

SÉMINAIRE DES ORGANISATIONS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

La qualité de
l'emploi en Europe

Enjeux, pratiques
et perspectives à
l'échelle de
l'Europe?



Les organisateurs



Ecole de la Deuxième Chance
Marseille

le 14 novembre 2008



MATINÉE

Mot du Président de Méditerranée Services Développement : **Guy Matteudi**

« Une mise en perspective européenne autour de la qualité des services » : Animation par Gérard Dupérat-Autixier Serena, MAIF (France) :

- Les services à la personne : enjeux et développement au niveau européen : Denis Stokkink, Think Tank "Pour la Solidarité" (Belgique).
- Le développement des services à la personne par les titres services : Stéphane Nassaut, CERISIS-UCL (Belgique).
- Les mutuelles et les services à la personne : Xavier Plana, Agrupacio Mutua (Espagne).
- Les coopératives sociales de services à la personne : Dorotea Daniele, DIEIS, (Italie).

Débat avec la salle.

APRES-MIDI

Mot du Président du Pôle Services à la Personne PACA : **André Arnaudy**

« L'outillage » de la démarche qualité - Animation par David Heckel, Méditerranée Services Développement :

• Introduction : « Qualité des services et des emplois dans les services à la personne en Région PACA » : présentation du rapport par Brigitte Lé Van et Sandie Badel, Pôle Prides services à la personne.

• Qualicert : bilan et perspectives : Fabienne Perrier, Responsable projets, (Paris).

• La certification AFNOR : bilan et perspectives : Cathy Sherrer, Déléguée régionale Groupe AFNOR (Marseille)

Présentation d'un prototype d'auto-évaluation proposé par ADESSA : Khalid Naciri, Management Qualité Services (Marseille).

• Démarche qualité des associations membres de l'Union Nationale de l'Aide : Sandra Issaly, Responsable qualité VIVADOM (Nîmes).

• Une entreprise de services à la personne en situation de démarche qualité : Eric Bobet, AIDADOMI (Marseille).

Réaction des experts étrangers et débat avec la salle.

Conclusion de la journée par Francesca Petrella.

SOMMAIRE

Introduction

1. L'intérêt général à l'épreuve des politiques européennes.
2. La diversité des politiques mises en oeuvre en Europe.
3. Une difficile articulation entre développement économique et qualité de l'emploi.
4. Des logiques de certification pour une meilleure qualité de service.
5. Des stratégies variées pour l'ESS ?

Conclusion



Les services à la personne se développent dans de nombreux pays européens pour répondre à l'évolution des besoins sociaux. Marqués par le vieillissement de leur population et le taux de dépendance élevé, l'augmentation de l'emploi féminin à haut niveau, la montée du nombre de familles monoparentales et l'évolution de l'organisation du travail, les pays européens ont dû faire face à l'augmentation des besoins sociaux liés à l'aide à la vie quotidienne. Confrontés à des enjeux démographiques, sociaux et économiques similaires, la question du développement des services à l'enfance et aux personnes âgées se pose à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Les objectifs à atteindre dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, en particulier l'augmentation du taux d'emploi des femmes, font de la conciliation vie familiale et vie professionnelle un objectif moteur du développement des services à la personne. Malgré des enjeux similaires, les réponses apportées par les pays de l'Union diffèrent d'un pays à l'autre, que ce soit en termes de structuration de l'offre, de soutien de la consommation, de place des acteurs, de mode de financement ou de degré d'implication des autorités publiques. Ces différences sont en outre accentuées par la présence d'héritages historiques et culturels variés influençant les modèles familiaux et les modes de consommation de ces services. Il en résulte un développement très diversifié du secteur des services à la personne.

On observe toutefois l'émergence, à l'échelle européenne, d'un « marché » européen des services à la personne, marché régulé par des politiques et directives européennes. Parmi les multiples enjeux soulevés par le développement de ces services et par la structuration de ce « marché », ce séminaire s'est centré sur la question

de la reconnaissance de la qualité des services aux niveaux national et européen.

En introduisant ce séminaire, Gérard Dupérat-Autixier (Serena, MAIF), souligne que l'évaluation de la qualité des services à la personne est, en effet, une difficulté majeure dans la mesure où ces services ont une composante relationnelle importante, sont difficilement standardisables et s'adressent à une population souvent vulnérable (personnes dépendantes ou jeunes enfants). La reconnaissance ou la preuve de cette qualité peut-elle servir de socle commun, de critère de sélection des prestataires sur lequel pourront s'organiser les filières des services à la personne dans les différents pays et construire un marché au niveau européen ?

Dans ce contexte, ce séminaire a été rythmé par des échanges et débats entre intervenants, professionnels et étudiants autour de la question de la définition et de l'évaluation de la qualité des services, en reflétant la diversité des situations à l'échelle européenne.

Comment définir la qualité ? Comment l'évaluer ? Quels liens y a-t-il entre qualité des services et qualité des emplois ? Quelles sont les démarches qualité spécifiques développées par les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) ? En quoi permettent-elles de garantir la qualité des services tout en mettant en valeur les spécificités de l'ESS ?

Deux jours après les rencontres européennes des Services à la Personne qui se sont déroulées à Paris, un séminaire sur la thématique de la qualité dans les Services à la Personne en Europe a eu lieu à Marseille, à l'école de la deuxième chance, 360 chemin de la Madrague, dans le 15ème arrondissement, le vendredi 14 novembre 2008.

Troisième rassemblement sur la thématique, ce séminaire a été organisé par le Master Ressources Humaines « Management des projets et des compétences en Economie Sociale », Méditerranée Services Développement, le Pôle Services à la Personne PACA et le Think Tank Européen "Pour la Solidarité", dans le cadre du mois de l'Economie Sociale et Solidaire en Région PACA.

1. L'INTÉRÊT GÉNÉRAL À L'ÉPREUVE DES POLITIQUES EUROPÉENNES

La libéralisation des services sur le marché européen est en marche avec l'adoption de la Directive Services adoptée en décembre 2006 et qui doit être transposée en droit national d'ici la fin 2009. S'ensuit un débat afin de préciser ce qu'est l'intérêt général au niveau communautaire et quels sont les services d'intérêt général qui seront soumis aux règles de concurrence. La Stratégie de Lisbonne donne certaines pistes permettant de distinguer les différents services qui seront concernés. Mais l'inquiétude est grande pour les acteurs de l'économie sociale qui craignent un manque de reconnaissance des services prestés qu'ils considèrent comme relevant de l'intérêt général.

La libéralisation des services est en marche sur le territoire européen. De la libre circulation des biens et des marchandises adoptée avec le Traité de Rome en 1957 à la libre circulation des citoyens et des travailleurs au sein de l'espace Schengen, la législation européenne s'attaque désormais à libéralisation des services.

Légitimement, les acteurs européens prestant des services à la personne s'interrogent sur la place que prendra ce secteur d'activité dans l'espace communautaire et sur la manière dont il s'intégrera dans la libre circulation des services. Comment l'Union européenne va-t-elle encadrer des objectifs de qualité inhérents à la délivrance de ces services ?

Si la Directive Services, autrement appelée Directive « Bolkestein », a fait couler beaucoup d'encre jusqu'à son adoption en 2006, le Traité de Lisbonne, dernier né de la réglementation européenne, pourrait se voir annexer un protocole sur les services d'intérêt général (SIG)¹. Ce protocole fixerait un cadre juridique global et transparent sur les services d'intérêt général dans l'Union européenne. Les SIG couvrent « les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public » (Communication de la Commission, 2007, 725 final). En application du principe de subsidiarité, le Traité laisserait donc la libre interprétation à chaque Etat de ce qui relèverait ou non en droit national d'un SIG, dans la limite du respect des règles du Traité de la Communauté européenne. Cette interprétation est donc au cœur de la transposition de la Directive Services avant la date butoir du 28 décembre 2009.

Le cadre communautaire distingue les services d'intérêt économique général (SIEG) qui entrent dans le champ de la concurrence, sauf si la mise en concurrence empêche la réalisation de leur mission d'intérêt général (c'est la notion de mission de service public), des services d'intérêt général non économiques tels que la justice, la police ou les régimes légaux de sécurité sociale qui eux, à l'inverse, sortent du champ de la concurrence.

Les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) visent à favoriser la solidarité, la cohésion sociale et le bien être des citoyens. Ils concernent donc la santé, le logement social, la sécurité et la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, l'éducation, l'insertion socioprofessionnelle ou encore les services de garde d'enfants et les services familiaux. Comme mentionné dans la Directive Services, ces services sociaux, fournis par l'Etat ou par des organisations mandatées par l'Etat, ne devraient pas être couverts par cette directive. Certains services à la personne pourraient rentrer dans cette catégorie. L'enjeu est de savoir aujourd'hui lesquels et selon quel principe ?

Quelle définition de l'Intérêt Général ?

Comme mentionné plus haut, un protocole interprétatif, annexé au Traité de Lisbonne, précise la manière dont pourront être garantis les SIG. Ce protocole réaffirme l'application du principe de subsidiarité donnant un pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les Services d'Intérêt Général. Il reconnaît également leur diversité, en référence à des préférences collectives nationales et à la perception des besoins à satisfaire localement. Dans sa communication de 2007 sur les SIG et SSIG, la Commission européenne présente les services à la personne comme vecteurs de solidarité, de cohésion et de proximité au sein de l'Europe. L'Union considère que lorsque le service présente un aspect médico-social il relève de la sphère des Services Sociaux d'Intérêt Général. Qu'en est-il des services à domicile qui ne relèvent pas de cette sphère médico-sociale ? Il y a de fortes chances que certains services à domicile soient exclus du champ de la Directive alors que d'autres y soient soumis. Ce n'est pas tant la nature de l'activité de service, ni le statut du fournisseur qui seront discriminants (hormis pour les soins de santé) mais bien sa dimension économique. « Pour qu'un service donné soit qualifié d'activité économique soumise aux règles du marché intérieur (libre circulation des services et liberté d'établissement), il doit présenter la caractéristique essentielle d'être fourni contre rémunération. Il ne doit cependant pas nécessairement être payé par ceux qui en bénéficient. Le caractère économique d'un service dépend non pas du statut juridique du prestataire de service (un organisme à but non lucratif, par exemple), ni de la nature du service, mais plutôt de la manière dont une activité donnée est effectivement exercée, organisée et financée. Dans la pratique, exception faite des activités liées à l'exercice de l'autorité publique, auxquelles les règles du marché intérieur ne sont pas applicables en vertu de l'article 45 du traité CE, il s'ensuit que la grande majorité des services peuvent être considérés comme des "activités éco-

¹ Pour en savoir plus sur le Traité de Lisbonne : http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fr.htm et sur la Directive Services : http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_fr.htm

nomiques", au sens des règles dudit traité relatives au marché intérieur (articles 43 et 49) » précise la Commission dans sa communication de 2007. Etant donné les mutations profondes qui caractérisent l'offre de services sociaux aujourd'hui, la Commission arrive au constat suivant : « un nombre croissant d'activités exercées quotidiennement par les services sociaux entrent désormais dans le champ d'application du droit communautaire, dans la mesure où elles sont considérées comme étant de nature économique ».

Pour tous les services qui ne relèveraient pas de la directive services, parce que les Etats leur reconnaissent explicitement une mission d'intérêt général, les Etats auront la possibilité d'appliquer, selon des critères extrêmement stricts, une procédure de mandatement. Autrement dit, chaque Etat est libre de décider de fournir directement les services sociaux d'intérêt général ou de déléguer leur production à des opérateurs, publics, privés lucratifs ou non lucratifs, au travers d'une procédure de mandatement, permettant par ailleurs au fournisseur de bénéficier du financement des collectivités. Toutefois, ce mandatement devra se faire selon des règles très précises » prévient Denis Stokkink, Président du Think Tank européen Pour la solidarité. Les collectivités devront faire preuve de la nécessité du besoin à satisfaire, du caractère particulier de la mission d'intérêt général impartie et du caractère obligatoire de la fourniture du service à tout usager qui en fait la demande.

Pour les structures dont les services ne répondraient pas au caractère d'intérêt général et ne bénéficiant pas du mandatement, il restera la possibilité de répondre aux Appels d'Offres des collectivités. Dans ce cadre, les collectivités pourront inclure parmi les critères de sélection des clauses sociales et des clauses réservataires permettant aux acteurs de l'économie sociale de se positionner peut-être plus facilement sur des marchés que les entreprises privées capitalistes visent

aujourd'hui comme ceux des services aux personnes âgées ou à la petite enfance.

Un manque de lisibilité et de concertation

Si la réglementation européenne pose une empreinte de plus en plus marquée sur la législation des Etats, il s'avère que les institutions locales aussi bien que les acteurs de terrain sont exclus de toute concertation et manquent d'informations concernant les règles de l'UE qu'ils doivent appliquer (*cf. encadré*). Aussi, ils peinent parfois à trouver leurs marques au sein d'un univers qui leur apparaît bien souvent flou et éloigné de leurs préoccupations et enjeux quotidiens. Parmi les craintes exprimées apparaît légitimement celle de la perte de sens de l'intérêt général au profit d'enjeux mercantiles. Pour la plupart d'entre eux, qu'ils soient français, italiens ou belges, un certain nombre de services à la personne relèvent de l'intérêt général ou d'une mission de service public et il n'est pas possible de s'en remettre exclusivement au marché.

Si les textes réglementaires donnent des « pistes », offrent des contours aux différents concepts, ils n'offrent pas pour autant de définition claire et précise laissant le libre choix de l'interprétation aux Etats membres. Les conflits devraient être nombreux et la Cour européenne de justice devrait avoir du pain sur la planche dans les années à venir. Il y a donc un espace ici dont les acteurs locaux devraient se saisir autour de la question du mandatement d'une mission de service d'intérêt général dans la transposition de la directive services en droit national.

L'application des directives européennes : mode d'emploi

La Commission Européenne a mis en place une série d'actions concrètes destinées à faciliter l'application du droit communautaire. Tout d'abord, un fichier de questions/réponses consacré aux aides d'Etat et aux marchés publics a été constitué à destination de l'ensemble des acteurs. Le service d'information interactif, opérationnel depuis janvier 2008, permet également de répondre aux questions des citoyens, des autorités publiques et de l'ensemble des parties prenantes sur l'application du droit communautaire. Cette approche pragmatique de la Commission Européenne vise à apporter des réponses concrètes aux incertitudes et aux problèmes soulevés par l'application des règles.

Pour plus d'infos, voir

http://www.senat.fr/rap/r07-199/r07-199_mono.html et http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_fr.html

2. LA DIVERSITÉ DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE EN EUROPE

Selon l'héritage historique et culturel des pays européens, le rôle de l'Etat dans l'offre de services sociaux et les niveaux d'intervention sont très disparates, malgré de profondes mutations en cours dans les modèles sociaux. Alors que la Belgique et la France privilégiaient traditionnellement l'intervention publique, déléguant pour partie la fourniture de services aux organisations de l'ESS, les pays méditerranéens, caractérisés par la faible présence de l'Etat-Providence, se basaient davantage sur les solidarités familiales. Les exemples présentés lors de ce séminaire ont ainsi mis en évidence l'adoption de plusieurs lois durant les années 2000 visant à encourager le développement de ces services dans les différents pays, selon des modalités diverses. Aujourd'hui, en France comme en Belgique, l'Etat qui privilégiait jusqu'ici une régulation tutélaire, adopte des modes de régulation quasi-marchande, notamment dans le développement des services à la personne alors qu'en Italie et en Espagne, l'Etat élargit la régulation publique de ces services.

Le développement des titres-services en Belgique : entre politique d'emploi et politique sociale (Stéphane Nassaut, CERISIS-UCL)

Instaurés par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement des services et des emplois de proximité et mis en oeuvre fin 2004, les titres services ont été créés dans le but de lutter contre le travail au noir et de créer des emplois dans les domaines des services pour des travailleurs peu qualifiés, d'offrir un emploi stable et une qualité au travailleur en proposant des emplois avec un contrat de travail ordinaire.

Concrètement, l'utilisateur commande les titres auprès d'une firme émettrice puis s'adresse à une entreprise ou institution agréée qui lui "fournit" le travailleur. Les titres-services permettent de recourir à de l'aide ménagère à domicile (nettoyage du domicile, vitres comprises, lessive et repassage, petits travaux de couture, préparation de repas) et hors domicile (ateliers de repassage, courses ménagères) pour les personnes âgées moins mobiles. Chaque titre coûte à l'utilisateur 6,70 euros (somme fiscalement déductible à hauteur de 30%). L'utilisateur remet au prestataire un titre par heure prestée. Celui-ci le rend à son entreprise qui reçoit, via la société émettrice, une intervention publique de 21 euros.

Contrairement au Chèque Emploi Service Universel (CESU) français, en Belgique, les titres services ont une valeur fixe, sont subventionnés par l'Etat, en plus de la déduction fiscale offerte à l'utilisateur, et concernent des organisations prestataires agréées, le dispositif n'autorisant pas l'emploi direct de gré à gré. Le dispositif des titres-services est utilisable par des organisations publiques, d'économie sociale et privées commerciales, intérim compris. Selon l'étude menée par le laboratoire CERISIS-UCL et présentée lors de ce séminaire, l'acteur privé lucratif domine, les entreprises commerciales et les sociétés d'intérim représentant 57% de l'emploi en

2008, contre 24% pour les organisations d'économie sociale (majorité d'associations d'aide à domicile) et 19% pour le secteur public. Cette étude a mis en avant l'hétérogénéité des pratiques, tant au niveau de la qualité du service qu'en termes de qualité de l'emploi (cf. plus loin).

Stéphane Nassaut conclut en insistant sur le fait que tout l'enjeu du système des titres services concerne la coexistence entre ce dispositif, émanant d'une politique de l'emploi, et les politiques d'aide à domicile, relevant des politiques sociales. Parmi les différents risques liés à cette coexistence, mentionnons le double subventionnement lorsque des structures bénéficient d'un agrément au titre du dispositif titre-service et d'un agrément au titre de l'aide à domicile, la dérégulation du secteur de l'aide à domicile qui pourrait en découler et la confusion des métiers par l'utilisateur (entre aide ménagère titre services et aide familiale de la politique d'aide à domicile). Cette coexistence de champs de politique publique se retrouve dans la juxtaposition de deux types de régulation : une régulation quasi-marchande pour les titres-services, l'utilisateur, porteur de la subvention, étant libre de choisir son prestataire d'une part, et une régulation tutélaire pour les services agréés, soumis à des règles très strictes afin de bénéficier de subventions (Nassaut & al., 2008). Cette difficile articulation entre politique d'emploi et politique sociale, enjeu majeur aujourd'hui, se trouve également au coeur des débats en France.

Les services à la personne, expression officialisée par la Loi Borloo, introduite en juillet 2005, regroupent un ensemble très large d'activités d'aide à la vie quotidienne, englobant à la fois les services dits de confort (aide ménagère, repassage, aide aux devoirs, assistance informatique, jardinage) à destination de couples bi-actifs et les services d'aide au domicile de publics fragiles (personnes âgées dépendantes ou jeunes enfants). Les services à la personne emploient aujourd'hui plus de 1,9 million de personnes en France. C'est également le secteur de l'économie française dont la croissance a été la plus forte au cours des quinze dernières années, en termes de création d'emplois de proximité et non délocalisables.

La loi Borloo, animée par la création d'une Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP), vise le développement de ces services à travers des mesures de soutien de la demande, grâce au Chèque emploi service universel (CESU), mais aussi à travers l'ouverture de ces activités aux opérateurs privés commerciaux et le recours à l'emploi direct par des particuliers dans une relation de gré à gré. La loi prévoit également une structuration de cette nouvelle offre de services via le développement d'enseignes nationales dont les fonctions

sont multiples : structurer l'offre, mettre en contact l'offre et la demande de services, informer les utilisateurs, professionnaliser les métiers, garantir la qualité des prestations et assurer un maillage territorial de l'ensemble des services.

Selon les types de services offerts, la loi prévoit deux types d'agrément. Les organismes prestataires peuvent obtenir un agrément simple pour les services de confort. Facultatif mais gage de sérieux, l'agrément simple est octroyé par le préfet après une demande auprès de la DDTEFP (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle). L'agrément simple est valable sur l'ensemble du territoire national pendant cinq ans. L'agrément qualité, départemental, est en revanche obligatoire pour les services s'adressant à des publics fragiles (moins de 3 ans, personnes de plus de 60 ans et personnes handicapées). Un cahier des charges portant sur l'affectation des moyens humains, matériels et financiers afin d'assurer une prestation de qualité doit être respecté. L'obtention de l'agrément qualité est soumise à l'avis du Conseil général.

En outre, la Loi Borloo introduit un « droit d'option » entre cette procédure d'agrément et le régime d'autorisation, fixé par la loi de janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Ce régime d'autorisation permet aux opérateurs fournissant des services à des personnes dépendantes recevant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) de bénéficier d'une relation conventionnelle spécifique et réglementée avec le Conseil Général en tant qu'établissement médico-social.

Le recours au soutien de la demande à travers le développement du CESU, l'encouragement de l'emploi direct, l'ouverture aux entreprises privées commerciales ainsi que les nouvelles procédures d'agrément participent à la structuration d'un « marché » des services à la personne, dominé par des modes de régulation quasi-marchande, s'articulant non sans difficultés à la régulation tutélaire qui caractérise encore les politiques sociales aujourd'hui (Petrella & Richez-Battesti, 2009). Ces évolutions soulèvent dès lors de nombreuses questions en termes de qualité des emplois créés et de qualité du service, questions que l'on retrouve en Belgique, même si le système n'encourage pas l'emploi direct.

La légitimité des coopératives sociales dans l'offre de services à la personne en Italie (Dorotea Daniele, DIESIS)

Le développement des services à la personne a connu une évolution importante en Italie suite à l'adoption en 2000 d'une loi réformant l'assistance sociale (Loi 328/2000). Cette loi constitue un pas en avant quant à la décentralisation des compétences en matière d'assistance sociale. La planification et l'organisation des services sociaux relèvent d'un partage complexe entre l'Etat, les régions, les provinces et les communes, ces dernières assumant la mise en oeuvre des services

sociaux et des régimes d'autorisation et de contrôle de prestataires de services. Cette loi reconnaît la nécessité d'intégrer une diversité d'acteurs dans l'offre de services, tant publics que privés, et octroie explicitement, pour la première fois en Italie, un rôle spécifique au tiers secteur dans la planification et l'organisation de ces services. Cette loi prévoit également des mesures de garantie de qualité du service et de protection des usagers, notamment en mettant en place une procédure d'agrément des prestataires.

Alors qu'en France, les associations sont les principaux acteurs de l'économie sociale dans le champ des services à la personne, en Italie, ce sont les coopératives sociales qui dominent. En 2008, elles étaient au nombre de 6159 pour un chiffre d'affaires global de 4.652.000.000 euros. Les coopératives sociales sont des entreprises privées non lucratives, reconnues par l'Etat italien, ayant comme objectif « la promotion humaine et l'intégration sociale des citoyens » (Loi 381/91, art.1). Elles se caractérisent par une gouvernance impliquant une diversité des parties prenantes (à savoir des salariés, des bénévoles et des usagers). Il existe deux types de coopératives : l'une tournée vers la gestion des services sociaux et sanitaires (type A) et l'autre vers l'insertion des publics en difficulté (type B). A titre comparatif, il peut être pris pour exemple dans le cas de la France, le secteur médico-social pour les coopératives de type A et le secteur de l'insertion par l'activité économique pour celles de type B.

Leur longue expérience dans la gestion de services sociaux les rend légitimes dans l'offre de services à la personne. Organisées en réseaux territoriaux et nationaux (consortia), les coopératives sociales participent effectivement à la conception et à la gestion des services. Elles encouragent la participation des usagers et de toutes les parties prenantes dans la gouvernance et contribuent à la création d'outils d'évaluation de la qualité des services (chartes éthiques, marques, indicateurs).

La loi sur la dépendance en Espagne : vers une approche globale de la qualité (Xavier Plana Bassols, Membre du Conseil d'Administration de la mutuelle catalane Agrupacio Mutua).

En Espagne, les nouvelles vagues migratoires qui augmentent la population alors que les ressources de santé restent égales, l'accroissement de l'échec scolaire, les nouveaux créneaux de travail issus des changements entraînés par la globalisation, engendrent de nouveaux défis. La prise en charge de la dépendance en fait partie.

En Espagne, la loi sur la dépendance a été votée fin 2006. Elle vise la promotion de l'autonomie de la personne et du soin de la personne en situation de dépendance. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, des services d'aide à la dépendance existaient déjà mais n'étaient pas régulés. Ces services étaient assurés par les familles, le secteur catholique et les associations laïques. La loi sur la dépendance s'est donc mise en place en associant ces trois secteurs.

Dans ce contexte, la mutuelle Agrupacio Mutua, créée en 1902 et agissant dans les secteurs de la prévoyance sociale et des assurances, se consacre pleinement au développement de services d'aide à la dépendance. Pour Agrupacio Mutua, la personne qui fournit le service est au coeur de la relation de service et doit donc être valorisée : « dans cette chaîne, si un maillon est rompu, c'est la qualité finale du service qui est rompue ». La mutuelle poursuit donc une approche globale de la qua-

lité qui englobe la qualité de l'intervenant au domicile et de son emploi, le transport éventuel en ambulance, en passant par des actions de prévention de la dépendance. La professionnalisation des travailleurs est au coeur de la mission que s'est donnée la mutuelle.

De ce rapide survol européen, il ressort que les exemples italiens et espagnols se distinguent, d'une part, par l'inscription des lois concernant les services à la personne dans le cadre d'une politique sociale, liée à l'aide sociale ou à la prise en charge de la dépendance et, d'autre part, par le rôle explicitement reconnu à l'ESS dans la conception des politiques publiques et dans l'offre de ces services. Quant aux développements récents en Belgique et en France, ils s'articulent, non sans mal, aux politiques sociales existantes, malgré un degré variable d'exigences en matière de qualité des emplois créés.

3. UNE DIFFICILE ARTICULATION ENTRE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET QUALITE DE L'EMPLOI

Au-delà de la diversité des pratiques en matière de développement économique et notamment dans le secteur des services à la personne, les différents pays membres de l'Union européenne sont confrontés aux mêmes problématiques concernant l'emploi.

Lutte contre le travail clandestin, emplois précaires à temps partiel, peu rémunérés, difficile articulation entre vie professionnelle et vie familiale, formation insuffisante... tels sont les enjeux auxquels les différentes politiques publiques nationales essaient de répondre et auxquels les acteurs de terrain tentent de s'adapter. S'ajoute à cela l'éclatement des statuts et des conditions de travail (emploi de gré à gré, emploi salarié, au sein des secteurs privé lucratif, privé non lucratif ou public).

Dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) et de la Stratégie de Lisbonne, les services de proximité ou à la personne apparaissent comme des facteurs d'enrichissement en termes de nouveaux emplois locaux, comblant des besoins encore non satisfaits et apportant une solution contre le chômage de longue durée tout en facilitant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. En plus de ces objectifs quantitatifs de création d'emplois locaux, la qualité de l'emploi fait aussi partie de la stratégie européenne. Si des tentatives d'harmonisation sont donc en oeuvre au plan européen, il reste cependant des disparités importantes dans les pratiques appliquées dans chaque pays. Toutefois, si la prise en charge des services à la personne diffère selon les frontières, il s'avère que les Etats membres sont confrontés aux mêmes problématiques de qualité de l'emploi.

Corollaire de ce constat, une récente étude du Bureau International du Travail (BIT) met en exergue un certain nombre de caractéristiques propres aux pays du centre et de l'est de l'Europe (Eyraud et Vaughan-Whitehead,

2007). Si la création d'un grand nombre d'emplois dans la vente au détail et dans les services à la personne est mise en évidence, le doigt est également pointé sur une plus grande flexibilité des contrats et du temps de travail ainsi que sur certains risques portés en particulier par les femmes, les migrants, les jeunes et les personnes âgées. L'étude vise ainsi à interpellier les décideurs économiques et sociaux sur les facteurs de vulnérabilité des travailleurs, aux conditions de travail et à la qualité des emplois, autrement dit les salaires, le temps de travail ou encore l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale.

Emergence d'une économie souterraine

La plupart des politiques se sont attachées à trouver de nouveaux gisements d'emploi et à légaliser une économie souterraine importante. L'exemple de l'Espagne en la matière est éloquent. Xavier Plana, Membre du Conseil d'Administration de la mutuelle catalane Agrupacio Mutua, indique que la loi de dépendance votée fin 2006 va permettre « la création de 450 000 emplois directs dans les SAP, soit 1.5 à 2 % de l'ensemble des créations d'emplois ». Ceci est sans compter la création d'emplois indirects avec le développement des nouvelles technologies au domicile comme la télé-assistance. « C'est une chance pour créer de nouveaux modèles de gestion et d'échanges entre les secteurs ». En Belgique aussi la couleur est clairement affichée. « La mise en place du Titre Service en Belgique consistait notamment à blanchir le travail au noir. L'essentiel des travaux ménagers était en effet presté dans le secteur informel », précise Stéphane Nassaut, chercheur au CERISIS-UCL. L'adoption de cette nouvelle politique du Titre Service a ainsi pour but de réduire et au mieux de supprimer les pratiques d'emploi direct illégal.

Les ménages peuvent aujourd'hui faire appel à un prestataire professionnel pour répondre à leurs besoins.

Comme décrit plus haut, l'emploi direct n'est toutefois pas autorisé en Belgique à l'inverse de ce qui se fait en France avec la mise en place du Chèque Emploi Service Universel (CESU) dans le cadre de la loi Borloo de 2005. L'emploi direct pratiqué en France soulève cependant de vives inquiétudes exprimées notamment par des prestataires de services. Ainsi, une directrice d'association souligne que, selon elle, « on a complètement omis de légiférer sur le droit du travail du salarié, sur la technicité, la professionnalisation de la personne qui va travailler chez le particulier ». Elle poursuit : « On ne donne pas la possibilité aux gens de s'épanouir dans leur travail, on demande au secteur associatif de couvrir une situation au niveau social qui est insoutenable. La plupart des femmes qui travaillent dans nos associations sont seules avec enfants, et sont dans une situation de précarité ». Il s'avère en effet que dans le cadre des services à la personne, les femmes sont particulièrement concernées par ces problèmes de qualité. Notons que la convention collective du particulier employeur encadre la relation de gré et gré afin que le droit du travail soit respecté, en termes de salaire, de congés payés, de procédures de licenciement mais cette convention n'est pas connue par la plupart des particuliers employeurs ni appliquée (car un contrat de travail n'est obligatoire qu'à partir d'une intervention de 8 heures par semaine chez un même particulier), ce qui entraîne de nombreuses plaintes aux Prud'hommes de la part des salariés de ce secteur.

Un autre point ainsi soulevé est celui de la rémunération des travailleurs, du temps de travail et de la pérennisation des emplois. Là encore, les situations divergent. Ainsi, Stéphane Nassaut précise que l'objectif du Titre Service consiste à fournir un emploi stable au travailleur. Mais de la théorie à la pratique, la marche semble être difficile à franchir. C'est notamment le cas en Belgique pour le secteur de l'intérim qui emploie 25 % des salariés. Si l'objectif consiste à offrir un emploi stable au travailleur, les sociétés d'intérim ont en effet des difficultés à se départir de leur ambition initiale. Turnover élevé (70% des travailleurs restant moins de 9 mois dans l'entreprise), davantage de CDD à l'embauche et flexibilité accrue (prestations de plus courte durée, en weekend/soirée) restent de mise dans cette branche d'employeurs.

Malgré l'absence d'emploi direct en Belgique, certains employeurs (intérim) adopteraient des pratiques qui s'en approchent et qui n'ont pour but que la satisfaction du client, laissant place au libre choix de son intervenant y compris sur la base de motifs discriminatoires. D'après l'étude du CERISIS-UCL présentée par Stéphane Nassaut, l'encadrement et la formation seraient moindres dans le secteur privé lucratif (en particulier l'intérim) que dans l'ESS. L'encadrement et la formation ressortent comme des volets essentiels pour les acteurs de

l'ESS de par leur mission sociale, d'aide à domicile pour des personnes dépendantes ou en difficultés sociales et économiques (bénéficiaires du RMI, femmes seules avec enfants...) confrontées à des situations difficiles (personnes en fin de vie, maladie d'Alzheimer, maladie de Parkinson...), ou d'insertion.

Concernant le temps de travail, les politiques publiques paraissent se rejoindre puisque les différentes prises en charge publiques, qu'elles soient françaises ou belges, ne prennent pas en compte les temps de déplacement dans leurs politiques de financement. Par conséquent, les temps de trajet ne sont pas rémunérés. De fait, le salaire mensuel global s'en ressent auprès de travailleurs, souvent conjugués au féminin, qui peinent à obtenir un temps plein. Au-delà de la problématique des temps de trajet, le temps partiel serait lié à la nature même des emplois selon Michèle Debonneuil, Inspectrice Général des Finances en France (Debonneuil, 2008). Elle explique que, pour répondre aux diverses demandes de services à des heures similaires, les entreprises sont forcées d'embaucher plusieurs salariés à temps partiel. Le temps plein ne pourra se développer que lorsque l'entreprise aura fait la preuve de la qualité des services rendus et que le nombre de clients aura augmenté. En attendant, il faut organiser le temps partiel.

Au travail à temps partiel s'ajoute la parcellisation des employeurs. Patrick Haddad, Docteur en Sciences Economiques, indique qu'il « n'est pas rare dans ce secteur de voir un salarié cumuler des « bouts de travail » sous deux ou plusieurs des formes suivantes : prestataire, mandataire, emploi direct et emploi non déclaré. Ceci étant, il serait tout à fait invraisemblable de considérer que ce temps partiel qui touche, selon la DARES, 75 % des aides à domicile et 78% des employés de maison, est majoritairement choisi. Ce premier indicateur négatif quant à la qualité des emplois n'est pas le seul. Il entre dans la problématique plus générale des carences qualitatives du secteur » (Haddad, 2007).

L'enjeu de la professionnalisation

L'emploi dans le secteur des services à la personne renvoie à un certain nombre d'enjeux que soulève Florence Jany-Catrice dans le rapport « L'aide à domicile face aux services à la personne : mutations, confusions, paradoxes » remis à la DIIESES en mars 2008. « Le secteur des services à la personne renvoie à l'enjeu de la création d'emplois et, de façon quasi concomitante, à celui de la professionnalisation et de la qualité de ces emplois. En effet, en recourant à des personnels faiblement diplômés, grande est la nécessité, dans ce secteur où les compétences à mobiliser sont nombreuses, et où les leviers d'attractivité faibles, d'accroître la qualification des personnels. Mais lesquels ? Pourquoi ? Comment ? Peut-on penser professionnalisation des personnes sans interroger le degré de la qualité des services rendus, ni la nature des conditions de travail et

d'emploi dans lesquels ces activités sont opérées ? ». Des tentatives de réponses émergent au travers de certaines dynamiques. C'est le cas du PRIDES Pôle Services à la Personne PACA. « Nous avons comme objectif principal de développer l'activité dans le domaine des services à la personne, de consolider, autant que faire se peut, des emplois convenables dans ce secteur », souligne le Président du Pôle, André Arnaudy. Car, continue-t-il, « nul doute que la question de la qualité des prestations et des emplois reste fondamentale pour les années à venir dans un secteur en voie de structuration ». Parmi les volets d'action, le Pôle a développé la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC)² en partenariat avec des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA), organismes participants à la formation professionnelle via la collecte de financements obligatoires auprès des employeurs.

Par ailleurs, le Plan de développement des services à la personne, autrement appelé Plan de cohésion sociale ou Plan Borloo consacre un volet à la professionnalisation. L'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP) créée dans le cadre de cette loi a d'ailleurs notamment pour mission de favoriser « l'enrichissement du dialogue social et l'élaboration ou l'adaptation de conventions collectives permettant l'amélioration des conditions de rémunération, de travail et de qualification des parcours professionnels ». L'ANSP a ainsi confié à l'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT) l'animation d'un dispositif qui vise à répondre à ces différentes problématiques ainsi qu'à celles de la professionnalisation des structures et à l'amélioration de la qualité des services rendus. Ce dispositif s'adresse aux organismes agréés de Services à la Personne, bénéficiant d'un agrément simple ou qualité, qui pourront être accompagnés par la suite vers la certification³.

Quelques réflexions en termes de qualité de l'emploi sont donc menées et la législation tente de trouver des réponses ou tout au moins des pistes d'action afin de répondre à cet enjeu. Les enjeux d'aujourd'hui et de demain portent sur l'articulation entre l'émergence de nouveaux gisements d'emplois et la qualité de ces emplois. Autrement dit, il s'agit de s'interroger sur la manière dont il est possible de réduire le chômage de masse sans pour autant transformer des demandeurs d'emploi en « working poor ».

Améliorer la qualité des emplois : un objectif de politique publique

A l'échelle nationale, améliorer « la professionnalisation et la qualité de l'emploi des salariés de ce secteur » est un objectif explicite de la deuxième phase du Plan Borloo, comme l'a affirmé Laurent Wauquiez, Secrétaire d'Etat à l'emploi lors du Salon des Services à la personne qui s'est tenu fin 2008. « A terme, cela permettra d'améliorer la qualité du service rendu. Il faut donc que

l'accès à la formation ne soit plus l'exception pour les salariés du secteur », insiste-t-il. « Il faut simplifier l'accès à la formation, rendre les moyens plus facilement mobilisables et structurer l'offre de formation », jusqu'à créer un « pack formation » des services à la personne. Selon Laurent Wauquiez, l'amélioration de la formation des salariés du secteur devrait se traduire par une amélioration de la qualité de leurs emplois⁴. A l'échelle régionale, la qualité de l'emploi est aussi à l'ordre du jour. Ainsi, le Conseil régional PACA a lancé un appel à projets 2009-2011 à titre expérimental dont l'objectif est d'« améliorer la qualité de l'emploi et sécuriser les parcours professionnels dans le secteur des services à domicile ». Le Conseil régional propose à travers cet appel à projets de « fixer un cadre d'intervention régionale prioritaire pour favoriser le développement de la qualité de l'emploi dans les organismes prestataires de l'aide à domicile ». Cet appel à projets s'inscrit dans la continuité du volet 2 du Plan régional pour l'emploi soumis à l'Assemblée régionale en décembre 2008, qui fait de la qualité des emplois et de la sécurisation des parcours professionnels, l'une des priorités premières de la Région PACA⁵.

Cet appel a pour but de susciter des projets sur trois ans concernant les trois axes suivants :

- La réduction progressive du temps de travail partiel subi ;
- Le développement de la qualification des salariés et des compétences des entreprises ;
- L'amélioration des conditions de travail et la prévention des risques professionnels.

Par ailleurs, à l'échelle départementale, plusieurs actions de modernisation et de structuration des services d'aide à domicile sont prévues afin, entre autres, de⁶ :

- financer la promotion d'actions innovantes dans les SAP ;
- financer la modernisation et la structuration des services par une amélioration de l'extension de la couverture horaire et géographique ;
- offrir des financements complémentaires pour accompagner la professionnalisation et la structuration des SAP sur le territoire d'un département ;
- prendre en charge le coût de remplacement des salariés en formation ;
- favoriser la qualification des personnels à travers la voie de la VAE.

Ces exemples témoignent d'une évolution récente en faveur de l'amélioration de la qualité de l'emploi. Parmi les différentes pistes d'action en faveur de la professionnalisation des emplois, l'adoption d'une convention collective, au coeur des débats aujourd'hui en France, s'avère primordiale.

L'adoption de conventions collectives

Les freins liés au développement de l'emploi, de la qualification et des compétences dans ce secteur repérés lors de ce séminaire par l'ensemble des acteurs français, belges, italiens et espagnols sont les suivants :

- La difficulté de recruter des salariés,
- Le manque de motivation des candidats orientés par défaut vers le secteur, et vite rebutés par la réalité et la pénibilité des tâches,
- Le niveau de qualification insuffisant,
- La faiblesse des rémunérations dans le secteur qui décourage les candidats,
- L'étroitesse des marges et la lourdeur des charges.

En France, le droit conventionnel du secteur des services à la personne est actuellement en cours de structuration voire de restructuration. L'enjeu actuel pour les acteurs de l'économie sociale est de parvenir à une convention collective unique alors que pour les acteurs du secteur lucratif il s'agit de la création d'une convention collective. En octobre 2007, après presque deux ans de travail, la Fédération des Entreprises de Services à la Personne (FESP) a signé, avec les responsables syndicaux, un accord national professionnel pour les entreprises de Services à la Personne (SAP) portant sur le champ d'application de la future convention collective. Face à la complexité de l'organisation du travail, liée à l'ingénierie des prestations et son adaptation à la législation du travail, les dirigeants de ces organisations rencontrent des difficultés dans la gestion du personnel.

2 <http://www.psppaca.fr>

3 cf. <http://www.anact.fr>, dossier services à la personne.

4 cf. <http://www.una.fr>; brève du 02/12/2008.

5 cf. avis du Programme régional pour l'emploi à mi-parcours adopté en séance plénière le 9 décembre 2008, rapporteur Blandine Thomas.

6 Cf. circulaire de la DGAS du 6 décembre 2007 relative à la mise en oeuvre des actions éligibles au financement de la section IV de la CNSA en faveur du secteur des personnes handicapées.

Communiqué de presse du 24/09/08 de l'USB-Domicile (source : <http://www.fnaafp.org/actu/CP2.pdf>).

Malgré l'accord du 30 mars 2006 relatif au temps de travail modulé, la gestion du temps de travail et de la rémunération reste encore pour certaines structures une véritable « usine à gaz ». En fin d'après-midi, une directrice d'une petite association a soulevé son regret de ne pouvoir rémunérer davantage ses salariés, actuellement à 7 euros de l'heure.

Selon l'USB-Domicile, l'Union syndicale des employeurs de la branche de l'aide à domicile qui regroupe plusieurs fédérations (ADMR, UNA, ADESSA, A Domicile, FNAAFP), « 38% des salariés de la branche de l'aide à domicile, soit 83.000 personnes physiques, ont un salaire conventionnel inférieur au Smic. (...) Cette situation salariale freine le recrutement des personnels nécessaires, leur fidélisation, ainsi que la valorisation de leurs emplois ». C'est pourquoi, l'USB se mobilise depuis plusieurs mois dans l'objectif de revaloriser les salaires de la branche de l'aide à domicile. La valeur du point a depuis été revalorisée.

Améliorer la qualité de ces emplois par des garanties juridiques et contractuelles, par une meilleure reconnaissance économique et sociale des professions et par un accès plus large à la formation apparaît comme une solution face à la précarité mais aussi plus globalement comme une condition nécessaire à un service de qualité. Proposer des emplois de qualité, reconnus, professionnalisés, contribuera à la production d'un service de qualité.

4. DES LOGIQUES DE CERTIFICATION POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICES

De plus en plus de structures en France, qu'elles soient privées lucratives ou associatives s'orientent vers une démarche de certification afin de valoriser leur image. Signaler la qualité de ses services est indispensable dans la mesure où ces services sont parfois complexes et ont un contenu relationnel élevé, en particulier lorsqu'il s'agit de services auprès de personnes dépendantes ou de jeunes enfants. Ces services sont faits « sur mesure », adaptés aux besoins de l'utilisateur.

En France, les structures de services à la personne s'orientent de plus en plus vers des logiques de certification afin de garantir la qualité des prestations offertes aux publics. Plusieurs démarches ont été développées par des organismes certificateurs privés. Les certifica-

tions qu'ils proposent semblent aujourd'hui séduire tout autant les entreprises privées lucratives que les acteurs de l'ESS tels que l'Union Nationale de l'Aide, des soins et des services aux domiciles (UNA), comme exprimé par Sandra Issaly, membre de l'UNA, lors de cette journée. En effet, ces certifications leur permettent tout à la fois de mettre en place des référentiels Métier participant à une certaine standardisation des procédures et garantissant la personnalisation des services. Deux organismes certificateurs font aujourd'hui référence sur le marché. Le premier référentiel a été mis en place par Qualicert en 1999 à la demande du syndicat des entreprises de services à la personne⁷. Le groupe Afnor a suivi en 2000 en proposant une norme élaborée par

l'ensemble des professionnels de l'aide à domicile, en collaboration avec des consommateurs et des pouvoirs publics⁹. Ces deux démarches aux points de convergence multiples s'articulent autour de deux axes essentiels que sont la satisfaction des usagers et la professionnalisation des personnels afin de valoriser les métiers. Fabienne Perrier, Chef de projet chez Qualicert et ayant dans ce cadre participé à la rédaction du référentiel, explique que ce dernier répond à « un besoin de garantie des utilisateurs qui sont de plus en plus nombreux ainsi que des pouvoirs publics qui délèguent un certain nombre de services. Il répond à un besoin de différenciation et de professionnalisation des structures ».

D'après les chiffres présentés par Cathy Sherrer, Déléguée régionale du Groupe Afnor, au cours d'une étude menée auprès d'une cinquantaine de structures certifiées NF Service, 51 % d'entre elles ont souhaité être certifiées afin de valoriser l'image de leur structure et 49 % ont voulu se professionnaliser. Par ailleurs, 92 % d'entre elles témoignent, après avoir engagé une démarche de certification d'un intérêt pour l'amélioration de l'organisation du travail. Visibilité et cadrage semblent donc être les credo qui guident les organisations vers la démarche qualité, leur objectif principal étant la satisfaction de l'utilisateur.

Equilibre entre standardisation et personnalisation

Le plan Borloo a récemment mis l'accent sur la promotion de ce type de démarches dont l'écueil majeur pourrait être la standardisation du service au détriment de la personnalisation. Un cadre trop rigide pourrait « enfermer » les structures dans des logiques procédurales et normatives au détriment de l'aspect individuel et unique de chaque relation. Cette inquiétude ressort notamment auprès des salariés interrogés dans le cadre de l'étude du Pôle Services à la personne menée en 2008 sur « Qualité de service et qualité des emplois dans les services à la personne – Regards croisés des employeurs, des salariés et des usagers », étude réalisée par Brigitte Lê Van, étudiante en Master Economie sociale de l'Université de la Méditerranée sous la direction de Sandie Badel¹⁰. Cette étude met en exergue l'importance, accordée aussi bien par les employeurs que les salariés, de la prise en compte de l'utilisateur. Les premiers considèrent en effet à 82 % que l'identification du besoin, la personnalisation et l'adéquation du service sont primordiales à la qualité du service. Et, pour 85 % des salariés interrogés l'accent est mis sur la compréhension de la demande et l'importance du rapport social entre l'intervenant(e) et l'utilisateur.

Les usagers quant à eux sont 67 % à considérer qu'un service est de qualité lorsque la réalisation des tâches est adaptée à la demande. Selon ces derniers, les points d'achoppement portent sur le manque de contrôle des interventions et sur un déficit en matière de gestion des ressources humaines (gestion des plannings, contrôle des horaires, remplacement du personnel

absent...). Des points sur lesquels les référentiels pourraient permettre de travailler... En témoigne Sandra Issaly – Responsable qualité Vivadom, membre de l'UNA, pour qui « La démarche qualité permet une meilleure organisation et sa formalisation dans la structure. De plus, elle permet de répondre aux attentes de clients de plus en plus exigeants face à la multiplicité des structures existantes ». Elle ajoute : « même s'il s'agit d'une démarche lourde au départ, elle permet un gain de temps important à moyen terme ».

L'investissement nécessaire aux structures désireuses d'afficher un label certificateur s'estime non seulement en coût assez élevé mais aussi en temps, la participation des équipes étant primordiale pour la réussite du projet. Des démarches d'accompagnement permettent notamment aux petites structures de faire face à ces bouleversements organisationnels. L'UNA, l'ANACT ou ADESSA en collaboration avec le cabinet Management Qualité Services (MQS) peuvent leur apporter des réponses adaptées. L'outil Qualiéva est un exemple d'outil d'auto-évaluation aidant les structures dans leur démarche de certification (cf. encadré).

Tout l'enjeu de la certification consistera pour ces structures à trouver l'équilibre entre l'atout d'une visibilité aux reflets marketing, la professionnalisation et la personnalisation.

La qualité : une problématique différente selon les frontières européennes

Les dispositifs de régulation de la qualité, qu'ils soient publics ou privés, varient d'un pays à l'autre. En France, en parallèle aux dispositifs de certification présentés ci-dessus et empruntés au secteur industriel, se met en place un processus d'évaluation de la qualité prévu par la Loi de Janvier 2002. Un cahier des charges pour cette évaluation a été fixé par décret en mai 2007¹¹ pour toute structure du secteur social et médico-social. Il précise que l'évaluation ne porte pas uniquement sur le respect des normes mais qu'elle repose sur un processus global qui tient compte des finalités de l'établissement, de son contexte, des démarches entreprises pour améliorer la qualité des services ainsi que de la vie démocratique et des droits des usagers. Même si des dispositifs de suivi des interventions et de mesure de la satisfaction des usagers sont prévus dans le cahier des charges de l'agrément qualité, la Loi de Janvier 2002 va plus loin concernant le droit des usagers. La Loi prévoit en effet la mise en place de différents outils : le projet de service, qui doit être en cohérence avec le projet associatif, le document individuel de prise en charge, le recours à une personne qualifiée en cas de conflit, la charte des droits et des libertés des personnes accueillies, qui oblige au respect d'une éthique professionnelle, le règlement de fonctionnement, le livret d'accueil et le conseil de vie sociale afin que des usagers puissent participer au fonctionnement de l'établissement ou du service. « Plus que la certification qui tend à considérer la personne aidée

comme le client d'une prestation, l'autorisation envisage davantage le contrôle de la qualité par la participation de l'utilisateur à la co-construction du service » (Gardin & Fraisse, 2008, p.14).

En Espagne, le secteur des services à la personne est à peine émergent. Dès lors comment est abordé le thème de la qualité ? Comme mentionné précédemment, par Xavier Plana, membre du Conseil d'Administration de la mutuelle catalane Agrupacio Mutua, la qualité doit s'envisager de manière globale. C'est pour cette raison que la mutuelle propose une offre globale de services. S'il s'agit là d'une conception de la qualité, une véritable démarche organisée n'est pas encore en oeuvre dans ce pays. Par ailleurs, si une démarche publique devait se mettre en place, elle soulèverait la problématique du découpage géographique du pays (l'Espagne étant administrée par des Provinces autonomes) et la répartition des compétences des instances publiques à différents échelons.

La législation italienne a, quant à elle, statué en 2000 sur des mesures permettant de garantir la qualité des services via un système d'agrément et de protection des usagers. Dorotea Daniele, représentante des coopératives sociales de services à la personne en Italie, explique que « la définition des indicateurs de qualité des services ainsi que des critères pour l'autorisation et l'agrément des prestataires » revient aux Régions. S'il semble donc que l'échelon national structure le secteur, c'est au niveau décentralisé que s'effectue la mise en oeuvre de ces démarches.

Enfin, en Belgique, l'intérêt pour la qualité s'exerce de manière différente selon le public. Stéphane Nassaut, chercheur au CERISIS-UCL, explique que « l'agrément du Titre Service prévoit quelques exigences en termes de qualité de l'emploi, mais reste muet en ce qui concerne la qualité du service ». Par contre, les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées font l'objet de la signature d'une convention et d'une visite du domicile par un personnel encadrant. Il ajoute que « globalement, le débat sur la qualité n'est pas à l'ordre du jour en Belgique dans la mesure où la demande étant plus importante que l'offre, le marché n'est pas concurrentiel ».

Il semble donc encore difficile de faire émerger une ligne directrice commune en matière de qualité compte tenu de ce panorama européen éclectique. Ce que déplore Dorotea Daniele en prenant pour exemple le Royaume-Uni « qui n'a aucune intention de se conformer à un certain nombre de règles en matière de politiques sociales qui sont communes dans d'autres pays ». Aussi, les disparités nationales posent la question du choix du mode de régulation de la qualité au plan communautaire, public ou privé, obligatoire ou volontaire, tutélaire ou par le marché ainsi que de l'échelon territorial (communautaire, national, régional, provincial, municipal...) auquel cette régulation doit être confiée.

Qualiéva : un outil d'évaluation en ligne

Qualiéva est un tout nouvel outil d'auto-évaluation en ligne créé à l'initiative de l'Union Régionale PACA de la fédération des associations d'aide et de services à domicile ADESSA conjointement avec le cabinet Management Qualité Services (MQS) basé à Marseille.

Financé par le Conseil Régional PACA, labellisé par le PRIDES (Pôle Régional d'Innovation et de Développement Economique), cet outil, gratuit pour les structures de la région, s'adresse à toutes les structures souhaitant s'engager dans une démarche de certification NF Services aux personnes à domicile. Elaboré d'après la norme Afnor, « il se présente sous forme de questions (environ 200) binaires permettant d'éviter des problèmes d'évaluation subjective. Les résultats sont ensuite présentés sous forme de tableaux de synthèse » explique Khalid Naciri de MQS. En partenariat avec la fédération ADESSA, le cabinet doit accompagner une vingtaine de structures à la certification.

Pour en savoir plus : www.mqs.fr/SAP

⁷ Pour en savoir plus : www.fr.sgs.com

⁸ Pour en savoir plus : www.afnor.org

⁹ Cette étude est disponible en ligne sur le site : www.psspaca.fr – rubrique « Espace ressources ».

¹⁰ Décret n°2007-975 du 15 mai 2007 fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

5. DES STRATÉGIES VARIÉES POUR L'ESS

Alors qu'aujourd'hui, libre choix de l'utilisateur et satisfaction des clients ressortent comme centraux, quelle va être la place des acteurs de l'ESS dans ce contexte de concurrence ? Quelles stratégies vont-ils adopter ? Le défi ne serait-il pas de faire rimer qualité de service et qualité d'emploi ? La diversité des réponses des acteurs de l'ESS face à des problématiques identiques ne montrerait-elle pas leur capacité d'ancrage au territoire ? Doivent-ils orienter leurs actions uniquement vers des personnes dépendantes ou en difficulté du fait de leurs valeurs sociales affichées ou doivent-ils diversifier leurs actions pour survivre et proposer ainsi des services de confort à des couples bi-actifs issus des classes moyennes ? Dans le cas d'une spécialisation vers les publics fragiles, quels moyens leur seront attribués pour développer ce type de démarche ?

Une réaffirmation de la plus-value de l'ESS

Dans la mesure où le statut non lucratif ne suffit plus pour faire valoir leur plus-value sociale, il est nécessaire que les acteurs de l'ESS la démontrent afin d'éviter toute banalisation de leurs actions et de leurs services avec les autres acteurs. Le label « entreprise solidaire », accessible aux entreprises commerciales, label dont bénéficie l'entreprise AIDADOMI présenté lors de ce séminaire par son directeur, Eric Bobet, montre bien que la frontière entre le secteur privé lucratif et le secteur privé non lucratif devient de plus en plus floue. Au risque d'être banalisés, il est donc important que les acteurs de l'ESS mettent en avant leurs valeurs fondatrices que sont la non lucrativité, la primauté de la personne sur le capital, la place de l'utilisateur au cœur du projet et des décisions, le maintien du lien social, l'insertion dans les réseaux sociaux locaux et l'équité dans l'accès de ces services.

Dans cette optique, il serait intéressant d'explorer les perspectives que pourrait offrir le statut coopératif dans le développement des services à la personne. Deux coopératives de services à la personne ont d'ailleurs été récemment créées en PACA, dont il sera intéressant de suivre l'évolution.

La nécessité d'interpeller les pouvoirs publics afin de promouvoir un modèle de développement des services aux personnes régulé par les pouvoirs publics a été une idée récurrente tout au long du séminaire. La manière dont on développe ce secteur relève d'un choix sociétal, éminemment politique : quelle place donne-t-on dans nos sociétés à l'aide aux personnes en situation de dépendance ? A quel niveau paie-t-on les salariés qui prennent soin des personnes âgées, des enfants, des personnes handicapées ? L'idée est unanime de défendre le rôle central de l'acteur public dans la régulation de secteur et dans la sauvegarde de la dimension d'intérêt général associée au développement de ce secteur. Dans cette optique de défense de l'intérêt général, la nécessité de se coordonner au niveau européen a été soulignée (*cf. encadré*).

De l'intérêt de se coordonner au niveau européen : la création du réseau européen des services à la personne à finalité sociale

Le réseau européen des services à la personne à finalité sociale, dont la création a été annoncée lors des premières rencontres européennes des services à la personne des 12 et 13 novembre 2008 à Paris, sera chargé de donner des informations sur ce secteur à l'échelle européenne et sur la législation européenne, d'être un outil de représentation et de lobbying auprès des instances européennes, d'apporter des préconisations aux différents acteurs du secteur, de favoriser les échanges et la capitalisation des bonnes pratiques ainsi que de créer un centre de ressources sur les services à la personne à l'échelle européenne et de monter des projets européens. Ce réseau servira d'appui technique, stratégique et politique. Il mettra à disposition des acteurs de l'économie sociale des services de conseils dans différents domaines (juridique, fiscal..).

Pour toutes informations complémentaires sur le réseau contactez :

Denis Stokkink denis.stokkink@pourlasolidarite.eu ou Maud Candela, maud.candela@pourlasolidarite.eu

Cette journée a, tout d'abord, permis de mettre en évidence la diversité des politiques de développement des services à la personne et des outils mis en oeuvre dans les différents pays considérés. Une première distinction est apparue quant à la définition de la qualité. La qualité se définit-elle dans son acception étroite et marchande de « satisfaction du client » ou dans une approche plus globale qui allierait qualité du service et qualité de l'emploi mais aussi participation des usagers, vie démocratique interne et proximité territoriale ? Dans cette deuxième acception, la qualité d'un service résulte alors d'un processus d'ajustement entre différents acteurs conduisant à « une adaptation mutuelle entre le produit et ses usagers » (Callon et al. 2000), cités par Coestier et Marette, 2004, p. 23).

Une deuxième différence à prendre en compte au niveau européen concerne le mode de régulation publique associé au développement de ces services. Si l'Espagne et l'Italie adoptent des lois dans le cadre de politiques sociales, la France et la Belgique se caractérisent plus récemment par l'adoption d'outils propres à une régulation quasi-marchande, telles que les mesures de soutien de la demande, qui s'articulent aux régulations tutélaires existantes dans le champ des politiques sociales. Cette difficile articulation pose question quant aux garanties en termes de qualité du service et de qualité des emplois.

Enfin, la place de l'ESS au sein des services à la personne varie aussi selon les pays. Si les coopératives sociales en Italie sont reconnues comme légitimes par la puissance publique et participent à l'élaboration des critères de qualité, d'autres pays comme la France et la Belgique sont confrontés à un risque de banalisation des structurations de l'ESS. Ce risque trouve écho au sein de l'Union européenne, puisque toute organisation qui produit des biens et services contre rémunération, quel que soit son mode de financement, est considérée comme une entreprise soumise aux règles du marché intérieur et de concurrence (Communication de la Commission sur les SSIG, novembre 2007). L'enjeu, d'ici la fin de l'année 2009, va donc être de faire valoir la dimension d'intérêt général intrinsèque à certains services afin qu'ils soient exclus du champ de la directive service et de préciser les règles de mandatement afin d'au-

toriser le financement public de ces services pour sauvegarder et réaliser la mission d'intérêt général qui leur est impartie.

Si aujourd'hui, le potentiel de développement pour les services à la personne et de création d'emplois n'est plus à démontrer, les risques de tensions sur la qualité en l'absence d'une régulation publique forte sont, en revanche, très présents. L'enjeu est donc de mettre en place une régulation publique qui encadrerait le mode de production autrement que sur un modèle industriel et standardisé et qui garantirait l'accessibilité des services sur les territoires. Ces tensions constituent un réel défi tant pour la France que pour la très grande majorité des pays européens.



Callon, M., Meadel C. et Rabehorisoa, V., 2000, L'économie des qualités, Politix, vol.13, 211-239.

Coestier, B. et Marette, S., 2004, Economie de la qualité, Collection Repères, n°390, La Découverte, Paris.

Commission européenne, 2007, Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, Communication de la Commission accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle", Bruxelles, 20 novembre 2007, COM(2007) 725 final.

Debonneuil, Michèle, 2008, Les services à la personne : bilan et perspectives – document d'orientation, Paris, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi; La Documentation française, 109 pages.

Devetter, F-X, Fraisse L., Gardin, L., Gounouf M-F, Jany-Catrice F. et Ribault Th. (2008), L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes. Rapport pour la DIIIESES, CLERSE-CRIDA-RESEAU 21.

Eyraud, F. et Vaughan-Whitehead, D. (eds.), 2007, The evolving world of work in the enlarged EU : Progress and vulnerability, Bureau international du Travail et Commission européenne, Genève.

Gardin, L. et Fraisse, L., 2008, L'évaluation de la performance dans le champ des services d'aide à domicile en France, document de travail.

Haddad, P., 2008, Services à la personne : Evolution, organisation et conditions de travail, Editions Réseau ANACT Mai 2008, Communication au séminaire ANACT sur « Mutation des services à la personne et enjeux qualitatifs » – 11 sept. 2007.

Nassaut, S., Nyssens, M. et Vermer, M.-C., 2008, Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur de l'aide à domicile belge. Le cas des services d'aide aux familles et aux personnes âgées , Economies et Sociétés, Série "Economie et gestion des services", EGS, n°9, 2/2008, p.2 65-292.

Petrella, F. et Richez-Battesti, N., 2009, Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'ESS : regards croisés sur les systèmes de "care" en Europe, à paraître dans la revue Pôle Sud.



Méditerranée Services Développement (MSD)

Méditerranée Services Développement est une agence de développement économique des services à la personne basée à Marseille. Il s'agit d'un centre de ressources s'adressant tout à la fois aux prestataires, aux entrepreneurs, aux demandeurs d'emploi ou encore aux acteurs publics et para-publics. L'agence mène des activités de conseil et d'ingénierie, de production d'informations et de formations.

*Pour en savoir plus : <http://www.mediterranee-msd.org>
tél : 04 96 11 62 50*

Pôle Services à la Personne Provence-Alpes-Côte d'Azur

Labellisé PRIDES (Pôle Régional d'Innovation et de Développement Economique Solidaire) par le Conseil Régional PACA le 30 mars 2007, le Pôle Services à la Personne Provence-Alpes-Côte d'Azur est le premier réseau professionnel régional dans les services à la personne. Il a pour ambition la création d'emplois durables et le développement économique dans la filière des services à la personne. Il souhaite favoriser une offre de services de qualité, construite sur des valeurs de solidarité et de responsabilité sociale et environnementale. Ses objectifs : assurer une fonction de veille et d'observation, promouvoir le secteur, favoriser les échanges et les coopérations et initier, mettre en oeuvre et accompagner des projets collectifs de développement auprès des professionnels du secteur.

*Pour en savoir plus : <http://www.psppaca.fr>
tél : 04 91 31 10 24*

Think Tank européen "Pour la Solidarité"

Le Think Tank européen, autrement dit le "laboratoire d'idées", "Pour la solidarité" est une initiative belge dont la création date de 2002. Son objectif vise à contribuer à une réflexion en faveur d'une Europe plus solidaire et plus sociale dans un contexte de libéralisation du marché accrue. Les enjeux de la Directive Services ou du Traité de Lisbonne constituent autant de pistes de réflexion.

*Pour en savoir plus : <http://www.pourlasolidarite.eu>
tél : +32 2 535 06 85*

Le Master RH Economie Sociale, Université de la Méditerranée

La Faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université de la Méditerranée est investie depuis plusieurs années dans le champs de l'économie sociale et solidaire. Sur le volet formation, un Master professionnel Ressources Humaines en Economie Sociale et Solidaire - gestion des projets et des compétences existe depuis plusieurs années afin de former les futurs cadres dirigeants du secteur. Sur son volet recherche, les responsables du Master, membres du LEST (Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail) mènent différentes activités de recherches sur l'économie sociale, et plus particulièrement sur la qualité de l'emploi dans ce secteur en PACA, sur les services de proximité et sur les banques coopératives.

*Pour en savoir plus : <http://www.lest.cnrs.fr>
tél : 04 91 13 96 00*



En partenariat avec



Avec le soutien de



Rédaction

Document réalisé par Christelle Masse, Cynthia Raminasing et Nedjma Blanc-Ayadi, étudiantes du Master Economie sociale avec la collaboration de Francesca Petrella, co-responsable du Master

Réalisation

Méditerranée Services Développement
63 rue Forbin 13002 MARSEILLE
04 96 11 62 50
<http://www.mediterranee-msd.org>

Publication

Think Tank "Pour la Solidarité"
<http://www.pourlasolidarite.be>

Impression

Quadrissimo
34 rue Aldebert 13006 MARSEILLE
04 91 13 00 17