

# WORKING PAPER

*Série Cohésion sociale*

La question de la place  
spécifique des SSIG  
Dans le contexte de la  
transposition de la directive  
européenne des services  
dans les Etats membres

*Novembre 2008*

Par **ARIANE FONTENELLE**  
et **MAUD CANDELA**

  
**Solidarité**  
Think Tank européen  
*Pour la Solidarité*

[www.pourlasolidarite.be](http://www.pourlasolidarite.be)

Le Think tank européen *Pour la Solidarité* (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, *Pour la Solidarité* initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

*Pour la Solidarité* organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

[info@pourolasolidarite.be](mailto:info@pourolasolidarite.be)

[www.pourolasolidarite.be](http://www.pourolasolidarite.be)

## LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

*Europe, énergie et économie sociale*, Série Développement durable et ville, n°15, 2008

*Décrochage scolaire, comprendre pour agir*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

*La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

*Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

*Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

## Introduction

La libéralisation des services est au cœur de l'agenda de l'Union européenne depuis les prémices de sa construction. Elle est considérée comme un instrument de la réalisation du marché intérieur en Europe. Cette libéralisation a connu plusieurs étapes et se focalise depuis quelques années sur une catégorie de service : les services sociaux. Et plus spécifiquement ce qu'on a appelé les services sociaux d'intérêt général (SSIG).

Qu'entend-on exactement par services sociaux d'intérêt général ? Sont placés dans cette catégorie SSIG, les services d'intérêt général (SIG) dont les prestations visent à garantir la cohésion sociale, à améliorer les conditions de vie des populations sans aucune forme de discrimination. Certains critères permettent de déterminer quand un service social peut être qualifié de service social d'intérêt général. La solidarité fait évidemment office de condition sine qua non à l'existence d'un SSIG mais elle n'est pas la seule. Dans sa communication<sup>1</sup> sur les Services sociaux d'intérêt général, la Commission européenne a mis en avant quelques critères spécifiques tels que le fait que ces services s'adressent à des personnes dans le besoin, le fait qu'ils fassent appel à des bénévoles ou encore qu'ils n'imposent pas de conditions de solvabilité des bénéficiaires. Les Services sociaux d'intérêt général peuvent être prestés par l'État ou des organismes représentant la puissance publique et par des organisations de type privé telles que les entreprises de l'économie sociale.

Plus concrètement, les SSIG sont notamment les services de santé, le logement social, la sécurité sociale, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, certains services à la personne, les soins à domicile, les services de l'emploi, l'insertion socioprofessionnelle, l'aide à la jeunesse,... Cependant, il convient d'être prudent car tous ces services sociaux n'entrent pas nécessairement dans la catégorie services sociaux d'intérêt général ainsi ceux qui ont un but lucratif sont exclus. La libéralisation européenne des services a des implications importantes pour le futur de ces services. Nous avons aujourd'hui atteint une nouvelle étape dans ce processus de libéralisation : la transposition de la directive relative aux services dans le marché intérieur ou directive « services »<sup>2</sup> dans la législation nationale des États membres. La directive est entrée en vigueur le 28 décembre 2006 et les États membres disposent d'un délai de transposition de trois ans, dont l'échéance a été fixée au 28 décembre 2009.

Ce processus de transposition pose un certain nombre de questions et des positions doivent être prises par différents acteurs – notamment institutionnels – pour limiter le plus possible un éventuel impact négatif pour l'avenir du secteur des prestataires de services sociaux d'intérêt général, issus notamment de l'économie sociale.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne, « Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », COM (2006) 177 final du 26 avril 2006

<sup>2</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

Une autre étape importante du processus de libéralisation des services est l'évaluation du « paquet Monti-Kroes » ; paquet qui précise les conditions de compatibilité des compensations de Service d'intérêt économique général (SIEG) constituant des aides d'État avec le Traité européen. Transposition de la directive, aides d'Etat, auxquelles s'ajoutent également les règles de mandatement, sont au cœur du débat actuel autour de la libéralisation européenne des services et de son impact pour les services sociaux d'intérêt général.

## L'intérêt général et les services sociaux : une protection face à la logique stricte de libéralisation ?

La défense et la promotion des missions d'intérêt général se sont développées lentement au sein de l'Union européenne mais de manière beaucoup plus consciente et rapide depuis le début des années 2000. Ainsi, le projet de nouveau Traité de Lisbonne (mis entre parenthèses depuis le non irlandais) affirme que « *L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.* » Un protocole spécifique aux services d'intérêt général est également annexé au projet de nouveau traité : le protocole n°9. Ce protocole définit notamment le cadre juridique entourant ces services d'intérêt général.

Les principes sont :

- Le respect du principe de subsidiarité : les autorités nationales, régionales et locales disposent d'une grande marge de manœuvre dans la fourniture, la mise en service et l'organisation de ces services ;
- La prise en considération de la variété de services d'intérêt général et de la diversité de besoins des usagers (situations géographiques différentes, contexte social différent, etc.) ;
- La promotion d'un accès universel à des services de haute qualité.

On voit tout de suite le rôle central joué par les autorités publiques dans ce domaine car outre leur grande marge de manœuvre dans l'organisation des services, elles sont également responsables de la définition de l'intérêt général et des missions d'intérêt général. Cette place est cruciale pour l'avenir des services sociaux d'intérêt général prestés par les entreprises de l'économie sociale car l'échelon européen reconnaît le principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général. En d'autres termes, des dérogations à l'application de certaines règles du Traité, notamment de concurrence et du marché intérieur, sont possibles.

Plus concrètement, la reconnaissance d'un service social presté par une entreprise de l'économie sociale comme service d'intérêt général par les autorités publiques permettrait non seulement de profiter des dérogations présentées ci-dessus mais également :

- De financer les missions d'intérêt général par subventions ou toute autre ressource publique à concurrence de 100% des coûts nets sans devoir les notifier préalablement à la Commission ;
- D'exclure les services sociaux du champ d'application de la directive sur les services dans le marché intérieur, du contrôle des régimes d'autorisation<sup>3</sup> et de déroger à la libre prestation de service ;
- De mandater des opérateurs sociaux par concessions de service quand ces opérateurs sociaux assument une part de risque d'exploitation des services fournis<sup>4</sup> ;
- De déroger à l'obligation d'appel d'offre en cas de marché public de services sociaux conformément aux dispositions de la directive communautaire sur les marchés publics de services.<sup>5</sup>

Cependant, les dérogations ne sont pas systématiques, les États membres sont tenus de suivre des règles bien précises.

- Premièrement, l'activation de la clause de primauté des missions d'intérêt général ne permet pas de contourner les principes généraux du Traité tels que les principes de transparence<sup>6</sup>, de nécessité<sup>7</sup>, de proportionnalité<sup>8</sup>, de non-discrimination<sup>9</sup> ;

---

<sup>3</sup> Contrôle des critères ayant servi à l'établissement du régime.

<sup>4</sup> Les concessions se distinguent des marchés publics par le transfert de la responsabilité d'exploitation qu'elles impliquent. En droit communautaire, nous sommes en présence d'une concession de services lorsque l'opérateur supporte les risques liés à l'établissement et à l'exploitation du service.

<sup>5</sup> LE GUIDE SSIG des collectivités territoriales, Collectif SSIG-FR, Paris, Juillet 2008, p. 6.

<sup>6</sup> Obligation pour le pouvoir adjudicateur de garantir un degré de publicité adéquat en faveur de tout soumissionnaire potentiel.

<sup>7</sup> L'Etat membre doit montrer que, sans cette aide, le projet n'aurait pas pu se réaliser.

<sup>8</sup> Le montant et l'intensité de l'aide, notamment, doivent être limités au minimum requis pour que le projet visé par l'aide puisse être mené.

<sup>9</sup> Non discrimination entre entreprises de l'Union européenne lorsque les autorités publiques organisent un service public sous forme de concession et non discrimination au niveau des utilisateurs des services.

- Deuxièmement, la qualification en service d'intérêt économique général suppose le respect des principes d'universalité<sup>10</sup> et de continuité<sup>11</sup> ;
- Enfin, la règle du « contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la qualification en service d'intérêt économique général » a été mise en place. La Commission européenne sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), peut à tout moment considérer qu'il y a erreur d'appréciation quant au caractère de réelle nécessité des besoins à satisfaire et dès lors décider qu'il n'y a pas lieu de reconnaître le service comme « service d'intérêt général ».

Ce dernier point est très important pour l'avenir des services sociaux d'intérêt général et met une nouvelle fois en lumière la nécessité d'avoir, pour les autorités publiques, une vision claire et précise de ces missions d'intérêt général<sup>12</sup> et également, les arguments forts en cas de conflit avec les autorités européennes. Les points de vue peuvent être très différents en la matière même entre la Commission européenne et la CJCE.

## SSIG et mandatement

Comme nous venons de le voir, la meilleure protection pour les services sociaux est d'être reconnus comme services permettant à l'autorité publique de réaliser au mieux ses missions d'intérêt général. Les missions d'intérêt général peuvent être directement prestées par l'autorité publique ou au travers du mandatement d'entreprises. Cette question du mandatement est aujourd'hui au cœur des débats.

On parle de mandatement lorsqu'une autorité publique confie une mission d'intérêt économique général à un fournisseur de services sociaux public ou privé, en contrepartie d'une compensation, considérée comme une aide d'État autorisée sous certaines conditions définies dans le « paquet Monti-Kroes ». Plus concrètement, les autorités publiques, quelles soient nationales ou locales, qui jusqu'à présent donnaient des subventions aux entreprises de l'économie sociale dans leurs domaines spécifiques, devront mandater ces entreprises selon des règles strictes. Comme il a déjà été dit précédemment, une erreur d'appréciation du caractère d'intérêt général pourrait avoir des conséquences importantes pour les prestataires de services.

---

<sup>10</sup> L'accès de tous les citoyens et entreprises à des services d'intérêt général de qualité et abordables sur l'ensemble du territoire des États membres.

<sup>11</sup> Le service d'intérêt général doit être presté de manière continue.

<sup>12</sup> Selon l'arrêt BUPA (T283/03), « la responsabilité de décider quel service doit être considéré comme un service d'intérêt général et comment il doit fonctionner incombe en premier lieu à l'échelon local. »

Une des premières règles pour les autorités publiques est donc de désigner au moyen d'un acte officiel une ou plusieurs entreprises chargées de prêter des services, dont la prestation même équivaut à une mission d'intérêt général. L'acte officiel n'est pas le seul critère pour qu'une entreprise puisse prêter des services sociaux qualifiés d'intérêt général. D'autres éléments sont le caractère de nécessité du besoin à satisfaire, le caractère particulier de la mission impartie découlant de ce caractère de nécessité du besoin à satisfaire et enfin, le caractère obligatoire de la fourniture du service.

Ces quatre critères : la nécessité, le caractère particulier de la mission, l'obligation de fournir le service à tout usager qui en fait la demande et l'acte officiel de mandatement de l'entreprise chargée de, sont constitutifs d'un service d'intérêt général. Selon la Cour de Justice des Communautés européennes, « *l'Etat peut estimer que, pour des considérations générales de politique sociale et de santé, ledit service répond à un besoin réel d'une grande partie de la population et le rend dès lors accessible par une obligation de contracter imposée par le fournisseur dudit service* ». Pour la Commission européenne, « *Un prestataire chargé par l'Etat de l'obligation de prêter un service, par exemple à l'issue d'un marché public ou par le biais d'une concession de services, pourra être considéré comme un prestataire « mandaté » par l'Etat au sens de la directive « services »* ».<sup>13</sup> Ainsi, toujours selon la Commission européenne, « *une entreprise de formation chargée par délibération officielle d'une autorité publique régionale de la gestion par concession de services, d'un service social d'intérêt général de formation professionnelle ne pourra être considérée comme un prestataire « mandaté » au sens de l'article 2, paragraphe 2, point j de la directive « services » que dans la mesure où l'entreprise en question à l'obligation de fournir un tel service.[...] En outre, [...] le service de formation professionnelle presté par un prestataire mandaté par l'Etat ne pourra être considéré comme étant un service exclu du champ de la directive « services » que s'il s'adresse aux « personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance » ou aux personnes « qui risquent d'être marginalisées », comme par exemple les chômeurs.* »<sup>14</sup> Ces quelques éléments permettent de donner des réponses à des questions que beaucoup de structures se posent mais ils ne permettent pas de répondre à l'ensemble des questions que les acteurs se posent.

La volonté d'un nombre important d'acteurs est d'adapter le droit communautaire aux spécificités des SSIG et non l'inverse, notamment en ce qui concerne cette question du mandatement. Cependant, la Commission considère que ce n'est pas nécessaire et malgré une position claire du Parlement Européen en faveur de cette adaptation, le Conseil est également assez froid.

---

<sup>13</sup> Réponse donnée par M. McCreevy au nom de la Commission européenne (25.4.2008) aux questions posées par M. Harlem Désir (PSE)

<sup>14</sup> Union sociale pour l'Habitat, *L'application du droit communautaire aux services sociaux, Premiers éléments de clarification obtenus dans le cadre de la hotline de la Commission européenne et de questions parlementaires*, Mars 2008.



En fait, la question du mandatement est à la fois sémantique et juridique. Sémantique, car la Commission différencie « structures mandatées » et « acte de mandatement ». Juridique, étant donné que la forme que doit prendre l'acte de mandatement est importante : dans la plupart des pays de l'UE, il n'existe pas d'acte type. En France par exemple, un flou existe sur ce que la Commission peut reconnaître ou non comme acte de mandatement : les pouvoirs publics utilisent généralement des conventionnements ou des agréments, dont la reconnaissance ou non en tant qu'actes de mandatement n'est pas claire pour les acteurs, ce qui les met dans une situation d'insécurité juridique. De plus, dans le droit communautaire apparaît la notion d' « obligation de prester le service » pour une structure mandatée, ce qui ne semble pas toujours compatible avec la nature des SSIG.

D'après la Commission européenne, un amalgame est fait entre les deux notions de prestataire mandaté et d'acte de mandatement. Les actes de mandatement concernent davantage les règles relatives aux aides d'État, avec des exemptions pour des « petits SIEG », du fait des règles de minimis qui exemptent les pouvoirs publics de notifier une aide d'État en-dessous d'un certain seuil financier, mais aussi pour des SSIG comme les hôpitaux ou les logements sociaux.

Tout acte de mandatement, dont la forme juridique peut varier, doit remplir les conditions suivantes : être un acte officiel et juridiquement contraignant définissant la nature et la durée de la mission d'intérêt général ou obligation de service public confiée à la structure concernée ainsi que les conditions générales pour remplir cette mission. Il prévoit des paramètres de calcul, contrôle et révision de la compensation accordée en contrepartie de cette obligation. Si le montant précis de la compensation n'est pas nécessaire, il reste impératif de prévoir des sauvegardes permettant d'éviter les surcompensations et prévoyant des mesures de remboursement, si nécessaire.

De plus, pour pouvoir vérifier cet élément, les structures en charge d'une mission de service public doivent prévoir une compatibilité séparée. Ainsi, par exemple, une autorisation permettant l'exercice d'une activité économique n'est pas un mandat. Pour la Commission européenne, si la forme de l'acte de mandatement est variable, c'est pour pouvoir s'adapter aux spécificités nationales. Elle ne limite pas la liberté des États membres d'organiser les services comme ils l'entendent.

De plus, en délivrant à une structure un acte de mandatement, on exclut d'office du champ d'application de la Directive le service concerné. Ces différents éléments sont précisés dans la rubrique des « Questions fréquemment posées » mise en place spécialement pour clarifier un certain nombre de doutes que peuvent avoir les acteurs.

En ce qui concerne « l'obligation de prester pour toute personne qui en fait la demande », qui dans le cas des services sociaux peut poser problème, la Commission reconnaît qu'il s'agit d'une interprétation, inscrite dans le manuel de transposition de la Directive, l'obligation n'apparaissant pas telle qu'elle dans la Directive.

Dans tous les cas, il apparaît aux acteurs que la Commission ne prend pas en compte les spécificités des Services sociaux et de ce qu'ils offrent comme type de service : il ne s'agit pas d'obligations de services publics classiques, comme on en trouve dans le cas des transports par exemple, il s'agit au contraire de services pouvant être variés pour des publics fragiles et devant s'adapter aux contraintes et besoins des personnes. Dans ce cadre, l'obligation de prester présente clairement de nombreuses limites vis-à-vis de la nature même des services sociaux.

En particulier, la question de savoir si l'obligation de prester signifie obligation d'organiser et offrir le service ou plutôt de le rendre à tout demandeur se pose, avec des implications importantes dans un cas comme dans l'autre. D'une manière générale, les acteurs de terrain n'ont pas été consultés sur ces questions, aucune concertation préalable n'a été organisée, ce qui peut poser problème lors de la transposition. Ainsi, les lois risquant d'être modifiées par la Directive sont généralement méconnues, ce qui ne permet pas aux acteurs de se préparer pour l'avenir, voire d'apporter un certain nombre d'éléments aux pouvoirs publics pour la transposition. Il aurait pourtant été nécessaire que chaque État membre prenne le temps d'analyser les conséquences de la Directive sur le terrain avant de la transposer.

Pour autant, les enjeux des SSIG ne sont pas les mêmes dans tous les États membres de l'UE, du fait des différents modèles nationaux. Par exemple, en Finlande, le concept de mandatement n'existe pas, pas plus que la notion de SSIG. En effet, dans ce pays, les services sociaux sont organisés et prestés au niveau local, à partir de choix locaux basés sur la démocratie locale et sous la responsabilité des municipalités. De plus, la définition nordique des services sociaux est très large, universelle. Le plus souvent, ce sont des collectivités locales qui sont en charge de la fourniture des services, ce qui les exclut du champ d'application de la Directive.

De manière générale, même si la Communication de la Commission de novembre 2007 est utilisée, de nombreuses interprétations restent possibles et il est souvent difficile de déterminer si un service doit être considéré comme économique ou non économique. De même, les décisions de la Cour de Justice, qui doit et devra trancher les différends sur ces questions, sont parfois difficiles à interpréter.

Un autre élément important est purement linguistique. En effet, comme présenté précédemment, en Finlande, le concept de mandatement n'existe pas. De plus, tous les documents de la Commission ne sont pas toujours traduits dans toutes les langues, ce qui pose également problème : ainsi, certains ne sont pas traduits en suédois alors même qu'il n'existe pas de mot pour le mandatement. Le terme générique utilisé est le terme anglais « entrustment ». Or, il est clair que d'un pays à l'autre et d'une langue à l'autre, les concepts changent et des nuances apparaissent. Cet élément contribue également à l'insécurité en matière de SSIG et montre à quel point cette question est complexe.

Enfin, ce que les acteurs doivent avoir en tête et qui leur pose également problème est que même des activités exclues d'office du champ d'application de la directive, comme les hôpitaux par exemple, peuvent être partiellement concernés : en effet, ils intègrent généralement des services considérés comme économiques, pour la restauration ou le nettoyage par exemple. Ces services devront être traités comme des services économiques et donc ouverts au marché. On le voit, même dans le cas d'exemption manifeste, les activités ne sont pas prises en compte de manière globale, ce qui rajoute de la complexité à l'ensemble et peut fragiliser certains services.

Ainsi, malgré les différentes actions de la Commission en faveur d'une clarification du devenir des SSIG, de nombreuses questions restent en suspens. En effet, cette dernière n'apporte pour le moment que des réponses techniques à une question hautement politique, qui risque de fait d'être tranchée par la Cour de Justice, dont ce ne devrait pas être le rôle. De nombreux acteurs souhaiteraient donc que la Commission et les acteurs institutionnels, en particulier le Conseil européen, aient une approche davantage protectrice, au sens positif du terme, de manière à garantir la qualité des services et la prise en compte de l'intérêt général, les SSIG ayant un rôle de cohésion sociale à travers toute l'Europe. Si le Parlement Européen, le Comité Économique et Social Européen et le Comité des Régions sont clairement en faveur d'une telle initiative, le Conseil ne va pas dans ce sens, le problème étant que si des erreurs sont commises ou que le choix est une absence de prise de position, ce sont les opérateurs et les citoyens qui seront pénalisés.

Depuis les évolutions de la Directive « services » et l'approfondissement de la libéralisation des services, on prend de plus en plus conscience que les décisions des autorités publiques nationales pourront garantir l'avenir de services sociaux tels que l'insertion socioprofessionnelle, la lutte contre les exclusions ou encore les services à la personne. La balle est donc dans le camp des États membres.

## Le positionnement des acteurs en présence

### Le point de vue des parties prenantes ou stakeholders

L'enjeu majeur des services sociaux, à l'heure actuelle, est de pouvoir répondre aux évolutions sociales et démographiques à l'œuvre en Europe, pour favoriser une inclusion active et prendre en compte l'impact croissant du vieillissement de la population. Il est donc nécessaire de moderniser les SSIG, de manière à garantir une protection sociale plus durable dans le futur. Sur ce point, les acteurs du secteur sont d'accord avec la Commission européenne. Cependant, pour cette dernière, la modernisation passe nécessairement par une plus grande concurrence des acteurs, ce qui s'est traduit par la Directive services. De plus, elle estime que les règles mises en place sont adaptées et qu'il manque seulement aux acteurs une meilleure connaissance et compréhension du sujet. Au niveau des fournisseurs de ces services, la vision n'est pas la même : le nouveau cadre reste flou, les rôles ne sont pas clairement définis et la distinction entre ce qui sera considéré comme service économique ou non économique reste malaisée. De plus, des incertitudes existent également quant au financement des services sociaux.

Pour la Plateforme sociale, la qualité des SSIG dépend en premier lieu de la qualité des conditions de travail. A l'heure actuelle, le cadre européen est trop monolithique, avec une approche relativement caricaturale du secteur associatif, qui tient davantage compte des prix que des spécificités du secteur. Pourtant, la réalité du terrain est très disparate : il existe une multitude d'acteurs réunissant des compétences diversifiées. Ainsi, il pourrait être utile à la Commission de se déplacer et d'aller à la rencontre des acteurs de terrain, en concertation avec eux, pour bien prendre la mesure de leur diversité et mieux adapter les règles.

#### Le point de vue des institutions

Pour le Comité de Protection Sociale, la question prioritaire est aussi celle de la qualité des services, dans une optique d'inclusion active. Pour cela, ses représentants considèrent que la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), outil non contraignant, peut permettre d'aborder cette question, en particulier en ce qui concerne les soins de longue durée, en favorisant les échanges de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel entre États membres.

Pour le Comité Économique et Social Européen (CESE) et le Comité des Régions, beaucoup de choses restent encore en suspens : d'une part, le « paquet Monti-Kroes », qui précise les conditions de compatibilité des compensations de SIEG constituant des aides d'État avec le Traité européen, doit être évalué et éventuellement revu ; d'autre part le traité de Lisbonne, signé par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement des 27 et en cours de ratification, intègre un protocole sur les Services d'Intérêt Général (SIG), ce qui pourrait conduire à certaines modifications. Ainsi, il est nécessaire de continuer à réfléchir à cette question, qui reste hautement politique et implique un certain nombre de choix de la part des institutions européennes, en particulier concernant le développement ou non de l'Europe sociale.

#### Le point de vue de la Commission européenne

Au niveau de la Commission européenne, les doutes et inquiétudes ont été pris au sérieux : ainsi, une Communication a été publiée en novembre 2007, puis une consultation des acteurs a été organisée, un service de questions/réponses a été mis en place et un premier rapport biannuel de la situation des SSIG dans l'UE a été rédigé. De plus, elle considère également la qualité des services comme essentielle pour appuyer les publics les plus vulnérables et estime que les règles à appliquer n'obligent en aucun cas à sacrifier la qualité pour se concentrer uniquement sur le prix. Ces règles n'imposent ni l'externalisation des services, ni l'interdiction des subventions, elles n'introduisent pas de déréglementation des services sociaux. Surtout, dans le respect du principe de subsidiarité, elles laissent une grande liberté aux États membres, dans la mesure où du fait de la grande diversité des définitions des SSIG dans l'UE, c'est à ces derniers que revient la tâche de trouver une définition commune. Cependant, contrairement à ce que Vladimir Spidla avait annoncé lors du dernier Forum sur les SSIG de Lisbonne, les SSIG n'auront pas de Directive sectorielle. La Commission considère principalement que le paquet Monti-Kroes et Altmark constituent des bases réglementaires efficaces pour les services sociaux et que les outils qu'elle a mis en place tels que les deux documents de questions/réponses sur les aides d'Etat et les marchés publics permettent de trouver les réponses claires à l'ensemble des questions que les acteurs peuvent se poser.

### Le point de vue des gouvernements

La question des SSIG est très sensible au niveau des États membres, qui n'ont pas tous la même approche de la question, dans la mesure où ces services ne sont pas organisés de la même manière partout, ce qui rend les négociations relativement difficiles, d'autant que cela touche aux modèles sociaux. Malgré cela, certains éléments reviennent un peu partout. Ainsi, certains pays comme la Hongrie considèrent que les services sociaux sont importants pour la cohésion sociale et le lien entre les générations et qu'il est donc nécessaire d'en assurer l'accès pour tous les citoyens européens qui en ont besoin, d'autant plus dans le contexte du vieillissement de la population, qui ne fera qu'accroître les besoins dans ce domaine.

La République Tchèque, qui prendra la présidence du Conseil de l'UE à partir de janvier 2009, organisera à Prague une nouvelle conférence sur les SSIG, notamment pour favoriser une meilleure harmonisation sur la typologie des services sociaux, qu'elle ne voudrait pas voir restreints à des services pour publics en difficulté, comme les personnes âgées ou handicapées, sans oublier que le défi, en plus d'être social, est également économique.

Dans la continuité de ce positionnement, la Belgique a d'ores et déjà annoncé qu'elle organisera en 2010 le troisième forum européen sur les SSIG, pendant sa présidence. Elle estime que l'enjeu réside dans la garantie à tous du maintien et de la qualité de l'accès aux services sociaux, mais aussi dans la clarification des règles et leur adéquation avec la réalité de terrain, ainsi que la prise en compte des difficultés que vont rencontrer les petites structures.

Enfin, la France, qui assure actuellement la présidence du Conseil de l'UE, estime qu'il reste encore trois points à clarifier :

- la sécurité juridique,
- la garantie de la qualité des SSIG,
- la question du mandatement.

Comme il n'existe pas de consensus au niveau du Conseil pour un texte législatif, une feuille de route a été préparée, qui vise à progresser vers un cadre européen pour des services de qualité. Ainsi, la mise en place du service d'assistance juridique par la Commission est positive et répond à un réel besoin, comme le montre le niveau de sollicitation atteint jusqu'ici. Un travail de veille est également nécessaire et les échanges de bonnes pratiques sont utiles. Le contenu détaillé de cette feuille de route pour les SSIG sera disponible prochainement.

### Conclusion

Depuis la proposition de directive « *Bolkestein* » et les discussions caricaturales autour du « plombier polonais », nous remarquons que le débat a fortement évolué sur la question de la libéralisation européenne des services et de son impact sur certains secteurs dont l'économie sociale. Les services sociaux d'intérêt général sont au cœur du débat.

L'absence d'un cadre juridique propre laisse un flou autour de ces services, certains sont exclus de la directive « services », d'autres non. Malgré des demandes de clarification du Parlement européen, du Comité Économique et Social Européen et de nombreux acteurs du secteur, le traitement des Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) demeure sans garantie juridique claire permettant de savoir quels services seront considérés comme économiques ou non économiques et de quelle manière un certain nombre de règles devront être appliquées concrètement. Ces différents acteurs souhaiteraient que la Commission européenne prépare une Directive sectorielle sur le sujet, ce que cette dernière refuse de faire, considérant les outils d'accompagnement qu'elle a mis en place ces dernières années comme suffisamment efficaces pour dissiper les inquiétudes et incertitudes pouvant émerger. Cependant, comme l'a montré le deuxième forum européen sur les SSIG, malgré tous les outils mis en place, des doutes demeurent, les acteurs craignant que la dimension d'intérêt général ne perde en importance face aux enjeux du marché, au détriment de la qualité des services fournis, qui ont une dimension de cohésion sociale extrêmement forte et importante pour les citoyens européens.

Nous sommes maintenant arrivés dans la période de transposition de la directive « services » dans la législation nationale des Etats membres et en quelque sorte, nous pouvons affirmer que la balle est maintenant dans le camp des autorités à tous les niveaux de pouvoir. Ces acteurs sont cruciaux pour la protection des services sociaux face aux forces du marché. Au travers du processus de mandatement, ils permettront de maintenir des services sociaux de qualité, respectant les usagers et un accès universel. Cependant, leurs marges de manœuvre sont limitées par certaines règles européennes et l'erreur d'interprétation de la qualification de missions d'intérêt général n'est pas permise sous peine de mettre l'avenir du secteur en péril. Les autorités publiques ont dès lors une grande responsabilité à suivre les développements européens et les règles pour ne pas commettre d'erreur. Les autorités publiques devront bien réfléchir à mandater les entreprises, à définir les missions, etc.

De plus, que se passera-t-il pour les services sociaux qui ne satisferont pas les quatre critères constitutifs d'un service d'intérêt général ? La réponse est simple, en l'absence de ces quatre critères, le service social ne sera pas considéré comme un service d'intérêt général mais bien comme un service relevant d'une activité économique classique. Les règles du Traité s'imposeront automatiquement telles que les règles de concurrence et du marché intérieur tant en matière de liberté de prestation que d'établissement. De même, les aides d'Etat seront interdites selon les dispositions prévues par le Traité. Tous ces éléments auront des impacts pour les prestataires de services sociaux tant en termes de concurrence nouvelle que de perte de financement, de subventions.

Pour les entreprises de l'économie sociale, dont les services sociaux prestés ne sont pas considérés comme d'intérêt général, les autorités publiques pourront également jouer un rôle important dans la mise en œuvre des appels d'offre. Comme les prestataires de services issus de l'économie sociale seront confrontés à une concurrence d'entreprises plus classiques, ils devront fournir l'offre la plus intéressante tant en termes de qualité que de prix. Les autorités auront alors un rôle clé à jouer dans l'utilisation de clauses sociales, éthiques ou environnementales.

Tous ces développements nous poussent une nouvelle fois à faire le constat suivant : la libéralisation européenne des services aura des impacts importants pour le secteur de l'économie sociale et les statuts de mutuelle, d'association ou de coopérative ne protégeront pas ces entreprises. Seul le caractère de missions d'intérêt général pourra leur permettre d'être directement mandatées par une autorité publique. Dans le cas contraire, elles seront confrontées aux forces et logiques du marché, à la concurrence. Ces entreprises, si elles ne se préparent pas à entrer dans la logique des réponses aux appels d'offre, risquent de perdre des montants conséquents de revenus, de subventions. Aujourd'hui, en ces temps de transposition de la directive, il est nécessaire de faire réaliser aux autorités publiques, qui n'en seraient pas encore conscientes, qu'elles ont une grande responsabilité sur leurs épaules : l'avenir du secteur de l'économie sociale.

Quant aux entreprises de l'économie sociale, elles peuvent commencer à influencer les autorités de leur pays dans le cadre du processus de transposition de la directive dans la législation nationale. Ce processus de transposition est en cours et devra être effectif pour le 28 décembre 2009. Il est actuellement dans sa première phase : le *screening* de la réglementation (la confrontation de la législation par rapport aux dispositions de la directive européenne). D'autres points seront également traités par les autorités tels que la simplification administrative, la coopération administrative et les obligations en matière de qualité des services. C'est dans cette première phase : le *screening*, qu'il convient pour les organisations de l'économie sociale d'intervenir pour informer les autorités sur les enjeux et orienter leurs décisions afin d'éviter des conséquences fâcheuses pour le secteur, notamment l'accès aux sources de financement de leurs activités.

## Bibliographie

- Ariane Fontenelle, *La transposition de la directive européenne des services et le rôle des autorités publiques dans la protection des SSIG*, SAW-B ;
- Ariane Fontenelle, *L'impact de la libéralisation européenne des services sur le secteur de l'économie sociale*, SAW-B ;
- Arrêt BUPA (T283/03) de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- Communication de la Commission européenne, « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », COM (2007) 725 final du 20 novembre 2007 ;
- Communication de la Commission européenne, « Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », COM (2006) 177 final du 26 avril 2006 ;
- Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- LE GUIDE SSIG des collectivités territoriales, Collectif SSIG-FR, Paris, Juillet 2008 ;
- Libéralisation européenne des services et secteur associatif - Cahier de la Solidarité, Mai 2007
- Questions fréquemment posées relatives à l'application des règles des marchés publics aux services sociaux d'intérêt général, SEC 2007 1514 du 20 novembre 2007 ;
- Questions fréquemment posées relatives à la décision de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86(2) du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, et l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public, SEC 2007 1516 du 20 novembre 2007 ;
- Travaux du Forum SSIG, Paris 28 et 29 octobre 2008 ;
- Union sociale pour l'Habitat, L'application du droit communautaire aux services sociaux, Premiers éléments de clarification obtenus dans le cadre de la hotline de la Commission européenne et de questions parlementaires, Mars 2008.