parents. Quoiqu'il en soit de la pertinence de ces estimations, ce que nous avons désigné comme ressources relevant de la sphère de l'administration domestique intervient donc de manière prépondérante dans la prise en charge des enfants, y compris si l'on écarte les temps d'accueil réputés familiaux.

Ensuite, les parents ou les proches sont parfois mobilisés au sein des services eux-mêmes. Toutefois le phénomène demeure encore peu développé, et il nous semble qu'une raison fondamentale permettant d'expliquer ce fait doit être soulignée à ce niveau. En effet, contrairement aux services de garde à domicile, un des objectifs centraux de l'accueil des jeunes enfants est la socialisation des jeunes enfants, dans le sens notamment de la séparation avec les parents. De ce point de vue donc, si les débats sur la plus grande implication des parents dans les services comme facteur d'amélioration de la qualité ont pesé, un obstacle majeur apparaît. La limite semble en effet atteinte, du moins en Belgique, lorsqu'il s'agit d'envisager une présence régulière des parents auprès des enfants dans les structures. En effet, l'avis négatif émis par l'Office de la Naissance et de l'Enfance a semble-t-il freiné la reconnaissance par les politiques publiques de l'opportunité à mobiliser les parents du moins en présence des enfants. On en veut pour preuve le faible développement des crèches

⁷ Dans ce qui suit, on ne tient pas compte de ce que l'on pourrait appeler en première approximation - et sans nier les problèmes épineux que cette approximation conduit à écarter - les temps d'accueil proprement familiaux (la nuit, les week-end, les vacances etc.).

⁸ Rappelons que l'ONE calcule le taux de couverture en rapportant le nombre de places offertes aux naissances de l'année multipliée par 2,5. On suppose donc que tous les enfants ont potentiellement besoin d'être accueillis.

parentales sur le modèle français. Leur nombre demeure en effet très restreint et le plan « cigogne » de développement des places d'accueil, ne les encourage qu'à titre expérimental (moins d'une dizaine de projets est ainsi financée). On le voit donc, les différences sont importantes par rapport au mouvement dit des crèches parentales en France mais surtout par rapport à ce que l'on observe dans les services de garde à domicile. En définitive, il nous semble que cette différence tient surtout au lieu dans lequel intervient la prise en charge de la personne dépendante, bien que d'autres raisons existent comme nous venons de le voir pour la petite enfance. Ainsi, dans les services de garde à domicile, la distinction entre la sphère de l'administration domestique et le service externe est tenue. Autrement dit, il existe une continuité entre la mobilisation de la famille par les services en tant que ressource réciprocaire et la prise de relais par la famille en l'absence du service qui s'inscrit dans la sphère domestique. Au niveau de l'accueil des jeunes enfants, les choses sont assez différentes puisque cette continuité disparaît avec l'extériorisation physique des services.

Travail salarié et travail non déclaré

Les acteurs professionnels, quant à eux, sont généralement salariés d'une organisation. Ces organisations sont, dans nos enquêtes soit publiques, soit associatives.

Dans l'enquête sur les services de garde malade, un service public et cinq associations d'économie sociale prestataires de services de garde à domicile ont été visités. Parmi ces organisations, une catégorie d'organisations associatives se distingue nettement ; de petite taille, elles ont été pionnières dans les années quatre-vingt en mettant sur pied ce type de service. Il s'agit de nouveaux acteurs dans le champ de l'aide à domicile. En effet, ces associations n'organisent pas les services classiques d'aide à domicile dans le cadre des décrets régionaux de la politique d'aide aux familles. Ces gardes à domicile sont, de ce fait, relativement polyvalentes dans les tâches à accomplir. Elles participent d'une manière assez systématique au processus de prise de décision au côté de la coordinatrice du service dans la mise en place de la prestation et de ce fait à la co-construction du service. Les autres organisations de type associative ou publiques sont présentes, quant à elles, depuis de nombreuses années dans le champ de l'aide à domicile ; elles ont, cependant, développé le service de garde malade plus tard – fin des années nonante - au sein de leur institution. Les tâches des gardes à domicile sont spécifiées, dans ce cas, par rapport à celles réalisées par l'aide familiale. Caractérisées par une taille importante, les mécanismes de concertation entre

les gardes à domiciles et l'organisation s'inscrivent dans des relations de nature plus hiérarchique.

Dans l'enquête « petite enfance », huit associations et une fédération de crèches publiques ont été sollicitées. A nouveau, une différence fondamentale conduit à séparer parmi ces services, d'un côté des services traditionnels, qu'ils soient de nature associative ou publique, existant depuis longtemps et qui sont subsidiés par les politiques petite enfance via l'ONE et, de l'autre, des services innovants qui ont le statut d'associations et qui n'ont pas accès aux ressources publiques dans le cadre des décrets classiques de l'accueil de la petite enfance. Le caractère innovant de ces structures transparaît dans le type de services qu'elles offrent et les finalités poursuivies : de nouveaux types de services – accueil flexible, d'urgence, enfants malades et extrascolaire dans la terminologie de l'ONE – , sous forme de multi-accueil – c'est-à-dire en combinant tout ou partie de ces types d'accueil, avec parfois en outre de l'accueil régulier – , sans oublier leur vocation sociale souvent importante – favoriser l'accès des enfants dont les parents sont exclus du marché du travail et des enfants d'immigrés, créer du lien social dans les quartiers etc. A ce niveau les partenaires sociaux ont joué un rôle d'impulsion en les rendant éligible au Fonds d'équipement des services collectifs (FESC) mais ce sont surtout les politiques d'emploi qui assurent leur financement depuis quelques années comme nous allons le voir.

Il apparaît dès lors que la scission pertinente n'est pas suivant le statut juridique – association ou service public – mais plutôt d'une part entre services plus anciens reconnus et subventionnés – service public ou association – dans le cadre des décrets de l'aide aux personnes et, d'autre part services innovants, qui ont tous le statut associatif. Cette constatation n'est pas neuve dans la littérature (DiMaggio et Powell, 1983). En effet, l'expérience historique des initiatives d'économie sociale confirme que, si elles délaissent la mobilisation de ressources réciprocaires, elles ont une tendance à développer des manifestations d'isomorphisme institutionnel : au fil du temps, certaines associations de par leur intégration dans le système des politiques sociales au développement desquelles elles ont contribué, se distinguent peu dans leurs modes d'organisation des services publics. Cette constatation interpelle la place du secteur associatif au-delà de leur rôle d'innovation sociale et spécialement la place des dynamiques réciprocaires.

On peut également se poser la question de la place de services privés lucratifs, encore peu développés à l'heure actuelle dans le champ de l'aide à domicile. En effet, en l'absence d'intervention financière directe des pouvoirs publics, ces services d'aide à domicile sont non rentables, ce qui explique leur quasi-absence dans ce champ. Jusqu'alors, les interventions publiques ont été réservées au secteur non lucratif. Ce contexte est en train d'évoluer comme on l'observe dans les formules titres-service tant en France qu'en Belgique. Avec le titre-service, un nouveau type de régulation « quasi-marchande » est introduit dans le champ de l'aide à domicile. Bien que le financement émane encore largement des ressources de la redistribution, il s'agit en effet de l'entrée en vigueur d'une régulation concurrentielle dans laquelle des prestataires de nature différente - publics, privés lucratifs, et d'économie sociale sont mis en concurrence. Cependant, même si ces entreprises lucratives peuvent bénéficier de ressources non-marchandes, celles-ci sont instrumentalisées au profit de l'objectif d'accumulation. Un certain nombre de considérations peuvent être ainsi occultées -pourtant essentielles- dans les services d'aide aux personnes dépendantes comme par exemple l'accessibilité des services. L'objectif de profit induit également un comptage et un contrôle des temps de prestation et ce, afin d'améliorer la compétitivité, ce qui pose le problème de l'articulation avec le temps relationnel dans lequel il n'est plus seulement question de professionnalisation et de registre technique mais également de reconnaissance réciproque faite de respect et d'attention. On peut donc se poser la question de l'exacerbation de la concurrence qui peut déboucher sur une baisse de la qualité des services, et sur la difficulté d'articuler un service professionnel sur des logiques réciprocitaires lorsque le profit est le moteur d'une organisation.

Dans le secteur de la petite enfance, on retrouve des gardiennes individuelles ou de maisons d'enfants qui ne reçoivent pas de subventions. Il est pourtant difficile de classer ces modes d'accueil dans la catégorie « services privés lucratifs ». Ce point est particulièrement clair pour les accueillantes individuelles qui, il y a peu encore, ne percevaient pas de salaire mais une indemnité compensatrice. Pour les Maisons d'enfant, il est plus difficile de généraliser mais la plupart permettent à des professionnels de créer leur propre emploi, sans pour autant déboucher sur une logique d'accumulation. Quoiqu'il en soit, les évolutions récentes du secteur de la petite enfance demeurent assez différentes de celles que l'on observe dans celui des gardes à domicile. Jusqu'à présent en effet, la réforme des titres services ne concerne pas encore le secteur et il s'agit moins d'envisager le développement d'un secteur privé lucratif que de mobiliser les représentants patronaux dans le financement des places d'accueil. La

politique de soutien aux partenariats public/privé vise alors d'une part, cet objectif de mobilisation des ressources issus de la sphère marchande sans passer par le biais fiscal tout en défendant, d'autre part, un certain modèle de la conciliation vie familiale et vie professionnelle (en particulier avec un accueil en dehors du lieu de travail des parents) et en préservant un accès minimum pour tous.

Enfin, le travail non déclaré constitue, lui, une forme de production de l'aide et du soin, à cheval entre la sphère marchande et celle de la réciprocité. Ainsi, l'objectif de la transaction entre la garde à domicile non déclaré et l'utilisateur n'est ni totalement réductible à de l'échange marchand ni totalement à un mouvement de don contre-don. Il n'y a en tout cas pas d'intervention des pouvoirs publics. Si les gardes non déclarées s'inscrivent dans une logique marchande, elles ont par ailleurs souvent des rapports proches et de long terme avec leurs usagers et ce contenu relationnel important dans l'échange n'est pas soumis à l'objectif strict du profit. Ces remarques valent également pour l'accueil des jeunes enfants. On peut sans doute s'interroger sur le modèle social sous-jacent au développement de ce travail au noir, reste qu'il prend aujourd'hui des proportions surprenantes. On en veut pour preuve le trou noir dans les statistiques européennes de l'accueil des jeunes enfants. Encore une fois, et si l'on s'en tient à la Communauté française de Belgique, on constate en effet que le taux d'activité des femmes avec enfants de moins de trois ans s'élève à 72 %, tandis que le taux de couverture ne permet d'accueillir qu'un enfant sur quatre. Entre les deux c'est le système d'arrangements informels qui prévaut, sachant que le relais grand parental occupe désormais une place marginale notamment dans les zones urbaines. On doit donc conclure à l'importance de cet accueil informel, même si les statistiques ne permettent pas de rendre compte du phénomène.

C. De l'articulation entre entourage et organisation : vers la construction d'espaces publics de proximité ?

Les services aux personnes dépendantes se construisent donc à la lisière des différentes sphères identifiées. En effet, loin de montrer une opposition entre organisations et mobilisation de l'entourage, nos enquêtes pointent plutôt vers une complémentarité.

Tous les acteurs qui ont participé à notre enquête sur les gardes à domicile, reconnaissent que leur organisation toute seule, c'est-à-dire sans mobiliser des ressources de l'entourage de l'utilisateur ne pourrait prester le service de gardes à domicile. L'implication de l'entourage de

l'usager a été complémentaire à chaque étape : « pour des maintiens à domicile de personnes, on ne peut pas compter que sur des services et la personne malade. Il faut que la famille, l'entourage, le voisinage s'impliquent ». L'organisation joue d'ailleurs un rôle fondamental au niveau de la mobilisation de ce type de « ressources » car c'est elle qui mobilise et organise la prestation du service avec les familles (au niveau de l'établissement des horaires, tâches, ...). L'enquête sociale que ces organisations réalisent lorsqu'une demande leur est introduite prend en compte la présence de proches sur lesquels la personne dépendante peut compter. Dans le cas où ce réseau d'entraide familial existe, l'organisation cherche à le mobiliser tout en s'organisant avec les personnes concernées afin de pouvoir prester le service durant une période limitée. D'ailleurs, les représentations que se font d'eux-mêmes les acteurs des services observés attestent de cette imbrication. La circulation des activités rémunérées et non rémunérées au sein de cette sphère hybride mais également plusieurs témoignages permettent de cerner quel type de rôles chacun occupe ou prétend occuper: “ On est collaborateurs des familles, on est là pour soutenir le projet des familles”. Une autre responsable parle plutôt de la garde malade, comme “ le maillon manquant dans le réseau d'aide et de soins ”.

Cette remarque vaut également pour l'accueil des jeunes enfants. Sans doute, la présence des parents dans les services demeure plus modeste mais leur rôle à l'extérieur des services est prépondérant. On doit d'ailleurs souligner à ce niveau que si le service est par nature différent de celui de la garde à domicile en ce qu'il intervient précisément à l'extérieur du lieu de vie, on retrouve en définitive des problématiques similaires. Ainsi l'accueil des jeunes enfants ne saurait se substituer à la prise en charge familiale. Il est donc par nature limité dans le temps, même si des services d'un type nouveau apparaissent dits à horaire flexible (la nuit, en continu etc.). De ce point de vue, on est alors confronté à la même tension quant au partage des responsabilités entre les services et la famille. Ainsi la présence des enfants est-elle légalement limitée à dix heures. De même, des ajustements s'opèrent entre familles et professionnelles qui portent sur le temps d'accueil souhaitable des enfants, leur heure d'arrivée et de départ, sans oublier bien entendu la question plus générale de la légitimation sociale de l'accueil qui se fait très majoritairement aujourd'hui en considérant la situation des parents sur le marché du travail. Reste qu'au-delà de la question de savoir ce qui est souhaitable du point de vue des familles, la recherche d'un équilibre dans le partage des responsabilités renvoie également aux moyens financiers limités des services tant dans l'accueil des jeunes enfants que les gardes à domicile.

De ce point de vue, si la plupart des services innovants dans le champ de l'enfance recourent à l'aide ponctuelle non seulement des parents mais aussi parfois de bénévoles, sans laquelle bon nombre d'activités ne pourraient intervenir faute de moyens suffisants d'encadrement, le travail bénévole, mis à part celui de l'entourage, est absent chez les gardes à domicile par souci de professionnalisation du métier. Le discours des acteurs est ici assez différent. Ainsi, et en règle générale, le bénévolat ne serait pas présent au sein des organisations d'aide à domicile. « Le bénévolat dans le domaine de la garde à domicile n'a pas de pérennité. On a essayé mais on n'arrive pas vraiment à travailler avec des réseaux de bénévoles engagés dans une garde à domicile. C'est tout à fait impossible ». Sans doute, trouve-t-on dans le champ de la petite enfance des réticences semblables et une volonté similaire d'accroître la professionnalisation. Reste que le fait que le service se situe à l'extérieur de la sphère privée favorise probablement l'intégration de ce type de ressources, en association bien entendu avec les professionnels. Sans doute cette mobilisation des ressources bénévoles au sein des structures demeure modeste, elle ne saurait pour autant être négligée, en particulier si l'on tient compte de la qualité du service fourni et de la capacité qu'a ce type de ressource à l'améliorer

Ces remarques étant faites, il nous semble que la mobilisation des ressources réciproques, en particulier au sein de la sphère domestique, si elle se justifie pose un certain nombre de problèmes qu'il convient de ne pas éluder. Du reste, la littérature souligne beaucoup que le soin familial se fait dans un face à face parfois difficile entre la personne dépendante et son entourage, face à face d'autant plus difficile que l'entourage mène le plus souvent de front une activité professionnelle. La réciprocité n'a par conséquent rien d'idyllique (Degavre, Nyssens, et Oulhaj, 2004). Ainsi, les organisations d'économie sociale, et plus spécifiquement les plus récentes et innovantes, poursuivent de façon assez évidente l'ambition d'être un espace intermédiaire qui active différents types de mécanismes. Parce qu'elle s'appuie sur des comportements réciproques notamment via la co-construction de l'offre et de la demande, elle agit sur les liens de proximité autour de l'utilisateur. L'économie sociale, cependant, cherche à trouver des compromis entre différents types d'économie et de travail, compromis qui se négocient dans des espaces publics de proximité, qui permettent de desserrer les liens de réciprocité au sein de l'administration domestique et de les renouer autour d'autres compromis, éventuellement plus émancipateurs, mais aussi de mobiliser des ressources non marchandes. Comme le souligne J.-L.Laville :

« Si le statut juridique des entreprises concernées évite l'appropriation privée des surplus dégagés par l'activité, une complémentarité peut alors s'établir entre économie non monétaire et monétaire par la combinaison des principes de réciprocité, du marché et de la redistribution qui tend à réunir ce qui a été longtemps séparé. Le recours au marché en sus de la réciprocité permet l'élargissement des champs d'action et des publics touchés, le recours aux revenus de transfert permet de veiller à l'égalité d'accès dans le service. »⁹

Notre propre regard sur le terrain montre néanmoins que l'espace intermédiaire que constitue par exemple le secteur des services à domicile ou d'accueil des jeunes enfants est encore loin d'apporter une réponse parfaite aux inégalités. Il n'offre pour l'instant qu'une activité professionnelle peu valorisée financièrement et peut fonctionner sur un mode propice à reproduire les inégalités au sein des familles (les femmes étant plus largement mobilisées) et de la société (les plus démunis ne pouvant pas toujours en bénéficier). Il semble clair aux yeux des acteurs que les emplois liés à ce type de service doivent, pour sortir de ces écueils, bénéficier d'une certaine durabilité et d'une reconnaissance des qualifications requises. Il convient donc de promouvoir les principes déjà à l'œuvre dans la protection sociale, à savoir la redistribution, tout en répondant à une demande qui a trouvé à s'exprimer et à se gérer localement. Ceci nous amène donc logiquement à poser la question de la reconnaissance institutionnelle de ces services, ce qui passe en particulier par leur financement par la sphère non-marchande.

IV. La reconnaissance des services innovants par les politiques publiques

A. Régulation tutélaire et service de proximité

L'« externalisation » des services aux personnes, c'est-à-dire leur sortie de la sphère domestique a été, la plupart du temps, initiée par des dynamiques associatives (Laville et Nyssens, 2001). En effet, le lent processus de reconnaissance du travail féminin de proximité, auparavant « invisible » socialement, est passé, dans de nombreux cas, par la constitution d'initiatives associatives qu'elles soient philanthropiques ou d'entraide mutuelle¹⁰. C'est par la médiation associative que les services aux personnes âgées se sont intégrés aux programmes de l'État-providence.

⁹ Laville J.-L., 1994. p.75.

¹⁰ Pour La Belgique, voir Defourny J. et Nyssens M., 2001.

Grâce aux ressources publiques, ce sont à la fois des femmes qui peuvent accéder aux protections liées à la condition salariale en réalisant des prestations de soins aux personnes et les usagers concernés qui peuvent réduire leur dépendance vis-à-vis des solidarités de proximité liées aux réseaux de la famille et du voisinage. L'État établit des règles concernant les professions des salariés et les modalités de prestations. Cette régulation tutélaire, dans le sens où la production de services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme « tutrice » du consommateur, édicte les normes régissant les aides qui s'appliquent uniformément sur l'ensemble du territoire, ce qui restreint la prise en compte des professionnels comme des usagers dans la conception des services.

La réflexion sur le genre comme principe organisateur des Etats-Providence (Lewis, 2003) propose de reconstruire les différents modèles d'Etats-Providence en fonction de dimensions comme la « dé-familialisation », soit la capacité des femmes à subsister en dehors des liens conjugaux (accès à l'emploi) et à externaliser les tâches domestiques (socialisation des tâches). Cette dimension repose sur l'idée que la famille, généralement absente dans les analyses « mainstream » sur les Etats-Providence (Esping -Andersen, 1999) est le lieu principal de production du soin et que ce dernier incombe principalement aux femmes. En effet, les travaux dans la tradition de pensée comparative sur les Etats-Providence, se sont attachés à comprendre les fondements de l'intervention publique sur base principalement du degré de démarchandisation qui désigne, pour un travailleur, son degré d'indépendance par rapport aux contingences matérielles liées au marché du travail. Cette indépendance est possible grâce au système d'allocations et d'assurances sociales (maladie, chômage...) dont le développement indique le niveau de démarchandisation face au marché du travail.

En croisant ces deux critères – démarchandisation et défamiliarisation –, deux configurations contrastent nettement dans les pays européens. Dans les pays à régime universaliste d'État-providence, tant le degré de démarchandisation que celui de défamiliarisation sont élevés. Le service public est considéré comme responsable de l'organisation des services sociaux et il a pour mission de soulager les familles en leur conférant des droits aux prestations. Les associations émettent des revendications mais ne se posent pas en producteurs permanents de services. A l'autre extrême, dans les pays à régime dual, les services publics sont quasi-inexistants. La famille reste de loin le prestataire principal des services de soins. Entre les deux, dans un modèle intermédiaire, comme la Belgique, correspondant au régime corporatiste au sein duquel le degré de démarchandisation est relativement important, les

services sont une préoccupation secondaire dans la structuration des États-providence. Leur implantation n'est que progressive et les services associatifs restent longtemps prestataires, tout en faisant l'objet d'une régulation tutélaire de la part de pouvoirs publics.

B. Régulation d'insertion, financement du secteur innovant et extension des politiques sociales

Au milieu des années 1980, on assiste, cependant, à un changement de décor. Les dépenses sociales de l'État-providence sont l'objet de polémiques et le chômage augmente. Des stratégies publiques sont mises en oeuvre pour concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux. C'est l'apparition du traitement social du chômage qui a pour ambition de contribuer à satisfaire de « nouvelles demandes sociétales » en faisant accéder des chômeurs à des emplois transitoires ou occasionnels. Il s'agit pour l'État de financer des créations d'emplois dans des domaines « d'intérêt collectif » qui sont laissés en friche par le marché et par les interventions publiques traditionnelles. Le financement public n'est plus indexé sur le respect de règles régissant les services mais sur le recrutement de chômeurs.

En l'absence de financement structurel, les services de gardes à domicile ont ainsi commencé à « bricoler » des solutions. Ainsi, les quelques associations d'économie sociale qui ont mis en oeuvre, les premières, le service des gardes à domicile entre 1980 et le début des années 1990 ont surtout pu le financer grâce aux Programmes Régionaux d'Insertion sur le Marché de l'Emploi (PRIME). Cette mesure avait pour objectif de « privilégier la mise au travail de personnes peu qualifiées, en chômage de longue durée, tout en rencontrant des besoins non satisfaits » (Jadoul, 2000). Les institutions qui ont créé leur service garde à domicile fin des années 1990, ont quant à elles, eu recours aux « programmes de transition professionnelle » (PTP). Ceux-ci sont destinés à des chômeurs peu qualifiés et exigent une rotation des chômeurs – et ce contrairement au programme PRIME, sur ces postes après deux ans. Au niveau de la participation des usagers, il n'y a pas de barèmes reconnus par les pouvoirs publics pour ce service, ce qui amène les organisations à mobiliser certains autres barèmes selon leurs propres choix, comme par exemple le barème des aides familiales.

On retrouve une situation similaire pour les services d'accueil des jeunes enfants. Les services d'accueil de jeunes enfants non lucratifs, privés ou publics, combinent généralement ressources marchandes et ressources non-marchandes. Comme nous l'avons déjà suggéré, les

services innovants n'ont accès aux ressources publiques que presque exclusivement par les politiques d'emploi, principalement via les Agents Contractuels Subventionnés (ACS) ou par des politiques sociales non liées à la petite enfance. Les programmes de résorption du chômage ne sont pour autant pas absents du financement des services classiques subventionnés dans le cadre de l'Office national de l'enfance¹¹.

D'une part l'existence de ce type de programme a donc permis à des dynamiques innovantes de mobiliser des ressources publiques, d'autre part, il faut bien reconnaître que ce sont des emplois peu qualifiés qui ont été créés et que parfois, des personnes sans compétences spécifiques par rapport au métier ont du être engagées afin que l'organisation ne « perde » pas le nombre de postes auxquels elle avait droit dans tel ou tel programme de lutte contre le chômage.. « Il m'est déjà arrivé de devoir engager une personne dans l'unique but de conserver mes postes P.T.P. pour lesquels j'avait du me battre pendant des années ». Ces politiques d'emploi qui renvoient à des "régulations d'insertion" ont donc favorisé l'association des services de proximité à une image de "petits boulots". Elles ont, en outre, provoqué un malaise grandissant chez les prestataires de services de proximité qui se sont sentis instrumentalisés au profit d'une mission d'insertion des travailleurs peu qualifiés alors que les objectifs de ces services ne peuvent être réduits à la seule création d'emplois pour un public fragilisé. Cependant, ces programmes ont permis à ces organisations non lucratives d'innover. Cet élément propre est illustratif d'un paradoxe de l'histoire du secteur des services aux personnes, paradoxe qu'illustre les objectifs poursuivis et les conditions requises pour la création de postes ACS. Le fait que la liste des bénéficiaires s'allonge à un ensemble de structures fournissant des services à dimension collective et que les conditions par rapport à la durée de chômage de la personne recrutée s'assouplissent, ainsi que la stabilité des contrats proposés, tout cela semble indiquer que ces postes jouent un rôle essentiel en terme de politique sociale. Du reste la réforme récente, au niveau wallon, des APE (aides à la promotion de l'emploi), qui unifie les différents statuts PRC en un statut unique simplifié, « la priorité étant accordée à la consolidation de l'emploi et à la valorisation des activités d'utilité publique et sociale reconnue », manifeste à nouveau cette tendance paradoxale à la poursuite simultanée d'objectifs relevant des politiques d'emploi et d'objectifs de politique sociale. Les gardes à domicile bénéficient en effet de cette réforme APE qui remédie au principal

¹¹ Ils ont notamment permis - avec la mise en place d'Agents contractuels subventionnés (ACS) pour les tâches d'encadrement et de PTP pour les tâches de service - de compenser les pertes de financement liées à la redéfinition des missions du FESC et au durcissement des critères d'éligibilité ; sans oublier leur rôle dans le fonctionnement des maisons communales de l'accueil de l'enfance qui en Wallonie ont recouru massivement aux contrats PRIME et aux ressources du Fonds budgétaire interdépartemental pour l'emploi (FBIE).

problème lié au financement par PTP, à savoir le fait que les personnes engagées ne l'étaient que pour des périodes de deux ou trois ans. Reste cependant que tous les aspects du financement du besoin socio-sanitaire auquel répondent les gardes à domicile ne sont pas pris en compte notamment du point de vue de l'encadrement. Les institutions demandent pour le personnel « garde à domicile » « une réelle reconnaissance de l'activité garde à domicile par l'octroi d'un contingent d'heures spécifique supplémentaire au contingent d'heures aide familiale actuel » ainsi qu'un « financement complémentaire qui prenne en compte la totalité des coûts liés aux prestations, formation, réunions, etc. »¹².

Depuis notre enquête, on doit toutefois noter que le gouvernement de la région wallonne a reconnu la garde à domicile dans un nouvel arrêté du 29 janvier 2004. Sans en modifier les modes de financement, il y est fait explicitement référence à la garde à domicile, en plus de l'aide familiale, et de sa mission spécifique notamment au niveau des tâches qu'elle peut effectuer. Reste que ce décret ne fait pas mention de la place de l'entourage dans le maintien à domicile d'une personne dépendante. Certes, tous les problèmes ne peuvent être abordés dans un seul décret mais à l'avenir il conviendra probablement d'articuler la reconnaissance du rôle important de l'entourage dans le maintien à domicile, aux politiques d'emploi dans un sens plus large. Ainsi, dans notre échantillon « gardes à domicile », la personne la plus présente auprès de l'utilisateur est dans 51 % des cas encore active. Pour ces personnes, 12 % ont modifié leur temps de travail afin de pouvoir participer au maintien à domicile d'un de leur proche. De même, l'utilisation de la pause carrière, en particulier à temps partiel constitue à l'évidence une modalité d'ajustement des rythmes familiaux et professionnels des mères. Les données statistiques sont rares et difficiles à interpréter mais elles semblent confirmer ce phénomène en particulier pour la gestion des temps extrascolaires et lors de l'arrivée du deuxième enfant (Lhuillier, 2003). Plus largement, et si l'on veut encourager l'implication des parents dans les services, on voit mal comment cela pourrait se faire sans baisse du temps effectif de travail. Autrement dit, l'interaction entre acteurs professionnels et entourage de l'utilisateur réclame que soit reconnu et soutenu le travail des aidants informels et des acteurs non professionnels, en particulier de la famille. Se pose donc en définitive la question de savoir si les pouvoirs publics doivent jouer un rôle au niveau de cette reconnaissance et allouer une partie des ressources émanant de la redistribution par le biais des politiques liées au marché du travail que l'on vient d'évoquer : crédit-temps, congés pour raisons familiales, temps partiels etc. Au

¹² Voir le document intitulé « Mémoire à l'intention du futur gouvernement wallon », élection juin 2004.

demeurant, et dans ce cas, comme on a pu le voir chez K. Polanyi, la redistribution viendrait réguler les rapports réciproques au sein d'un cadre négocié, créant ainsi les conditions d'une sortie de la sphère purement domestique et de leur inscription dans un espace public de débat et de négociation.

V. Perspectives

Rappelons d'abord que dans les services qui nous intéressent ici – c'est-à-dire des services à forte dimension sociale et relationnelle – l'indétermination du contenu ainsi que la diversification des finalités poursuivies et des besoins à satisfaire réclament un travail préalable et continu de définition conjointe de l'offre et de la demande. Leur pertinence par rapport aux besoins ressentis par les familles dépend fortement de la capacité à mettre en place des espaces publics de proximité au sein desquels sont débattus, en commun avec les professionnels et les familles, tant les tâches que les finalités de ces services. En effet, loin de montrer une opposition entre organisations et mobilisation de l'entourage, nos enquêtes pointent plutôt vers une complémentarité. Les organisations d'économie sociale, et plus spécifiquement les plus récentes et innovantes, poursuivent de façon assez évidente l'ambition d'être un espace intermédiaire qui active différents types d'économie et de travail. Les compromis ainsi négociés permettent de desserrer les liens de réciprocité au sein de l'administration domestique et de les renouer autour d'autres compromis, éventuellement plus émancipateurs, mais aussi de mobiliser des ressources non marchandes. Il apparaît cependant que la scission pertinente du point de vue du potentiel d'innovation n'est pas suivant le statut juridique – association ou service public – mais plutôt entre d'une part, services plus anciens – service public ou association – reconnus et subventionnés dans le cadre des décrets de l'aide aux personnes et de l'accueil des jeunes enfants et, d'autre part, services innovants, qui ont tous le statut associatif. On l'a vu, ces services innovants interpellent profondément la configuration des politiques publiques et particulièrement le cloisonnement traditionnel entre politiques sociales et politiques d'emploi. A ce titre, la large mobilisation des programmes de résorption du chômage dans le cadre des gardes à domicile et de l'accueil des jeunes enfants – politiques publiques à mi-chemin entre politiques sociales et politiques d'emploi – est emblématique. Il apparaît du reste que ces deux leviers doivent être pensés de manière simultanée. D'une part, il s'agit de s'interroger sur le rôle de l'Etat dans la structuration des services professionnels d'aide à domicile via les politiques sociales. D'autre part, tant le cadre légal de l'intervention des aidants familiaux qui donnent de leur temps que le statut des

personnes qui travaillent dans ces services professionnels relèvent, souvent, des politiques d'emploi au sens large.

Si l'on se recentre sur notre problématique de départ en terme de Welfare Mix, les tendances actuelles observées dans le secteur de l'aide aux personnes et de l'accueil des jeunes enfants, réclament que l'on ouvre un débat sur la place que nos sociétés souhaitent réserver à chacune des logiques économiques et de travail que nous avons mentionnées. Plus précisément, s'il nous semble avoir démontré combien les initiatives innovantes de l'économie sociale avaient leur place dans le paysage macrosocial actuel, les limites du recours à ce seul acteur ont été soulignées en rappelant l'importance du rôle joué par les pouvoirs publics via les ressources issues de la redistribution pour permettre un accès équitable aux usagers et via les régulations pour assurer les normes de qualité. De la même manière, le fait de s'appuyer sur les ressources réciproques, y compris dans des espaces collectifs intermédiés – ce que l'on a appelé les espaces publics de proximité – ne va pas sans poser de problème, en particulier de disponibilité des personnes impliquées par rapport au marché du travail. Sans doute, tout le monde accordera que les familles ne peuvent pas être purement et simplement écartées de la gestion de ces temps extrêmes de la vie, et nous avons largement expliqué pourquoi. Reste toutefois que cette implication interroge le modèle de la conciliation vie familiale et vie professionnelle que l'on souhaite promouvoir. Il convient donc à ce niveau également de relancer le débat sur les formes de l'intervention publique et en particulier sur les soutiens possibles à la réduction du temps de travail, à l'interruption de carrière notamment à temps partiel etc. Dans le même ordre d'idée, la reconnaissance sociale du travail bénévole – en le considérant comme une période active de la vie des individus – reste d'actualité, notamment si l'on considère les difficultés liées au financement des retraites qui conduisent aujourd'hui à envisager l'allongement de la durée de la vie active. Au demeurant, la crise des Etats providence a largement relancé les débats et interpelle les chercheurs sur la logique de développement des Welfare Mix en Europe. Il s'agit désormais pour les politiques publiques d'articuler les différentes logiques en précisant mieux notamment le rôle que doivent nécessairement continuer à jouer l'Etat, les services non lucratifs et les familles. En particulier, il s'agit d'évaluer désormais, d'une part si la pluralité et la diversification sont des facteurs qui renforcent la cohésion sociale et d'autre part, à quelles conditions et suivant quelle configuration plurielle des logiques cet objectif peut-il être atteint.

En conclusion, nous voudrions toutefois mettre l'accent sur une forme émergente de régulation publique de type partenarial au sein d'espaces locaux, qui nous semble en jeu dans

les politiques publiques concernant le secteur. Ce point est particulièrement clair au niveau de l'accueil extrascolaire avec la mise en place récente de structures locales de coordination – les coordinations locales extrascolaires (CLE) – sous l'impulsion du gouvernement de la Communauté française. Sans doute l'implication des Communes dans ce domaine n'est-elle pas nouvelle mais la volonté du ministère de définir un cadre à la coordination locale et d'encourager son développement à partir de l'ensemble des acteurs concernés a sans aucun doute ouvert la voie à une nouvelle forme de régulation publique. Cette dernière cherche en effet d'une part à se situer au plus près des demandes sociales en faisant le pari que l'espace local est un niveau pertinent de régulation, et d'autre part à promouvoir un mode partenarial et coopératif de coordination. A l'évidence, la mise en place concrète des CLE ne va pas sans poser de redoutables problèmes –citons celui du niveau de financement du développement des activités extrascolaires ou encore le risque de voir augmenter les inégalités géographiques et sociales si des systèmes de péréquation des ressources financières ne sont pas mis en place. Reste que ces CLE participent d'une redynamisation de la démocratie locale et surtout de la volonté du ministère de voir la politique extrascolaire se définir en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés : représentants communaux, écoles, familles, prestataires traditionnels de services et associatifs innovants etc. En ce sens, il nous semble qu'un parallèle doit être tracé avec ce que l'on vient de dire de l'enjeu qu'il y a à mobiliser les ressources réciproques dans les services. Le processus de co-construction de l'offre et de la demande est complexe. Il réclame que l'ensemble des acteurs concernés soit partie prenante dans la prise de décision et que des espaces de discussion et de confrontation soient créés. Il n'est pas certain qu'en définitive les CLE puissent parvenir à jouer ce rôle, ni même que le cadre légal du décret ménage suffisamment de place à l'intégration des acteurs innovants. Reste que cette forme de régulation va dans le sens d'une reconnaissance de la complexité des besoins et de la nécessité d'en débattre dans des espaces publics de proximité ouverts. Surtout, elle pourrait préfigurer une intégration réelle des acteurs innovants à la concertation locale qui ne remettent pas en cause leur spécificité et qui préservent leur capacité à innover.

Bibliographie

Defourny J. & Develtere P. ,Eds., 1999, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris, Bruxelles : De Boeck.

Defourny J. & Nyssens M., 2001, "Social Enterprises in Community Services," in *The emergence of social enterprise*, Borzaga C. & Defourny J. ,Eds, London, New-York : Routledge, pp. 47-64.

Degavre F., Nyssens M., & Oulhaj L., 2004, "Innovation sociale, économie sociale et genre, Le cas des services de gardes-malades en Wallonie" , à paraître.

DiMaggio P. J. & Powell W. W., 1983, "The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields", *American Sociological Review*, 48, pp. 47-160.

Esping -Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'Etat-Providence, essai sur le capitalisme moderne*, Paris : PUF.

Evers A. & Laville J.-L., Eds., 2004, *The third sector in Europe*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA : Edwars Elgar.

Gadrey J., 2003, *Socio-économie des services*, Paris : La Découverte.

Gagnon E. & Saillant F., 2000, *De la dépendance et de l'accompagnement. Soins à domicile et liens sociaux*, Paris : L'Harmattan/Les presses de l'université Laval.

Jadoul B., 2000, "Le financement des services de proximité par les politiques actives d'emploi. Une évaluation du coût pour les pouvoirs publics", *Les Cahiers du CERISIS*, 00/13.

Laville J.-L., Ed., 1994, *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris : Desclée de Brouwer.

Laville J.-L. & Nyssens M., Eds., 2001, *Les services sociaux entre associations, Etat et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris : La Découverte, MAUSS, CRIDA.

Lewis J., 2003, "Gender and welfare state change", *European Societies*, 4, pp. 331 - 57.

Lhuillier V., 2003, "Les services d'accueil aux jeunes enfants (0-6 ans). Etudes de cas, TSFEPS." Commission Européenne.

Lhuillier V., Degavre F., & Petrella F., 2002, "Rapport national belge TSFEPS", Commission Européenne.

Oulhaj L., 2004, "Les parties prenantes de la relation de service, illustration à partir du secteur de l'aide à domicile", *Les Cahiers du CERISIS*, N° 20.

Polanyi K., 1983, *La Grande Transformation*, Paris : Gallimard.